



OIT - EVALUACIÓN

- **Título de proyecto:** Evaluación regional independiente sobre los modelos de implementación de asistencia técnica de la OIT financiada con fondos RBSA

- **TC/SYMBOL:** COL/14/01/COL, COL/14/02/RBS, COL/16/01/RBS, COL/11/04/USA, COL/13/02/USA, COL/13/54/NOR, COL/13/02/COL y COL/14/01/COL, RLA/14/03/SPA, COL/13/03/COL, GLO/13/55/MUL, COL/13/01/CAN, HTI/14/01/RBS, HTI/16/01/RBS, HTI/16/01/NOR, HAI/08/01/USA, HAI/14/04/NOR, HAI/15/50/USA, HAI/12/52/USA, HAI/15/50/USA, HAI/16/01/NOR, HAI/14/04/NOR, HAI/12/51/USA, HAI/15/50/USA, HAI/12/52/USA, GLO/14/75/SID, GLO/14/60/NOR, PAN/15/01/UND, PAN//15/02/PAN, PAN/16/50/EUR, RLA/12/07/USA, GLO/123/22/USA, GLO/14/45/BRA, PRY/14/01/RBS, PRY/14/02/RBS, PRY/16/01/RBS, PRY/16/02/RBS, PAR/14/53/NOR, PRY/16/05/SWE, PAR/14/50/PAR, PAR/14//51/PAR (lista completa en cada Estudio de caso)

- **Tipo de la evaluación:** Final sumativa

- **País(es):** Panamá, Haití, Colombia y Paraguay

- **Fecha de la evaluación:** Agosto-Diciembre 2017

- **Nombre(s) du consultor:** Javier Varela-evaluador líder (Adriana Hidalgo- estudio de caso Haití)

- **Gestión de la evaluación:** Cybele Burga

- **Oficina Administrativa (OIT):** Oficina Regional

- **Fin de proyecto (fecha):** Bienios 2014-2015 y 2016-2017

- **Donante: país y monto en US\$** Fondos RBSA + XBTC de los países estudios de caso

- **Palabras Claves:** Programas de Trabajo Decente País

- **Presupuesto de la evaluación:** USD 32,000

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de OIT. Este informe no ha sido editado.

Tabla de contenidos

| | |
|--|-----|
| Listado de siglas..... | iii |
| Resumen ejecutivo | iii |
| 1. Antecedentes de los modelos de implementación de la OIT en la región..... | 1 |
| 1.1. Los PTDP en América Latina y el Caribe | 1 |
| 1.2. Los fondos XBTC | 1 |
| 1.3. Los fondos RBSA y RBTC..... | 3 |
| 2. Antecedentes de la evaluación y metodología | 3 |
| 3. Principales hallazgos..... | 5 |
| 3.1. 5.1. Relevancia..... | 5 |
| 3.2. 5.2 Validez del diseño..... | 10 |
| 3.3. 5.3. Efectividad | 14 |
| 3.4. 5.4 Eficiencia y eficacia..... | 21 |
| 3.5. 5.5. Orientación hacia el impacto..... | 23 |
| 3.6. 5.6. Orientación hacia la sostenibilidad | 26 |
| 4. Conclusiones..... | 29 |
| 5. Recomendaciones | 38 |
| Anexo 1. Lecciones aprendidas | 42 |
| Anexo 2. Buenas prácticas..... | 44 |
| Anexo 3. Términos de referencia | 47 |
| Anexo 4. Matriz de evaluación | 59 |
| Anexo 5. Lista de personas entrevistadas | 66 |

Listado de siglas

| | |
|--------|---|
| ACTEMP | Oficina de Actividades para los Empleadores |
| ACTRAV | Oficina de Actividades para los Trabajadores |
| ATD | Agenda de Trabajo Decente |
| CPCPSL | Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (Colombia) |
| ETD | Equipo de Trabajo Decente |
| GBR | Gestión Basada en Resultados |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| PTDP | Programa de Trabajo Decente por País |
| RBSA | Cuenta Suplementaria del Presupuesto Regular |
| RBTC | Cooperación Técnica de Presupuesto Regular |
| SNU | Sistema de Naciones Unidas |
| UNCT | Equipo de País de Naciones Unidas (United Nations Country Teams) |
| USDOL | Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (United States Department of <i>Labor</i>) |
| XBTC | Cooperación Técnica Extrapresupuestaria |
| CPR | Revisión del Programa País (<i>Country Programme Review</i>) |
| MANUD | Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| MTESS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |

Agradecimientos

El evaluador agradece a todas las personas que facilitaron datos, información y opiniones para realizar la presente evaluación, en especial a Cybele Burga, quien como gestora de la evaluación, orientó y retroalimentó todo el proceso; a Adriana Hidalgo por desarrollar el estudio de caso de Haití; a los Directores de las Oficinas de la OIT que formaron parte de los estudios país; a los ETD de las Oficinas OIT en Costa Rica, Lima y de Santiago de Chile por sus valiosos comentarios; a los Oficiales de las Oficinas de Programación por facilitar parte importante de la documentación y a los colegas que brindaron apoyo administrativo para las coordinaciones logísticas que permitieron la realización de las entrevistas con los actores clave en sus países. Se agradece también a EVAL por los comentarios y reflexiones finales.

NOTA:

Para la redacción del presente informe se ha procurado utilizar lenguaje género-inclusivo. Sin embargo, para brindar mayor fluidez al texto se ha evitado usar simultáneamente el género masculino y femenino en aquellos términos que admiten ambas posibilidades, por lo que se ha recurrido, en la medida de lo posible, al uso de palabras como personas, población, funcionariado, personal, etc. En los casos en los que no ha sido posible, y con el propósito de hacer más ágil y sintético el texto, se ha empleado el plural masculino del término para hacer referencia a personas de ambos sexos.

Resumen ejecutivo

Antecedentes y contexto: Resumen de los modelos de implementación de asistencia técnica de la OIT

Los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) son instrumentos impulsados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se centran en las prioridades de trabajo decente definidos tripartitamente por gobiernos, organizaciones de trabajadores y de empleadores. Orientan la asistencia técnica de la OIT para apoyar a los mandantes a lograr los objetivos que los mandantes acuerdan tripartitamente y son recogidos en el PTDP. América Latina y el Caribe es una de las regiones que cuenta con menos países con PTDP, pues solamente 7 países del total de 29 tienen PTPD finalizado o en implementación.

Por su parte, los fondos de cooperación técnica extrapresupuestarios (XBTC) suponen el mayor volumen de los recursos de cooperación que maneja la OIT en la región, con cerca del 86% del total. En el conjunto de la cartera de XBTC, están tomando un peso creciente en la región los fondos nacionales, o *Trust Funds*, en los que los propios países otorgan a la OIT recursos financieros para proporcionar asistencia técnica en sus propios territorios.

La Cuenta Suplementaria del Presupuesto Regular (RBSA) es una modalidad de financiamiento basada en contribuciones voluntarias no preasignadas, proporcionadas a la OIT por Estados Miembros para el desarrollo de la OIT con la finalidad de apoyar las actividades de cooperación de la OIT. Los RBSA suponen algo más del 14% del total de los recursos de cooperación de la OIT en la región, y se utilizan tanto para complementar recursos de XBTC como para atender áreas no cubiertas por otras fuentes.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

El propósito de la evaluación es identificar los factores que explicarían que en América Latina y el Caribe, en comparación a otras regiones, haya un número reducido de PTDP aprobados y en implementación. La evaluación analiza los cuellos de botella para cumplir cada requerimiento de la herramienta PTDP a nivel de diseño, implementación, seguimiento y evaluación, y los logros alcanzados por este instrumento en el cumplimiento de la Agenda de Trabajo Decente y la contribución de la OIT en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en comparación con los casos en los que los modelos programáticos de implementación de la OIT como son los de XBTC y RBSA no están insertos en PTDP.

Los clientes externos de la evaluación son: los mandantes de la OIT, los socios en la ejecución del PTDP y la asistencia técnica de OIT, y las Agencias de las Naciones Unidas en los países. Los clientes internos son los ETD, Oficinas Subregionales y Naciones, y la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, las Unidades de Programación en la Región y EVAL.

Metodología de la evaluación

La metodología utilizada se ha basado en el enfoque de Gestión Basada en Resultados (GBR). Ha abarcado los criterios de relevancia; validez y coherencia de su diseño; avance y la eficacia de los modelos de implementación; eficacia de las estructuras de gestión; orientación hacia el impacto y sostenibilidad.

La evaluación ha abarcado el período 2014-2017. Ha comprendido la región en su conjunto si bien centrándose en cuatro países como estudios de caso, dos con PTDP (Haití y Panamá) y dos sin PTDP (Colombia y Paraguay).

La evaluación ha utilizado un enfoque mixto cualitativo y cuantitativo, si bien con un gran peso de los métodos cualitativos. La recogida de información se ha basado en revisión de documentos primarios y secundarios, misiones a los países estudios de caso entre Julio y Agosto de 2017 y entrevistas al personal de OIT.

Principales hallazgos y conclusiones

La **asistencia técnica de la OIT**, en sus diversas modalidades de implementación, tiene un **alto grado de relevancia respecto a las brechas de trabajo decente en la región**, y focaliza en los temas más críticos de política y capacidades institucionales. La pertinencia de la asistencia técnica de la OIT es bien valorada por los mandantes, si bien con ciertas diferencias entre ellos, que reflejan el grado en que la cooperación se ajusta a sus respectivas agendas. Una fortaleza fundamental de la cooperación técnica de la OIT es el fomento del diálogo social como eje transversal a toda su asistencia técnica.

Las instituciones públicas, y en particular los ministerios de trabajo, son las que mayor valoración hacen de la pertinencia de la acción de la OIT, lo cual está en correlación con la creciente influencia del sector público en la cartera de cooperación de la OIT. Las organizaciones de trabajadores siguen viendo altamente pertinente la acción de la OIT, pero perciben una insuficiente atención a los temas relativos a la promoción de la libertad sindical y negociación colectiva. Las organizaciones de empleadores otorgan igualmente una buena valoración a la pertinencia de la acción de la OIT, aunque la consideran en general más inclinada hacia las prioridades de los otros mandantes.

Los proyectos de XBTC tienen una alta pertinencia respecto a las brechas de trabajo decente y las prioridades de los mandantes, si bien dicha pertinencia tiene algunos puntos en los que mejorar. Los donantes tienen una influencia en la utilización de estos fondos, lo que hace que tiendan a orientarse hacia prioridades marcadas por los donantes, que no siempre coinciden con los objetivos prioritarios de trabajo decente y produce desbalances de financiamiento entre prioridades. El creciente peso de los fondos nacionales está variando la distribución de la cooperación de OIT de XBTC entre los distintos resultados del programa y presupuesto hacia las áreas de interés de los gobiernos nacionales, particularmente la promoción de más y mejores empleos y el fortalecimiento de la institucionalidad laboral, y menor atención a los objetivos relativos al cumplimiento de los derechos y principios fundamentales en el trabajo. Por su parte, los fondos de RBSA tienen la posibilidad de adaptarse bien a las necesidades nacionales, por su manejo flexible que otorga a los ETD un buen margen de maniobra para su asignación, lo cual es bien valorado por los mandantes.

Los PTDP son instrumentos que tienen una alta pertinencia, resultado de combinar la participación de los mandantes en su elaboración, con el liderazgo de la OIT para orientar sus resultados hacia las principales brechas de trabajo decente. No obstante, tienden a perder vigencia cuando cambia contexto y por el débil alineamiento de los donantes - incluidos los propios gobiernos nacionales en ocasiones- con sus objetivos. En todo caso, los PTDP son bien valorados por los mandantes como instrumentos estratégicos, por su construcción a través del consenso tripartito, y como canal para estructurar el apoyo de la OIT.

Hay **alta coherencia de la acción de la OIT con los objetivos de la Agenda 2030**, y en particular el objetivo 8 de trabajo decente y desarrollo económico. Sin embargo, las conexiones con los ODS de la agenda de cooperación no suelen estar explícitas.

La asistencia técnica de la OIT tiene un **buen nivel de adecuación a las capacidades nacionales**. La OIT hace un esfuerzo de adaptación de su cooperación teniendo en cuenta las diferentes necesidades y condiciones institucionales de cada país.

La **participación de los donantes en la definición de la cooperación de la OIT es altamente variable según la modalidad de implementación**. Los PTDP son los que involucran de forma sistemática mayor participación tripartita, aunque en ocasiones el interés de la OIT en obtener el PTDP imprime un ritmo demasiado rápido que reduce la apropiación por parte de los mandantes. En cuanto a los proyectos de XBTC y RBSA, en su mayoría no incorporan procesos tripartitos de consultas en el diseño. Los donantes parecen tener un alto grado de influencia sobre el grado de participación en el diseño de la cooperación. En particular, la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en el diseño es baja, y la acción de “puente” que hace la OIT para introducir sus perspectivas parece insuficiente.

En cuanto al diseño, **las acciones de asistencia técnica de la OIT tienen en su conjunto buena consistencia lógica**, incluyen las actividades necesarias y suficientes para lograr los productos, y éstos han estado adecuadamente conectados con la consecución de los resultados propuestos. La OIT aporta a los socios nacionales capacidades para mejorar la relevancia, consistencia lógica y orientación hacia resultados de los proyectos, aspecto que podría ser mejorado en los proyectos con financiamiento nacional. **En aquellos países en los que la asistencia técnica está conectada con los PTDP o con agendas de política sectoriales, la consistencia lógica de los proyectos tiene mayor solidez.**

En cuanto al seguimiento de la agenda de cooperación de OIT en los países, hay un **déficit en cuanto a mecanismos tripartitos de seguimiento a la asistencia técnica de OIT**. Son pocos los países en los que se cuentan con instancias tripartitas de ámbito nacional que hagan seguimiento a la cooperación de la OIT de forma sistemática. El poco éxito de OIT para promover este tipo de espacios parece ser consecuencia de la fragilidad del diálogo social, insuficiente liderazgo sostenido por parte de la OIT para promover este tipo de espacio, pocos incentivos para los especialistas de los ETD para fomentar el seguimiento tripartito a sus actividades de asistencia técnica, y la sobrecarga que supone para oficinas subregionales que atienden a un alto número de países.

Los **proyectos con fondos XBTC** son los que cuentan con los **mecanismos de seguimiento y evaluación más funcionales**, que operan fundamentalmente para la rendición de cuentas a los donantes y hacia lo interno de la OIT, y en menor medida para rendir cuentas a los mandantes a nivel nacional. Los **fondos de RBSA y RBTC tienen sistemas de seguimiento y evaluación insuficientes para proporcionar y documentar evidencias sustantivas de avance hacia los resultados**. En el caso de los **PTDP**, **hay una falta generalizada**, con pocas excepciones, de mecanismos sólidos de **seguimiento tripartito**.

En cuanto a los recursos para la implementación de la asistencia técnica, los fondos procedentes de XBTC y RBSA han sido de manera general suficientes para las respectivas acciones de cooperación. Por el contrario, los PTDP tienden a enfrentar importantes brechas de recursos para su implementación. En general, la OIT no ha incluido en la elaboración de los PTDP un plan de financiación que identifique las necesidades presupuestarias y las fuentes de los recursos.

La **asistencia técnica de la OIT es reconocida** en su conjunto y a través de las distintas modalidades de implementación, como una cooperación con **buen nivel de efectividad**. En el período analizado se han logrado buenos resultados –siempre con diferencias entre los países– en los 10 resultados del programa y presupuesto de la OIT.

Uno de los pilares de la acción de la OIT lo ha constituido el fortalecimiento del diálogo social que ha sido un eje transversal en la asistencia técnica brindada y un valor añadido propio de la OIT. La asistencia técnica de la OIT ha sido una contribución sustancial para impulsar tanto los espacios tripartitos para impulsar políticas públicas en múltiples áreas. La efectividad de la OIT para el fortalecimiento de los espacios de diálogo social centrados en la resolución de conflictos laborales específicos ha sido por el contrario más irregular, debido al contexto más complicado de operación de estos espacios.

Es fundamental en los procesos de asistencia técnica que promueve **aseguren un acompañamiento técnico sostenido de medio y largo plazo (3 a 5 años incluso mayores) por la duración de los ciclos de reforma de políticas y consolidación de capacidades**. A este respecto hay diferencias entre el potencial de las distintas modalidades de implementación. Los **fondos de XBTC** destacan por su mayor capacidad para mantener este tipo de procesos con **recursos significativos durante plazos medios**. Por su parte, los **RBSA y RBTC son instrumentos más flexibles, pero de alcance más limitado** por el bajo volumen de recursos que manejan. Los mayores grados de eficacia se logran mediante la combinación de fondos XBTC y RBSA, al combinar las fortalezas de volumen de fondos y duración de los XBTC de la flexibilidad para adaptarse al contexto en los RBSA.

La **OIT es considerada por los mandantes como un ejecutor eficiente que aporta el valor del respaldo tripartito a su cooperación**, que sin embargo disminuye en los proyectos con financiamiento nacional, en los que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen menor incidencia.

En cuanto a la eficacia de los PTDP, se han encontrado marcadas diferencias en cuanto al grado de implementación y el avance en el logro de resultados. Si bien en países como Argentina y varios países del Caribe el grado de implementación ha sido alto, en un buen número de otros casos, que incluyen Haití, Panamá, Paraguay y varios países del Caribe el **grado de implementación de los PTDP ha sido sumamente bajo.**

Varios factores lo explican. Hay **insuficiente compromiso político práctico con los PTDP por parte de los mandantes**, que se acentúa en contexto de frágil diálogo social. Por otro lado la **OIT ejerce poco liderazgo para promover su implementación**, el **débil sustento presupuestario**, la **insuficiente apropiación del instrumento PTDP por los ETD**, y la **desconexión práctica entre los PTDP y la programación de los ETD.**

En cuanto a la capacidad de la OIT para responder a factores contextuales, ha variado según las modalidades de implementación y el grado de complejidad de las condiciones institucionales y políticas de los países. **En países con grandes brechas de capacidad institucional, la asistencia técnica de la OIT tiene grandes dificultades para superar estas barreras y producir resultados**, en buena medida por las propias dificultades del contexto. En países con grados de institucionalidad relativamente consolidados, muchos de los factores que previsiblemente influyen han sido identificados fruto de la experiencia de cooperación de la OIT y se cuenta con estrategias “rutinarias” de respuesta. Este tipo de mecanismos de respuesta es más estructurado en el caso de los proyectos de XBTC.

La **estructura de gestión actual de la OIT supone una limitación para aquellos países que no cuentan con la presencia de un ETD permanente**, pues en su práctica totalidad el personal en estos casos depende de fuentes de cooperación, lo cual impone severas limitaciones para mantener una estructura de personal técnico estable. Esta debilidad de la estructura de gestión en los países se acentúa en los casos de oficinas subregionales que tienen a su cargo un alto número de países. Las estrategias puestas en marcha por la OIT para tener presencia nacional han sido medianamente efectivas, pero no suficientes para eliminar las debilidades estructurales.

Si bien los sistemas de seguimiento y evaluación de la OIT están reforzando la orientación hacia la medición del impacto, todavía tiene importantes brechas en la generación de información y aprendizaje, particularmente para los PTDP y fondos de RBSA.

La OIT muestra mayores capacidades para lograr impactos mediante su asistencia técnica en aquellos países que cuentan con institucionalidad laboral más consolidada y un contexto político y de relaciones entre los mandantes más estables. La existencia de un diálogo social saludable es un factor particularmente relevante para el logro de impactos duraderos en términos de implementación de políticas y utilización de las capacidades institucionales. Por otro lado, la OIT muestra buenas capacidades para asistir a los mandantes a lograr impactos relevantes a través de los mecanismos tripartitos creados ad-hoc para abordar temas críticos específicos.

Son varios los factores de tipo estructural que suponen los principales obstáculos para el logro de impactos de la asistencia técnica de la OIT. Uno de ellos es la pérdida de capacidad de influencia de la OIT en las instituciones y Poderes de Estado cuando se sale de la órbita de las instituciones laborales. Otro reto importante para lograr mayores impactos es el de identificar formas más creativas de abordar las causas estructurales recurrentes de la debilidad institucional. Todo ello plantea en su conjunto a la OIT el reto de lograr dar un paso aun mayor desde una asistencia técnica centrada en el fortalecimiento institucional hacia unos procesos más sostenidos de acompañamiento de políticas, que requieren mayor articulación entre las distintas modalidades de implementación, y la acción concertada con los mandantes.

Todavía persiste en la asistencia técnica de la OIT una tendencia a enfocarse más en la entrega de productos que en la consecución de impactos a largo plazo, que es observable tanto en la XBTC como la RBSA y RBTC, como en el propio enfoque de los especialistas de la ETD. Este reto es particularmente relevante para el caso de los proyectos con fondos nacionales dada la tendencia a que aumenten su peso en la cartera de cooperación de OIT. La débil cultura institucional de medición del impacto de

políticas públicas supone un riesgo para la rendición de cuentas y el aprendizaje sobre los impactos de la contribución de la OIT, a la vez que abre una oportunidad en la que la OIT puede mejorar las capacidades de los países para la evaluación de impacto.

En su conjunto, la asistencia técnica de la OIT tiene un buen nivel de sostenibilidad, si bien existen significativas diferencias en cuanto a la capacidad de las diferentes modalidades de implementación. El **mantenimiento de las capacidades institucionales** de los mandantes una vez finalizada la cooperación es uno de los **elementos críticos para la sostenibilidad de la asistencia técnica de OIT**. Los proyectos de XBTC con fondos de cooperación internacional, por su monto y mayor duración, presentan ventajas sobre los fondos de RBSA y RBTC para fomentar procesos continuados que generan mayor sostenibilidad. El factor de duración supone asimismo una desventaja para la sostenibilidad en el caso de los proyectos de XBTC con fondos nacionales, por su corta duración. La **debilidad para la sostenibilidad originada por la corta duración de ciertas modalidades de implementación podría ser contrarrestada por instrumentos como los PTDP que proporcionasen una estrategia de largo plazo que articulase las distintas fuentes de cooperación**.

La OIT ha adoptado enfoques altamente efectivos para el desarrollo de capacidades dentro de las instituciones receptoras para la continuidad de los resultados. Sin embargo, el éxito de estos modelos ha encontrado limitaciones cuando las instituciones no han podido asegurar los medios técnicos, humanos y financieros necesarios para dar continuidad a estos sistemas. En este sentido, la cooperación técnica de OIT tiende a sobrevalorar las capacidades de sostenibilidad de los mandantes. La fragilidad del diálogo social compromete de forma importante la sostenibilidad de los resultados de la cooperación. En este sentido, cobra plena relevancia la promoción del diálogo social que incluye de forma directa o transversal la asistencia técnica de la OIT. El impulso por parte de OIT a procesos de definición de políticas y estrategias de largo plazo mediante el consenso tripartito se revela como un elemento potente para estimular el compromiso político necesario para la sostenibilidad. En este sentido, los PTDP como procesos de generación de consensos tripartitos para establecer objetivos de política en trabajo decente tienen un buen valor añadido. Las estrategias de sostenibilidad y transferencia tienen muy poco peso en el diseño y la implementación de los proyectos.

En cuanto a la sostenibilidad de las capacidades de OIT para proporcionar asistencia técnica a los países, la alta dependencia de los fondos de cooperación técnica de las estructuras nacionales de OIT supone una seria amenaza, al imposibilitar la estabilidad del personal y un organigrama equilibrado. Una posible ventana de oportunidad para asegurar equipos nacionales estables la ofrece la cooperación técnica de fondos nacionales, para lo cual será necesario que tengan entidad y continuidad suficiente para el mantenimiento de una estructura nacional, superar su naturaleza de corto plazo, y contar con modelos de gobernanza de estos fondos que garanticen la independencia y autoridad de las oficinas nacionales de OIT.

Recomendaciones

R1. Mejorar la participación tripartita en el diseño, seguimiento y evaluación de la cooperación técnica, en particular la de fuentes nacionales.

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|--|-----------|-------------------------|----------------------------|
| Director Regional, Unidad de Programación | Alta | Medio (6 meses) | Baja |

Se recomienda a la Dirección de la OR que, con apoyo de la Unidad de Programación, y tomando como base las directrices sobre cooperación técnica de OIT, defina los lineamientos para la participación tripartita en todo el ciclo de la asistencia técnica, de manera que se asegure la participación de los mandantes en el diseño, seguimiento y evaluación de la asistencia técnica que abarque todas las modalidades de implementación, tanto la implementada a través de XBTC como mediante RBSA y RBTC. Estos lineamientos deberán abarcar asimismo los proyectos con financiamiento nacional, de manera que éstos estén basados lo más posible en ejercicios de planificación estratégica que

involucren a todos los mandantes, y su monitoreo y evaluación cuente con participación tripartita. Se recomienda a la OIT promover ante las instituciones públicas que los convenios marco y/o específicos para proyectos de asistencia técnica con fondos nacionales incluyan en sus términos de referencia la participación tripartita en el diseño, monitoreo y evaluación.

R2. Reforzar los mecanismos de seguimiento y evaluación tripartita a la asistencia técnica de OIT

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|--|-----------|-------------------------|----------------------------|
| Director Regional, Directores regionales y nacionales | Alta | Medio (6 meses) | Baja |

Se recomienda impulsar mecanismos nacionales tripartitos de seguimiento al conjunto de la asistencia técnica de OIT, incluyendo todas las modalidades e implementación. Para ello se recomienda hacer una revisión de buenas prácticas a nivel de la región en cuanto a modelos de seguimiento tripartito a la agenda de cooperación de OIT que sirva de base para definir los mecanismos e instancias más adecuadas en cada país. Se recomienda que estos mecanismos estén vinculados a las instancias tripartitas de ámbito nacional relevantes existentes en cada país, y que incluyan medidas para su fortalecimiento. Asimismo se recomienda poner en marcha acciones de mejora de las capacidades de los mandantes sobre los métodos de planificación, seguimiento y evaluación de OIT para lograr una participación efectiva.

R3. Mejorar la armonización de la programación de RBSA, RBTC y XBTC

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|--|-----------|-------------------------|----------------------------|
| Director Regional, Unidad de Programación | Alta | Medio (6 meses) | Baja |

Se recomienda revisar el ciclo de programación de los RBSA y RBTC para que los procedimientos de diseño, monitoreo y evaluación de estos fondos aumenten su consistencia con los utilizados en la cooperación XBTC, en línea con lo establecido respecto al proceso de programación de los fondos RBSA por la minuta de OIT PROG/PB 16/17 2-8 y su anexo.

Se recomienda que la asistencia técnica de RBSA incluya un proceso de reportes técnicos de avance con periodicidad regular (al menos un reporte anual y mayor periodicidad para acciones de especial importancia estratégica) a ser elaborados por los especialistas pertinentes en cada caso, que den cuenta de los productos realizados, progreso hacia los resultados, obstáculos encontrados y ajustes a las estrategias.

Los procesos de diseño, seguimiento y reporte de los fondos de RBSA y RBTC podrían estar agrupados por CPO, pero permitiendo a la vez individualizar a cada uno de ellos. Estos reportes de avances serían un insumo para la elaboración de los Informes de Implementación bienales.

R4. Mejorar las estrategias de sostenibilidad de la asistencia técnica

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|--|-----------|-------------------------|----------------------------|
| Director Regional, Unidad de Programación | Media | Medio (6 meses) | Baja |

Se recomienda reforzar las estrategias de sostenibilidad y procesos de salida en las actividades de asistencia técnica, sobre todo en aquellas acciones de cooperación dirigidas al desarrollo o fortalecimiento de estructuras institucionales o tripartitas que deben continuar operando o prestando servicios de manera permanente a la finalización de la asistencia técnica. Para ello, se recomienda que el diseño de las acciones de asistencia técnica incluya un análisis de sostenibilidad que sirva de base

para la elaboración de estrategias de transferencia y salida como parte del diseño de los proyectos. Se recomienda llevar a cabo este análisis en estrecho diálogo con los actores tripartitos durante el diseño de la asistencia técnica.

Las metodologías que usa la OIT para las acciones de XBTC tienen buen potencial para ser adaptadas para su uso en RBSA y RBTC. Como mínimo, las estrategias deberían incluir un plan de trabajo para la transferencia a las contrapartes correspondientes, especifiquen las responsabilidades que éstas deben asumir y el cronograma de transferencia. Se recomienda que el seguimiento a la estrategia de salida sea incluida dentro del sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos, con el fin de poder tomar las acciones correctivas necesarias. Teniendo en cuenta que los fondos de RBTC son limitados y es difícil por tanto asegurar sostenibilidad si se dividen en múltiples acciones, se recomienda utilizarlos en acciones de cierta escala, bien concentrándolos en un reducido número de CPOs con resultados de más impacto y sostenibilidad, o dirigiéndolos a complementar acciones impulsadas con fondos XBTC o RBSA.

Se recomienda desarrollar las capacidades de los especialistas de las oficinas de OIT sobre análisis de sostenibilidad y estrategias de salida, así como mayor integración con las unidades de programación y evaluación para la implementación de estrategias de sostenibilidad.

En el caso de los proyectos con financiamiento de fondos nacionales, que en su mayoría incluyen componentes de mejora de capacidades institucionales, se recomienda dar prioridad a la definición de las estrategias de sostenibilidad. Se recomienda que los compromisos a asumir por la OIT y las contrapartes en los procesos de transferencia sean incluidos en los acuerdos de cooperación correspondientes.

R5. Someter los fondos RBSA y RBTC a un nivel similar de evaluación que los XBTC

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|--|-----------|-------------------------|--|
| Director Regional, Unidad de Programación, EVAL | Media | Largo (12 meses) | Media, implicaría asignación de recursos para evaluación |

Se recomienda analizar las vías para incluir en el ciclo de ejecución de los RBSA y RBTC la realización de evaluaciones que permitan proporcionar una rendición cuentas sobre su contribución a la obtención de resultados de OIT en los países y la generación de aprendizajes a un nivel similar a la asistencia técnica con fuentes de XBTC.

Una posible vía para financiar estas evaluaciones podría ser la aplicación de reglas presupuestarias similares a las que aplican para las evaluaciones de XBTC, si bien adecuadas a los montos significativamente menores de estas modalidades de implementación. Se recomienda considerar evaluaciones que agrupen varias acciones RBSA Y RBTC mediante evaluaciones tipo clúster y/o temáticas (en un mismo país o en varios países), que además de implicar menores costes unitarios por acción permitirían extraer aprendizajes más transversales.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LOS PTDP

R6. Ejercicios de relanzamiento de los PTDP que se encuentran inactivos (i.e. Haití, Panamá, Paraguay)

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|---|-----------|-------------------------|---|
| Directores subregionales, especialistas y puntos focales en los países respectivos | Alta | Largo (6 meses) | Implicaría recursos para organizar las consultas nacionales |

Se recomienda realizar un ejercicio a nivel regional para el relanzamiento de los PTDP vigentes que están sin implementación, como el caso de Haití, Panamá y Paraguay, que debería incluir al menos los siguientes pasos:

- Un ejercicio en cada país, que combine consultas individuales y tripartitas según se adecúe a cada contexto nacional, conducido por la OSR, unidad de programación y los especialistas correspondientes, dirigido a validar con los mandantes la viabilidad y valor estratégico de la reactivación del PTDP.
- Una revisión del contenido del PTDP para focalizarlo en un número viable de las prioridades más relevantes para los mandantes con objetivos a medio y largo plazo. Esta focalización deberá tener en cuenta la agenda de compromisos tripartitos existentes en cada país, así como la continuidad de procesos ya impulsados entre ellos los que han sido apoyados con asistencia técnica de la OIT.
- Un análisis de la capacidad de movilizar recursos técnicos y financieros tanto por la OIT como por los actores nacionales. Con base en este análisis se fijarán metas realistas para las prioridades seleccionadas.
- Un plan de implementación con una definición clara de las responsabilidades a asumir por cada mandante. Se recomienda que la planificación permita la suficiente flexibilidad para combinar la respuesta a demandas coyunturales y absorber los cambios en el contexto, a la vez que mantiene el foco en los objetivos de largo plazo.
- Una actualización de los acuerdos tripartitos para los PTDP firmados entre los mandantes y la OIT para reflejar los ajustes.

R7. Mecanismo sistemático para asegurar que los PTDP se mantienen actualizados y vigentes

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|---------------------------------------|-----------|-------------------------|----------------------------|
| Directores subregionales, EVAL | Media | Largo (6 meses) | Baja |

Se recomienda revisar el proceso de programación de los PTDP para que se incluya, como parte del sistema de seguimiento y evaluación, un ejercicio tripartito de revisión periódica centrada, junto con la revisión de los avances, en analizar los cambios en el contexto nacional y las prioridades de los mandantes para hacer los ajustes necesarios a la estrategia de los PTDP y adaptarla a los cambios en el contexto. Este ejercicio puede realizarse en el marco de las Revisiones del Programa País (*Country Programme Reviews, CPR*) y complementar sus resultados cuando sea pertinente. Este ejercicio debería tener una periodicidad adaptada a las condiciones del país, con mayor frecuencia en aquellos países con mayor inestabilidad las relaciones tripartitas o contextos políticos más frágiles.

R8. Asegurar el funcionamiento activo de los comités tripartitos de seguimiento de los PTDP

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|----------------------------------|-----------|-------------------------|----------------------------|
| Directores subregionales, | Alta | Medio (6 meses) | Baja |

Se recomienda en los países en los que hay PTDP en marcha que se promueva la activación de los comités tripartitos de seguimiento a los PTDPs. Se recomienda que la OSR correspondiente inicie un proceso de trabajo con los mandantes tripartitos –como parte de la revisión del PTDP si es el caso (ver recomendación 7)- para identificar la instancia y modelo de funcionamiento más pertinente. Se recomienda que el comité tripartito de seguimiento a los PTDP forme parte del mecanismo de seguimiento de la cooperación de la OIT (ver recomendación 2) y que en todo caso quede anclado en los espacios de diálogo social tripartitos existentes en el país.

Se recomienda que este comité se dote de procedimientos de funcionamientos claros y transparentes, que incluya las responsabilidades de cada uno de los mandantes para su funcionamiento.

R9. Designación de puntos focales para los PTDP en países estratégicos

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|----------------------------------|-----------|-------------------------|---|
| Directores subregionales, | Media | Largo (12 meses) | Alta: Implicaría recursos para creación de nuevos puestos |

Se recomienda asignar puntos focales basados en los países para la coordinación de la implementación de los PTDP que asegure la capacidad de la OIT para mantener un seguimiento cercano a los avances, tener respuesta rápida ante los cambios en el contexto y reforzar el vínculo con el MANUD y con las agencias del Sistema de NNUU y cooperantes internacionales. La modalidad para la asignación de estos puntos focales deberá ser flexible y adaptada a la presencia de OIT en el país y los medios que cuente para financiar al personal. Si bien los recursos para este tipo de puestos proceden en su mayoría de la cooperación técnica, se recomienda que la OR promueva ante la Sede la asignación de puntos focales de presupuesto regular, en el marco de la descentralización hacia el terreno promovida por la reforma de las Operaciones y Estructura en el Terreno (*Field Operations and Structure*) que lleva a cabo la OIT.

R10. Mejorar coherencia de los PTDP y la programación de la oficina

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|--|-----------|-------------------------|----------------------------|
| Director Regional, Directores subregionales, Unidad de Programación | Alta | Medio (6 meses) | Baja |

Se recomienda que la Unidad de Programación revise los procedimientos de programación de las oficinas, incluyendo los formatos y guías para la programación, seguimiento y reporte, para asegurar que la programación de los CPOs están mejor alineados con los PTDP en los países que cuentan con éste, y responden estratégicamente a las prioridades y plan de trabajo definido por el PTDP. Se recomienda que la Unidad de Programación mejore las capacidades de los especialistas en planificación estratégica para reforzar la coherencia entre los resultados del PTDP y los CPOs durante todo el ciclo de programación. Se recomienda que la asignación de fondos de RBSA y RBTC otorgue mayor peso a la coherencia y articulación con el PTDP y se oriente principalmente a acciones que demuestren un valor añadido claro, respaldado tripartitamente, para contribuir a los resultados de los PTDP.

Lecciones aprendidas

LA 1. Un PTDP que defina los objetivos estratégicos pero deje abierto el rango de las acciones para lograrlos permite un mayor grado de flexibilidad para adaptar las acciones de cooperación a los cambios del contexto., en un ambiente de relaciones tripartitas frágil y poco estable, un PTDP con un plan de implementación detallado puede ser un instrumento demasiado rígido.

Sin embargo, aunque la flexibilidad en el contenido e implementación del PTDP permite mayor adaptación de respuesta a corto plazo, implica el riesgo de diluir la visión estratégica y limitar el impacto a medio y largo plazo.

LA 2. La existencia de una estrategia de país consensuada tripartitamente en materia de trabajo decente que guíe la cooperación técnica de OIT con objetivos a medio y largo plazo, y fortalezca la coherencia y las sinergias entre proyectos es esencial para asegurar la efectividad y aumentar las posibilidades de mayor impacto y sostenibilidad.

Buenas prácticas

BP 1. La combinación de recursos de cooperación XBTC, RBSA y RBTC para hacer un trabajo de “abajo hacia arriba” en la construcción de políticas facilita un efecto multiplicador hacia la incidencia a nivel nacional. Trabajar primero a nivel local proporciona un ámbito más abarcable, tener mayor capacidad de incidencia, ganar experiencia práctica sobre cómo abordar los desafíos de trabajo decente y el

desarrollo e implementación de políticas, mostrar casos concretos sobre cómo incluir el trabajo decente en políticas.

BP2. La elaboración de estrategias sectoriales, como el proceso de mejora del sistema de formación técnica en Panamá, que siguió un proceso de consultas con las instituciones públicas que forman parte del sistema de formación técnica y empleo (MITRADEL, MEDUCA, INADEH) permitió obtener un producto altamente valorado por las instituciones. La facilitación de ACTRAV y ACTEMP de las consultas posteriores con las organizaciones de trabajadores y empleadores hizo posible que éstas focalizasen sus aportes sobre una propuesta con base técnica y ayudó a generar el consenso tripartito necesario.

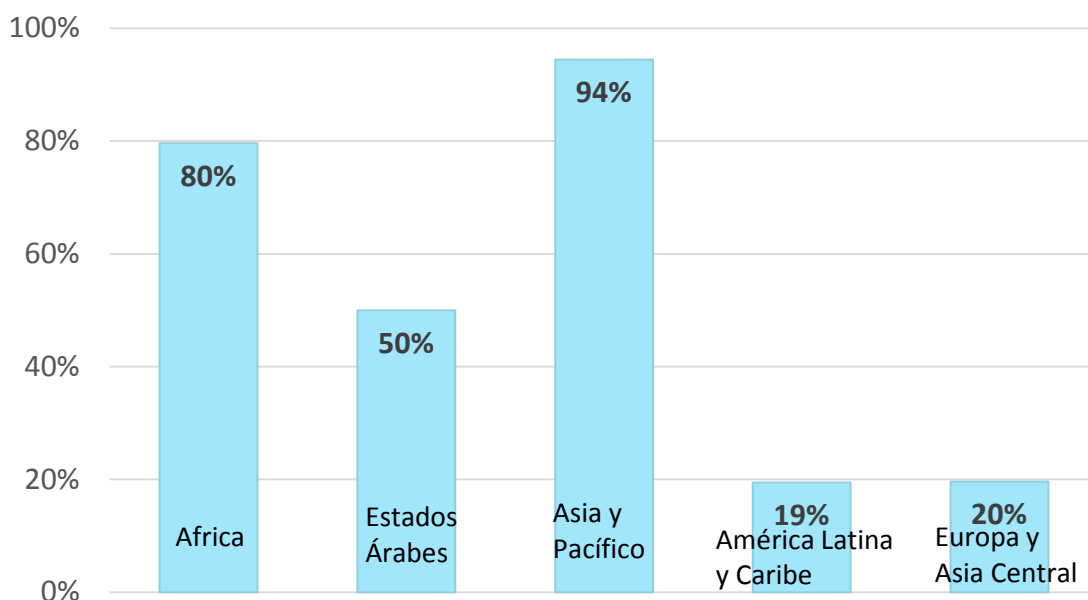
BP3. Disponer de un punto focal en el país es clave para la efectividad y continuidad de las acciones, especialmente en contextos de países frágiles y alta conflictividad entre los mandantes como Paraguay.

1. Antecedentes de los modelos de implementación de la OIT en la región

1.1. Los PTDP en América Latina y el Caribe

1. Los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) se centran en las prioridades de los mandantes de la OIT-gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, basándose en los principios y normas de la OIT y en los objetivos nacionales de desarrollo. Los PTDP comprenden los compromisos de los mandantes para lograr un avance medible hacia los objetivos de trabajo decente junto con el apoyo que requieren de la OIT para promover dicho objetivo, tanto individualmente como en cooperación con otros aliados del desarrollo. Las Oficinas Subregionales y de País de la OIT son responsables de todo el ciclo de gestión de los PTDP. Por su parte los Equipos de Trabajo Decente (ETD) proporcionan a los mandantes el apoyo de acuerdo a sus necesidades.
2. América Latina y el Caribe es una de las regiones que cuenta con el menor número de Programas de Trabajo Decente por País (PTDP). Del total de 24 países cubiertos por las Oficina Regional (OR), Oficinas Subregionales (OSR) y oficinas nacionales, únicamente 7 tienen en implementación o han finalizado PTDP. A la fecha de evaluación existen PTDP en Panamá, Haití y Costa Rica, y un acuerdo para la firma de un PTDP en Paraguay. Esto sitúa a América Latina y el Caribe como la región con menor porcentaje de países con PTDP.

Ilustración 1. Porcentaje de países con PTDP por Región, Fuente: EVAL



1.2. Los fondos XBTC

3. Los fondos de cooperación técnica extrapresupuestaria (XBTC por sus siglas en inglés) suponen el mayor volumen de los recursos de cooperación que maneja la OIT en la región, con cerca del 86% del total, como muestra la Tabla 1. Si bien en su conjunto, los proyectos de XBTC han abarcado los 10 resultados del programa y presupuesto, existe notables diferencias en

cuanto al volumen de fondos asignados a cada uno de ellos, con cerca del 45% de los recursos dedicados a los resultados 8 (Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo) y 7 (Promoción del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo).

4. Dentro del conjunto de recursos procedentes de XBTC destacan por su creciente peso en el portafolio de la OIT en la región los proyectos financiados mediante *Direct Trust Funds* (en adelante fondos nacionales¹). En este tipo de proyectos el liderazgo en el diseño lo ejercen las instituciones públicas que aportan los fondos y son generalmente a su vez receptoras de la asistencia técnica. La mayoría de los proyectos son con los ministerios de trabajo, seguidos de los Institutos de formación profesional, si bien la OIT está comenzando a trabajar con otras instituciones con competencias relacionadas con el empleo, como el Ministerio de Ciencia y Tecnología de Colombia, en algunos casos con proyectos de montos muy significativos².
5. Los proyectos con fondos nacionales están teniendo una importancia creciente: En 2014, suponían 4 proyectos por un total de 277,000 USD, que en 2017 aumentaron a 24 proyectos por un total de 9.660,434 USD³.

Tabla 1. Presupuesto de cooperación técnica por resultado del Programa y Presupuesto para el periodo 2014-2017 (millones de USD)⁴ en la región de América Latina y el Caribe

| Resultado del Programa y Presupuesto | RBSA | XBTC⁵ | Total |
|--|-------------|-------------------------|--------------|
| Resultado 1: Más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes | 1.63 | 16.15 | 17.78 |
| Resultado 2: Ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo | 0.66 | 10.63 | 11.29 |
| Resultado 3: Establecimiento y extensión de los pisos de protección social | 1.00 | 3.07 | 4.07 |
| Resultado 4: Promoción de empresas sostenibles | 1.89 | 7.18 | 9.07 |
| Resultado 5: Trabajo decente en la economía rural | 0.74 | 1.58 | 2.32 |
| Resultado 6: Formalización de la economía informal | 2.2 | 0.89 | 3.09 |
| Resultado 7: Promoción del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo | 0.73 | 14.91 | 15.64 |
| Resultado 8: Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo | 0.37 | 29.12 | 29.49 |
| Resultado 9: Promoción de políticas equitativas y eficaces en materia de migraciones laborales | 1.19 | 0.61 | 1.8 |
| Resultado 10: Organizaciones de empleadores y de trabajadores fuertes y representativas | 1.15 | 4.5 | 5.65 |

¹ En este informe, se utiliza el término de “fondos nacionales” para referirse a los fondos que OIT denomina “Direct Trust Funds”, que se refiere a cooperación con los Estados miembros que otorgan a la OIT recursos financieros para proporcionar asistencia técnica en sus propios territorios, adicionales a la asistencia regular que la OIT puede proporcionar con su presupuesto regular. Esta es la vía principal para canalizar la movilización de recursos a nivel nacional. Fuente de la definición: ILO Development Cooperation Dashboard – Glossary, <http://www.ilo.org/DevelopmentCooperationDashboard/documentation/glossary.pdf?v2>

² En Colombia la OIT ha recibido fondos por 13.7 millones de USD para un proyecto de fortalecimiento del talento humano para la industria de Tecnologías de la Información (COL/17/02/COL). Este monto representa el 70% de los fondos de origen nacional que maneja la OIT en el país.

³ Fuente: Elaboración propia con datos del ILO Cooperation Dashboard <http://www.ilo.org/DevelopmentCooperationDashboard/#bvs2x6t>

⁴ Fuente: elaboración propia a partir de datos del ILO Development Cooperation Dashboard. <http://www.ilo.org/DevelopmentCooperationDashboard/#bvs2x6t>

⁵

| | | | |
|--------------|-------------|--------------|---------------|
| Total | 14.3 | 85.87 | 100.17 |
|--------------|-------------|--------------|---------------|

1.3. Los fondos RBSA y RBTC

6. La Cuenta Suplementaria del Presupuesto Regular (RBSA) es una modalidad de financiamiento basada en contribuciones voluntarias no preasignadas, proporcionadas por los socios para el desarrollo de la OIT con la finalidad de apoyar las actividades de cooperación de la OIT. Complementan de esta manera a los Recursos Regulares de Cooperación Técnica (RBTC) y a los XBTC. El peso de los RBSA en el conjunto de la cooperación de OIT en la región de América Latina y el Caribe es significativo (14% del total), pero está lejos de alcanzar el volumen de la cooperación XBTC. De todas las fuentes de cooperación, los RBSA son los que tienen una distribución más uniforme entre los 10 objetivos del Programa y Presupuesto.
7. Se han encontrado dos tipos de enfoques para el uso de los RBSA, que pueden coexistir en un mismo país. Uno es el de complementar acciones financiadas por otras fuentes de XBTC, reforzando ciertos componentes, cubriendo etapas preparatorias o entre sucesivos proyectos. Ejemplo de este tipo son el RBSA COL 154 de refuerzo del sistema de administración del trabajo e inspección en conformidad con las NIT que se ejecutó en paralelo con el proyecto COL/11/04/USA de promoción del cumplimiento de las NIT en Colombia. En Paraguay el RBSA PRY 201 de apoyo al fortalecimiento de las capacidades de inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTESS) ejecutado en el período 2014-2015 tuvo su continuidad en el proyecto PAR/14/51/PAR de fortalecimiento de la Administración Laboral del MTESS. El otro enfoque de uso de los RBSA es el de atender vacíos estratégicos que no están cubiertos con otras fuentes de recursos. Tal es el caso por ejemplo del RBSA para la revisión tripartita del Código de trabajo en Haití, o el COL 201 para la elaboración de políticas y programas de promoción del trabajo decente en la economía rural de Colombia.

2. Antecedentes de la evaluación y metodología

Objetivos y alcance

8. Se trata de una evaluación independiente cuyo propósito es identificar los factores que explicarían que en América Latina y el Caribe, en comparación a otras regiones, haya un número reducido de PTDP aprobados y en implementación, los cuellos de botella para cumplir cada requerimiento de la herramienta PTDP a nivel de diseño, implementación, seguimiento y evaluación, y los logros alcanzados en el cumplimiento de la Agenda de Trabajo Decente y la contribución de la OIT en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con este instrumento de asistencia técnica de OIT⁶ y con los modelos programáticos ad hoc de implementación. El modelo de implementación consiste en instrumentos de provisión de la asistencia técnica (AT) de la OIT al país mediante las fuentes de presupuesto regular y de cooperación técnica.
9. Los clientes externos de la evaluación son: los mandantes de la OIT, los socios en la ejecución del PTDP y la asistencia técnica de OIT, y las Agencias de las Naciones Unidas en los países. Los clientes internos son los ETD, Oficinas Subregionales y Naciones, y la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, las Unidades de Programación en la Región y EVAL.
10. La evaluación ha seguido las normas y estándares de evaluación de las UN, tal como están por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG por sus siglas en inglés), así como las guías éticas de UNEG relativas a la independencia de la evaluación.
11. La metodología utilizada se ha basado en el enfoque de Gestión Basada en Resultados (GBR) y ha examinado los criterios de relevancia de los modelos de implementación de OIT; validez y

⁶ Si bien la evaluación toma como objeto de análisis los PTDP, no se examina en profundidad si el grado en que estos PTDP han seguido los procedimientos de diseño, implementación y monitoreo que exige OIT/PROGRAM.

coherencia de su diseño; avance y la eficacia de los modelos de implementación; eficacia de las estructuras de gestión; y orientación hacia el impacto y la sostenibilidad. La matriz de evaluación se puede consultar en el Anexo 4.

12. La evaluación ha abarcado los modelos de implementación en la región de América Latina y el Caribe si bien ha tenido más énfasis en la revisión a profundidad de los modelos de las Oficinas de Colombia y Paraguay, así como en la cooperación técnica y PTDP de Haití y Panamá. La evaluación ha abarcado el período 2014-2017, que comprende los dos últimos bienios de programación de OIT.
13. Para los estudios de caso nacionales se seleccionó una muestra de las distintas modalidades de implementación, elegida con base a la existencia de documentación, la representatividad de las acciones del portafolio de cooperación, su entidad y peso estratégico y la inclusión de las principales fuentes de financiamiento.
14. La evaluación ha utilizado un enfoque mixto cualitativo y cuantitativo, si bien con un gran peso de los métodos cualitativos, por sus fortalezas para capturar, describir y explicar procesos institucionales y políticos complejos.
15. La revisión documental incluyó dos niveles de documentación. El primero comprendió los documentos programáticos y financieros de OIT en las respectivas modalidades de implementación (RBSA, RBTC y XBTC) y de los PTDP. El segundo nivel estuvo constituido por los documentos de política relevantes en cada país: políticas, legislación, acuerdos tripartitos, y otros documentos relevantes de cada mandante. En el anexo 8 se puede ver la documentación consultada.
16. Las entrevistas con informantes clave abarcaron a los mandantes en los cuatro países estudios de caso, así como a los especialistas de los Equipos de Trabajo Decente (ETD), unidades de programación, y directores de las Oficinas Subregionales de OIT para Centroamérica, Cono Sur, y Países Andinos, y la Oficina Regional. La lista de personas entrevistadas puede consultarse en el Anexo 8.
17. El trabajo de campo de la evaluación fue realizado entre Julio y Agosto de 2017, e incluyó vistas del evaluador líder a Colombia, Panamá y Paraguay⁷, y de la evaluadora nacional a Haití. Las misiones de evaluación incluyeron talleres tripartitos para la devolución preliminar de resultados en Haití y Panamá.
18. La elaboración del informe de evaluación comprendió dos etapas. En una primera se elaboraron informes nacionales para cada uno de los cuatro países estudios de caso, que se incluyen en informes separados. En una segunda etapa se elaboró el informe de evaluación regional, que incluye los resultados de los estudios de caso junto con las fuentes de información nacionales y regionales.
19. La evaluación ha encontrado varias limitaciones. Desde el punto de vista de la metodología utilizada, la principal limitación es la menor validez externa, esto es, la capacidad de generalizar los resultados, inherente a los métodos cualitativos utilizados. La estrategia para reforzar la validez se ha basado en la triangulación de múltiples fuentes de información y la triangulación de informantes. Las fuentes documentales fueron utilizadas para dar precisión a la información proporcionada por las entrevistas. Por otro lado, se cruzó la información proporcionada por distintos informantes para identificar puntos de acuerdo y posibles diferencias.
20. Otra limitación importante ha sido la heterogeneidad en las fuentes de información para las distintas modalidades de implementación. Los proyectos de XBTC cuentan con un alto nivel de documentación sobre todo de su ciclo de ejecución. Por el contrario, la documentación de las modalidades de RBSA y RBTC es mucho menor, particularmente en lo concerniente a seguimiento y evaluación. Ello ha limitado la profundidad del análisis para estas modalidades, según se comenta en los apartados pertinentes del informe.

⁷ En las misiones a Colombia y Paraguay participó la Oficial Regional de Evaluación de OIT

3. Principales hallazgos

3.1. 5.1. Relevancia

Pertinencia con las prioridades nacionales

21. Se ha encontrado un amplio consenso entre los mandantes, coincidente asimismo con los hallazgos de las evaluaciones consultadas respecto a la buena articulación de la asistencia técnica de la OIT ¿con? las políticas nacionales relativas al mundo del trabajo. En todos los casos analizados, la acción de la OIT se encuadra en los objetivos de trabajo decente de las políticas nacionales y de los marcos legales nacionales. De hecho, en el foco principal de las acciones de cooperación técnica están directamente dirigidas a apoyar su implementación, tales como las hojas de ruta sobre trabajo infantil, políticas de empleo y formación técnica, cumplimiento de las NIT, políticas de empleo juvenil y de eliminación del trabajo forzoso, entre otras.
22. En los países en los que hay una agenda directa o indirectamente derivada de las observaciones de los órganos de control de OIT, la asistencia técnica de OIT ha estado también dirigida a apoyar a los mandantes en su implementación. En los casos en que dichas agendas han sido materializadas en acuerdos tripartitos, como en el caso de Colombia, Panamá y Paraguay, la asistencia técnica de la OIT ha sido el principal vehículo para implementarlos. Hay grandes diferencias entre el grado de pertinencia que otorgan los mandantes a esta línea de acción. Mientras que es considerada altamente pertinente por las organizaciones sindicales, las organizaciones de empleadores la consideran de baja prioridad frente a otros retos más relevantes para ellos como son la mejora de la productividad y la competitividad. Por su parte los representantes de las instituciones gubernamentales le conceden a esta línea de acción una alta relevancia, lo cual no siempre conlleva que asuman en la práctica el liderazgo requerido, pues en varios países analizados está pendiente que los gobiernos implementen los compromisos adquiridos en dichos acuerdos tripartitos.
23. Un aspecto destacado de manera común por todos los países analizados es que la asistencia técnica de OIT tiene muy en cuenta, se articula y hace un esfuerzo para fortalecer las instancias de diálogo social tripartitos a nivel nacional y local. Este fortalecimiento a los espacios tripartitos de diálogo social, que está presente en la mayoría de los casos analizados, es considerado por todos los actores como muy pertinente. Sin embargo esto plantea algunos retos pues la fragilidad del diálogo social en muchos países tiene un gran peso en las posibilidades de llevar a la práctica una agenda tripartita de cooperación. Tanto la OIT como los mandantes coinciden –aunque con matices variables según el país– en que como consecuencia una parte de la asistencia técnica de la OIT se enfoca en atender las necesidades individuales de cada mandante por separado en lugar de abordar prioridades consensuadas tripartitamente, incluso en países en los que se adoptado un PTDP que en principio proporciona un marco consensuado tripartito sobre el que estructurar la cooperación técnica de OIT.
24. En cuanto a la pertinencia para cada uno de los mandantes, la acción de la OIT es valorada como altamente pertinente por las instituciones públicas, y en particular los ministerios de trabajo. En buena medida esto es debido a que una importante proporción de la asistencia técnica de OIT está dirigida al fortalecimiento de las instituciones laborales nacionales bien con proyectos dirigidos específicamente para este fin, o incluyendo componentes de fortalecimiento en proyectos que tocan otros temas, enfocándose en brechas de capacidades altamente relevantes. Además, la OIT hace un esfuerzo para atender a los países con mayores necesidades de fortalecimiento de sus instituciones laborales.
25. En lo relativo a la pertinencia para las organizaciones de trabajadores, si bien en su conjunto valoran positivamente la pertinencia del conjunto de la asistencia técnica de OIT, se ha encontrado un criterio coincidente en los países analizados sobre que dicha asistencia no

presta suficiente atención a los temas relativos a la libertad de asociación y negociación colectiva, tema que aducen que ha ido perdiendo relevancia en la agenda de cooperación técnica de OIT. Esta visión es particularmente intensa en países que enfrentan retos particulares en esta materia, como es el caso de Colombia.

26. Respecto a las organizaciones de empleadores, se ha encontrado buena valoración de la pertinencia de la asistencia técnica de OIT, variable según respectivos temas que se trabajan en cada país. Un elemento común a la mayoría de países es que los empleadores consideran que sus prioridades reciben menos atención por parte de OIT que las de gobierno y organizaciones de trabajadores.

Diferencias de pertinencia según modelos de implementación

Pertinencia de XBTC

27. Se ha encontrado una valoración general entre los mandantes, coincidente con los hallazgos de las evaluaciones independientes consultadas, respecto a la adecuada pertinencia general de los proyectos de XBTC respecto a las brechas de trabajo decente y las prioridades de los mandantes en los países. Los recursos procedentes de XBTC se han dirigido en su mayoría para atender vacíos críticos en promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en aspectos tales como trabajo infantil, trabajo forzoso, libertad sindical, y en la implementación de la agendas derivadas de las observaciones de los órganos de control de OIT, como por ejemplo el acuerdo tripartito diálogo social en Paraguay, el acuerdo por la democracia en Colombia, o los acuerdos tripartitos en Panamá.
28. Sin embargo, hay una extendida opinión entre los mandantes y los ETD –aunque variable entre oficinas subregionales- de que la OIT se ha movido en gran medida por aprovechamiento de oportunidades de financiamiento de donantes internacionales y nacionales, lo que ha conducido a acciones que no siempre han sido consideradas por los mandantes en el centro de sus prioridades. Si bien el aprovechamiento de estas oportunidades tiene para OIT un valor estratégico, sobre todo en los proyectos con fondos de gobierno en los que ven una oportunidad de incidir en el desarrollo de políticas públicas, también es reconocido internamente en OIT que implica el riesgo de desviarse de las prioridades más estratégicas de su mandato y de las necesidades nacionales.
29. Además, tanto los funcionarios de OIT como los mandantes coinciden en señalar el gran peso que tienen estos últimos en decidir las áreas a las que va dirigida la cooperación que financian, lo cual no siempre está balanceado respecto a las necesidades nacionales, lo que conduce a áreas sobre financiadas mientras que para otras los países cuentan con muy pocos recursos. Así, las importantes diferencias en cuanto a recursos de cooperación para los distintos resultados del programa y presupuesto que se han encontrado (ver tabla 1.) parecen obedecer más a las preferencias de los donantes que a las decisiones nacionales.
30. Respecto a la pertinencia respecto a objetivos de igualdad de género: se ha encontrado una gran heterogeneidad entre proyectos XBTC. Aquellos que tienen objetivos específicos en principios y derechos fundamentales, y particularmente en discriminación, tienen mayor inclusión de estrategias de promoción de la igualdad. Sin embargo, tal como señalan diversas evaluaciones finales e intermedias, todavía se observa un déficit en la inclusión de la promoción de la igualdad de género en las estrategias de los proyectos XBTC.

Pertinencia de iniciativas con fondos nacionales

31. En el caso específico de la asistencia técnica con fondos nacionales la distribución de los fondos de acuerdo a los resultados del Programa y Presupuesto de OIT refleja las prioridades de mayor interés de los gobiernos. Del conjunto de los 12 países que han contado con proyectos de fondos nacionales en el período de análisis, la creación de empleo es el objetivo que ha recibido más recursos. De los 14,609,930 USD de fondos nacionales recibidos por la OIT en la

región en el período de análisis, el 73%⁸ ha estado destinado al resultado 1 (Más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes). En los estudios de caso, por ejemplo las prioridades gubernamentales en los proyectos de fondos nacionales girado en torno a la implementación de las recomendaciones de la alta comisión de empleo en Panamá, o el Plan Nacional de Desarrollo y Acuerdos de Paz en Colombia.

32. A mucha distancia sigue la inversión de fondos nacionales en el resultado 3 (Establecimiento y extensión de los pisos de protección social) con un 9%. El resto de resultados del Programa y Presupuesto reciben cada uno no más del 5% de la inversión de los fondos nacionales.
33. La capacidad de la OIT para influir en que los proyectos con fondos nacionales⁹ incorpore también las prioridades para empleadores y trabajadores, es variable y depende mucho del contexto del país, por lo que resulta difícil identificar factores generalizables. Del análisis de los estudios de caso se ha encontrado que la OIT ha ejercido influencia para que los proyectos con fondos nacionales incorporen más firmemente la dimensión tripartita y de diálogo social, haciendo las estrategias más concordantes con los principios y derechos fundamentales, como en el caso de Colombia. Este aspecto es reconocido como un valor tanto por las organizaciones de trabajadores y de empleadores como por las instituciones de gobierno.
34. Por otro lado se ha encontrado que en todos los países examinados hay especialistas de OIT que señalan que el creciente peso de la cooperación de fuentes gubernamentales implica riesgos de orientar la cooperación de la oficina hacia las prioridades del gobierno desatendiendo a las de los otros mandantes.

Pertinencia de RBSA

35. Los fondos RBSA son considerados por todos los funcionarios de OIT entrevistados como altamente pertinentes al ser único el instrumento con un volumen de fondos significativo cuyo uso es decidido por las oficinas –dentro de los parámetros de diseño y asignación fijados por OIT-. Ello permite un margen de maniobra para asignarlos a las necesidades más estratégicas en cada país que no ofrece el resto de las modalidades de financiamiento.
36. Para los funcionarios de OIT, los criterios para la asignación de los fondos RBSA son adecuados para enfocar estos fondos hacia brechas no atendidas o para complementar otras acciones de cooperación, lo que facilita que tengan un buen encaje con las necesidades nacionales y la acción de la OIT en los países.
37. Estos dos enfoques en el uso de los RBSA, son igualmente considerados pertinentes por los mandantes. En función del contexto nacional y del tema específico, se tiende a otorgar mayor pertinencia a aquellos RBSA que atienden áreas con más retos o menor atención en el portafolio de cooperación de OIT, como el caso del RBSA PARA apoyo a la reforma tripartita del código de trabajo en Haití, o el RBSA para el fortalecimiento de las capacidades de los mandantes para promover el trabajo decente entre los trabajadores migrantes en Paraguay.
38. En cuanto a la pertinencia respecto a prioridades en igualdad de género, los hallazgos son similares a la XBTC. Exceptuando los RBSA directamente dirigidos a cuestiones de igualdad, se ha encontrado una débil transversalización de la promoción de la igualdad de género en esta modalidad de implementación.

Pertinencia de los PTDP

39. Los PTDP tienen para los mandantes en general una alta relevancia respecto a las prioridades tripartitas. Las evaluaciones de PTDPs examinadas¹⁰ y estudios de caso nacionales con PTDP

⁸ Fuente: elaboración propia a partir de los datos del ILO Cooperation Dashboard. <http://www.ilo.org/DevelopmentCooperationDashboard/#bvs2x6t>

⁹ La OIT ha recibido fondos de gobierno en tres de los países estudio de caso (Colombia, Panamá y Paraguay)

¹⁰

ILO (2015), Independent Evaluation of the ILO's Decent Work Country Programmes, strategies and actions in the Caribbean (2010–2015)

(Haití, Panamá, Paraguay) coinciden en cuanto a la buena adecuación de los objetivos y estrategias de los PTDP con las prioridades tripartitas.

40. Esta alta pertinencia de los PTDP a las prioridades nacionales se atribuye a varias fortalezas en la forma cómo la OIT aborda el diseño de estos programas. En primer lugar los mandantes destacan el alto conocimiento por parte de los funcionarios de OIT de la situación y contexto de los países y los desafíos de trabajo decente. En segundo lugar, se destaca la credibilidad que la OIT tiene ante los mandantes y la capacidad de movilizarlos, lo cual le otorga una posición fundamental para liderar un proceso de consenso tripartito como son los PTDP.
41. Sin embargo tanto por parte de los mandantes como de funcionarios de OIT señalan que en algunos países los PTDP hubieran necesitado ser actualizados por responder a cambios en el contexto. Es el caso por ejemplo de los PTDP del Caribe, Haití y Paraguay, en los que se considera que los PTDP hubieran necesitado ajustes para reflejar los efectos nacionales de las crisis económicas, o cambios en el propio contexto nacional.
42. Por otro lado, se ha encontrado un criterio compartido entre los mandantes y funcionarios de OIT en algunos países como Haití, Panamá o Paraguay o en varios países del Caribe, respecto a que los PTDP son demasiado estáticos y van perdiendo vigencia cuando situaciones coyunturales (por ejemplo, los impactos de crisis económicas o conflictos tripartitos a nivel nacional) cambian o introducen nuevas prioridades. En muy pocos de los casos analizados (únicamente Bahamas y Belice) se llevaron a cabo revisiones de los PTDP desde su firma. En algunos casos no obstante, como Paraguay, para los funcionarios de OIT esto es más bien visto como una ventaja pues permite un manejo flexible que facilita adaptar la agenda ante cambios difíciles de anticipar.
43. Otro factor que produce desactualización de los PTDP con las agendas nacionales es el hecho de que las prioridades de los donantes no se alinean necesariamente con dicho instrumento. Destaca particularmente el caso de los proyectos con fondos nacionales, que al surgir de la iniciativa de uno de los mandantes nacionales reúnen en principio las condiciones ideales para estar alineados a los PTDP. Sin embargo, no siempre hay una conexión entre ambos.
44. Respecto a la pertinencia respecto a la promoción de la igualdad, en general los documentos de PTDP incluyen análisis sobre las desigualdades de género y proponen medidas para abordar dichas desigualdades dentro de sus ejes de trabajo, como por ejemplo en el caso del Acuerdo para un PTDP en Paragua o Panamá.

Pertinencia respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otras agendas de desarrollo

45. La asistencia técnica de la OIT en la región a través de sus diversas modalidades de implementación tiene una alta coherencia con la contribución a la Agenda 2030 de Desarrollo económico, centrado fundamentalmente en el objetivo Desarrollo Sostenible (ODS) 8 de trabajo decente y desarrollo económico pero que se extiende también a varias metas de los otros 17 ODS.
46. Si bien la pertinencia de las acciones de cooperación de la OIT son altamente pertinentes respecto a los ODS, y tanto los mandantes como los funcionarios de OIT visualizan esta contribución de forma clara, en la gran mayoría de las acciones de XBTC y RBSA no se toma la agenda 2030 como un referente, más allá de la mención formal a los ODS. No se ha encontrado una práctica en la definición de la asistencia técnica que, más allá de la mención formal a los ODS en los documentos programáticos, identifique las brechas hacia los ODS que la asistencia técnica va a cubrir, justifique el valor añadido de la cooperación de OIT en cuanto a la contribución a ODS específicos, y explicita el aporte medible que va a proporcionar.
47. En cuanto a la coherencia de la asistencia técnica de la OIT con los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), mandantes y funcionarios de OIT coinciden en que existe una convergencia general con la agenda de desarrollo del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en la medida en que los objetivos de OIT en los países están relacionados con los

del MANUD y se coordina sobre el terreno con las agencias del SNU mediante los equipos de país (UNCT por sus siglas en inglés).

48. Sin embargo, se ha encontrado una gran heterogeneidad en cuanto la integración de los MANUD en la acción de OIT en cada país. En los proyectos de XBTC y RBSA, son pocos los que tienen en cuenta de forma explícita la articulación con el MANUD, y en la mayoría de los casos, se limita a una mención formal en los documentos programáticos.
49. Respecto a los PTDP, igualmente se ha encontrado una diversidad de casos. Varios de los PTDP del Caribe (Barbados, Guyana y Surinam) hacen mención explícita a los vínculos con el MANUD, si bien son mayoría los PTDP en los que estos vínculos no quedan directamente establecidos.
50. El peso creciente que están teniendo los MANUD como herramienta para fijar las líneas de acción del conjunto de las agencias SNU parece estar teniendo como resultado una pérdida de relevancia de los PTDP en relación con los MANUD. Si bien entre los mandantes existe claridad entre la diferente naturaleza de los MANUD y los PTDP, ello deja abierto el interrogante de si resultaría es más estratégico para la OIT priorizar una mayor presencia en los procesos de elaboración e implementación de los MANUD, sobre todo en países en los que éstos instrumentos se están consolidando como herramienta programática del SNU.

Adecuación a las capacidades

51. Se ha encontrado un consenso amplio en que la asistencia técnica se dirige a las necesidades más críticas de fortalecimiento institucional, y que la OIT adapta su cooperación teniendo en cuenta las diferentes necesidades y condiciones institucionales de cada país. De hecho, el desarrollo de capacidades es un ingrediente presente en la práctica totalidad de la asistencia técnica de OIT.
52. La adecuación a las capacidades es particularmente valorada en el caso de los ministerios de trabajo, que ha formado una parte importante de la acción de la OIT en el período examinado en varios países.
53. En el caso de las organizaciones sindicales, se ha encontrado una buena adecuación a las capacidades principalmente de los niveles nacionales, si bien hay un señalamiento de mayor trabajo en el fortalecimiento de las organizaciones de local y regional.

Participación de los mandantes en la fijación de prioridades

54. La participación de los mandantes en el diseño de las acciones de cooperación es altamente heterogénea. Las condiciones nacionales en cuanto a las relaciones entre los mandantes son altamente influyentes en el grado y la forma de participación, y ésta también varía según el tipo de modalidad de implementación.
55. Se ha encontrado que en los países en los que los espacios de diálogo social están más consolidados y operativos, los mandantes tienen más capacidad de articular una participación para definir conjuntamente con OIT los contenidos de la asistencia técnica. El caso de las CPCPSL en Colombia es un ejemplo de esto.
56. En los proyectos XBTC y RBSA el diseño involucra principalmente al sector o sectores que van a recibir la asistencia técnica, pero en su mayoría no incluyen procesos sistemáticos tripartitos de consultas en el diseño.
57. Por su parte, los requisitos de los donantes tienen alta influencia en el grado de participación tripartita en el diseño de los proyectos. Los casos en los que se ha encontrado mayor participación han sido aquellos en los que los donantes lo han fijado como requisito.
58. En los proyectos financiados con fondos nacionales, en la práctica totalidad de los casos son diseñados bilateralmente entre OIT y las instituciones públicas concernidas, con escasa participación tripartita durante la formulación de los proyectos, si bien en muchos de ellos la OIT ha actuado de canal darles un mayor enfoque tripartito e incluir prioridades de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

59. Cuando los proyectos derivan de agendas que han sido definidas tripartitamente bien en forma de un PTDP, como el caso de Paraguay, o temáticas (como en el caso de Panamá enfocada en formación técnica), hay una mayor identificación de los mandantes con el contenido del proyecto. En los casos en los que no ha existido este marco previo, como Colombia, se ha encontrado fuertes quejas sobre todo por parte de las organizaciones de trabajadores, una percepción de que la OIT está funcionando a “dos vías”: una con los donantes internacionales en la que se siguen procesos de consulta según los principios de cooperación técnica de OIT, y otra con el gobierno, en la que no se hace uso de mecanismos de consulta.

Participación en el diseño de los PTDP

60. En la elaboración de los PTDP, los procesos de consultas con los realizados por la OIT, tanto individuales como tripartitamente, han sido altamente valorados por los mandantes como conducentes a propuestas que reflejan el consenso. Asimismo se observa una correlación entre el grado de respaldo que los mandantes expresan a los objetivos del PTDP la intensidad de las consultas realizadas. Los mandantes también destacan que la facilitación de la OIT en la elaboración de los PTDP los tiende a orientar hacia objetivos de tipo estratégicos en temas sustantivos, trascendiendo las demandas coyunturales de cada sector.
61. No obstante, se encontraron también visiones críticas respecto a la educación y suficiencia de los tiempos en la elaboración del PTDP. En varios países¹¹ los mandantes opinaron que la OIT imprimió un ritmo demasiado rápido que dificultó a los mandantes participar, apropiarse de los procesos o generar consenso. En otros casos, los PTDP fueron elaborados con mínima participación tripartita. La causa principal parece estar en la voluntad de los directores de las oficinas de OIT de obtener los PTDP en un plazo muy corto, en parte por la presión de la sede de mayor cantidad de países posibles.
62. Por otro lado, también se ha encontrado ciertos déficits en la participación de los ETD. El nivel de participación de los especialistas en la elaboración de los PTDP tiende a ser bastante desigual. Si bien en principio eso es esperable en función de la distinta preeminencia de los temas en el PTDP, en muchas ocasiones¹² la elaboración de los PTDP se restringió a unos pocos especialistas, o fueron elaborados por la dirección junto con la unidad de programación sin participación del ETD.

Peso relativo de OIT

63. Si bien no ha sido posible recopilar datos precisos de los montos de cooperación que recibe el sector público, todas las fuentes de los ministerios de trabajo coinciden en señalar que la OIT es su principal organismo de cooperación puede ser extrapolable a la mayoría de los países de la región. No obstante, a magnitud relativa de dicha cooperación varía mucho según el tamaño y la consolidación de los ministerios de trabajo. En el caso de otras instituciones, como los institutos de formación vocacional o los institutos de seguridad social, el peso de OIT es mucho menor, siendo los más importantes la banca multilateral y otros organismos internacionales.
64. En el caso de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, se ha encontrado una coincidencia en señalar el importante peso de la asistencia técnica que reciben de OIT, tanto financiera como estratégicamente.

3.2. 5.2 Validez del diseño

Claridad de la visión y estrategias

65. En general, la cooperación técnica que brinda la OIT, tanto a través de proyectos XBTC como de RBSA, incluyen estrategias claras, objetivos definidos con buen nivel de factibilidad y buen ajuste con el sistema de RBM adoptado por la OIT. Las evidencias aportadas por las

¹¹ Países de la subregión de Caribe y Panamá.

¹² Países del Caribe, Paraguay y Panamá

evaluaciones y documentos de proyecto coinciden –si bien con diferencias- que los proyectos en general han tenido buena consistencia lógica, han incluido las actividades necesarias y suficientes para lograr los productos, y éstos han estado adecuadamente conectados con la consecución de los objetivos.

66. En el caso de los proyectos con financiamiento público, la opinión ampliamente compartida entre los especialistas de la OIT y de las propias instituciones es que un valor que aporta la OIT es mejorar la consistencia del diseño. Sin embargo la OIT no siempre tiene la capacidad de asegurar una adecuada coherencia lógica en las propuestas que surgen del sector público, lo que genera cierta frustración entre los especialistas de OIT que consideran que es frecuente que los proyectos queden como envoltorios con apariencia de coherencia estratégica para lo que en la práctica son en una serie de productos no necesariamente articulados entre sí.
67. Este factor parece tener más incidencia en países con institucionalidad laboral más fuerte, que tiende a ver los proyectos como un instrumento para subcontratar productos técnicos a la OIT. En países con institucionalidad laboral más incipiente, hay mayor receptividad a que OIT lidere la formulación de los proyectos.
68. La existencia de un marco estratégico que encuadre los proyectos con fondos públicos –y la asistencia técnica en general- influye fuertemente en el nivel de coherencia lógica y claridad de su diseño. Los países en los que los proyectos con fondos públicos están conectados con PTDP o agendas de política sectoriales, la consistencia lógica de los proyectos tiene mayor solidez.

Seguimiento y rendición de cuentas.

69. Para el análisis se han distinguido dos niveles: el primero es el seguimiento de la agenda de cooperación de la OIT en el país; el segundo es el de las acciones de cooperación individuales.
70. En cuanto al primer nivel, son pocos los países en los que opera un mecanismo tripartito permanente que dé seguimiento al conjunto de la asistencia técnica de la OIT y brinde recomendaciones estratégicas.
71. Además, los modelos mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de la agenda de OIT, allí donde han funcionado son heterogéneos en cuanto a funcionamiento y alcance.
72. La OIT ha tratado de hacer que dichos espacios estén insertos dentro de estructuras tripartitas ya existentes, lo cual es considerado altamente pertinente por todos los mandantes pues contribuye a reforzar estas estructuras tripartitas y evita duplicidades. Es el caso por ejemplo de Colombia (a través de la CPCPSL).
73. Sin embargo el seguimiento dentro de este tipo de estructuras se ha realizado de forma poco sistemática, con algunas excepciones destacadas como en el caso de la erradicación y prevención del trabajo infantil. En este tema se cuenta en la mayoría de los países con comités interinstitucionales y tripartitos de seguimiento a políticas sobre trabajo infantil consolidados y con los que la OIT mantiene una relación muy estrecha.
74. La falta de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas genera reclamos sobre todo por parte de las organizaciones de trabajadores, quienes se quejan de recibir poca información sobre las acciones con OIT en el país.
75. Se han encontrado varios factores que explican el bajo número de instancias funcionales de seguimiento a la cooperación de OIT
76. Se ha encontrado una correlación importante entre el grado de funcionamiento de los espacios de diálogo social y la consolidación de espacios tripartitos de seguimiento. Todos los actores coinciden en señalar que los espacios de seguimiento a la cooperación de OIT son muy vulnerables a los conflictos entre los mandantes, sobre todo en países donde el diálogo social es frágil. En varios países se ha podido constatar este factor. Esto hace que la ventaja de insertar el seguimiento a la cooperación de la OIT dentro de estructuras tripartitas existentes se pierda al quedar afectada por los vaivenes en el funcionamiento de dichas estructuras.

77. El empuje de los mandantes, y en particular del sector gubernamental es otro factor de peso. Por ejemplo, el único caso en el que se encontraron paso hacia la creación de una instancia de seguimiento a la cooperación de la OIT es Colombia, el cual es país piloto para aumentar el involucramiento de los mandantes en la cooperación técnica¹³.
78. Por otro lado, hay un consenso –coincidente con lo observado en los estudios de caso- respecto a que el funcionamiento de este tipo de espacios depende mucho del liderazgo que ejerza la OIT. Este liderazgo no siempre ha sido lo suficientemente sistemático y continuado. Por ejemplo, no se ha encontrado en ninguno de los países estudios de caso con PTDP que la OIT haya promovido de forma activa la creación de los comités de seguimiento.
79. Se identificaron también factores de índole operativa. El impulso a estos espacios de seguimiento implica a las oficinas OIT una dedicación de tiempo importante, que es difícil de mantener cuando no se tiene presencia permanente en los países, como en el caso de las oficinas de San José y de Puerto España. Esta dificultad se multiplica cuanto mayor es el número de países que ha de atender la oficina subregional concernida.
80. El bajo nivel de existencia de mecanismos tripartito de seguimiento a la agenda de OIT contrasta con el amplio consenso entre los mandantes y en la OIT en que un mecanismo tripartito de seguimiento a la cooperación de OIT es un medio esencial para mejorar la transparencia, reforzar el alineamiento de la asistencia técnica con las prioridades tripartitas y generar mayor compromiso de los mandantes.

Monitoreo y Evaluación en los XBTC, RBSA y RBTC

81. Los proyectos XBTC son las modalidades de asistencia técnica que cuentan con los sistemas de M&E más completos siguiendo los lineamientos de la Gestión Basada en Resultados (GBR). Todos ellos cuentan con informes técnicos de avance con al menos un informe anual, evaluaciones intermedias y/o finales según los lineamientos de la política de evaluación de OIT. Aunque con diferencias entre proyectos, estos sistemas en general han resultado funcionales, aunque la rendición de cuentas se ha orientado principalmente hacia los donantes y hacia lo interno de la OIT. En pocos casos se han establecido instancias tripartitas de seguimiento y la tendencia general es que la participación se ha circunscrito a aquellos mandantes hacia los que ha ido dirigida la cooperación.
82. Los sistemas de monitoreo más pobres se han encontrado en los fondos RBSA y RBTC. El único instrumento para dar seguimiento a la asistencia brindada con este tipo de fondos es el Informe de Implementación (IR, o *Implementation Report*). Este informe se elabora bienalmente y proporciona una visión de conjunto sobre la contribución de toda la cooperación de la OIT en el país (incluyendo también XBTC y RBTC) a los P&P, estructurada de acuerdo a los CPOs. Por su naturaleza no brinda el nivel de detalle que tienen los informes de avance de los proyectos, aunque los CPOS se actualizan con mayor periodicidad.
83. En el caso de los proyectos con fondos públicos nacionales, los sistemas de M&E combinan los requisitos de la OIT con las exigencias que marquen las instituciones respectivas. En general, los sistemas de monitoreo entre la OIT y la institución correspondiente se centran en el control de la entrega de los productos acordados pero no incluyen mecanismos de evaluación y generación de aprendizajes sobre resultados, impactos o sostenibilidad. Esto no solo limita el valor del seguimiento, sino que reduce el aprendizaje institucional.
84. En el caso particular de los proyectos con fondos públicos, se ha encontrado que la situación más común es que sus mecanismos de seguimiento no contemplen la participación sistemática de sindicatos ni empleadores. En algunos casos, los mandantes participan en organismos directivos o supervisores de las instituciones involucradas, como es el caso en proyectos con los institutos de formación técnica, en cuyas juntas directivas hay representantes de

¹³ La estrategia de cooperación de la OIT, aprobada por el Consejo de Administración en 2013, incluye una meta que debe reportar el involucramiento de los constituyentes en el desarrollo de la cooperación técnica a nivel de varios países piloto seleccionados, entre ellos Colombia.

empleadores y trabajadores, y eso les permite cierto seguimiento general. Se ha encontrado que la OIT hace un esfuerzo para socializar los proyectos con los mandantes, y mantenerlos informados de los progresos, así como incluir participación tripartita en componentes relevantes, aunque está lejos de cumplir las expectativas, particularmente de las organizaciones de trabajadores.

85. La adecuación de los sistemas de monitoreo y evaluación para documentar la contribución a la igualdad de género tiene características comunes a los distintos modelos de implementación. En general, se monitorea con efectividad el nivel de los productos, por ejemplo, con desgloses detallados de la recepción de productos (como formación y mejora de capacidades), por hombres y mujeres. Sin embargo los sistemas son más débiles para medir si los resultados de la asistencia técnica de OIT, como mejoras de políticas y capacidades institucionales, han contribuido a cerrar las brechas entre hombres y mujeres.

Mecanismos de monitoreo y evaluación en los PTDP

86. La falta de sistema de M&E es común a la mayoría de los PTDP de la región. Salvo excepciones, como en el caso de Argentina y algunos países del Caribe, los documentos del PTDP¹⁴ no contienen matrices de resultados con indicadores medibles, líneas de base ni metas que permitan la medición de resultados y del impacto.
87. En particular, llama la atención que la baja proporción de países con PTDP¹⁵ en los que ha estado operativo el comité de seguimiento establecido en dichos programas. En ninguno de los dos estudios de caso de países con PTDP (Haití, Panamá) ha funcionado el comité de seguimiento.

Recursos para puesta en marcha

88. Tanto en los proyectos financiados vía XBTC como en los RBSA los recursos necesarios han estado disponibles sin retrasos significativos.
89. Hay no obstante una alta incertidumbre en OIT respecto a la disponibilidad a futuro de recursos de RBSA, en los países de la región, dado que los criterios de asignación a futuro pueden dejar fuera a un alto número de países de desarrollo medio en los las acciones con fondos RBSA han tenido un papel importante en la cartera de cooperación.
90. Donde sí aparecen grandes brechas en cuanto a los recursos necesarios para su implementación es en los PTDP. Estos programas se han financiado fundamentalmente por recursos aportados por la OIT, que han sido relativamente bajos y procedentes principalmente de fuentes de RBSA y RBTC¹⁶. Exceptuando algunos países como Argentina en el que la asistencia necesaria no ha implicado costos elevados, estos recursos han sido insuficientes para la implementación. En muchos de los casos analizados (Haití, Panamá Paraguay) la OIT no ha llevado a cabo un análisis de los recursos necesarios ni ha contado un con plan para la movilización de recursos para la implementación del PTDP. Tampoco los mandantes se han involucrado en la movilización de recursos para la implementación del PTDP, y en los casos en los que con fondos nacionales se han implementado acciones conectadas al PTDP, como el caso de Panamá o Paraguay, se han centrado en áreas de interés específico de sector gubernamental, no como un plan de implementación del conjunto del PTDP.

¹⁴ Ninguno de los PTDP de Haití, Panamá, Paraguay y Caribe tienen matriz de seguimiento y evaluación.

¹⁵ Se incluyen países que tienen un PTDP formalmente adoptado (Haití y Panamá) y países en los que se han firmado acuerdos para la adopción de un PTDP (Paraguay)

¹⁶ Es el caso del PTDP de Argentina y los de los Países del Caribe que han contado con ellos.

Valoración de riesgos

91. Como aspecto común a todas las modalidades de implementación, no se ha encontrado un proceso sistemático en los países de valoración y seguimiento de riesgos para la consecución de los objetivos de la OIT, prever estrategias de mitigación de dichos riesgos.
92. En todo caso, la valoración de riesgos e inclusión de medidas de respuesta en la asistencia técnica de la OIT depende en gran medida de las fuentes de cooperación y las modalidades de implementación.
93. Los proyectos de XBTC son las modalidades que incluyen procesos más sistemáticos de análisis, seguimiento y respuesta a riesgos, aunque han operado con niveles desiguales de desempeño. Llama la atención que donde los proyectos presentan más debilidades sea en la valoración de riesgos vinculados al contexto político, cuando en principio son este tipo de riesgos los que la OIT, por su naturaleza y cercanía con los mandantes está en mejor capacidad de identificar.
94. En el caso de la asistencia técnica vía RBSA y RBTC, no se incluye análisis de riesgos ni en los formatos de diseño de los CPO ni en los IR.

3.3. 5.3. Efectividad

5.1 Avance en los resultados

95. Las diferencias de los sistemas para monitorear y documentar los avances comentados entre modalidades de implementación en la sección 5.2. hacen difícil comparar los grados de logro que se alcanzan con las distintas modalidades de implementación. Si bien se dispone de evidencias adecuadas para medir los progresos en XBTC, no es el caso para RBSA y RBTC que cuentan con mucha menos documentación sobre sus resultados. Además, como en muchos casos los fondos RBSA y RBTC complementan o amplían acciones de XBTC, resulta aún más complicado individualizar la contribución de estas modalidades.

Cumplimiento de derechos fundamentales en el trabajo

96. El período analizado, el cumplimiento de derechos fundamentales ha constituido una de las principales áreas de acción de la OIT -tanto en volumen de actividades como en recursos invertidos. Si bien con importantes diferencias entre los países, se ha encontrado un amplio consenso respecto a que la OIT ha contribuido a logro de resultados relevantes en materia de implementación y alineamiento de las políticas nacionales para el cumplimiento de los 8 Convenios de OIT que forman el cuerpo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
97. En trabajo infantil, la contribución de la OIT ha estado centrada en los procesos de construcción de políticas nacionales de erradicación y prevención del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador. En un contexto de contracción de recursos de XBTC para este rubro, se ha tenido un buen nivel de incidencia debido a que hay un nivel de institucionalidad y capacidades en la materia consolidado, los países ya tienen experiencia en el desarrollo de políticas sobre trabajo infantil, se trata de un tema no conflictivo en el que los mandantes coinciden sobre su prioridad.

Eficacia en la mejora de capacidades institucionales

98. En general buenos resultados de OIT en el fortalecimiento de capacidades de las instituciones del sector público, y en particular de los ministerios de trabajo. La OIT destaca por su capacidad de brindar acompañamiento técnico cercano a las instituciones laborales.
99. Se han encontrado mejoras significativas en las herramientas y procedimientos institucionales así como en los conocimientos y habilidades de los funcionarios de los ministerios en áreas clave, particularmente en los servicios de empleo, área de inspección. La traducción del

aumento de estas capacidades en mayor eficacia de la inspección en términos de número de inspecciones o culminación de los procesos de inspección es muy variable entre países.

100. Sin descartar que haya diferencias debidas a las estrategias implementadas en cada caso, se ha encontrado que las condiciones institucionales y políticas de los ministerios de trabajo juegan un papel determinante en que los resultados de la cooperación de OIT. En particular la estabilidad de los funcionarios, fuertemente ligada a la existencia de sistemas de carrera administrativa, es un factor determinante. En la mayoría de los casos examinados, la rotación de los funcionarios de niveles técnicos, es un factor de gran peso que limita la eficacia de la cooperación técnica de OIT.
101. El personalismo en las direcciones de las instituciones, fuertes cambios de direcciones estratégicas.

2. Incorporación del Trabajo Decente en políticas

102. Se han logrado resultados en elaboración de políticas sobre trabajo decente en los casos en que la construcción de dichas políticas se ha hecho a través de los espacios de diálogo social tripartitos, y en los que la asistencia técnica para la elaboración de las políticas se ha combinado el fortalecimiento de los espacios de diálogo social y de la capacidades técnicas de los mandantes. Un buen ejemplo de este enfoque se ha encontrado en las políticas de trabajo decente municipales y departamentales en Colombia.
103. Se han encontrado que en los casos en los que se lleva a cabo un trabajo de “abajo hacia arriba” en la construcción de políticas sobre trabajo decente, se han tenido buenos niveles de logro. Tal ha sido el caso de Colombia, en el que las políticas de trabajo decente municipales y departamentales fueron un referente para que el gobierno nacional adoptase el trabajo decente en su plan de desarrollo y elaborase una política específica.
104. Los resultados de la asistencia técnica de OIT en la mejora de las políticas de empleo va en paralelo con el creciente peso que tiene esta área en la cartera de cooperación técnica, sobre todo de fuentes nacionales. Los principales resultados se han observado en el área de mejora de capacidades institucionales de los ministerios de trabajo para la elaboración e implementación de políticas de empleo y el fortalecimiento y expansión de los servicios de empleo.
105. La cooperación técnica de OIT ha tenido un valor añadido particular al dirigirse hacia la inclusión de sectores vulnerables y/o con altos grados de exclusión del mercado laboral formal, algo en lo que los mandantes conceden un alto valor a la asistencia técnica de OIT. Tal es el caso del apoyo al ministerio de trabajo y al SENA para la empleabilidad de víctimas del conflicto, y poblaciones afrodescendientes en Colombia o el desarrollo de políticas de empleo juvenil en Paraguay. De la misma forma, ha tenido un claro enfoque hacia la inclusión de jóvenes y mujeres, sobre todo en el área de políticas de empleo

3. Diálogo social

106. El fortalecimiento del dialogo social es un tema preeminente en la agenda de trabajo de OIT tanto a través de acciones específicas (en su mayoría de XBTC), como a través componentes fortalecimiento del diálogo social en acciones más amplias.
107. A efectos de análisis de la asistencia técnica se puede clasificar en según los dos tipos generales espacios de diálogo social. Un primer grupo serían el fortalecimiento de espacios tripartitos vinculados a la elaboración y seguimiento de políticas. En esta categoría estarían por ejemplo los comités tripartitos sobre trabajo infantil, trabajo forzoso, consejos consultivos laborales, consejos salariales, etc. Se trata de instancias permanentes, muchas de ellas con años de acompañamiento por OIT, y que cuentan con cierta estabilidad –si bien con muchas diferencias entre países. El segundo grupo lo conforma la asistencia técnica instancias creadas para resolver conflictos críticos en materia de cumplimiento de derechos laborales, en muchos casos como respuesta a actuación de los órganos de control de OIT. Tienen con un mandato muy específico y no están concebidas necesariamente como instancias permanentes. Es el caso

de la CETCOIT en Colombia, las mesas de diálogo social en Paraguay, o los comités de reforma de la legislación y de tratamiento rápido de quejas en Panamá.

108. En la primera categoría, se han encontrado alta efectividad de la asistencia técnica de OIT en consolidar las capacidades técnicas de este tipo de espacios. El fortalecimiento es mayor cuando la asistencia técnica de OIT se ha brindado de forma continuada y con cierta intensidad, bien cuando se ha dado a través de varios proyectos de XBTC sucesivos, como en el caso de las comisiones interinstitucionales sobre trabajo infantil, o combinando fondos de XBTC con RBSA, como en el caso de las CPCPSL en Colombia.
109. Se ha encontrado una gran coincidencia entre los mandantes en valorar a la OIT como el organismo que aporta un valor añadido único en el fortalecimiento de los espacios de diálogo social. Junto con los espacios de ámbito nacional, los mandantes valoran en especial el apoyo a procesos de diálogo social a nivel local.
110. En estos procesos, un factor que ha contribuido a los resultados ha sido la inversión en desarrollar capacidades de los mandantes para los procesos de diálogo social. Este tipo de asistencia técnica se reconoce que ha estado detrás de resultados en mejora de acuerdos de negociación colectiva en Colombia.
111. En cuanto la efectividad de los espacios tripartitos para la solución de conflictos, se ha encontrado un grado altamente variable de efectividad, desde casos en los que han tenido un funcionamiento muy limitado, como Paraguay, a otros en los que se han logrado avances valorados por los mandantes como Colombia y Panamá. Por su naturaleza, este tipo de espacios operan en un ambiente de mayor tensión entre los mandantes, que dificulta su operación y los hace más vulnerables a bloqueos de las partes. Además, el papel que asume la OIT tanto de asistente técnico como de mediador entre los mandantes le coloca en una posición de complicado equilibrio.

4. Protección social (ver evaluación de pisos de protección social)

112. Las evaluaciones consultadas¹⁷ así como la opinión de los mandantes consultados coincide en el buen nivel de efectividad de la estrategia de intervención de la OIT centrada en la promoción del conocimiento y la aplicación del Convenio 102 y especialmente de la Recomendación 202 sobre Piso de Protección Social.
113. Se han dado avances en cuanto a la introducción en los sistemas de seguridad social de la adecuación de las prestaciones de acuerdo al C102 y la extensión de la protección social en línea con la R202. También ha habido avances en la mejora de capacidades de los mandantes, para fortalecer la gestión de la Seguridad Social o para promover la cultura de protección y seguridad social. Además reforzó la inclusión en los sistemas de seguridad social la perspectiva de género, exclusión y discriminación, tanto de manera general como mejorando la atención a grupos de difícil cobertura como las trabajadoras del hogar.

Valor añadido de OIT

La OIT es valorada como un ejecutor eficiente que aporta calidad técnica y respaldo tripartito

114. Se ha encontrado una amplia coincidencia de los mandantes respecto la alta calidad de la asistencia técnica que proporciona la OIT a través de los proyectos y de los especialistas. La OIT es también valorada como un socio que aporta la capacidad de conectar los productos de asistencia técnica con procesos de mejora de políticas públicas.

¹⁷ OIT (2017) Evaluación Temática Regional sobre Protección Social período 2012-2017; OIT (2016) Evaluación Final del Programa para la promoción de un Piso de Protección Social en la región andina: Bolivia, Colombia Ecuador y Perú.

Inclusión del tripartismo en las acciones de cooperación, el reto está en los proyectos de financiamiento público

115. La capacidad de la OIT para introducir la perspectiva de las organizaciones de trabajadores y empleadores en las iniciativas en las que participa, es altamente valorado por los mandantes – si bien con diferencias importantes entre países- como un activo que mejora tanto la calidad de los resultados como la apropiación.
116. Esta incidencia es mayor en la cooperación de XBTC financiada por donantes internacionales y RBSA que en los proyectos financiados con fondos públicos, en los cuales los componentes tripartitos tienen menor peso, y en general son introducidos por la incidencia de OIT. Las instituciones públicas argumentan que no son relevantes los componentes de diálogo social en proyectos dirigidos al fortalecimiento institucional o a apoyar la implementación de programas, y que por otro lado las organizaciones de trabajadores y de empleadores ya participan a través de los órganos tripartitos dan seguimiento a las políticas públicas.

La cooperación con fondos de gobierno vista por OIT como oportunidad para fortalecer el tripartismo y reforzar el discurso desde la práctica

117. En todo caso, para la OIT, uno de los valores que aporta la participación en proyectos de financiamiento público es el ganar experiencia práctica sobre la implementación de programas y la prestación de servicios en los territorios y población receptores. Para la mayoría de funcionarios de la OIT, ello proporciona aprendizajes y permite identificar buenas prácticas que mejoran el discurso técnico de OIT para incidir en políticas públicas sobre la base de evidencias.
118. **Asistencia técnica sostenida, clave para lograr resultados.** Se ha encontrado un consenso amplio, respaldado por las evidencias muchas de las evaluaciones consultadas, respecto a que para lograr resultados en las áreas típicas de acción de la OIT como son la reforma de políticas y marcos legales, la mejora de capacidades institucionales y el desarrollo de espacios de diálogo social es necesario brindar acompañamiento técnico durante medio y largo plazo (3 a 5 años incluso mayores).
119. Un caso ilustrativo es la prevención y erradicación del trabajo infantil, que en la mayoría de los países ha tenido una fuerte incidencia en políticas (países con hoja de ruta para la eliminación del TI) y capacidades institucionales mediante proyectos continuados durante el período de análisis y desde años anteriores. La práctica totalidad de los países de la región han elaborado programas nacionales u hojas de ruta para la eliminación del trabajo infantil, que en numerosos casos están en vigor.¹⁸ Otro ejemplo es el acompañamiento sostenido de OIT en Colombia a los mandantes para en la adopción por varios departamentos y municipalidades de políticas de trabajo decente a nivel departamental, que a su vez ha influido en que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 incluya el trabajo decente.
120. A este respecto, los proyectos de XBTC tienen mayor su capacidad para mantener este tipo de procesos con recursos significativos durante plazos medios. Por el contrario, las acciones financiadas por RBSA y RBTC, en principio con un ciclo de programación bianual, tienen más limitaciones para mantener una acción continuada por el tiempo necesario en alcanzar resultados.
121. Igualmente importantes por su capacidad de brindar apoyo continuado con un volumen de recursos alto han resultado los proyectos XBTC para apoyar los procesos de diálogo social, que por su propia fragilidad en muchos países requiere un apoyo de cierta continuidad. Los casos más destacados de iniciativas de OIT en este sentido se han encontrado en proyectos con fondos de XBTC (Colombia, Panamá). En los casos analizados, estos procesos han dado resultados valorados por todos los mandantes –aunque en menor medida por las

¹⁸ Sistematización de mensajes clave Mensajes claves de Evaluaciones de Programas y Proyectos contra el Trabajo Infantil en América Latina. Período 2005 – 2015. OIT Lima..

organizaciones de trabajadores, principalmente mediante la firma de convenciones colectivas y puesta en marcha de mecanismos de resolución de conflictos.

Combinación de XBTC y RBSA tiene buen potencial para lograr resultados

122. Varios de los casos encontrados en los países sugieren fuertemente, aunque no de manera concluyente por las limitaciones de análisis de los fondos RBSA, que cuando los recursos XBTC se combinan con fondos de RBSA y RBTC se logran mejores niveles de avance hacia los resultados. Tal es el caso de los procesos apoyados en pisos de protección social en Colombia, o en los proyectos de desarrollo de capacidades del ministerio de trabajo en Paraguay. Esto puede deberse a la complementariedad de las ventajas de cada modalidad, al combinar el volumen de recursos sostenidos con el tiempo que aportan los fondos XBTC con la flexibilidad para adaptarlos al contexto y necesidades emergentes que tienen los RBSA. Tal es el caso, por ejemplo, del apoyo para la construcción de políticas sobre trabajo decente en Colombia, en el que los fondos XBTC, y parte de los RBSA, han permitido financiar las acciones de asistencia técnica (elaboración de propuestas, capacitación a los mandantes, talleres de consulta, etc.), mientras que los fondos RBSA y RBTC han servido para financiar la asistencia técnica de los especialistas.

Similares niveles de eficacia de fondos nacionales e internacionales

123. En el caso de los proyectos con fondos de gobierno, cuyos destinatarios son esencialmente las instituciones públicas del área socio-laboral, no se ha encontrado diferencias significativas respecto a la obtención de resultados respecto a proyectos financiados por donante internacionales, aunque quizás sea esta un área que merezca un análisis en mayor profundidad que no ha sido posible en esta evaluación. Esto se explica porque en términos de implementación, no implican para OIT mayores diferencias respecto a proyectos financiados por otras fuentes.

Mayor valoración de logros en proyectos co-ejecutados por organizaciones de trabajadores

124. En materia de fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores, Si bien en todos ellos hay un componente vía RBTC –y en algunos casos RBSA- gestionado por ACTRAV, se ha encontrado una gran heterogeneidad entre países en lo relativo a XBTC, que es la fuente que mayores recursos ha manejado. Unos pocos países han contado con proyectos específicos (Colombia), mientras que en la mayoría el apoyo al fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores se ha hecho mediante componentes en proyectos de índole más general. Los casos mejor valorados por las organizaciones de trabajadores son aquellos en los que ha habido co-ejecución por parte ellas.

125. Se ha encontrado entre las organizaciones de trabajadores una amplia coincidencia respecto a que el reto de la cooperación de OIT es que lograr pasar de los productos de asistencia técnica a la producción de resultados más concretos y observables. Aunque con diferencias entre países, se una opinión extendida entre las organizaciones sindicales respecto a la necesidad de que OIT les deje mayor margen de acción en el diseño e implementación de los proyectos.

Eficacia de los PTDP

126. El nivel de avance hacia los resultados en los PTDP es altamente variable en el conjunto de la región, con dos tipos de casos marcadamente diferenciados. En un primer grupo se tienen países, como Argentina y algunos países del Caribe¹⁹ en los que se ha logrado un buen nivel de efectividad en la implementación de los resultados de los respectivos PTDP. En estos países, los mandantes coinciden en valorar positivamente la contribución de la OIT a los resultados del PTDP.

127. Un segundo grupo de países son aquellos en los que el PTDP ha tenido muy poca o nula implementación. Ello no significa que no se hayan logrado avances hacia los resultados y/o áreas de trabajo propuestas en los PTDP, sino que éste instrumento no ha sido el motor de la

¹⁹ La fuente disponible -OIT (2015), Independent Evaluation of the ILO's Decent Work Country Programmes, strategies and actions in the Caribbean (2010–2015)- no desagrega la efectividad por países individuales

acción de la OIT y los avances se han realizado mediante otros instrumentos (proyectos de XBTC, fondos RBSA) cuya conexión con el PTDP ha sido meramente formal. Países en este grupo son los analizados en los estudios de caso (Haití y Panamá) así como varios países del Caribe.

128. Varios factores internos y externos explican esta falta de implementación de los PTDP en un número significativo de países. En cuanto a los factores internos, uno de los principales reside en que en la práctica, los PTDP no han sido suficientemente promovidos por la propia OIT en los países. Una vez firmados, en muchos casos el seguimiento por parte de la OIT para su implementación ha sido muy escaso y no se contado con un plan de implementación concreto. En segundo lugar, los PTDP no han sido utilizados como guías para la acción por los ETD, en parte porque no se ha incentivado una apropiación de los PTDP por parte de los especialistas de los ETD y por que los métodos de programación de la OIT a en la práctica están desconectados PTDP, lo que conduce a que los especialistas de los ETD tiendan a planificar sus actividades y CPO en base a las demandas de sus contrapartes –y también en coordinación con otros especialistas- con escasos incentivos para utilizar el PTDP como motor estratégico.
129. Se han encontrado varios factores del lado de los mandantes. En los países más rezagados en la implementación de los PTDP, si bien en la práctica formalmente los mandantes expresan buena valoración de los PTDPs, esto no se ha traducido en los países con en una movilización por su parte para impulsar la implementación del PTDP. Si bien lo consideran una buena herramienta para dar un sentido más estratégico a la asistencia técnica de la OIT y para marcar una ruta para la acción tripartita, los mandantes no llegan a apropiárselo lo suficiente como para convertirlo en un instrumento vivo. Esta falta de compromiso político con el PTDP parece acentuarse por la rotación de autoridades clave, como los ministros de trabajo o líderes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Por otro lado, la salud del diálogo social parece ser otro factor de peso, y en los países en los que existe alta confrontación entre los mandantes se han encontrado mayores dificultades para hacer avanzar los PTDP.

Contribución de OIT y valoración por los actores clave

130. Las instituciones nacionales destacan la calidad de la contribución de la OIT y la continuidad del acompañamiento técnico a las instituciones para fortalecer sus capacidades, especialmente a las entidades dependientes de los Ministerios de Trabajo. La OIT es también vista como un socio que aporta la capacidad de conectar los productos de asistencia técnica con procesos de mejora de políticas públicas.
131. Por otro lado, la naturaleza tripartita de la OIT le permite introducir la perspectiva de las organizaciones de trabajadores y empleadores, lo que es valorado ya que mejora tanto la calidad de los resultados como la apropiación y sostenibilidad, y contribuye a largo plazo a mejorar las relaciones entre los mandantes.
132. En el caso de los proyectos con fondos nacionales, tanto la OIT como los mandantes destacan el valor añadido de la OIT para introducir el tripartismo, lo que contribuye a en muchos casos a equilibrar la poca participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en su diseño e implementación, mejorando la pertinencia y alineamiento de las estrategias y productos de estos proyectos.
133. Entre las organizaciones de trabajadores predomina –aunque con diferencias entre países y entre centrales dentro de un mismo país- la opinión de que si bien la asistencia técnica de OIT es de alta calidad, no siempre cumple sus expectativas en cuanto a producir resultados tangibles en los temas que son prioritarios para ellas, como la protección del derecho de asociación, el aumento de convenciones colectivas o la protección de los derechos trabajadores.
134. Por su parte, las organizaciones de empleadores destacan sobre todo el valor añadido de la OIT para facilitar procesos de diálogo bipartitos y tripartitos, y consideran que la OIT es el organismo clave para consolidar estos espacios. Sin embargo, predomina entre las

organizaciones de empleadores la percepción de que la OIT tiende a priorizar la asistencia técnica hacia los otros mandantes.

135. Ha jugado un papel importante, según coinciden los mandantes, la asesoría continua de OIT para dinamizar estos espacios y hacer que los mandantes tripartitos tuvieran una participación regular.

Respuesta a factores externos.

136. La asistencia técnica de la OIT opera en un contexto altamente sujeto a la influencia de cambios en el contexto político, económico y social de los países. Estos factores no manipulables son particularmente relevantes en países con institucionalidad débil y en los que hay conflictividad en las relaciones entre los mandantes. Se han encontrado dos tipos generales de situaciones, que en la práctica se combinan en cada país en diferente grado.
137. Por un lado, esta lo que se podría llamar de la “trampa del contexto”. En los países con mayores brechas de institucionalidad y debilidad de los mandantes, la acción de OIT, al enfocarse a atender estas causas estructurales, ve dificultada su efectividad precisamente por la inestabilidad del contexto. Casos tipo de países son Haití y Paraguay. Hay un reconocimiento compartido internamente de en este tipo de escenarios la OIT enfrenta un techo de efectividad en su asistencia técnica.
138. Otro tipo de influencia de factores externos son los debidos a cambios relativamente cíclicos en el medio plazo que se producen con los cambios de gobierno. Se trata de factores recurrentes y más previsibles tanto en el nivel político, (aparición de nuevas prioridades y abandono de otras) y de las instituciones (modificaciones en las estructuras orgánicas, rotación de funcionarios). Si bien la OIT desarrolla respuestas a los efectos más de corto plazo (por ejemplo, haciendo incidencia ante las nuevas autoridades para asegurar la continuidad de los compromisos, apoyando la generación de capacidades institucionales perdidas por la rotación de funcionarios), siguen siendo obstáculos recurrentes a la efectividad.
139. Se han encontrado además diferencias significativas en la forma en que se gestiona la respuesta a riesgos y factores externos entre modalidades de implementación. La asistencia técnica a través de fondos XBTC es la que cuenta con sistemas más completos para la identificación de riesgos durante el diseño de los proyectos, su monitoreo la aplicación de medidas de respuesta durante la ejecución. En el caso de los RBSA no se cuenta con mecanismos sistemáticos de identificación y respuesta ante riesgos, si bien este tipo de análisis lo llevan a cabo de forma más ad-hoc los especialistas, que con base a su conocimiento y experiencia identifican este tipo de factores y hacen los ajustes la implementación de la asistencia técnica.

Diferencias en efectividad de los modelos de implementación

XBTC son comparativamente los instrumentos más efectividad tienen pero con mayor rigidez

140. Los proyectos de cooperación técnica, al contar con un mayor volumen de recursos y periodos de ejecución largos, son –con gran diferencia respecto a las otras modalidades- los que permiten el logro de resultados más sustantivos. Sin embargo, son los instrumentos sobre los que la OIT tiene menos control y en los que los donantes –si bien con importantes diferencias- tienen gran peso sobre los temas a los que se dirigen y las estrategias a implementar

RBSA y RBTC son instrumentos más flexibles, pero de alcance más limitado por el bajo volumen de recursos

141. Por su parte los fondos de RBSA y RBTC permiten un manejo mucho más flexible, no están preasignados a objetivos concretos pudiendo ser utilizados para cualquiera de los CPOs priorizados en el país, tanto para complementar como para apalancar otros recursos²⁰. Esto

²⁰ OIT (2015) Minute Sheet, 2016-17 Regular Budget Supplementary Account (RBSA): Guidance on programming process, allocation criteria and appraisal mechanism.

les da una alta valoración por la OIT pues permiten entender necesidades inmediatas, cubrir vacíos no atendidos por la XBTC y aprovechar oportunidades no previstas pero que pueden tener un buen valor estratégico.

142. Más que un patrón común en el uso de los RBSA, se ha encontrado una diversidad de aplicaciones, que responden a los diferentes contextos nacionales. En algunos países, estos fondos son aprovechados para operar en temas más complejos asumiendo más riesgos que en los proyectos XBTC, como por ejemplo en el caso de Haití, con la reforma del código de trabajo, y Paraguay con el RBSA en promoción del trabajo decente entre trabajadores migrantes.
143. En particular los funcionarios de OIT conceden a los fondos de RBSA un gran valor para realizar actividades tripartitas en contextos en los que la conflictividad entre los mandantes las hace poco viables a través de proyectos de XBTC.
144. En otros casos, los fondos de RBSA son utilizados para complementar y extender proyectos de XBTC de valor estratégico particular. Es el caso del RBSA en fortalecimiento del ministerio de trabajo en Paraguay que fue continuado por un proyecto de XBTC con fondos nacionales.
145. Sin embargo, el pequeño monto de los fondos de RBSA –y particularmente de RBTC- suponen un límite importante a su efectividad, en particular cuando no hay otras acciones de cooperación técnica –vía RBSA u otras fuentes que les puedan dar continuidad.

3.4. 5.4 Eficiencia y eficacia

Eficiencia de la estructura de gestión

146. La estructura de gestión de la OIT en la región muestra altas disparidades en cuanto al número de países cubiertos por cada ETD, así como en la existencia de oficinas de país. En aproximadamente dos de cada tres países de la región la OIT no tiene oficinas permanentes²¹.
147. Las estructuras de gestión en los países que no cuentan con oficinas subregionales o nacionales permanentes de OIT son altamente dependientes de la cooperación técnica. Exceptuando el caso de Colombia que cuenta con un especialista destacado desde la OSR Lima, todo el personal de estos países está financiado por de fuentes de cooperación técnica. Esto limita el margen de acción de la OIT para mantener un equipo técnico estable o para asegurar consistencia en cuanto a la estructura, perfil y ubicación de los equipos de cada proyecto. A esto se suma la preocupación entre los especialistas de los ETD y los mandantes, también encontrada por otras evaluaciones²², respecto las dificultades para atender las demandas de los países, particularmente en el caso de las oficinas que atienden un alto número de países como la Oficina Subregional de San José o la del Caribe.
148. Esta heterogeneidad ha afectado a la eficiencia, pues los donantes definen la estructura de personal técnico de cada proyecto sin tener en cuenta el personal ya existente, y además sin criterios uniformes (por ejemplo, se han encontrado proyectos nacionales de alcance similar con y sin coordinadores nacionales). Si bien la OIT hace esfuerzos para funcionar con un esquema de personal por funciones en lugar de por proyectos –que en opinión extendida en la OIT en que sería mucho más funcional, tal como operan los Equipos de Trabajo Decente o los departamentos en la sede- las condiciones que los proyectos XBTC imponen dificulta asegurar una estructura estable de este tipo.
149. Una estrategia utilizada en muchos países es la de mantener personal técnico sénior relativamente permanente financiados por puestos de proyectos de cooperación técnica combinados con contratos de consultoría que se van renovando según la disponibilidad de fondos en cada momento. Si bien esta solución asegura continuidad en la acción, y es

²¹ En el conjunto de los 17 países que cubre las oficinas regionales Centroamérica, región Andina y Cono sur, 5 países cuentan con oficinas de OIT (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Perú). Si se incluye la subregión del Caribe, de un total de 23 países son 6 los que cuentan con oficina de OIT permanente (se añade Trinidad y Tobago),

²² OIT (2017) High Level Evaluation of ILO's field operations and structure 2010-2016 (Executive Summary)

considerada clave en países en los que se ha logrado por esta vía tener puntos focales permanentes, como Paraguay, en opinión extendida de los funcionarios de OIT y los mandantes, está lejos de asegurar la eficacia de la gestión que se requiere. Por otro lado el estatus de este tipo de consultores está en muchos casos en un área “gris”, teniendo en la práctica que representar a la OIT ante los mandantes—o siendo percibidos como sus representantes- pero sin serlo formalmente, lo que en algunos países afecta en ocasiones a la credibilidad de la OIT.

150. Se han encontrado alternativas creativas para asegurar una mayor presencia de OIT en los países. Una de ellas es la de Colombia, en la que la OIT Lima ha trasladado uno de sus especialistas que asume la función de coordinar la acción de OIT en el país. Este modelo ha permitido tener una interlocución cercana con el Gobierno, dando lugar a una cartera significativa de cooperación con fondos públicos, a la vez que se ha mejorado la coherencia entre proyectos y con el sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, se ha encontrado una opinión extendida en OIT de que este esquema es difícilmente generalizable a otros países de la región pues depende de contar con un especialista con un manejo en profundidad de todas las áreas temáticas activas en el país.
151. En todos los países examinados, la contribución técnica de los especialistas es altamente reconocida por los mandantes. Se ha encontrado una línea común coincidente tanto en las organizaciones de trabajadores como de empleadores en que sería necesario más presencia de ACTEMP y ACTRAV, no solo en el trabajo individual con sus respectivos sectores sino particularmente para facilitar procesos de concertación y diálogo tripartito.

Eficiencia financiera

152. Como tendencia general, los RBTC y RBSA son considerados como instrumentos altamente eficientes desde el punto de vista financiero. En su mayoría, los RBTC son utilizados bien para cubrir aspectos puntuales no atendidos por las otras modalidades, o para reforzar las acciones en curso. El bajo monto de los RBTC crea un fuerte incentivo para los especialistas para maximizar la utilización de estos fondos. Como resultado se tiende a mejorar la eficiencia de estos fondos, con los que se logra un buen efecto multiplicador.
153. En cuanto a los RBSA y XBTC, la eficiencia lograda con ambas modalidades de implementación parecen ser similares, aunque la evidencia no es conclusiva dado que se ha contado con poca información para analizar la eficiencia de los RBSA, en comparación con los XBTC, cuya eficiencia es evaluada sistemáticamente como parte de las evaluaciones intermedias y finales.

Factores clave de eficiencia

154. Como factores más relevantes que influyen en la pertinencia de la cooperación técnica, se han encontrado la existencia o no de equipos técnicos en los países, la inestabilidad de dichos equipos producida por su dependencia de la cooperación técnica, y la conformación de estructuras técnicas por proyectos. Estos factores correlacionan asimismo con la eficacia.
155. La existencia de equipos técnicos en los países es un factor muy influyente, pues con presencia nacional aumenta la capacidad de incidencia de la OIT a igualdad de recursos. Un equipo nacional, incluso pequeño, tiene más capacidad de dar una asistencia continua a un costo más bajo que si se hace mediante misiones de especialistas.
156. La inestabilidad de los equipos nacionales a causa de ser financiados en su mayoría con fondos de cooperación técnica afecta notablemente a la eficiencia. La inestabilidad produce rotación del equipo humano,²³ lo que conduce a una pérdida de capital humano que reduce el rendimiento de los equipos técnicos y aumenta los costos las curvas de aprendizaje del nuevo personal.

²³ Un ejemplo significativo es el caso del punto focal de OIT en Paraguay, a quien la evaluación entrevistó y dejó la OIT en diciembre de 2017.

3.5. 5.5. Orientación hacia el impacto

Cambios logrados y contribución de OIT

157. El análisis de la contribución a impactos se ha visto limitado por varios factores. Hay diferencias significativas entre las distintas modalidades de implementación respecto a la cantidad y calidad de la información sobre los impactos producidos. En el caso de proyectos con fondos XBTC, las evaluaciones finales documentan –aunque no siempre en profundidad- la contribución a los impactos. Por el contrario, en el caso de los RBSA y RBTC la información sobre los impactos producidos es escasa, pues el sistema de seguimiento y reporte de estas modalidades recoge muy poca información sobre la contribución impactos y resultados de largo plazo. Esto ha limitado las posibilidades de analizar los impactos de estas modalidades de implementación. En el caso de los PTDP, la obtención de evidencias sobre su impacto ha sido aun más limitada dado que en ninguno de los países estudios de caso dichos programas han sido implementados de forma sustantiva, y excepto para los países del Caribe, y Argentina, no se ha contado con documentación que analice sus resultados. Debe señalarse que las debilidades para documentar evidencias sólidas de los impactos de las acciones de cooperación no es un reto único de la región de las Américas, sino que afecta al conjunto de la OIT, como ha señalado el MOPAN²⁴
158. Por otro lado, se ha encontrado una alta variabilidad en cuanto a la disponibilidad de información sobre a los impactos producidos por la asistencia técnica de la OIT, debida a las diferencias respecto a la madurez durante el período 2014-2017 de las actividades de asistencia técnica examinadas.
159. A pesar de estas limitaciones se han encontrado diversos elementos facilitadores y obstaculizadores de los impactos que se comentan a continuación.
160. **Mayores impactos en países con institucionalidad consolidada y asistencia técnica más sostenida.** Como era esperable, la tendencia general observada muestra que en los países con un buen grado de institucionalidad y en los que la OIT ha brindado asistencia técnica sostenida, los impactos observables son mayores, como es el caso de Colombia en materia de promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, incorporación del trabajo decente en políticas y promoción del diálogo social. Por el contrario, en países con institucionalidad laboral débil y conflictividad entre los mandantes, como Haití, los impactos de la asistencia técnica de OIT son significativamente menores en relación al apoyo brindado.
161. **El ambiente de relaciones tripartitas es determinante en la consecución de impactos a largo plazo.** En la mayoría de los casos que han producido o tienen perspectivas de impactos positivos, se ha tenido una fuerte vinculación con procesos de diálogo social, que para los mandantes han sido esenciales para el éxito. En este sentido, hay un reconocimiento por parte de los mandantes y de la OIT sobre que la salud de las relaciones tripartitas es un factor de peso sustancial para lograr que la asistencia técnica conduzca a impactos de largo plazo. Así, cuando los procesos pasan por espacios de diálogo social más consolidados - en general aquellos centrados en temas específicos o de ámbito territorial- las posibilidades de lograr impactos significativos son mayores. Tal es el caso de Colombia en la elaboración de políticas de trabajo decente departamentales que han pasado por las CPCPSL, o la mejora del sistema de formación técnica en Panamá a través de la Alta Comisión de Empleo.
162. Por el contrario, en los niveles en los que las relaciones tripartitas son conflictivas, disminuyen sustancialmente las posibilidades para promover cambios de largo recorrido, como confirman los estudios de caso de Colombia, Paraguay y Haití. La fragilidad de los espacios de diálogo social supone y la confrontación entre los mandantes constituye un obstáculo para que los productos de asistencia técnica produzcan cambios de largo plazo, pues la agenda técnica tiende a quedar instrumentalizada por los mandantes que la utilizan al servicio de sus

²⁴ MOPAN, 2015-2016 Assessment. International Labour Organization, Institutional Assessment Report

intereses, lo cual puede llegar a afectar muy negativamente al logro de impactos. Se observa que esto a su vez crea una sensación de frustración sobre todo entre las organizaciones de trabajadores, que en la mayoría de los países analizados tienden a considerarse como los que más pierden.

163. **Asistencia técnica hace más énfasis en la entrega de productos que en la consecución de cambios de largo plazo.** Si bien la gestión basada en resultados está en la base de la estrategia de cooperación de OIT, se ha encontrado que todavía una parte significativa de la misma se enfoca en la práctica más hacia la realización de productos que hacia la consecución de cambios a medio y largo plazo junto con los mandantes. Este reto afecta por igual a las modalidades de XBTC, RBSA y RBTC. Si bien los factores de contexto mencionados afectan a la capacidad de la asistencia técnica de OIT para producir impactos, también se ha encontrado que esto obedece a las capacidades de OIT para plantear estrategias más integrales. En este sentido, se ha encontrado un criterio ampliamente compartido entre los funcionarios de OIT, de que todavía queda camino por recorrer para que la asistencia técnica que se brinda trascienda de un enfoque de entrega de productos hacia la consecución de cambios a medio y largo plazo.
164. Este reto puede ser particularmente crítico en el caso de los proyectos con fondos nacionales, particularmente cuando en éstos se asigna a la OIT primordialmente un rol de operador de servicios con poco margen para contribuir a que el resultado de dicha cooperación tenga una incidencia en políticas.
165. **Buenos impactos en la resolución de conflictos mediante mecanismos tripartitos ad-hoc, malo en institucionalizar estos mecanismos.** Se ha encontrado que la asistencia técnica de la OIT logra buenos impactos en la resolución de conflictos apoyando mecanismos tripartitos creados ad-hoc para abordar temas críticos específicos. Tal es el caso de la CETCOIT en Colombia o de las comisiones tripartitas en Panamá, que han conducido a impactos significativos. En parte, los logros de este tipo de espacios se debe a que su instalación es la culminación de largos procesos de negociación tripartita y que son definidos conjuntamente con los mandantes. Sin embargo, se ha encontrado que la asistencia técnica de OIT encuentra mayores dificultades para lograr los impactos en el fortalecimiento de institucionalidad para la resolución de conflictos. Es el caso ejemplo de Colombia, en que la asistencia técnica al fortalecimiento del sistema judicial para perseguir y sancionar violaciones a la libertad sindical ha producido impactos limitados. Las causas esto son variadas. Por un lado, la OIT va perdiendo influencia con instituciones más allá del ámbito laboral, como son los organismos judiciales. Por otro, se trata de procesos de mayor complejidad que implican fortalecimiento de múltiples instituciones, reforma de marcos legales y atracción de voluntades políticas, en los que la OIT cuenta con pocos organismos de cooperación con los que hacer sinergias.
166. **Retos en atención a los nudos de tipo estructural que conducen a los impactos.** Un elemento común a todos los países es la dificultad que enfrenta la OIT para atender cuestiones de tipo estructural que limitan que los resultados de la asistencia técnica se traduzcan en impactos duraderos.
167. **De las propuestas de legislación a su adopción e implementación.** Uno de estos retos es lograr que los procesos de apoyo a la reforma de los marcos legales que constituye un componente en prácticamente todas las áreas de la agenda de asistencia técnica de la OIT, logre culminar en su aprobación por los órganos legislativos nacionales y se posteriormente implementada. En este sentido, la OIT tiene una buena capacidad de incidencia en las normas que entran dentro del ámbito directo de los ministerios de trabajo, como es el caso de los decretos ejecutivos sobre trabajo infantil peligroso o los que regulan los órganos tripartitos nacionales. Sin embargo, la de la OIT enfrenta un reto importante en procesos de reformas legales más amplias que pasan por los órganos legislativos, que implican negociación políticas mucho más complejas y en los que tiene influencia. En casi todos los países estudiados se encontraron procesos de reforma legislativa apoyados por la OIT que o bien quedan estancados por las diferencias entre los mandantes, como en el caso de la reforma del código laboral en Haití, presentados a los órganos legislativos pero con alto grado de incertidumbre sobre su viabilidad, como en el caso de Panamá con la de ley de relaciones colectivas laborales

en el sector público o Paraguay con la ley para la penalización del criadazgo. La labor “blanda” de apoyo a los mandantes para la movilización del órgano legislativo que realiza la OIT tiene influencia limitada.

168. **La “trampa” de la débil capacidad institucional.** Otro de los factores es el relacionado con el techo de capacidad de las instituciones del sector laboral, en las que existen una serie de cuellos de botella recurrentes –si bien con grandes diferencias entre países- que limitan la absorción de la asistencia técnica de OIT para generar impactos a largo plazo. Uno de los techos de capacidad institucional más generalizado, señalado por mandantes y OIT en todos los países, es el de recursos los bajos recursos financieros con que cuentan los ministerios de trabajo, que a su vez condiciona la disponibilidad de medios humanos y técnicos. A esto se suma la alta rotación de funcionarios, particularmente en países que carecen de legislación adecuada sobre servicio civil o tienen alta precariedad laboral como Paraguay, Colombia o Haití. Otro importante techo de capacidad es el relativo a los límites al mandato, aspecto que por ejemplo tiene relevancia en algunos países en el ámbito de la inspección de trabajo.
169. Esto crea una suerte de círculo perverso, pues mientras que la creación de capacidades ocupa un volumen importante de los esfuerzos de la asistencia técnica de OIT, en muchos casos la falta de progresos en las causas estructurales conduce a que una parte – que puede ser significativa en algunos casos- de esta asistencia técnica no logre impactar en mejoras observables de capacidad. Casos de este tipo de retos se ha encontrado en los procesos de capacitación de los funcionarios de los ministerios de trabajo, en algunos países que han supuesto grandes inversiones sobre todo de proyectos de XBTC, que se han perdido en plazos relativamente cortos debido a la rotación del personal y en procesos de transferencia de herramientas y metodologías mejoradas que no son plenamente aplicadas porque las instituciones no logran asegurar los recursos humanos y técnicos para operarlas.
170. **El reto del salto del fortalecimiento institucional al acompañamiento a la implementación de políticas.** Por otro lado, se ha encontrado entre los mandantes y la propia OIT, el criterio de que de que un reto pendiente es lograr que la mejora de capacidades conduzca de manera más firme a la elaboración e implementación de políticas, para que en última instancia se logren impactos en trabajo decente con la asistencia técnica de OIT. En prácticamente todos los países examinados hay procesos en marcha con el apoyo de OIT, como la estrategia para la eliminación del trabajo forzoso, la política de empleo juvenil o las políticas de seguridad social en Paraguay, la reforma del sistema de formación técnica en Panamá, las políticas de trabajo de trabajo decente en Colombia, cuya implementación efectiva, requerirá la asignación de recursos técnicos y financieros por parte del Estado y la acción concertada con los mandantes. Por parte de la OIT, el reto está en pasar de apoyar el fortalecimiento institucional y el diseño de políticas a promover procesos de implementación, seguimiento y evaluación de las políticas.
171. **Débil cultura de evaluación de impacto frena la orientación de políticas hacia resultados de largo plazo.** Adicionalmente se ha encontrado que, si bien la evaluación de impacto está incorporándose crecientemente en los procesos de elaboración y rendición de cuentas de políticas públicas, son pocos los países en los que se incorpora este instrumento en las políticas de trabajo decentes y en las iniciativas de cooperación de la OIT. Este aspecto es particularmente relevante en el caso de los proyectos de XBTC financiados con fondos públicos, en los que se ha encontrado que los sistemas de seguimiento y evaluación que se aplican por parte de las instituciones públicas son claramente insuficientes para medir los impactos.
172. La ausencia de una cultura de evaluación sólida, unido a la falta de procesos que generen evidencias sólidas sobre los impactos de la cooperación de OIT arriba comentadas, puede explicar la tendencia común a muchos países en los que se ha encontrado importantes diferencias de posiciones entre los mandantes respecto a la magnitud y el valor añadido de los impactos producidos por la asistencia técnica de OIT. Si bien con diferencias entre países, los ministerios de trabajo y otras instituciones del sector público son las que hacen la mejor valoración del impacto de la asistencia de OIT. En el otro extremo, las organizaciones sindicales son las más críticas al respecto, señalando de forma reiterada que los productos de la asistencia

técnica de OIT, si bien fortalecen capacidades y mejoran políticas, no se traducen suficientemente en cambios tangibles para los trabajadores.

3.6. 5.6. Orientación hacia la sostenibilidad

173. Esta sección presenta los hallazgos sobre los factores más influyentes en la sostenibilidad de los resultados alcanzados con la asistencia técnica de OIT. Se analizan los factores de sostenibilidad en cuanto a la generación de capacidades institucionales para mantener los procesos tras la finalización del apoyo, en cuanto a la creación de un contexto facilitador y de apropiación, así como en cuanto a asegurar las capacidades financieras necesarias. Asimismo se analizan los retos y oportunidades que ofrecen las distintas modalidades de implementación para la sostenibilidad de la acción de OIT en los países.

Generación de capacidades institucionales

174. La generación y mantenimiento de las capacidades institucionales ha emergido como un factor clave de sostenibilidad, señalado de forma reiterada tanto por las evaluaciones revisadas como por los mandantes. Se han identificado varios elementos que facilitan u obstaculizan el aseguramiento de estas capacidades.

175. Cuando la asistencia técnica se brinda de forma sostenida y la OIT brinda un acompañamiento cercano a los mandantes, las perspectivas de sostenibilidad aumentan sustancialmente, como es por ejemplo el caso de los procesos de implementación de políticas sobre trabajo infantil en muchos países, o los procesos de apoyo a la elaboración de políticas y diálogo social territorial en Colombia. Para la asistencia técnica de OIT el reto reside en que una alta proporción de las fuentes de asistencia técnica son de corto y medio plazo. Los fondos de RBSA al igual que los RBTC son bienales al ir vinculadas al Programa y Presupuesto. Por su parte los fondos de XBTC son los que tienen menos limitaciones respecto a la duración. Sin embargo, si bien hay donantes que tienden a financiar proyectos de medio y largo plazo (4-5 años), igualmente se ha encontrado que en su mayoría los proyectos de XBTC están en el rango de 1-2 años de duración. Esta tendencia al corto plazo se observa particularmente para los proyectos de fuentes nacionales, que en todos los países examinados tienen una duración no mayor de dos años, y en muchos de ellos la OIT está negociando caso por caso para su continuidad. Si bien es reconocida por parte de los gobiernos y de la OIT la necesidad de ir a una programación más estratégica y de largo plazo, los gobiernos alegan restricciones para realizar compromisos presupuestarios. Por otro lado, la falta de implementación de los PTDP ha restado a la OIT y a los mandantes la posibilidad de contar con un marco que articulase proyectos de más corto plazo en una estrategia de largo recorrido.

176. Un denominador común a todos los casos examinados muestra que los resultados de los la cooperación técnica han tenido más posibilidades de sostenibilidad cuando los procesos de desarrollo de capacidades –componente presente en mayor o menor grado en todas la iniciativas–han quedado instalados en las propias instituciones receptoras. Buenos ejemplos de este tipo son el enfoque de formación de formadores utilizado por OIT que deja instaladas las capacidades para continuar capacitando al personal. Por el contrario, en los casos en los que los procesos de formación y desarrollo de capacidades no han ido acompañados con el desarrollo y transferencia de herramientas para que los actores mantengan y actualicen dichas capacidades, la sostenibilidad ha sido mucho más limitada.

177. Otro reto a la sostenibilidad de la asistencia técnica que brinda la OIT, y sobre todo en aquella que va a dirigida hacia la creación de capacidades, es el asegurar que las instituciones cuentan con los recursos necesarios para financiar los medios humanos y técnicos necesarios para continuar con los resultados, bien sea de implementación de políticas (en los múltiples proyectos de desarrollo de políticas en los distintos ámbitos de trabajo decente) o la prestación de servicios (como servicios de inspección, intermediación de empleo, producción de estadísticas, etc.). Por un lado se ha encontrado una tendencia a sobrevalorar la capacidad de los mandantes para sostener los cambios, en parte como estrategia para atraer la cooperación.

Por otro, se suele hacer poca incidencia con las instituciones públicas del área financiera, como los ministerios de finanzas, que tienen un peso decisivo en la asignación de recursos.

178. Pero los factores financieros no son los únicos en juego. Las instituciones públicas, y particularmente los ministerios de trabajo tienen también debilidades de tipo estructural como la falta de estabilidad de los funcionarios, la poca flexibilidad para modificar las estructuras (por ejemplo descentralizando las oficinas al territorio o creando nuevas unidades) y la lentitud de los procesos burocráticos juegan en contra de asegurar las capacidades para la sostenibilidad, particularmente cuando la asistencia técnica es de corto plazo.
179. Por el lado de OIT, se ha encontrado que en pocos casos se incorpora en el diseño e implementación de la cooperación de OIT estrategias de transferencia y salida. Los proyectos XBTC son más consistentes en este sentido al incorporar como parte del diseño el análisis de sostenibilidad, y ser revisado este aspecto en las evaluaciones de medio término. En el caso de los fondos de RBSA los mecanismos para incorporar análisis de sostenibilidad son mucho más débiles.

Para reforzar un contexto facilitador y apropiación

180. **Salud del diálogo social es un factor crucial de sostenibilidad.** se ha encontrado una amplia coincidencia en que la existencia un diálogo social efectivo es uno de los factores más determinantes crear un contexto que facilite la sostenibilidad de los resultados apoyados con la cooperación de OIT. Sin embargo, en muchos países los espacios de diálogo social tienen altos niveles de fragilidad. Si bien con grandes diferencias entre países, es común que los espacios de diálogo social se instrumentalicen en conflictos entre los mandantes, lo que afecta enormemente no solo a su funcionamiento sino a la viabilidad y sostenibilidad de los procesos en construcción tripartita que promueve. Si bien se ha encontrado que los mandantes reconocen que deben mejorar su uso de estos espacios, el margen de influencia de OIT es limitado.
181. En parte por esta tendencia a la instrumentalización por parte de los mandantes, la consolidación de estos espacios de diálogo social no reciben una alta prioridad. En varios de los países estudiados (Colombia, Paraguay, Panamá) se ha encontrado que los ministerios de trabajo no siempre cumplen los compromisos para la puesta en marcha y sostenimiento de este tipo de espacios. En los casos en los que la OIT toma la iniciativa para liderar este tipo de espacios (como es el caso de Colombia con algunas CPCPSL departamentales, Panamá con las comisiones tripartitas, o Paraguay apoyando el diálogo social), se ha encontrado una tendencia a que se produzca una situación de dependencia del apoyo técnico y financiero de la OIT, que aporta el personal que ejerce la facilitación técnica e impulsa la agenda de trabajo, lo que conduce a un círculo de "sostenibilidad asistida" en el que los mandantes encuentran pocos incentivos para tomar el liderazgo, y se traslada a la OIT al responsabilidad de su mantenimiento, que al depender de fondos de cooperación no está asegurado
182. **El paso de políticas de gobierno a políticas de estado.** Uno de los factores de sostenibilidad más resaltados por los mandantes y los funcionarios de OIT es lograr que los procesos que está apoyando OIT den el salto desde ser iniciativas de Gobierno a constituirse en políticas de Estado. Este reto se reitera en diferentes expresiones en prácticamente todos los temas en los que la OIT está dando asistencia técnica. Hay una opinión extendida en que se trata de un reto que corresponde principalmente a los mandantes, si bien la OIT puede contribuir a facilitar condiciones por su autoridad y credibilidad y por su capacidad para movilizarlos.
183. Así, un factor común a los casos encontrados de procesos que han logrado buenos niveles de sostenibilidad, como por ejemplo en la institucionalización de políticas para la erradicación y prevención del trabajo infantil, ha sido el compromiso político sostenido por parte de todos los mandantes.
184. La exposición a procesos de planificación estratégicos parece influir favorablemente en la disposición de los mandantes a asumir compromisos de más alcance. En algunos países en los

que ha habido procesos de elaboración de PTDP como Haití, Panamá, y Paraguay se ha encontrado mayor convencimiento respecto a la necesidad de estrategias de medio y largo plazo consensuadas tripartitamente que oriente los objetivos de trabajo decente y la asistencia técnica de OIT. En algunos casos, como en Panamá, esta movilización de los mandantes alrededor de la elaboración de los PTDP ha servido de para otros procesos de política, como la revisión del sistema de formación técnica.

Sostenibilidad de la acción de OIT

185. Se han encontrado varios factores influyentes en la capacidad de la OIT para dar el acompañamiento a los países y proporcionar la asistencia técnica a nivel nacional.
186. Si bien se reconoce el valor de la asistencia técnica a los mandantes que proporcionan los especialistas del ETD desde las oficinas regionales de OIT respectivas, la presencia a nivel nacional es considerada fundamental tanto por la propia OIT como por los mandantes para la implementación de asistencia técnica a un nivel sustantivo, mantener una relación estrecha con los mandantes, y posicionarse adecuadamente como agencia líder en temas de trabajo decente.
187. En la mayoría de países en los que se carece de oficina permanente, la estructura de personal en de OIT es altamente dependiente de fondos de cooperación técnica. Esta dependencia de la cooperación técnica para el financiamiento de las oficinas nacionales es considerada la principal amenaza para sostener la capacidad de incidencia de la OIT en los países, que afecta en dos vías. Por un lado crea inestabilidad en la medida en la que los puestos solo están asegurado por la duración de las acciones de cooperación que los financian (principalmente XBTC) que además tienen a ser de corto y medio plazo. Por otro, los fondos de asistencia técnica imponen restricciones a la contratación de personal, bien por restricciones de los donantes en caso de XBTC o por criterios de asignación de RBSA.
188. La estrategia de OIT de dar continuidad a las oficinas mediante la sucesión de contratos de cooperación técnica, si bien es la única factible en las condiciones de financiamiento con que cuenta, crea una inestabilidad estructural en el personal de las oficinas de los países que disminuye a la continuidad y calidad del acompañamiento de OIT en la medida en que no es capaz de retener al personal, en especial el de mayor experiencia.

En países de renta media, creciente influencia de fondos de gobierno en la sostenibilidad de las oficinas

189. En el escenario de contracción de los fondos de cooperación internacional y de asignación de fondos de RBSA para los países de desarrollo medio, la tendencia es que la sostenibilidad de las oficinas de OIT en los países dependerá de manera creciente de los proyectos con fondos nacionales. Por ejemplo, en el caso de los tres casos examinados que cuentan con fondos nacionales (Panamá, Paraguay y Colombia) todos tiene personal financiado con estos proyectos. Esto plantea varios retos para la sostenibilidad. En primer lugar todavía están lejos de poder sostener una estructura de personal de cierta entidad. Por otro lado, la naturaleza de corto plazo de los proyectos con fondos nacionales (1 a 2 años) dificulta la estabilidad de una oficina. Otro reto adicional el asegurar un modelo de gobernanza del personal de OIT financiado con fondos nacionales que garantice la independencia y autoridad de las oficinas nacionales ante todos los mandantes.

4. Conclusiones.

Relevancia

190. La asistencia técnica de la OIT, en sus diversas modalidades de implementación, tiene un alto grado de relevancia respecto a las brechas de trabajo decente en la región, y se dirige hacia abordar los temas más críticos de política y capacidades institucionales lo cual es altamente valorado por los mandantes. La acción de la OIT va más allá de atender las demandas individuales o tripartitas de los mandantes a nivel nacional, sino que se dirige también al apoyo de los países para la implementación de las indicaciones de los Órganos de Control de la OIT para promover el avance en el cumplimiento de las NIT. Esta línea de acción es altamente pertinente, pues se trata de un área en la que la OIT es reconocida como la única organización que está en condiciones de liderar este tipo de procesos. Sin embargo, las acciones en esta materia no siempre cuentan con el apoyo de todos los mandantes.
191. Aun considerando estos disensos puntuales en temas específicos, la pertinencia de la asistencia técnica de la OIT es bien valorada por los mandantes, si bien con ciertas diferencias entre ellos que reflejan el grado en que la cooperación se ajusta a sus respectivas agendas. Las instituciones públicas, y en particular los ministerios de trabajo, son las que mayor valoración hacen de la pertinencia de la acción de la OIT, al ser los principales receptores de la misma en el sector público, y tener un grado creciente de influencia en la agenda de cooperación de la OIT a través de los proyectos con fondos nacionales. Por su parte, las organizaciones de trabajadores siguen viendo altamente pertinente la acción de la OIT, pero perciben una insuficiente atención a la promoción de los temas relativos a la promoción de la libertad sindical y negociación colectiva, temor justificado de mantenerse la tendencia en la cartera de recursos de la OIT hacia el mayor peso de los fondos nacionales que dan menor peso a las acciones en esta materia. En cuanto a las organizaciones de empleadores, otorgan igualmente una buena valoración a la pertinencia de la acción de la OIT, aunque la consideran en general inclinada hacia las prioridades de los sectores gubernamentales y de las organizaciones de trabajadores.
192. Una fortaleza fundamental para que permite a la OIT mantener un buen grado de apoyo de los mandantes y e incentiva la apropiación de los resultados de su cooperación técnica incluso en el contexto de alta conflictividad entre los mandante, es el fomento del diálogo social como eje transversal a toda su asistencia técnica. Esto le otorga una alta credibilidad y legitimidad ante los mandantes que es considerada esencial para la apropiación de los resultados de la cooperación técnica, aunque plantea en algunos casos retos importantes para la acción de la OIT.
193. En cuanto a la pertinencia de los proyectos de XBTC, en su conjunto tienen una alta pertinencia respecto a respecto a las brechas de trabajo decente y las prioridades de los mandantes en los países, si bien dicha pertinencia tiene algunos punto en los que mejorar. Una parte de la cooperación mediante proyectos XBTC se dirige a atender necesidades que surgen más del aprovechamiento de oportunidades de financiamiento de donantes tanto internacionales como nacionales, principalmente los gobiernos en este caso. Esto conduce a que el portafolio de cooperación de la OIT se oriente hacia prioridades que responden más a las prioridades de los donantes, que no siempre coinciden con las brechas más relevantes de trabajo decente o a las agendas consensuadas tripartitamente los mandantes, como los PTDP. Si bien tiene pleno sentido que la OIT aproveche estas oportunidades pues puede proporcionar el valor añadido tripartito a estas iniciativas y conectarlas con las agendas nacionales de trabajo decente mejor que otros organismos de cooperación, dado que las fuentes XBTC suponen la mayor parte del financiamiento, ello conduce a un desbalance en cuanto a la atención de los resultados de trabajo decente en los países, con áreas que concentran gran número de recursos y otras con muy poco financiamiento.
194. En la medida en que las fuentes de financiamiento están cambiando, con mayor peso de los fondos nacionales, está asimismo variando la distribución de la cooperación de OIT entre los

distintos resultados del programa y presupuesto. Los proyectos con fondos nacionales tienen una clara orientación hacia las prioridades de los gobiernos, que en el período examinado han estado fundamentalmente dirigidos a la promoción de más y mejores empleos, y el fortalecimiento de la institucionalidad laboral. Si bien esto plenamente es pertinente de acuerdo a las prioridades de desarrollo nacionales en el ámbito del trabajo decente, dado que la creación de empleo en condiciones de trabajo decente es un reto significativo para la región en su conjunto, siendo asimismo una de las prioridades para la OIT en la región ²⁵, tiende a prestar mucha menos atención al resto de resultados de la agenda de OIT, como los relativos a derechos y principios fundamentales y a otras prioridades de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, que tiene mayor peso en las fuentes de cooperación internacional. La incidencia de la OIT para que los proyectos con fondos nacionales integren más firmemente las prioridades de los tres mandantes y presten una atención más equilibrada al conjunto de áreas de la agenda de trabajo decente es limitada.

195. Por su parte, los fondos de RBSA tienen la posibilidad de adaptarse bien a las necesidades nacionales, por su manejo flexible que otorga a los ETD un buen margen de maniobra para su asignación. Ellos es también valorado por los mandantes. Los fondos de RBSA tiene un valor particular al permitir a la OIT entrar a temas de mayor riesgo y áreas desatendidas por la cooperación de XBTC.
196. Teniendo en cuenta la tendencia la tendencia al estancamiento de los fondos de donantes internacionales y la disminución de los fondos RBSA para muchos países de la región-en particular los de desarrollo medio- que conllevará el mayor peso del financiamiento con fondos nacionales, existe un riesgo de que la agenda de trabajo de la OIT en los países –sobre todo en los de renta media- sufra un desbalance importante que implique dificultades para atender temas fuera de la esfera de prioridades del sector gubernamental.
197. Respecto a los PTDP, se trata de instrumentos que tienen una alta pertinencia. La combinación de la participación de los mandantes en su elaboración, sumado al liderazgo de la OIT para orientar sus resultados hacia las principales brechas de trabajo decente produce documento con un alto grado de respuesta a los desafíos nacionales. No obstante tienden a ser instrumentos que van perdiendo vigencia progresivamente una vez firmados, según van cambiando los contextos dinámicos de los países, o emergen factores imprevistos, entre otras razones porque la OIT hace poco uso de mecanismos sistemáticos para su actualización. Adicionalmente, la falta de alineamiento de los donantes-incluidos los propios gobierno nacionales en ocasiones- con las agendas tripartitas como el PTDP, es otro factor adicional que conduce a que los PTDP vayan perdiendo su vigencia.
198. Aun considerando las debilidades mencionadas, existe una demanda de los mandantes nacionales para contar con instrumentos como el PTDP que proporcione hoja de ruta tripartita en materia de trabajo decente y que a su vez guíe la cooperación de la OIT. Los PTDP tienen una buena valoración como instrumentos estratégicos, por su construcción a través del consenso tripartito, y como canal para estructurar el apoyo de la OIT a los mandantes. Para los mandantes, estas fortalezas justifica el continuar apostando por los PTDP, si bien con ajustes necesarios para hacerlos más efectivos y viables en los diferentes contextos de los países de la región.
199. En cuanto a la pertinencia con los ODS y otras agendas de desarrollo, se ha encontrado que en su conjunto hay alta coherencia de la acción de la OIT con los objetivos de la Agenda 2030, y en particular el objetivo 8 de trabajo decente y desarrollo económico y también con las metas que transversalizan el trabajo decente en los otros 17 ODS. Sin embargo las conexiones con los ODS no suelen estar explícitas ni constituyen una guía más allá de su referencia formal en las actividades de asistencia técnica.

²⁵ La OIT en las Américas ha definido tres líneas de trabajo prioritarias para la región: 1) políticas de desarrollo productivo para más y mejores empleos, 2) transición de la economía informal hacia la formalidad, y 3) Aplicación y el respeto de las normas internacionales de trabajo y la legislación laboral, incluyendo lo referido a los convenios fundamentales, la libertad sindical y la negociación colectiva.

200. La incorporación de la promoción de la igualdad de género es alta en todas las modalidades de implementación cuando se dirigen directamente a objetivos de igualdad y no discriminación. Sin embargo está más débilmente transversalizada en el conjunto de la asistencia técnica.
201. Similar situación se produce respecto a la pertinencia con los MANUD. La asistencia técnica de OIT tiene buena coherencia con los objetivos relativos a trabajo decente de dichos marcos, pero las acciones de cooperación tienden a limitarse a una articulación con los MANUD más de tipo formal que sustantiva. El creciente peso de los MANUD como herramienta programática del SNU, pone en cuestión la relevancia de los PTDP como la herramienta más estratégica para
202. La asistencia técnica de la OIT tiene un buen nivel de adecuación a las capacidades nacionales, y de hecho invierte en buena parte de su cooperación en el desarrollo de capacidades de las instituciones laborales y de los actores sociales, siendo en algunos países, como Paraguay un motor fundamental en la construcción y consolidación de la institucionalidad laboral. La OIT hace un esfuerzo de adaptación de su cooperación teniendo en cuenta las diferentes las necesidades y condición institucionales de cada país.
203. La participación de los donantes en la definición de la cooperación de la OIT es altamente variable según la modalidad de implementación y depende tanto de factores internos como externos a la OIT.
204. Los PTPD son los que involucran mayor participación tripartita, en muchos casos con procesos sistemáticos de consultas con los mandantes, aunque en ocasiones el interés de la OIT en obtener el PTDP imprime un ritmo demasiado rápido para la capacidad de absorción de los mandantes que conduce a bajos niveles de apropiación por parte de ellos.
205. En cuanto a los proyectos de XBTC y RBSA, la participación suele circunscribirse a los mandantes que van a ser los receptores directos de la asistencia técnica, y en su mayoría no incorporan procesos tripartitos de consultas en el diseño. Los donantes parecen tener un alto grado de influencia sobre el grado de participación en el diseño de la cooperación y la OIT carece de un discurso consistente en la práctica sobre en qué forma debe darse la participación de los mandantes en la definición de la cooperación técnica. Esto es particularmente relevante en el caso los fondos nacionales, en los que la participación las organizaciones de trabajadores y de empleadores es baja y la acción de “puente” que hace la OIT para introducir sus perspectivas parece insuficiente.
206. Aunque no ha sido posible tener cifras precisas, la cooperación de la OIT es reconocida como fundamental dentro del portafolio de los ministerios de trabajo, las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Si bien este peso desciende sustancialmente en términos de recursos con otras instituciones vinculadas a las políticas de trabajo decente, como los institutos de formación vocacional o institutos de seguridad social, se reconoce que la OIT aporta un conocimiento técnico de gran valor que combinado con su credibilidad ante los mandantes, es fundamental para avanzar en agendas de fortalecimiento y mejora.

Validez del diseño

207. Las acciones de asistencia técnica de la OIT tienen en su conjunto buena consistencia lógica, incluyen las actividades necesarias y suficientes para lograr los productos, y éstos han estado adecuadamente conectados con la consecución de los resultados propuestos.
208. La OIT aporta a los socios nacionales capacidades para mejorar la relevancia, consistencia lógica y orientación hacia resultados de los proyectos, aunque no siempre logra ser efectivo en este propósito, particularmente en los proyectos con fondos nacionales. Llamativamente, estas dificultades para dar coherencia a los proyectos con fondos nacionales parece ser mayor en los países con institucionalidad laboral más consolidada y con mayor peso a nivel regional y en la propia OIT.
209. Por otro lado, la existencia de marcos estratégicos que encuadren asistencia técnica, influye fuertemente en el nivel de coherencia lógica y claridad de su diseño. En aquellos países en los que la asistencia técnica está conectada con los PTDP o con agendas de política sectoriales, la consistencia lógica de los proyectos tiene mayor solidez.

210. En cuanto al seguimiento de la agenda de cooperación de OIT en los países, hay un déficit en cuanto a mecanismos tripartitos de seguimiento a la asistencia técnica de OIT. Si bien existen para algunos temas específicos que como la erradicación y prevención del trabajo infantil, son pocos los países en los que se cuentan con instancias tripartitas de ámbito nacional que hagan seguimiento a la cooperación de la OIT de forma sistemática. A pesar de que tanto los mandantes como la OIT reconocen el valor de este tipo de espacios tripartitos, y la OIT hace esfuerzos para promoverlos, el poco éxito conseguido parece ser reflejo de la fragilidad del diálogo social y la poca estabilidad de las instituciones tripartitas en muchos países combinados con una falta de liderazgo sostenido por parte de la OIT para promover este tipo de espacios. Por otro lado, los especialistas de los ETD tienen pocos incentivos para fomentar el seguimiento tripartito a sus actividades de asistencia técnica, que además supondría una sobrecarga para oficinas subregionales que atienden a un alto número de países.
211. En cuanto a los sistemas de seguimiento de las iniciativas individuales de cooperación, se han encontrado diferencias significativas entre las distintas modalidades según se trate de fondos de XBTC, RBSA o RBTC.
212. Los proyectos con fondos XBTC son los que cuentan con los mecanismos de seguimiento y evaluación más completos y alineados con los requerimientos de la GBR que han resultado funcionales sobre todo para la rendición de cuentas a los donantes y hacia lo interno de la OIT, pero en mucha menor medida para rendir cuentas a los mandantes a nivel nacional. Esto es destacable en el caso de proyectos con fondos nacionales en los que la OIT tiene poca incidencia en asegurar que haya un seguimiento tripartito.
213. En contraste, los fondos de RBSA y RBTC tienen sistemas de seguimiento y evaluación mucho más pobres e insuficientes para proporcionar y documentar evidencias sustantivas de avance hacia los resultados al mismo nivel que los fondos de XBTC.
214. Este doble sistema de monitoreo y reporte de los proyectos XBTC y de IR para el conjunto de la cooperación está justificado dado los distintos destinatarios (donantes y oficinas en el caso de los XBTC, Consejo de Administración para los IR), necesidades de información (informar sobre el avance en la implementación de proyectos, informar sobre el avance respecto a los resultados del P&P y la contribución de la OIT) y nivel de detalle requerido (alto nivel de detalle sobre uso de los fondos, y resultados sustantivos a nivel país). Pero implica que haya una escasa rendición de cuentas acerca de los resultados logrados con RBSA y RBTC en comparación con los fondos procedentes de XBTC.
215. En el caso de los PTDP, hay una falta generalizada, con pocas excepciones, de mecanismos sólidos de seguimiento tripartito, a pesar de que en los documentos de los PTDP se incluye el establecimiento de comités tripartitos de seguimiento. Esto está vinculado a la falta de implementación de los PTDP ya comentada, así como al débil liderazgo de la OIT para impulsar este tipo de espacios.
216. En cuanto a los recursos para la implementación de la asistencia técnica, los fondos procedentes de XBTC y RBSA han sido de manera general suficientes para las respectivas acciones de cooperación. La OIT muestra así una buena capacidad para dimensionar su cooperación con los países de acuerdo a los recursos disponibles y los plazos de ejecución de la asistencia técnica.
217. Por el contrario, los PTDP tienden a enfrentar importantes brechas de recursos para su implementación. Salvo en países donde ha habido un plan de implementación que ha incluido la identificación y asignación de recursos financieros (principalmente de fuentes RBSA y RBTC), la OIT no ha incluido en la elaboración de los PTDP un plan de financiación que identifique las necesidades presupuestarias y las fuentes de los recursos. La falta de movilización de los mandantes en el financiamiento de los PTDP ha conducido en algunos países a que las actividades de asistencia técnica con fondos nacionales transcurran por carriles paralelos al PTDP.
218. En cuanto a la valoración de riesgos se ha encontrado que los procesos de identificación y prevención de riesgos que utiliza la asistencia técnica adolecen de algunas debilidades. Hay una heterogeneidad fuerte entre modalidades de asistencia técnica. Los proyectos de XBTC son

los que tienen procedimientos de identificación y seguimiento a riesgos más sistemáticos, mientras que este tipo de análisis está ausente en el caso de los RBSA y RBTC, en los que los especialistas del ETD hacen una gestión de riesgos más ad-hoc y basada en su conocimiento de los contextos nacionales. La falta de sistematicidad en el análisis de riesgo conduce a que paradójicamente, donde más dificultades tienen la asistencia técnica de OIT es en la valoración de los riesgos del contexto político, un área en la que a la OIT por su posición está en buenas condiciones para dar seguimiento.

Efectividad

219. La asistencia técnica de la OIT es reconocida en su conjunto y a través de las distintas modalidades de implementación, como una cooperación con buen nivel de efectividad.
220. En el período analizado se han logrado buenos resultados –siempre con diferencias entre los países- en los 10 resultados del programa y presupuesto de la OIT. Con la asistencia de la OIT, los países de la región han experimentado avances en materia de cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se han mejorado las capacidades institucionales para la promoción del trabajo decente y su incorporación en políticas públicas, con buenos casos tanto a nivel nacional como local. La cooperación técnica de la OIT ha destacado asimismo por su énfasis en la inclusión de sectores vulnerables, como son las mujeres, jóvenes, o colectivos en situación de especial vulnerabilidad como las víctimas de conflictos armados.
221. Uno de los pilares de la acción de la OIT lo ha constituido el fortalecimiento del diálogo social que ha sido un eje transversal en la asistencia técnica brindada y un valor añadido propio de la OIT. La asistencia técnica de la OIT ha sido una contribución sustancial para impulsar tanto los espacios tripartitos para impulsar políticas públicas en múltiples áreas como los consejos consultivos laborales, los comités de trabajo infantil y de trabajo forzoso, los comités nacionales para la fijación de salarios, etc. En el apoyo a este tipo de espacios de diálogo social ha sido crucial el proporcionar una asistencia técnica sostenida, en muchos casos combinando sucesivos proyectos de XBTC con fondos de RBSA, así como el invertir en la creación de capacidades de los mandantes para participar en un diálogo social efectivo.
222. La efectividad de la OIT para el fortalecimiento de los espacios de diálogo social centrados en la resolución de conflictos laborales específicos, ha sido por el contrario más irregular, con casos de éxito como de otros con falta de progresos. Ello es debido principalmente al contexto más complicado de operación de estos espacios que por su naturaleza generan mayores fricciones entre los mandantes, y el difícil equilibrio que ha de mantener la OIT en su doble función de asistente técnico de estos espacios y mediador entre los mandantes.
223. En todo caso, las evidencias permiten concluir que es fundamental en los procesos de asistencia técnica que promueve aseguren un acompañamiento técnico sostenido de medio y largo plazo (3 a 5 años incluso mayores), pues es la duración mínima de los ciclos de reforma de políticas y consolidación de capacidades que forman la columna vertebral en términos técnicos de la cooperación de la OIT en los diferentes ámbitos.
224. A este respecto ha diferencias entre el potencial de las distintas modalidades de implementación, con los fondos de XBTC destacando por su mayor capacidad para mantener este tipo de procesos con recursos significativos durante plazos medios. Por su parte, los RBSA RBTC son instrumentos más flexibles, pero de alcance más limitado por el bajo volumen de recursos que manejan. No obstante, parece que los mayores grados de eficacia se logran mediante la combinación de fondos XBTC y RBSA, por las sinergias entre las fortalezas relativas de cada modalidad de implementación (volumen de fondos y duración en los XBTC y flexibilidad para adaptarse al contexto en los RBSA), si bien sería necesario una análisis más en profundidad para identificar las condiciones para que esta sinergia se produzca.
225. La OIT es considerada por los mandantes como un ejecutor eficiente que aporta el valor del respaldo tripartito a su cooperación. Esta buena valoración es particularmente alta para el caso de las acciones de asistencia técnica de RBSA y de fondos de XBTC de donantes internacionales. Sin embargo la incorporación del tripartismo disminuye en los proyectos con financiamiento

nacional, en los que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen menor incidencia para que dicha cooperación tenga en cuenta sus prioridades.

226. Si bien la participación de OIT mejora la integración del tripartismo, no es suficiente para satisfacer las expectativas de las organizaciones de empleadores y trabajadores, en particular de éstas últimas. La paradoja en este caso es que este tipo de cooperación proviene de uno de los mandantes en el país, por lo que en principio la OIT debiera tener mayor capacidad para de incidencia para promover el tripartismo. En el contexto de una tendencia de aumento de los fondos nacionales, esto puede implicar un reto para asegurar que la asistencia técnica de OIT responde al consenso tripartito.
227. En cuanto a la eficacia de los PTPD, se han encontrado marcadas diferencias en cuanto al grado de implementación y el avance en el logro de resultados. En algunos países como Argentina y varios países del Caribe el grado de implementación ha sido alto. Sin embargo en un buen número de otros casos, que incluyen Haití, Panamá, Paraguay y varios países del Caribe el grado de implementación de los PTDP ha sido sumamente bajo, si bien en estos casos se la OIT avanzado en el logro de resultados coincidentes con los de los PTDP a través de proyectos de XBTC y RBSA.
228. Entre los factores que se han encontrado para la falta de implementación de los PTPD se encuentran la falta de liderazgo de la OIT para promover su implementación una vez adoptado tripartitamente por los países. En buena medida, las oficinas subregionales correspondientes dejaron de lado los PTDP una vez obtenida su firma, lo que parece responder a un interés más en tener los PTDP adoptados que en asegurar su implementación. Además la OIT todavía tiene un camino que recorrer para asegurar una apropiación del instrumento PTDP internamente por los especialistas del ETD, entre los que existe significativa divergencia de puntos de vista sobre la naturaleza y objetivos y valor añadido de los PTPD, y algunas de cuyas objeciones al instrumento, como la rigidez y débil sustento presupuestario, parecen fundamentadas. Por otro lado, la desconexión práctica entre los PTDP y la programación de los ETD, crea pocos incentivos para que los especialistas promuevan la alineación de sus planes de trabajo con el PTDP.
229. Junto con los nudos internos, hay factores de contexto que explican los obstáculos a la implementación de los PTDP. Uno es la falta de compromiso político práctico con los PTDP, más allá de las expresiones de respaldo, que afecta en mayor o menor medida a todos los mandantes. Los problemas de apropiación se retroalimenta cuando la OIT ejerce un débil empuje y en contextos de frágil diálogo social. En el caso de las instituciones públicas y los ministerios de trabajo en particular, esta falta de apropiación tiene mayores consecuencias al ser el mandante del que se espera mayor liderazgo, y se complica por los cambios de las autoridades políticas.
230. La capacidad de la asistencia técnica de OIT para hacer frente a los cambios en el contexto ha variado según las modalidades de implementación y el grado de complejidad de las condiciones institucionales y políticas de los países.
231. En países con grandes brechas institucionales, la asistencia técnica de la OIT tiene grandes dificultades para superar estas barreras y producir resultados. En buena medida las propias dificultades del contexto impiden a la OIT atender las causas estructurales y como resultado los avances son muy lentos y a grandes costos técnicos.
232. En cuanto a la capacidad de la OIT para responder a factores contextuales en países con grados de institucionalidad relativamente consolidados, muchos de los factores que previsiblemente influyen han sido identificados fruto de la experiencia de cooperación de la OIT y se cuenta con estrategias “rutinarias” de respuesta, como la incidencia con las autoridades tras los cambios en las jefaturas institucionales o tras cambios de gobierno con buen grado de efectividad para mantener la cooperación en ruta hacia los resultados. Este tipo de mecanismos de respuesta es más estructurados en el caso de los proyectos de XBTC.

Eficiencia y eficacia

233. La estructura de gestión actual de la OIT supone una limitación para aquellos países que no cuentan con la presencia de un ETD permanente, pues en su práctica totalidad el personal en estos casos depende de fuentes de cooperación, lo cual impone severas limitaciones para mantener una estructura de personal técnico estable con las competencias y experiencias requeridas –y esperadas– por los mandantes, dadas las limitaciones que conllevan las fuentes de XBTC para la creación de equipos integrales de país, más allá de un agregado de equipos cada uno dedicado a su proyecto particular.
234. Esta debilidad de la estructura de gestión en los países se acentúa en los casos de oficinas subregionales que tienen a su cargo un alto número de países, que limita las posibilidades de los especialistas del ETD para atender a las necesidades individuales de cada país.
235. Las estrategias puestas en marcha por la OIT han sido medianamente efectivas, pero no suficientes para eliminar las debilidades estructurales. El recurso a personal senior nacional que ejerce de punto focal que se va reteniendo mediante contratos sucesivos con cargo a cooperación técnica ha servido en el medio plazo, pero es claramente insuficiente para mantener en el largo plazo una estructura estable a un nivel comparable a los ETD. La designación de un especialista del ETD a uno de los países cubierto por la oficina Subregional, si bien fortalece significativamente las oficinas nacionales, es una solución de difícil extensión al conjunto de la región por cuestiones prácticas y porque debilitaría la lógica de trabajo en equipo del ETD.

Orientación hacia el impacto

236. Si bien los sistemas de seguimiento y evaluación de la OIT están reforzando la orientación hacia la medición de la contribución de la asistencia técnica hacia impactos de largo plazo, se ha contado con poca documentación sobre los impactos de los resultados de la asistencia técnica, lo cual ha limitado las posibilidades de extraer conclusiones sobre los impactos logrados con las diferentes modalidades de implementación y las diferencias entre ellas en cuanto a la capacidad producir impactos.
237. La OIT muestra mayores capacidades para lograr impactos mediante su asistencia técnica en aquellos países que cuentan con institucionalidad laboral más consolidada y un contexto político y de relaciones entre los mandantes más estables. La existencia de un diálogo social saludable es un factor particularmente relevante para el logro de impactos duraderos en términos de implementación de políticas y utilización de las capacidades institucionales. Este factor parece tener un efecto multiplicador cuando la asistencia técnica se orienta a apoyar procesos a nivel territorial y local, probablemente por el mayor grado de cercanía entre los mandantes.
238. Por otro lado, la OIT muestra buenas capacidades para asistir a los mandantes a lograr impactos relevantes a través de los mecanismos tripartitos creados ad-hoc para abordar temas críticos específicos, como la CETCOIT en Colombia, en buena medida por la autoridad y legitimidad que la OIT tiene en este tipo de espacios. Sin embargo encuentra mayores dificultades en lograr que este tipo de mecanismos se institucionalicen y conduzcan a impactos.
239. Son varios los factores de tipo estructural que suponen los principales obstáculos para el logro de impactos de la asistencia técnica de la OIT. Uno de ellos es la pérdida de capacidad de influencia de la OIT en las instituciones y Poderes de Estado cuando se sale de la órbita de las instituciones laborales. Esto se pone de manifiesto por ejemplo en el caso de los procesos de promoción de reformas legales, en los que la OIT es un reto para la OIT acompañar a los mandantes en lograr incidir en los órganos legislativos de cara a su aprobación. Otro reto importante para lograr mayores impactos es el de identificar formas más creativas de abordar las causas estructurales recurrentes de la debilidad institucional, como los inadecuados sistemas de servicio civil que conducen la pérdida progresiva de las capacidades adquiridas por las instituciones.
240. Todo ello plantea en su conjunto a la OIT el reto de lograr dar un paso aun mayor desde una asistencia técnica centrada en el fortalecimiento institucional hacia unos procesos más

sostenidos de acompañamiento de políticas, que requieren mayor articulación entre las distintas modalidades de implementación, y la acción concertada con los mandantes.

241. En cuanto a los factores de la asistencia técnica más determinantes en los impactos, si bien la adopción de la GBR refuerza la orientación hacia los impactos, todavía persiste en la asistencia técnica de la OIT una tendencia a enfocarse más en la entrega de productos que en la consecución de impactos a largo plazo, que es observable tanto en la XBTC como la RBSA y RBTC, como en el propio enfoque de los especialistas de la ETD.
242. Este reto es particularmente relevante para el caso de los proyectos con fondos nacionales dada la tendencia a que aumenten su peso en la cartera de cooperación de OIT. En este sentido, la OIT tiene el desafío de lograr movilizar a las instituciones públicas para que orienten de manera más firme este tipo de proyectos hacia la consecución de impactos relevantes, más allá de la entrega de productos.
243. Dada la tendencia de que las fuentes nacionales adquieran un peso creciente en el portafolio de la OIT, la debilidad la falta de una cultura institucional de medición del impacto de políticas públicas supone un riesgo para la rendición de cuentas y el aprendizaje sobre los impactos de la contribución de la OIT, a la vez que abre un oportunidad en la que la OIT puede mejorar las capacidades de los países para la evaluación de impacto.

Orientación hacia la sostenibilidad

244. En su conjunto, la asistencia técnica de la OIT tiene un buen nivel de sostenibilidad, si bien existen significativas diferencias en cuanto a la capacidad las diferentes modalidades de implementación para fomentar la sostenibilidad. Igualmente, existen una serie de factores de índoles institucional, de los contextos nacionales y de tipo financiero que influyen fuertemente en la sostenibilidad de los resultados de la cooperación técnica.
245. El mantenimiento de las capacidades institucionales de los mandantes una vez finaliza la cooperación, en particular de los ministerios de trabajo y otras instituciones públicas relevantes, es uno de los elementos críticos para la sostenibilidad de la asistencia técnica de OIT. Varios factores influyen que esto se logre.
246. En primer lugar, la posibilidad de proporcionar una asistencia técnica de forma continuada – mayor cuanto más débil es la condición institucional de partida, es un elemento crucial. En este sentido, los proyectos de XBTC con fondos de cooperación internacional, por su monto y mayor duración, presentan ventajas claras sobre los fondos de RBSA y RBTC, cuya duración está limitada a dos años y tienen un volumen de recursos mucho más limitado. Por su parte, el factor de duración supone asimismo una desventaja para la sostenibilidad en el caso de los proyectos de XBTC con fondos nacionales, por su corta duración (1-2) años. La debilidad para la sostenibilidad originada por la corta duración de ciertas modalidades de implementación podría ser contrarrestada por instrumentos como los PTDP que proporcionasen una estrategia de largo plazo que articulase las distintas fuentes de cooperación. Sin embargo, la falta en muchos países de implementación de los PTDP ha limitado esta posibilidad.
247. Otro factor relevante para la sostenibilidad el aseguramiento de los medios técnicos y financieros necesarios para el mantenimiento de las capacidades. La instalación de los procesos de desarrollo de capacidades dentro de las instituciones receptoras es clave para la continuidad de los resultados. La OIT ha adoptado enfoques altamente efectivos en este sentido, como los modelos de formación de formadores. Sin embargo, el éxito de estos modelos ha encontrado limitaciones cuando las instituciones no han podido asegurar los medios técnicos, humanos y financieros necesarios para dar continuidad a estos sistemas. La cooperación técnica de OIT tiende a sobrevalorar las capacidades de sostenibilidad de los mandantes a la vez que ejerce poca incidencia en los factores que obstaculizan a las instituciones superar estos obstáculos de capacidad.
248. En este sentido, la OIT tiene dificultades para identificar fórmulas creativas que den atención a estos factores estructurales institucionales que limitan las capacidades, como los sistemas de

servicio civil que producen alta inestabilidad en el cuerpo de funcionarios públicos, las rigideces institucionales que impiden modernizar las estructuras.

249. Otro factor altamente influyente en la sostenibilidad de la asistencia técnica de la OIT en la región es la salud del diálogo social. La fragilidad del mismo en muchos países compromete de forma importante la sostenibilidad de los resultados de la cooperación. En este sentido, cobra plena relevancia la promoción del diálogo social que incluye de forma directa o transversal la asistencia técnica de la OIT, si bien las propias dificultades que crea la conflictividad entre los mandantes en aquellos países con diálogo social frágil limita de manera importante las posibilidades de crear un contexto más facilitador, y tiende a crear una dependencia de la OIT como sostenedora de los espacios de diálogo social.
250. Asimismo, la generación de voluntades políticas firmes para la adopción de los resultados de la asistencia técnica, y en particular para trascender de políticas de gobiernos hacia políticas de estado que cuenten con el respaldo de los tres mandantes es otro aspecto crucial para la sostenibilidad de la asistencia técnica de la OIT, siendo los casos más exitosos aquellos en los que se ha contado con este compromiso. El impulso por parte de OIT a procesos de definición de políticas y estrategias de largo plazo mediante el consenso tripartito se revela como un elemento de potente para estimular el compromiso político necesario para la sostenibilidad. En este sentido, los PTDP como procesos de generación de consensos tripartitos para establecer objetivos de política en trabajo decente tienen un buen valor añadido.
251. Los desafíos que enfrenta la OIT para anclar más firmemente sostenibilidad en sus procesos de asistencia técnica se deben asimismo en parte a que las estrategias de sostenibilidad y transferencia tienen muy poco peso en el diseño y la implementación de los proyectos. Salvo en algunos casos de proyectos XBTC, la asistencia técnica de la OIT en la región no incorpora en sus distintas modalidades de implementación el análisis sistemático de la sostenibilidad y el diseño de estrategias de transferencia y salida.
252. En cuanto a la sostenibilidad de las capacidades de OIT para proporcionar asistencia técnica a los países, hay varios factores determinantes. El primero de ellos es la capacidad para mantener una presencia a nivel nacional. La alta dependencia de los fondos de cooperación técnica de las estructuras nacionales de OIT supone una seria amenaza, al imposibilitar la estabilidad del personal e imponer organigramas que no siempre son equilibrados respecto a las necesidades de recursos humanos de la OIT en los países. La inestabilidad conlleva además el efecto secundario de pérdida de la capacidad técnica de los equipos nacionales.
253. En este campo las alternativas de la OIT son limitadas, y ante la tendencia a la contracción de la cooperación técnica – acompañada por las mayores restricciones de algunos donantes al uso de los fondos de cooperación para personal – pasarían por fórmulas que aumenten el número de personal técnico de presupuesto regular en los países. Una posible ventana de oportunidad la ofrece la cooperación técnica de fondos nacionales, en la medida en que las tendencias apuntan a un mayor peso de esta fuente de cooperación. Sin embargo será necesario abordar varios retos, como son lograr que tengan entidad suficiente para el mantenimiento de una estructura nacional, superar la naturaleza de corto plazo de este tipo de proyectos, y contar con modelos de gobernanza de estos fondos que garanticen la independencia y autoridad de las oficinas nacionales de OIT.

5. Recomendaciones

R1. Mejorar la participación tripartita en el diseño, seguimiento y evaluación de la cooperación técnica, en particular la de fuentes nacionales.

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|---|-----------|-------------------------|----------------------------|
| Director Regional, Unidad de Programación | Alta | Medio (6 meses) | Baja |

Se recomienda a la Dirección de la OR que, con apoyo de la Unidad de Programación, y tomando como base las directrices sobre cooperación técnica de OIT, defina los lineamientos para la participación tripartita en todo el ciclo de la asistencia técnica, de manera que se asegure la participación de los mandantes en el diseño, seguimiento y evaluación de la asistencia técnica que abarque todas las modalidades de implementación, tanto la implementada a través de XBTC como mediante RBSA y RBTC. Estos lineamientos deberán abarcar asimismo los proyectos con financiamiento nacional, de manera que éstos estén basados lo más posible en ejercicios de planificación estratégica que involucren a todos los mandantes, y su monitoreo y evaluación cuente con participación tripartita. Se recomienda a la OIT promover ante las instituciones públicas que los convenios marco y/o específicos para proyectos de asistencia técnica con fondos nacionales incluyan en sus términos de referencia la participación tripartita en el diseño, monitoreo y evaluación.

R2. Reforzar los mecanismos de seguimiento y evaluación tripartito a la asistencia técnica de OIT

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|---|-----------|-------------------------|----------------------------|
| Director Regional, Directores regionales y nacionales | Alta | Medio (6 meses) | Baja |

Se recomienda impulsar mecanismos nacionales tripartitos de seguimiento al conjunto de la asistencia técnica de OIT, incluyendo todas las modalidades e implementación. Para ello se recomienda hacer una revisión de buenas prácticas a nivel de la región en cuanto a modelos de seguimiento tripartito a la agenda de cooperación de OIT que sirva de base definir los mecanismos e instancias más adecuadas en cada país. Se recomienda que estos mecanismos estén vinculados a las instancias tripartitas de ámbito nacional relevantes existentes en cada país, y que incluyan medidas para su fortalecimiento. Asimismo se recomienda poner en marcha acciones de mejora de las capacidades de los mandantes sobre los métodos de planificación, seguimiento y evaluación de OIT para lograr una participación efectiva.

R3. Mejorar la armonización de la programación de RBSA, RBTC y XBTC

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|---|-----------|-------------------------|----------------------------|
| Director Regional, Unidad de Programación | Alta | Medio (6 meses) | Baja |

Se recomienda revisar el ciclo de programación de los RBSA y RBTC para que los procedimientos de diseño, monitoreo y evaluación de estos fondos aumenten su consistencia con los utilizados en la cooperación XBTC, en línea con lo establecido respecto al proceso de programación de los fondos RBSA por la minuta de OIT PROG/PB 16/17 2-8 y su anexo.

Se recomienda que la asistencia técnica de RBSA incluya un proceso de reportes técnicos de avance con periodicidad regular (al menos un reporte anual y mayor periodicidad para acciones de especial importancia estratégica) a ser elaborados por los especialistas pertinentes en cada caso, que den cuenta de los productos realizados, progreso hacia los resultados, obstáculos encontrados y ajustes a las estrategias.

Los procesos de diseño, seguimiento y reporte de los fondos de RBSA y RBTC podrían estar agrupados por CPO, pero permitiendo a la vez individualizar a cada uno de ellos. Estos reportes de avances serían un insumo para la elaboración de los Informes de Implementación bienales.

R4. Mejorar las estrategias de sostenibilidad de la asistencia técnica

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|---|-----------|-------------------------|----------------------------|
| Director Regional, Unidad de Programación | Media | Medio (6 meses) | Baja |

Se recomienda reforzar las estrategias de sostenibilidad y procesos de salida en las actividades de asistencia técnica, sobre todo en aquellas acciones de cooperación dirigidas al desarrollo o fortalecimiento de estructuras institucionales o tripartitas que deben continuar operando o prestando servicios de manera permanente a la finalización de la asistencia técnica. Para ello, se recomienda que el diseño de las acciones de asistencia técnica incluya un análisis de sostenibilidad que sirva de base para la elaboración de estrategias de transferencia y salida como parte del diseño de los proyectos. Se recomienda llevar a cabo este análisis en estrecho diálogo con los actores tripartitos durante el diseño de la asistencia técnica.

Las metodologías que se usa la OIT para las acciones de XBTC tienen buen potencial para ser adaptadas para su uso en RBSA y RBTC. Como mínimo, las estrategias deberían incluir un plan de trabajo para la transferencia a las contrapartes correspondientes, especifiquen las responsabilidades que deben éstas deben asumir y el cronograma de transferencia. Se recomienda que el seguimiento a la estrategia de salida sea incluida dentro del sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos, con el fin de poder tomar las acciones correctivas necesarias. Teniendo en cuenta que los fondos de RBTC son limitados y es difícil por tanto asegurar sostenibilidad si se dividen en múltiples acciones, se recomienda utilizarlos en acciones de cierta escala, bien concentrándolos en un reducido número de CPOs con resultados de más impacto y sostenibilidad, o dirigiéndolos a complementar acciones impulsadas con fondos XBTC o RBSA.

Se recomienda desarrollar las capacidades de los especialistas de las oficinas de OIT sobre análisis de sostenibilidad y estrategias de salida, así como mayor integración con las unidades de programación y evaluación para la implementación de estrategias de sostenibilidad.

En el caso de los proyectos con financiamiento de fondos nacionales, que en su mayoría incluyen componentes de mejora de capacidades institucionales, se recomienda dar prioridad a la definición de las estrategias de sostenibilidad. Se recomienda que los compromisos a asumir por la OIT y las contrapartes en los procesos de transferencia sean incluidos en los acuerdos de cooperación correspondientes.

R5. Someter los fondos RBSA y RBTC a un nivel similar de evaluación que los XBTC

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|---|-----------|-------------------------|--|
| Director Regional, Unidad de Programación, EVAL | Media | Largo (12 meses) | Media, implicaría asignación de recursos para evaluación |

Se recomienda analizar las vías para incluir en el ciclo de ejecución de los RBSA y RBTC la realización de evaluaciones que permitan proporcionar una rendición cuentas sobre su contribución a la obtención de resultados de OIT en los países y la generación de aprendizajes a un nivel similar a la asistencia técnica con fuentes de XBTC.

Una posible vía para financiar estas evaluaciones podría ser la aplicación de reglas presupuestarias similares a las que aplican para las evaluaciones de XBTC, si bien adecuadas a los montos significativamente menores de estas modalidades de implementación. Se recomienda considerar evaluaciones que agrupen varias acciones RBSA Y RBTC mediante evaluaciones tipo clúster y/o temáticas (en un mismo país o en varios países), que además de implicar menores costes unitarios por acción permitirían extraer aprendizajes más transversales

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LOS PTDP

R6. Ejercicios de relanzamiento de los PTDP que se encuentran inactivos (i.e. Haití, Panamá, Paraguay)

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|--|-----------|-------------------------|---|
| Directores subregionales, especialistas y puntos focales en los países respectivos | Alta | Largo (6 meses) | Implicaría recursos para organizar las consultas nacionales |

Se recomienda realizar un ejercicio a nivel regional para el relanzamiento de los PTDP vigentes que están sin implementación, como el caso de Haití, Panamá y Paraguay, que debería incluir al menos los siguientes pasos:

- Un ejercicio en cada país, que combine consultas individuales y tripartitas según se adecúe a cada contexto nacional, conducido por la OSR, unidad de programación y los especialistas correspondientes, dirigido a validar con los mandantes la viabilidad y valor estratégico de la reactivación del PTDP.
- Una revisión del contenido del PTDP para focalizarlo en un número viable de las prioridades más relevantes para los mandantes con objetivos a medio y largo plazo. Esta focalización deberá tener en cuenta la agenda de compromiso compromisos tripartitos existentes en cada país, así como la continuidad de procesos ya impulsados entre ellos los que han sido apoyados con asistencia técnica de la OIT.
- Un análisis de la capacidad de movilizar recursos técnicos y financieros tanto por la OIT como por los actores nacionales. Con base en este análisis se fijarán metas realistas para las prioridades seleccionadas.
- Un plan de implementación con una definición clara de las responsabilidades a asumir por cada mandante. Se recomienda que la planificación permita la suficiente flexibilidad para combinar la respuesta a demandas coyunturales y absorber los cambios en el contexto, a la vez que mantiene el foco en los objetivos de largo plazo.
- Una actualización de los acuerdos tripartitos de los acuerdos para los PTDP firmados entre los mandantes y la OIT para reflejar los ajustes.

R7. Mecanismo sistemático para asegurar que los PTDP se mantienen actualizados y vigentes

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|--------------------------------|-----------|-------------------------|----------------------------|
| Directores subregionales, EVAL | Media | Largo (6 meses) | Baja |

Se recomienda revisar el proceso de programación de los PTDP para que se incluya, como parte del sistema de seguimiento y evaluación, un ejercicio tripartito de revisión tripartita periódica centrada, junto con la revisión de los avances, en analizar los cambios en el contexto nacional y las prioridades de los mandantes para hacer los ajustes necesarios a la estrategia de los PTDP y adaptarla a los cambios en el contexto. Este ejercicio puede realizarse en el marco de las Revisiones del Programa País (*Country Programme Reviews, CPR*) y complementar sus resultados cuando sea pertinente. Este ejercicio debería tener una periodicidad adaptada a las condiciones del país, con mayor frecuencia en aquellos países con mayor inestabilidad de en las relaciones tripartitas o contextos políticos más frágiles.

R8. Asegurar el funcionamiento activo de los comités tripartitos de seguimiento de los PTDP

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|---------------------------|-----------|-------------------------|----------------------------|
| Directores subregionales, | Alta | Medio (6 meses) | Baja |

Se recomienda en los países en los que hay PTDPs en marchas se promueva la activación de los comités tripartitos de seguimiento a los PTDPs. Se recomienda que la OSR correspondiente inicie un proceso de trabajo con los mandantes tripartitos –como parte de la revisión del PTDP si es el caso (ver recomendación 7)- para identificar la instancia y modelo de funcionamiento más pertinente. Se

recomienda que comité tripartito de seguimiento a los PTDP forme parte del mecanismo de seguimiento de la cooperación de la OIT (ver recomendación 2) y que en todo caso quede anclado los espacios de diálogo social tripartitos existentes en el país.

Se recomienda que este comité se dote de procedimientos de funcionamientos claros y transparentes, que incluya las responsabilidades de cada uno de los mandantes para su funcionamiento.

R9. Designación de puntos focales para los PNTD en países estratégicos

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|---------------------------|------------------|--------------------------------|---|
| Directores subregionales, | Media | Largo (12 meses) | Alta: Implicaría recursos para creación de nuevos puestos |

Se recomienda asignar puntos focales basados en los países para la coordinación de la implementación de los PTDP que asegure la capacidad de la OIT para mantener un seguimiento cercano a los avances, tener respuesta rápida ante los cambios en el contexto y reforzar el vínculo con el MANUD y con las agencias del Sistema de NNUU y cooperantes internacionales. La modalidad para asignación de estos puntos focales deberá ser flexible y adaptada a la presencia de OIT en el país y los medios que cuente para financiar al personal. Si bien los recursos para este tipo de puestos proceden en su mayoría de la cooperación técnica, se recomienda que la OR promueva ante la Sede la asignación de puntos focales de presupuesto regular, en el marco de la descentralización hacia el terreno promovida por la reforma de las Operaciones y Estructura en el Terreno (*Field Operations and Structure*) que lleva a cabo la OIT.

R10. Mejorar coherencia de los PNTD y la programación de la oficina

| Responsable | Prioridad | Plazo de implementación | Implicación presupuestaria |
|---|------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Director Regional, Directores subregionales, Unidad de Programación | Alta | Medio (6 meses) | Baja |

Se recomienda que la Unidad de Programación revise los procedimientos de programación de las oficinas, incluyendo los formatos y guías para la programación, seguimiento y reporte, para asegurar que la programación de los CPOs están mejor alineados con los PTDP en los países que cuentan con éste, y responden estratégicamente a las prioridades y plan de trabajo definido por el PTDP. Se recomienda que la Unidad de Programación mejore las capacidades de los especialistas en planificación estratégica para reforzar la coherencia entre los resultados del PTDP y los CPOs durante todo el ciclo de programación. Se recomienda que la asignación de fondos de RBSA y RBTC otorgue mayor peso a la coherencia y articulación con el PTDP y se oriente principalmente a acciones que demuestren un valor añadido claro, respaldado tripartitamente, para contribuir a los resultados de los PTDP.

Anexo 1. Lecciones aprendidas

| | |
|---|---|
| Descripción de la lección aprendida | <p>LA 1. Un PTDP que defina los objetivos estratégicos pero deje abierto el rango de las acciones para lograrlos permite un mayor grado de flexibilidad para adaptar las acciones de cooperación a los cambios del contexto. Por el contrario, en un ambiente de relaciones tripartitas frágil y poco estable, un PNTD con un plan de implementación detallado puede ser un instrumento demasiado rígido.</p> <p>Sin embargo, aunque la flexibilidad en el contenido e implementación del PTDP permite mayor adaptación de respuesta a corto plazo, implica el riesgo de diluir la visión estratégica y limitar el impacto a medio y largo plazo.</p> |
| Contexto y precondiciones | <ul style="list-style-type: none"> - Relaciones tripartitas con alta conflictividad y pocos puntos en los que se logran agendas de consenso. - Mecanismos claros y sistemáticos para el seguimiento del PTDP, identificación de cambios en el contexto y revisión tripartita de su implementación. |
| Usuarios y beneficiarios meta | <p>Los usuarios de la buena práctica son los mandantes tripartitos y las oficinas de la OIT a cargo del diseño e implementación de los PTDP</p> |
| Factores causales para los desafíos | <p>- la alta conflictividad del diálogo social, la confrontación y desconfianza entre los mandante, y una cultura de negociación por posiciones en lugar de por objetivos</p> |
| Factores causales para el éxito | <p>- La capacidad de poder adaptar la respuesta y asistencia técnica de OIT ante líneas de acción cambiantes</p> |
| Aspectos administrativos de OIT (personal, recursos, diseño, implementación) | <p>- Que el ETD sea apoyado por un punto focal en el país que puede dar un seguimiento cercano a la situación e identificar de manera oportuna cambios en el contexto.</p> |

| | |
|---|--|
| Descripción de la lección aprendida | LA 2. La existencia de una estrategia de país consensuada tripartitamente en materia de trabajo decente que guie la cooperación técnica de OIT con objetivos a medio y largo plazo, y fortalezca la coherencia y las sinergias entre proyectos es esencial para asegurar la efectividad y aumentar las posibilidades de mayor impacto y sostenibilidad. |
| Contexto y precondiciones | - Ambiente tripartito favorable a la construcción de consensos en torno a objetivos de la Agenda de Trabajo Decente. |
| Usuarios y beneficiarios meta | Una estrategia que guiese la cooperación de OIT a nivel nacional tendría como principales usuarios y beneficiarios a los mandantes tripartitos y la OIT. |
| Factores causales para los desafíos | <p>Son varios los factores causales que se han identificado.</p> <p>En primer lugar, el contexto de conflictividad en el diálogo social limita el acercarse a los mandantes para identificar puntos de consenso tripartitos que sirvan de base para una agenda respaldada por todos y libre de interferencias por cada parte.</p> <p>En segundo lugar, es necesario un respaldo político por parte del sector gubernamental para liderar un proceso de definición consensuada de las prioridades de la cooperación de OIT.</p> |
| Factores causales para el éxito | <ul style="list-style-type: none"> - Firme liderazgo de la dirección y del ETD de la oficina de OIT correspondientes. - Un proceso sistemático de consultas tripartitas adaptadas al contexto de cada país y a las capacidades de absorción de los mandantes |
| Aspectos administrativos de OIT (personal, recursos, diseño, implementación) | - Disponibilidad de recursos y tiempo del ETD para implementar el proceso, con apoyo de las Unidades de Programación. |

Anexo 2. Buenas prácticas

| | |
|---|---|
| Descripción de la buena práctica | BP 1. La combinación de recursos de cooperación XBTC, RBSA y RBTC para hacer un trabajo de “abajo hacia arriba” en la construcción de políticas facilita un efecto multiplicador hacia la incidencia a nivel nacional. Trabajar primero a nivel local proporciona un ámbito más abarcable, tener mayor capacidad de incidencia, ganar experiencia práctica los desafíos de trabajo decente y el desarrollo e implementación de políticas, mostrar casos concretos sobre cómo incluir el trabajo decente en políticas. |
| Contexto y precondiciones | <ul style="list-style-type: none"> – Articulación institucional y de los actores sociales entre los niveles locales y nacionales. – Capacidad de OIT para brindar acompañamiento técnico a ambos niveles. |
| Factores causales | <ul style="list-style-type: none"> - Procesos sostenidos de asistencia técnica a los niveles locales y nacionales. - Liderazgo de los mandantes. |
| Usuarios y beneficiarios meta | Los beneficiarios son los mandantes tripartitos |
| Impacto medible | En los países donde se ha implementado esta buena práctica, como Colombia, se han logrado impactos observables en la incorporación del trabajo decente en varias políticas de desarrollo departamentales y en Plan Nacional de Desarrollo, que incluye una política nacional de trabajo decente |
| Potencia para ser replicable | La buena práctica tiene un potencial alto para su réplica, en particular en países con alto nivel de descentralización |
| Vínculos con CPOs y objetivos de OIT | - Puede estar vinculado con los 10 objetivos de OIT, dependiendo del tema sustantivo de las políticas |
| Otro comentarios y documentos relevantes | |

| | |
|---|---|
| Descripción de la buena práctica | BP2. La elaboración estrategias sectoriales, como el proceso de mejora del sistema de formación técnica en Panamá, que siguió proceso de consultas con las instituciones públicas que forman parte del sistema de formación técnica y empleo (MITRADEL, MEDUCA, INADEH) permitió obtener un producto altamente valorado por las instituciones. La facilitación de ACTRAV y ACTEMP de las consultas posteriores con las organizaciones de trabajadores y empleadores hizo posible que éstas focalizasen sus aportes sobre una propuesta con base técnica y ayudó a generar el consenso tripartito necesario. |
| Contexto y precondiciones | - La prioridad del gobierno en la mejora de la formación técnica ha alineado a las instituciones del sector de formación técnica en este objetivo |
| Factores causales | - El trabajo con las instituciones “desde dentro” permitió a la OIT ofrecer una radiografía precisa sobre la situación compartida que además fue respaldada por las propias instituciones. |
| Usuarios y beneficiarios meta | Los usuarios de la buena práctica son las instituciones del sistema de formación técnica. Los beneficiarios finales son los usuarios del sistema de formación técnica |
| Impacto mensurable | La buena práctica está vinculada a un proyecto todavía en sus primeras fases de ejecución, por lo que el impacto todavía no es observable |
| Potencia para ser replicable | El potencial para la réplica en región es alta dada de que los países tienen similares sistema de formación técnica |
| Vínculos con CPOs y objetivos de OIT | La buena práctica está vinculada con el resultados 6 de OIT |
| Otro comentarios y documentos relevantes | |

| | |
|--|---|
| Descripción de la buena práctica | BP3. Disponer de un punto focal en el país es clave para la efectividad y continuidad de las acciones, especialmente en contextos de países frágiles y alta conflictividad entre los mandantes como Paraguay. |
| Contexto y precondiciones | <ul style="list-style-type: none"> - Contar con los recursos necesarios para mantener el puesto. - Perfil y adecuado del punto focal y respaldo de los mandantes. |
| Factores causales | <ul style="list-style-type: none"> - La labor del punto focal en el país permite tener una lectura permanente de un complejo contexto político y de relaciones entre los mandantes, y tomar las medidas preventivas y correctivas con más oportunidad. - Permite asimismo mantener un contacto más estrecho con los mandantes que ha resultado fundamental para ajustar mejor la asistencia técnica a sus necesidades y tener más efectividad en la movilización de los mandantes para impulsar los objetivos de la agenda de trabajo decente en el país. |
| Usuarios y beneficiarios meta | - Mandantes tripartitos |
| Impacto mensurable | - El punto focal en el país, junto con el apoyo de los especialistas ha supuesto una contribución importante para avanzar en temas clave, como la mejora de la administración laboral, trabajo forzoso y empleo juvenil. |
| Potencia para ser replicable | - Tiene alto potencial para países con fragilidad en el contexto institucional y fracturas en el diálogo social- |
| Vínculos con CPOs y objetivos de OIT | - Se trata de una buena práctica transversal a todos los objetivos |
| Otros comentarios y documentos relevantes | |

Anexo 3. Términos de referencia



BORRADOR
Final

Términos de referencia

Evaluación sobre la efectividad de los modelos de implementación de la OIT en las Américas

1. **Propósito.** Identificar los factores que explicarían que en América Latina y el Caribe, en comparación a otras regiones, haya un número reducido de PTDP aprobados y en implementación (PTDP Panamá, Haití y Costa Rica), los cuellos de botella para cumplir cada requerimiento de la herramienta PTDP a nivel de diseño (fijación de prioridades, resultados), implementación, seguimiento y evaluación, y los logros alcanzados en el cumplimiento de la ATD y la contribución de la OIT en los ODS, con este instrumento de asistencia técnica de OIT y con los modelos programáticos ad hoc de implementación. El modelo de implementación consiste en instrumentos de delivery de la AT de la OIT al país: fuentes de presupuesto regular y cooperación técnica
2. **Ámbito.** La evaluación abarcará los modelos de implementación en la región pero se enfocará en la revisión a profundidad de los modelos de las Oficinas de Colombia y Paraguay, así como los PTDP de Haití y Panamá.

3. Etapas del proceso de evaluación.

A. Preparación de la Documentación por parte de las Oficinas

Información relativa a proyectos (fondos XBTC):

- 1) PRODOCS; revisiones de los PRODOCS
- 2) Informes de Progreso al donante
- 3) Informes Finales al donante
- 4) Informes financieros según Marco Lógico (por actividades)
- 5) Informes de evaluación de los proyectos: Informes de auto-evaluación; Informes de evaluaciones intermedias y finales gestionadas por OIT; informes de evaluación externa gestionadas por el donante (en coordinación con la Oficial Regional de Evaluación);
- 6) Matrices de recomendaciones de los Informes de evaluación independiente y plan de acción. Estas matrices son enviadas desde la Secretaria de EVAL a la Dirección de las Oficinas bajo el nombre de *Management Response to evaluation recommendations* luego de 6 meses de aprobado el Informe final de Evaluación y solo para proyectos con presupuesto por encima del millón de dólares.

Planes de Trabajo Decente País (Haití y Panamá)

- 7) Documentación relativa al diseño (correos electrónicos, actas, minutas)
- 8) Documento del PTDP (Entregado por la ORE- web de PROGRAM)
- 9) Documentación relativa aprobación del PTDP (correos electrónicos, QAM, incorporación de comentarios del QAM; aprobación del Director)
- 10) Plan de implementación del PTDP
- 11) Plan de monitoreo y evaluación
- 12) Estructura de gobernanza-Comité Tripartito (creación y operación)
- 13) Estrategia de movilización de recursos, entre lo más importante
- 14) ¿Cuál es la información sobre ejecución financiera?
- 15) Informes de Progreso a la implementación
- 16) Informe Final

Información relativa al presupuesto regular de las Oficinas (RBSA, RB, RBTC)

- 17) Plan de trabajo país (matrices de planificación haya o no haya PTDP)- Denise. Esta documentación hace referencia a los instrumentos de planificación que utilizan las Oficinas para estructurar sus agendas de trabajo con los países para el bienio.
- 18) Matrices de seguimiento a la planificación
- 19) RBSA (Documento de Proyecto; Informes de seguimiento; Informes de evaluación)
- 20) CPO 2014-2015
- 21) Implementation Report 2014-2015
- 22) CPO 2016-2017
- 23) Informes de seguimiento de los CPO 2016-2017
- 24) Plan de misiones de los Especialistas 2014-2015 y 2016-2017
- 25) Informes de Misión 2014-2015 y 2016-2017
- 26) Documento sobre estructura organizativa de la OIT en las Oficinas País y Proyecto

B. Revisión documental

Para llevar a cabo esta primera actividad, se requiere que las Oficinas preparen y pongan a disposición la documentación solicitada en el Punto A. Esta etapa es fundamental para poder efectuar un trabajo de campo, entrevistas y consultas a actores clave, que verdaderamente contribuya con el proceso de evaluación. Durante esta etapa el equipo evaluador, a la par, preparará los instrumentos de evaluación: encuestas, guías de entrevistas, focus group y encuestas en línea.

C. Trabajo de campo

El trabajo de campo se organizará en coordinación con las Oficinas País. Los casos (modelos de implementación de la asistencia técnica de OIT) que serán cubiertos con visitas a campo son: Colombia; Paraguay; Haití y Panamá.

Tentativamente se maneja esta propuesta de planificación:

| País | Fecha propuesta |
|-----------------|---|
| Colombia | Segunda semana de julio (estimado: 5 días efectivos) |
| Paraguay | Tercera semana de julio (estimado: 3 días efectivos) |
| Haití | Tercera semana de julio (estimado: 4 días efectivos) |

| | |
|--------|--|
| Panamá | Cuarta semana de julio (estimado: 3 días efectivos) |
|--------|--|

D. Preparación de informe final de evaluación (versión borrador)

Ver sección 6

E. Diseminación para discusión y comentarios

Ver sección 7

F. Preparación de informe final de evaluación (versión definitiva)

Ver sección 6

G. Presentación de resultados (con conexión vía Skype)

Ver sección 6

4. Metodología de evaluación

1. Relevancia del modelo de implementación de la OIT

¿qué tan pertinente son las áreas temáticas abordadas por la OIT en el país en sus modelos de implementación respecto las prioridades nacionales, ODS y marco programático de la OIT (P&P, SPF)?

¿Está la OIT abordando las prioridades de manera consecuente con las actuales capacidades y experiencia disponibles en el país?

¿cuáles han sido los criterios/procesos de fijación de esas prioridades y la participación de los mandantes en ello?

¿tiene la CT de OIT un peso relativo importante en los recursos invertidos en el país en estos temas? (marco referencia: cooperaciones bilaterales, banca de desarrollo, multilateral)

¿Cuáles son las brechas en los temas cubiertos? Ha habido necesidades del país que entran en el mandato de la OIT que no ha sido abordado por OIT en su modelo de implementación.

2. Validez del diseño

¿en qué forma está basada la CT que brinda la OIT en los modelos de implementación en una clara visión y estrategia, con objetivos definidos (orientada hacia resultados), factibles y medibles? (hay diferencias en la forma en que cada modalidad logra, consigue alinearse en una visión estratégica clara.. .).

- ¿Cómo han participado los socios nacionales en la elaboración de la visión y la estrategia?
- ¿El modelo de implementación cuenta con un mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas? ¿ha funcionado y para qué?
- ¿el modelo de implementación ha contado con los recursos necesarios para su correcta puesta en marcha? ¿por qué si o no?
- ¿Existió una adecuada valoración de los riesgos que afectarían la consecución de resultados?

¿Hay diferencias en los modelos de implementación en los aspectos analizados anteriormente?

¿Cuáles son estas diferencias?

3. Efectividad

¿Cuál es el grado de logro de los resultados propuestos en cada modelo de implementación?

¿Cuál es la contribución relativa de la OIT en términos de los resultados alcanzados por los países en los temas abordados por su CT? (fuente: IR)

10. ¿Cuál es la percepción de los actores clave respecto los productos y asistencia técnica en general de la OIT en el país? (Aquí hay dos niveles de análisis, el desempeño de la oficina proyecto en Haití y sus varias intervenciones y, el desempeño de la Oficina de San José y su ETD)

En caso de haber ocurrido factores externos adversos (ocurrencia de riesgos) ¿cuál ha sido la estrategia de respuesta de las Oficinas?

¿cuáles son las diferencias en los modelos de implementación respecto los resultados alcanzados con la contribución de la OIT?

4. Eficiencia y eficacia

¿Cuál es la relación de costos resultados versus resultados (outcome-CPO) para cada modelo de implementación entre países?

¿Qué factores explican estos ratios? (considerar características del país, estrategias)

¿Qué aspectos de la forma en la que se ha implementado la CT de OIT han sido más influyentes: incidencia política de la Dirección, dedicación de especialistas, equipo técnico con especialización en los temas, etc. . Aspectos que inciden en la calidad de la AT ofrecida.

5. Orientación hacia el impacto

¿Se ha registrado en el periodo de evaluación cambios/progresos en el país en los temas priorizados por la OIT para alcanzar la ATD? (cambios normativos, políticas, fortalecimiento de capacidades a nivel de propuestas de política pública, etc)

¿Cuál ha sido la contribución de la OIT en la consecución de esos resultados?

¿En qué áreas de la ATD hay más dificultad para lograr impactos? ¿Qué factores lo explican?

¿Hay diferencias en las modalidades de implementación en cuanto su orientación hacia el impacto?

6. Orientación hacia la sostenibilidad

¿Cuáles ha sido la contribución de la OIT para que los mandantes hagan más sostenibles los cambios?

¿Cuáles son los productos que han contribuido a generar condiciones de sostenibilidad?

5. Productos de la Evaluación

- Producto 1. Reporte de Inicio (*Inception report*).** El Informe de Inicio será propuesto por el evaluador sobre la base de lo acordado con el Director de Evaluación y remitido para su revisión y aprobación. Este Informe deberá incluir una descripción de la metodología, fuentes y procedimientos que se utilizarán para la recolección de datos, actividades clave, cuestionarios de entrevista, lista de actores clave, preguntas de la investigación, indicadores de cumplimiento y el calendario de la evaluación. Este informe se utilizará como punto inicial del acuerdo y entendimiento entre el evaluador y el contratante. (consulte [Checklist 3: Escribiendo el Informe inicial](#)).

2. **Producto 2. Reportes de Estudio de Caso.** El evaluador líder preparará cuatro documentos “Estudios de caso país” para los países de Colombia, Paraguay, Haití y Panamá.
3. **Producto 3. Informe de Evaluación (borrador)** Este informe será presentado al Director de Evaluación. El informe deberá seguir los formatos de presentación específicos de OIT y **no deberá tener más de 60 páginas de extensión**, excluyendo anexos. Los anexos del informe incluirán: las preguntas e indicadores utilizados para la investigación, los cuestionarios definitivos utilizados en el trabajo de campo, los resultados de la encuesta, resumen de cada reunión, una lista de las personas entrevistadas y una lista de los documentos revisados.

Este Informe de evaluación deberá incluir:

- (1) Cubierta con los datos clave de la asignación y el Estudio;
- (2) Tabla de contenidos y listas (anexos y tablas o gráficos)
- (3) Listado de siglas o abreviaturas
- (4) Resumen ejecutivo (no más de 6 páginas)
 - 4.1. Antecedentes y contexto
 - 4.1.1. Resumen de los modelos de implementación de asistencia técnica de la OIT
 - 4.1.3. Propósito, alcance y clientes de la evaluación
 - 4.1.4. Metodología de la evaluación
 - 4.2. Principales hallazgos y conclusiones
 - 4.3. Recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas
- (5) Cuerpo del reporte
 - 5.1. Modelos de implementación de la OIT en los países bajo el ámbito de la evaluación
 - 5.2. Antecedentes de la evaluación
 - 5.3. Metodología
 - 5.4. Principales hallazgos ordenados conforme a los criterios del marco analítico
- (6) Conclusiones
 - 6.1. Conclusiones
 - 6.2. Lecciones aprendidas
 - 6.3. Buenas prácticas
 - 6.4. Recomendaciones
- (7) Reportes de estudios de caso país: Colombia; Paraguay, Haití y Panamá
- (8) Anexos

Consulte *Checklist 5: Preparación del Informe de Evaluación*.

4. **Producto 4. Informe Final de Evaluación** presentado al Director de Evaluación, una semana después de que el evaluador haya recibido los comentarios finales a la versión preliminar del informe de evaluación. El informe deberá seguir la plantilla de formato EVAL, incluyendo una página de título (consulte *Checklist 7: Presentación en la portada de evaluación*) y no tener más de 70 páginas de extensión, excluyendo anexos. La calidad del

Informe será calificada en base a los estándares de calidad de EVAL (consulte [Checklist 6: Valoración de la calidad de los informes de evaluación](#)).

5. **Producto 5. Resumen Ejecutivo para difusión** de alta circulación. El resumen ejecutivo deberá seguir el formato guía de EVAL, sintetizar los resultados más importantes de la evaluación por criterio de evaluación, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones y no deberá tener una extensión mayor a 5 páginas ([Checklist 8: Preparando Resumen Ejecutivo de proyectos](#))
6. **Producto 6. Power point con principales resultados.** Presentación que resuma los aspectos más sustantivos del Informe de evaluación final independiente, antecedentes, metodología empleada, principales hallazgos, conclusiones, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones. El objetivo de este producto es contar con información de los principales resultados para circularlos de manera masiva con los actores involucrados.
7. **Exposición presencial de los resultados.** El evaluador líder, en coordinación con el Director de Evaluación, hará una presentación vía Skype con todas las Oficinas involucradas al cierre del proceso de evaluación y luego de aprobada la versión final del Reporte.
8. El Informe debe reflejar claramente las diferencias y similitudes entre los países cuando se hacen valoraciones generales sobre los resultados, conclusiones y recomendaciones para evitar la inexactitud factual en detalles relacionados con un determinado país.
9. Las cuestiones de igualdad de género deberán ser abordadas de manera explícita a través de las actividades de evaluación que lleven a cabo los consultores, así como en los informes finales y en los eventos que se lleven a cabo en el marco del proceso de evaluación.
10. Todos los borradores y productos finales, incluyendo los documentos de apoyo, informes analíticos y los datos brutos deben ser proporcionados en versión electrónica compatible con el software de Microsoft Word para Windows. La información (datos) producida en el marco de esta evaluación, así como los derechos de autor sobre el Informe de Evaluación, son de propiedad exclusiva de la OIT. El uso de los datos para su publicación y otra forma de presentación sólo se puede hacer con el acuerdo de la OIT. Las principales partes interesadas puedan hacer un uso adecuado del informe de evaluación de acuerdo con el propósito original y con el reconocimiento adecuado.

6. Modalidades de gestión, Plan de Trabajo y recursos de la evaluación

11. **Arreglos de gestión.** Para el desarrollo exitoso de la presente evaluación se requerirá que los puntos focales de la evaluación en la Oficina Andina, Oficina de Proyectos en Bogotá, Oficina de San José y Oficina de Santiago preparen y entreguen oportunamente la documentación relevante para iniciar el proceso de evaluación (Ver Punto 3 de los presentes Términos de Referencia).
12. La Evaluación será realizada por un Consultor Evaluador externo (CE).
13. El Consultor Evaluador líder será responsable de realizar la evaluación de acuerdo con los términos de referencia. El CE deberá:

- Revisar los términos de referencia y proporcionar retroalimentación, según sea necesario
- Revisar la documentación proveniente de fuentes secundarias (*desk review*)
- Revisar las preguntas de evaluación y refinar las preguntas en colaboración con la Directora de Evaluación, según sea necesario y desarrollar protocolos de entrevista
- Llevar a cabo una teleconferencia de planificación de la evaluación antes de la misión con los puntos focales de las actividades.
- Desarrollar e implementar una metodología de evaluación (es decir, revisión de documentos e implementación de entrevistas, triangulando la información) para responder a las preguntas de la evaluación; preparar la estructura de contenidos de los Reportes Estudios de caso bajo la supervisión de la Oficial Regional de Evaluación
- Diseñar y conducir cuestionario/encuestas para las entrevistas, discusiones de grupo y visitas de campo
- Llevar a cabo las misiones de evaluación en Colombia, Paraguay y Panamá
- Supervisar el trabajo de campo que se llevará a cabo en Haití con apoyo de un consultor externo
- Preparar tres Reportes de Estudio de caso para Colombia, Paraguay y Panamá así como supervisar el Reporte Estudio de caso de Haití.
- Preparar un Informe Final (general) de Evaluación que cubra los 4 países, Colombia, Paraguay, Haití y Panamá, así como una revisión general de los modelos de implementación en la subregión del Caribe, tomando como punto de referencia la Evaluación de Alto Nivel de los PTDP del Caribe (2015)
- Presentar el Informe Final definitivo de Evaluación, que reflejará las observaciones o aportes que se reciban.
- Presentar el Resumen Ejecutivo con resultados de la evaluación según criterios DAC, recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas
- Realizar una presentación virtual sobre los resultados finales de la evaluación en conexión con las Oficinas bajo la cobertura de la evaluación.

14. El CE será supervisado por la Directora de Evaluación, quien se encargará de:

- Preparar y ultimar los términos de referencia para la evaluación y servir de enlace con los puntos focales de la evaluación en la Oficina Andina, Oficina de Proyecto en Bogotá; Oficina de San José, Oficina de Santiago y Oficina de proyecto en Paraguay, así como EVAL según sea necesario²⁶.
- Revisar las preguntas de la evaluación y trabajar con el CE para refinar las preguntas, según sea necesario
- Supervisar la preparación de las agendas de entrevistas/reuniones con el personal de soporte administrativo y en coordinación con los puntos focales de la evaluación en la Oficina Andina, Oficina de Proyecto en Bogotá; Oficina de San José, Oficina de Santiago y Oficina de proyecto en Paraguay.
- Participación de misiones de monitoreo y evaluación en Colombia y Paraguay.
- Revisar y formular observaciones al Informe de Inicio
- Revisar y formular observaciones al Informe de Evaluación
- Asegurarse que la evaluación se realice de acuerdo a los Términos de Referencia

²⁶ El procedimiento regular es que los ToR sean revisados y aprobados por el Oficial Regional de Evaluación con sede en la Oficina Regional de la OIT en Lima, sin embargo, en este caso, la Gerente de Evaluación y la Oficial Regional de Evaluación son la misma funcionaria por lo que no se hace explícito este procedimiento.

- Discutir el borrador del Informe de Evaluación con el consultor evaluador y todas las partes clave involucradas en la implementación de asistencia técnica/intervenciones de OIT en la materia de esta evaluación.
- Supervisar que los comentarios/observaciones al Informe de Evaluación sean considerados por el Evaluador.
- Difundir el Informe Final de Evaluación

Plan de Trabajo

15. La duración total del proceso de evaluación es de aproximadamente 12 semanas, con fecha de inicio el 26 de junio del 2017. El CE líder será contratado durante aproximadamente 50 días efectivos, de los cuales aproximadamente 10 días de trabajo se llevarán a cabo en Colombia, Paraguay y Panamá.
16. Las reuniones en los países serán organizadas por el personal de cada país, de acuerdo a las peticiones del CE y la Directora de Evaluación de manera consistente con los términos de referencia. Un programa detallado de la misión en terreno (país) será preparado.

Plan de Trabajo Provisional

17. El siguiente es un cronograma de tareas y de duración prevista por cada producto. Se ha dividido en 5 fases, de las cuales el CE líder tiene participación en la primera, segunda, tercera y quinta.

Período de Evaluación: 26 de junio al 18 de setiembre del 2017

| | Actividades principales | Productos | # Semanas | Fecha |
|--|---|--|-----------|---|
| Fase 0: Actividades preparatorias de la evaluación | <p>*Preparación de los TdR de la evaluación</p> <p>*Selección de consultor</p> <p>*Preparación de la logística de la evaluación</p> <p>Las Oficinas (a través de su ETD y unidad de programación) tendrán que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - seleccionar todos los documentos a ser revisados en el marco de la evaluación: incluye consultorías, publicaciones, informes de misión de los especialistas, etc. (Punto 3 del TDR) - elaborar lista de posibles entrevistas | <p>*TDR</p> <p>*Contrato con el consultor</p> | | Hasta el 23 de Junio |
| Fase 1: Revisión de gabinete | <p>El evaluador tendrá que:</p> <p>*Reunirse con la Directora de Evaluación</p> <p>*Entrevistar vía Skype a los Directores de las Oficina Andina; Oficina de San José y Oficina de Santiago, así como el Especialista en Legislación laboral (Oficina de proyecto de Colombia) y Ernesto Abdalá, punto focal de la OIT en Paraguay</p> <p>* Entrevistar vía Skype a los Especialistas (ETD) de las Oficinas de San José, Oficina Andina y Oficina Santiago</p> <p>* Revisar de manera general la documentación más relevante vinculada a los modelos de implementación de la OIT (ver Punto 3 de los TdR)</p> <p>*Preparar los instrumentos de recolección de información en el trabajo de campo</p> <p>*Revisión en gabinete de la documentación proporcionada por OIT</p> <p><u>*Elaboración del Reporte de Inicio</u></p> <p>Las unidades administrativas con apoyo de las unidades de programación deberán apoyar en la preparación de la agenda de entrevistas luego que el equipo evaluador haya seleccionado a los entrevistados.</p> | <p>*Informe de inicio: metodología de la evaluación, preguntas finales, indicadores, métodos de recolección de información, plan de trabajo,</p> <p>Estructura de contenidos para los Reportes estudio de caso en los 4 países seleccionados: Colombia, Paraguay, Panamá y Haití</p> <p>*Instrumentos de recolección de información de campo</p> | 3 | <p>Del 26 de junio al</p> <p><u>*Entrega de PRODUCTO 1 (Reporte de inicio): 13 de JULIO</u></p> |

| | | | | |
|---|---|---|---|--|
| Fase 2: Trabajo de campo | <p>*Trabajo de campo solo se realizará en Colombia, Paraguay y Panamá.</p> <p>*Reunión/taller de devolución de resultados preliminares, validación de hallazgos y primeras recomendaciones</p> <p>*Skypes con actores clave según requerimiento del consultor</p> | *Entrevistas y encuestas en Colombia, Paraguay y Panamá | 3 | Del 13 al 28 de julio |
| Fase 3: Sistematización de la información y elaboración del Informe Final, incluyendo los estudios de casos | <p>*Sistematización y análisis de la información</p> <p>*Elaboración de los reportes de estudios de caso (modelo base-formato adjunto)</p> <p>*Elaboración del informe borrador del Informe Final</p> | <p>*Informe Final de la Evaluación (versión preliminar)</p> <p>*Reportes de Estudios de casos: Colombia, Paraguay, Panamá</p> <p>* Supervisar el Informe de Haití</p> | 4 | Del 29 de Julio al 24 de Agosto |
| Fase 4: Revisión del Informe de Evaluación Borrador y de Reportes de Estudio de Casos | *Revisión del Informe Final, consolidación de comentarios al Informe y envío al consultor | | 1 | Del 25 de Agosto al 8 de Setiembre |
| Fase 5: Ajustes el Informe Final y presentación de resultados | <p>*Ajuste al Informe Final</p> <p>*Elaboración del Resumen Ejecutivo y Power Point de presentación de resultados</p> <p>*Talleres de presentación de resultados</p> | <p>*Informe Final de la Evaluación (versión ajustada)</p> <p>*Taller de presentación de resultados</p> | 1 | Del 9 al 18 de Setiembre |
| | | | | <p>*Entrega de PRODUCTO 2 (Reportes de Estudios de casos) y PRODUCTO 3 (Informe de Evaluación Borrador): 24 de AGOSTO</p> <p>*Entrega de PRODUCTO 4 (Informe Final de Evaluación), PRODUCTO 5 (Resumen Ejecutivo) y PRODUCTO 6 (Power Point): 8 de SETIEMBRE</p> |

Recursos

18. Los recursos requeridos para esta evaluación son:

19. Para el Consultor Evaluador:

- Honorarios para aproximadamente 55 días de trabajo efectivo para el Consultor Evaluador
- Honorarios para los viajes internacionales del consultor desde su lugar de residencia (San José de Costa Rica) a Colombia, Paraguay y Panamá, de acuerdo a las regulaciones y políticas de OIT;
- Honorarios para viáticos durante el trabajo de campo en Colombia, Paraguay y Panamá, de acuerdo a las regulaciones y políticas de OIT.

20. Para el ejercicio de evaluación como un todo:

- Traducción del español al inglés del Resumen Ejecutivo del Informe de Evaluación

21. Perfil del Consultor Evaluador El consultor evaluador debe tener:

- Educación/ Formación: Licenciatura en Economía u otra carrera de Ciencias Sociales, Maestría o Doctorado en Ciencias Políticas, Ciencias Sociales, Economía, Administración, Relaciones Internacionales o afines
- Un mínimo de 10 años de experiencia en la realización de evaluaciones de proyectos de Naciones Unidas y, especialmente, en evaluaciones de proyectos de la OIT.
- Profundo conocimiento de la OIT y su mandato, sus mandantes y fundamentos internacionales de normalización; incluyendo experiencia en evaluaciones de proyectos de OIT.
- Conocimiento en la dinámica socio- laboral los países de América Latina
- Sólida habilidad de trabajo en equipo y en metodologías participativas.
- Excelente dominio del idioma español y del inglés.
- Excelentes habilidades analíticas y de redacción.

7. Aspectos Legales y Éticos

22. Esta evaluación cumple con las normas y estándares de evaluación de las UN y asegurará que se tomen en consideración las garantías éticas relativas a la independencia de la evaluación. Por favor, consulte las directrices éticas UNEG: <http://www.unevaluation.org/ethicalguidelines>.

Anexo : Guía relevantes de la política de evaluación de OIT (directrices)

- Protocol: High-Level Evaluation (HLE) Protocol For DWCP Evaluation
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_215859.pdf
- Code of conduct form (To be signed by the evaluator)
http://www.ilo.org/eval/Evaluationguidance/WCMS_206205/lang--en/index.htm
- Checklist 3. Writing the inception report
http://www.ilo.org/eval/Evaluationguidance/WCMS_165972/lang--en/index.htm
- Checklist 5. Preparing the evaluation report
http://www.ilo.org/eval/Evaluationguidance/WCMS_165967/lang--en/index.htm
- Checklist 6. Rating the quality of evaluation report
http://www.ilo.org/eval/Evaluationguidance/WCMS_165968/lang--en/index.htm
- Checklist 8: Preparing the evaluation summary for projects
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_166361.pdf
- Template for lessons learnt and Emerging Good Practices
http://www.ilo.org/eval/Evaluationguidance/WCMS_206158/lang--en/index.htm
http://www.ilo.org/eval/Evaluationguidance/WCMS_206159/lang--en/index.htm
- Guidance note 4. Integrating gender equality in M&E of projects
http://www.ilo.org/eval/Evaluationguidance/WCMS_165986/lang--en/index.htm
- Guidance note 7. Stakeholders participation in the ILO evaluation
http://www.ilo.org/eval/Evaluationguidance/WCMS_165982/lang--en/index.htm
- Guidance note 17. Conducting Decent Work Country Programme Internal Reviews
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_421620.pdf
- Guidance tool: Monitoring And Evaluation Plan Appraisal Tool (M & E Appraisal): DWCP - Monitoring & Evaluation Plan
<http://www.ilo.org/legacy/english/edmas/eval/tooldwcp-me-appraisal.doc>
- Template for evaluation title page
http://www.ilo.org/eval/Evaluationguidance/WCMS_166357/lang--en/index.htm
- Template for evaluation summary:
<http://www.ilo.org/legacy/english/edmas/eval/template-summary-en.doc>

Anexo 4. Matriz de evaluación

| Interrogantes | Variables e indicadores | Fuentes | Herramientas de recolección de información |
|---|--|--|---|
| <p>1. Relevancia</p> | | | |
| <p>1.1. Pertinencia con las prioridades país ¿Qué tan pertinente son las áreas temáticas abordadas por la OIT en el país en sus modelos de implementación respecto de las prioridades nacionales, ODS y marco programático de la OIT (P&P, SPF, PTDP)?</p> | <p>1.1.1 Grado en el que los PTDP/CT son coherentes con, y contribuyen a: Las prioridades de políticas nacionales relacionadas con Agenda de Trabajo Decente. Las prioridades de los mandantes. El marco programático de la OIT (P&P, SPF) Los marcos programáticos de UN (UNDAF, etc) y ODS.</p> <p>1.1.2 Porcentaje de las acciones de cooperación que se enmarcan en planes de trabajo bipartitos/tripartitos a nivel nacional/departamental.</p> <p>1.1.3. Porcentaje de las acciones de cooperación que se enmarcan en los objetivos/estrategias del PTDP</p> | <p>- Documentación de OIT sobre los modelos de implementación en cada país (ver lista documentos a consultar)</p> <p>- Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.)</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p> | <p>- Revisión documental</p> <p>-Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p> |
| <p>1.2. Brechas no cubiertas ¿Cuáles son las brechas en los temas cubiertos? ¿Ha habido necesidades del país que entran en el mandato de la OIT y que no ha sido abordadas por OIT en su modelo de implementación?</p> | <p>1.2.1 Cantidad y tipo de brechas / prioridades del país identificadas por los mandantes no cubiertas por la modalidad de implementación.</p> <p>1.2.2 Cantidad y tipo de brechas de la ATD, PTDP y marco programáticos de OIT no cubiertas por la modalidad de implementación.</p> | <p>- Documentación de OIT sobre los modelos de implementación en cada país (ver lista documentos a consultar)</p> <p>- Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.)</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p> <p><i>La información para responder a esta pregunta de evaluación se obtendrá del análisis de la información sobre las dos preguntas anteriores</i></p> | <p>- Revisión documental</p> <p>-Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p> |

| Interrogantes | Variables e indicadores | Fuentes | Herramientas de recolección de información |
|---|--|--|---|
| 1.3 Adecuación a las capacidades ¿Está la OIT abordando las prioridades de manera consecuente con las capacidades y experiencia disponibles en el país o construyendo dichas capacidades? | 1.3.1 - Pertinencia de las estrategias respecto a las capacidades de los mandantes. 1.3.2- Grado de articulación de la asistencia técnica con: estructuras institucionales existentes, programas relevantes existentes, buenas prácticas nacionales. | - Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.) - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. | - Revisión documental -Entrevistas individuales/grupales a informantes clave. |
| 1.4. Participación de los mandantes en la fijación de prioridades ¿Cuáles han sido los criterios/procesos de fijación de esas prioridades y la participación de los mandantes en ellos? | 1.4.1. Cantidad y tipos de consultas realizadas con los mandantes en el diseño de las modalidades de implementación. 1.4.2. Tipo de acuerdos formales establecidos para la implementación y seguimiento 1.4.3 Grado de uso de espacios y procesos de diálogo social y de concertación tripartita existentes. 1.4.4 Grado de satisfacción de los mandantes con las consultas realizadas. 1.4.5 Grado de incorporación de la igualdad de género en la participación para la fijación de prioridades: participación de grupos de mujeres en los espacios de fijación de prioridades, inclusión de objetivos de igualdad y no discriminación en los acuerdos tripartitos. 1.4.6 Grado de articulación y coherencia de los mecanismos de participación tripartita con los mecanismos previstos en los PTDP | - Documentación de OIT sobre las consultas nacionales realizadas (ver lista documentos a consultar) - Documentos de instancias tripartitas nacionales relevantes - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. | - Revisión documental -Entrevistas individuales/grupales a informantes clave. |
| 1.5 Peso relativo de OIT ¿Tiene la CT de OIT un peso relativo importante en los recursos invertidos en el país en estos temas? | 1.5.1 Porcentaje de la contribución financiera de OIT respecto del presupuesto nacional en las áreas de cooperación concernidas. 1.5.2 Porcentaje de la contribución financiera de OIT respecto de los aportes de la cooperación internacional (cooperación bilateral, multilateral, banca de desarrollo). | - Documentación de OIT sobre montos de cooperación por país. - Información nacional sobre presupuestos públicos destinados a políticas relevantes. - Información financiera disponible sobre agencias clave de la cooperación bilateral, multilateral y de banca de desarrollo (<i>la lista de organismos más relevantes se seleccionará con la OIT</i>) | Análisis financiero de los gastos de cooperación. marco referencia: cooperaciones bilaterales, banca de desarrollo, multilateral. |
| 2. Validez del diseño | | | |

| Interrogantes | Variables e indicadores | Fuentes | Herramientas de recolección de información |
|--|---|---|---|
| <p>2.1. Claridad de la visión y estrategias ¿La CT que brinda la OIT en los modelos de implementación se sostiene en una clara visión y estrategia, con objetivos definidos (orientada hacia resultados), factibles y medibles? (hay diferencias en la forma en que cada modalidad logra o consigue alinearse en una visión estratégica clara).</p> | <p>2.1.1 Factibilidad de los objetivos con las condiciones (políticas, legales, institucionales y sociales) de los países.</p> <p>2.1.2. Proporcionalidad de los objetivos, plazos y tipos de actividades respecto a las capacidades de la OIT.</p> <p>2.1.3 Proporcionalidad de los objetivos, plazos y tipos de actividades respecto a las capacidades (técnicas, financieras) de los socios nacionales.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Documentación de OIT sobre el diseño de los modelos de implementación en cada país (ver lista documentos a consultar) - Evaluaciones independientes que han abordado la validez del diseño (evaluaciones de proyectos, CPRs, evaluaciones de alto nivel) - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. | <ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave. |
| <p>2.2. Seguimiento y rendición de cuentas. ¿El modelo de implementación cuenta con un mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas? ¿H a funcionado y para qué?</p> | <p>2.2.1 Calidad del sistema de monitoreo y evaluación (inclusión de indicadores, plan de monitoreo, articulación con el monitoreo y rendición de cuentas de OIT).</p> <p>2.2.2 Mecanismos de rendición de cuentas (o formas de socializar los resultados del proceso de seguimiento)</p> <p>2.2.3 Uso de la información de monitoreo por parte de OIT, y mandantes nacionales.</p> <p>2.2.4 Sensibilidad de género del sistema de monitoreo.</p> <p>2.2.5 Consistencia de los mecanismos de monitoreo con los previstos en el PTDP</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Documentos sobre / secciones relativas a monitoreo en los modelos de implementación de cada país (proyectos, PTDPs, documentos planificación y reporte de oficinas. - Documentos de instancias tripartitas nacionales relevantes de seguimiento a la implementación de la cooperación y/o PTDPs - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. | <ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave. |
| <p>2.3 Recursos para puesta en marcha ¿el modelo de implementación ha contado con los recursos necesarios para su correcta puesta en marcha? ¿por qué si o no?</p> | <p>2.3.1 Equilibrio y proporcionalidad en la distribución de recursos económicos por los distintos componentes de la modalidad de implementación.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - reportes financieros de uso de fondos en cada país | <ul style="list-style-type: none"> - Análisis financiero de los recursos |
| <p>2.4 Valoración de riesgos ¿Existió una adecuada valoración de los riesgos que afectarían la consecución de resultados?</p> | <p>2.4.1 Vigencia y relevancia de los riesgos y supuestos identificados</p> <p>2.4.2 Incorporación y aplicación mecanismos de prevención/respuesta a los riesgos</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Documentación de OIT sobre los modelos de implementación en cada país: documentos de diseño, informes de avance y finales, evaluaciones - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. | <ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave. |

| Interrogantes | Variables e indicadores | Fuentes | Herramientas de recolección de información |
|--|--|---|---|
| | | - Criterio constituyentes - Criterio expertos OIT. | |
| 3. Efectividad | | | |
| 3.1 Avance en los resultados ¿Cuál es el grado de logro de los resultados propuestos en cada modelo de implementación? | 3.1.1 Grado de cumplimiento de productos y objetivos. | - Documentación de M&E: reportes de avance. - Informes de evaluación intermedios y finales. - Informantes clave en cada país (para cumplimiento de productos) | - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave. |
| 3.2 Contribución de OIT ¿Cuál es la contribución relativa de la OIT en términos de los resultados alcanzados por los países en los temas abordados por su CT? | 3.2.1 Nivel de consecución de los objetivos de la CT de OIT (PTDPs, proyectos, etc.) versus la planificación. 3.2.2 Contribución de OIT a los resultados de los países en los temas abordados. 3.2.3 Contribución de la OIT respecto a las brechas de trabajo decente identificadas. | Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. | Análisis de contribución: - Identificación de los resultados obtenidos - Exploración sobre la influencia de OIT en dicho cambio: evaluaciones, constituyentes, especialistas OIT. |
| 3.3 Valoración de la asistencia técnica por los actores clave ¿Cuál es la percepción de los actores clave respecto los productos y asistencia técnica en general de la OIT en el país? | 3.3.1 Grado de satisfacción de los mandantes y otros actores clave con la asistencia de OIT. 3.3.2 Tipo de aspectos clave positivos y negativos de la asistencia técnica percibidos por los mandantes y otros actores. | - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país | - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave. |
| 3.4. Respuesta a factores externos. En caso de haber ocurrido factores externos adversos (ocurrencia de riesgos) ¿cuál ha sido la estrategia de respuesta de las Oficinas? | 3.4.1 Grado de éxito de las estrategias de respuesta. 3.4.2. Tipo de factores externos influyentes en la implementación de los PTDP | Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. | - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave. |
| 3.5. Diferencias en efectividad de los modelos de implementación ¿Cuáles son las diferencias en los modelos de implementación respecto | 3.5.1 Fortalezas y debilidades comparativas entre modelos de implementación | <i>La información para responder a esta pregunta de evaluación se obtendrá del análisis de la información sobre las preguntas anteriores sobre eficacia.</i> | |

| Interrogantes | Variables e indicadores | Fuentes | Herramientas de recolección de información |
|---|--|---|---|
| los resultados alcanzados con la contribución de la OIT? | | | |
| 4. Eficiencia y eficacia | | | |
| 4.1. Eficiencia financiera ¿Cuál es la relación de costos versus resultados (outcome-CPO) para cada modelo de implementación entre países? ¿Qué factores explican estos ratios? (considerar características del país, estrategias) | 4.1.1 Costos incurridos por OIT por cada outcome/CPO 4.1.2 Ratio entre costes para outcomes similares entre países. | Información financiera de OIT sobre costos por resultados Para los factores explicativos: Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. | - Análisis costo/efectividad - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave. |
| 4.2. Factores clave de eficiencia ¿Qué aspectos de la forma en la OIT ha implementado y gestionado la CT han sido más influyentes? | 4.2.1 Variables de eficiencia Lista abierta de variables explicativas sobre la calidad y efectividad de la AT ofrecida que se refinará y ampliará a lo largo de la revisión documental y trabajo de campo. | Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. | - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave. |
| 4.3 Eficiencia de la estructura de Gestión ¿Cuáles han sido los aspectos fuertes y débiles de la estructura de gestión? | 4.3.1 Fortalezas y debilidades de la modalidad de gestión. Los aspectos tentativos a explorar son: Liderazgo la Dirección, dedicación de especialistas, existencia de equipo técnico con especialización en los temas, ubicación geográfica, colaboración de las Oficinas regionales y/o subregionales de OIT respectivas (San José para Haití y Panamá, Países Andinos para Colombia, Santiago para Paraguay) | | |
| 5. Orientación hacia el impacto | | | |

| Interrogantes | Variables e indicadores | Fuentes | Herramientas de recolección de información |
|--|---|--|--|
| <p>5.1 Cambios logrados y contribución de OIT ¿Se ha registrado en el periodo de evaluación cambios/progresos en el país en los temas priorizados por la OIT para alcanzar la ATD? (cambios normativos, políticas, fortalecimiento de capacidades a nivel de propuestas de política pública, etc.)? ¿Cuál ha sido la contribución de la OIT en la consecución de esos resultados?</p> | <p>5.1.1 Cambios/progresos en el país en los temas priorizados por la OIT para alcanzar la ATD. 5.1.2 Grado contribución que los mandantes tripartitos otorgan a la OIT para los cambios. 5.1.1 Cambios/progresos en el país en los temas priorizados por el PTDP.</p> | <p>- Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.) - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p> | <p>- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p> |
| <p>5.2. Retos para el impacto ¿En qué áreas de la ATD hay más dificultad para lograr impactos? ¿Qué factores lo explican?</p> | <p>5.2.1. Áreas de la ATD/PTDP con menor nivel de avance absoluto (menor logro de cambios, independientemente del nivel de AT) Lista abierta de factores explicativos que se construirán a lo largo del proceso de revisión documental y trabajo de campo.</p> | <p>Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p> | <p>- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p> |
| <p>5.3. Diferencias entre modalidades de implementación ¿Hay diferencias en las modalidades de implementación en cuanto su orientación hacia el impacto?</p> | <p>5.3.1 Fortalezas y debilidades comparativas entre modelos de implementación</p> | <p><i>La información para responder a esta pregunta de evaluación se obtendrá del análisis de la información sobre las preguntas anteriores sobre eficacia</i></p> | |
| <p>6. Orientación hacia la sostenibilidad</p> | | | |
| <p>6.1. Contribución de OIT ¿Cuáles ha sido la contribución de la OIT para que los mandantes hagan más sostenibles los cambios?</p> | <p>Contribución de OIT a los factores de 6.1.1 Sostenibilidad política: grado de desarrollo/fortalecimiento de políticas y marco legal e inserción de los resultados en dichas estructuras. 6.1.2 Sostenibilidad institucional: nivel de mejora de capacidades de los mandantes para continuar con los cambios relevantes en la implementación de políticas atinentes a los resultados.</p> | <p>Documentos que reportan / analizan sostenibilidad de cambios (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p> | <p>- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave. Las contribuciones de OIT clave para la sostenibilidad en las distintas categorías se identificarán inicialmente en la</p> |

| Interrogantes | Variables e indicadores | Fuentes | Herramientas de recolección de información |
|---|---|--|--|
| | 6.1.3 Sostenibilidad social: nivel mejora de capacidades para el mantenimiento del diálogo social tripartito para el mantenimiento de los cambios. | | revisión documental y en las entrevistas a las oficinas OIT. En las visitas a los países se recogerá la opinión de los mandantes sobre la contribución de OIT, así como otras evidencias que puedan encontrarse (i.e. fuentes documentales adicionales). Esta información se triangulará para hacer el análisis de la contribución de OIT a la sostenibilidad. |
| <p>6.2. Productos clave para la sostenibilidad</p> <p>¿Cuáles son los productos que han contribuido a generar condiciones de sostenibilidad?</p> | <p>6.2.1 Productos con mayor grado de contribución a la sostenibilidad política.</p> <p>6.2.2 Productos con mayor grado de contribución a la sostenibilidad institucional.</p> <p>6.2.3 Productos con mayor grado de contribución a la sostenibilidad social.</p> | <p>Documentos que reportan / analizan sostenibilidad de cambios (Implementation reports, evaluaciones, CPRs).</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p> | <p>- Revisión documental</p> <p>- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p> <p>Los productos clave para la sostenibilidad en las distintas categorías se identificarán inicialmente en la revisión documental y en las entrevistas a las oficinas OIT. En las visitas a los países se recogerá la opinión de los mandantes sobre la influencia de dichos productos, así como otras evidencias que puedan encontrarse (i.e. fuentes documentales adicionales). Esta información se triangulará para hacer el análisis de los factores clave de sostenibilidad.</p> |

Anexo 5. Lista de personas entrevistadas

OIT

| Nombre | Cargo |
|--|---|
| Oficina Regional | |
| José Manuel Salazar Xirinachs | Director |
| Carlos Rodríguez | Subdirector |
| OSR Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana | |
| Carmen Moreno | Directora |
| Leonardo Ferreira | Subdirector |
| Walter Romero | Jefe de la Unidad de Programación. |
| Álvaro Ramírez Bogantes | Especialista Principal en Desarrollo Empresarial y Formación Profesional |
| Lorenzo Peláez | Actividades con los empleadores (actualmente en SRO Santiago) |
| Noor Derkens | Oficial Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil |
| Randall Arias | Especialista ACTEMP |
| Tania Carón | Especialista de Normas |
| Fernando García | Especialista en Legislación Laboral y Diálogo Social |
| Nidia Zúñiga | Jefa de Recursos Humanos |
| Óscar Valverde | Especialista en Actividades con Trabajadores |
| Oficina en Haití | |
| Laventure, P | Coordinadora Proyecto Fortalecimiento de Capacidades del MAST |
| Francoise, C | Coordinador Proyecto Better Work, Oficina Haití |
| Dupuis, S | Ex-responsable de los Proyectos MINUSTAH y Trabajo Infantil en Haití |
| Seignon, E | Asistente de Programa, Responsable Trabajo Infantil |
| Saint-Aimé, T. | Encargado de Monitoreo y Evaluación |
| Pizarro, R | Coordinador Proyecto Formación Profesional para el Desarrollo Rural y Empleo Juvenil, |
| OSR Países Andinos | |
| Philippe Vanhuynegem | Director |
| Eduardo Rodriguez | Especialista ACTRAV Lima |
| Ítalo Cardona | Especialista en Legislación Laboral y Administración del Trabajo |
| Julio Gamero | Especialista en Empleo y Políticas de Empleo |
| Sergio Velasco | <i>Especialista en Seguridad Social</i> |
| Oficina en Bogotá | |

| | |
|----------------------------|--|
| Jenifer Gutierrez | OIT |
| Catalina Curtidor | OIT Asistente Técnico, Proyecto SCORE |
| Blanca Patiño | OIT Coordinadora Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil |
| John Bonilla | OIT Oficial Nacional Proyecto Formación trabajo |
| Laura Norato | OIT Oficial Nacional, Proyecto Paz |
| Diana Salas | OIT, Asistente Italo Cardona |
| Claudia Vargas | OIT, Asistente Técnico SCORE |
| Luis Alejandro Fernández | OIT, Colext del proyecto COL/11/04/USA para componente de inspección |
| <i>Angela Herrera</i> | OIT, pasante |
| OSR Cono Sur | |
| Fabio Bertranou | Director |
| Carmen Bueno | Especialista Principal en Seguridad y Salud en el Trabajo |
| Pablo Casalí | Especialista Principal en Seguridad Social y Desarrollo Económico |
| Gerhard Reinecke | Especialista Principal en Políticas de Empleo |
| Lorenzo Peláez | Especialista Principal en Actividades con los Empleadores |
| Patricia Roa | Oficial de Programación |
| Oficina en Asunción | |
| Ernesto Abdalá | Punto focal para Paraguay |

Haití

| Nombre | Institución y cargo |
|-------------------|--|
| Leroy, M | Oficial de Protección, Save the Children, Haití. |
| Maçon, E | Oficial de Gobernanza, Save the Children, Haití. |
| Moise, J. | Director Adjunto de Trabajo, Ministerio de Asuntos Sociales y de Trabajo, Haití |
| Paredes, K. | Encargada Programa en Haití de la CSA-CSI |
| Yazdani, M | Coordinadora VIVARIO |
| Boucicault, L. J. | Directora Coordinación de Operaciones Instituto Nacional de Formación Profesional |
| Dimanche, I | Inspector de Trabajo, Ministerio de Asuntos Sociales y de Trabajo |
| Fethiere, J | Labour Ombudsperson, Apparel Sector |
| Germain, S | Asistente Dirección Coordinación de Operaciones Instituto Nacional de Formación Profesional |
| Hermantin, N | Vicepresidenta Association des Industries Haitiennes |
| Lebrun, J.-C | Coordinador General Mouvement des Organisations Indépendantes Intégrées et des Syndicats Engagés |
| Lehton, N | Jefe Medio Ambiente, Programa de Naciones Unidas paa el Medio Ambiente |

Colombia

| Nombre | Institución y Cargo |
|-------------------------------------|--|
| Bogotá | |
| Elizabeth Torres | CPCPSL, Asistente técnico |
| Mauricio Rubiano | CPCPSL, Secretario Técnico |
| Myriam Luz Triana | CGT, Secretaria General |
| Zita Froila Tinoco | CTC, Asesora Jurídica |
| Mirta Rodríguez | CTC, Departamento de proyectos |
| Nora Estela Tobar | CTC, Directora Ejecutiva, Departamento de Economía Informal |
| Luis Miguel Morante Alfonso | CTC, Presidente |
| Alberto Venegas Zuluaga | CUT, Director Dpto. de empresas transnacionales y responsabilidad social empresarial |
| Jorge Albín Anaya | CUT, Director Dpto. Finanzas y Tesorería |
| Rosalba Gómez Vázquez | CUT, Directora Dpto. de la Mujer |
| Luis Alejandro Pedraza | CUT, presidente |
| Fabio Arias Giraldo | CUT, Secretario General |
| Hugo Romero | DNP, Subdirección de Empleo y Seguridad Social, Dirección de Desarrollo Social |
| Gloria Gaviria | Ministerio de Trabajo, Jefe de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales |
| Hernando Álvarez Quijano | SENA, Asesor Jurídico, Escuela Nacional de Instructores |
| Diana Carolina Cabrera Moreno | DPS, Grupo de Cooperación Internacional y Donaciones, Dirección de Gestión y Articulación de Oferta Social |
| Santa Marta | |
| Alejandra Devani Prado | Ministerio de Trabajo, Directora de Trabajo |
| Dancy Palacios Frias | Ex – Directora de trabajo del Ministerio de Trabajo |
| Alfonso Enrique Mendoza Alvarez. | CUT Magdalena |
| Jesús Caguana | CGT Magdalena, Presidente |
| Beatriz Osorio | OIT, consultora |
| Gilbert Emilio Caicedo Burgos | Consejo Laboral Afrocolombiano, capítulo Ciénaga-Magdalena |
| María Isabel Acosta Granado | Alcaldía de Santa Marta, enlace para poblaciones afrocolombianas |
| Carlos Arturo Marín Pera | DPS, Coordinador de oferta en Territorio |
| Medellín | |
| Blanca Nubia Tabares | Ministerio de Trabajo. Secretaria técnica comisión CPCPSL |
| Jorge Ivan diaz tellez, Ruben darío | CGT Antioquía, Secretario General |
| Gomez Hurtado | CGT Antioquía, Presidente |
| Fernando Pérez | CUT Antioquía, - Presidente |
| Jorge Coronel | Universidad de Medellín. Ex Coordinador de ORMET |
| Luis Fernando Bustamante | Alcaldía de Medellín, Asesor jurídico de la Secretaría de Desarrollo |

| | |
|-------------------|-------------------------------------|
| Gloria Cadavid | FENALTRASE, Presidenta |
| Catalina Perrafán | ANDI, Abogada de la Vicepresidencia |

Panamá

| Nombre | Institución y cargo |
|---------------------------------|---|
| Kalra Reece | CONATO, Secretaria de género, mujer familia |
| Aniano Pinzón Real | CONATO, Secretario General CUGT |
| Miembros de la Comisión Laboral | CONEP |
| Gabriel Castillo | CONUSI, Secretario General |
| Rolando Murgas Torrazza | Facilitador, Comisión de tratamiento rápido de quejas en materia de libertad sindical y negociación colectiva |
| Donna Grant | INADEH, Secretaria Técnica de la Comisión Nacional de Competencias Laborales |
| Eury Baso | INADEH, Subdirector de Formación Profesional y Capacitación |
| Eyra Ramos | INEC, Jefa de estadísticas laborales |
| Gloria S. Del Real | MEDUCA, Coordinadora del programa gubernamental para la erradicación del TI y protección del adolescente trabajador |
| Julissa Chacón | MIDES, Red de Oportunidades |
| Yamur Iglesias | MITRADEL, DIRETTIPAT. Trabajadora Social |
| Edilma Bechles | MITRADEL, DIRETTIPAT. Trabajadora Social |
| Cecilia Pinzón | MITRADEL, DIRETTIPAT. Trabajadora Social |
| Itzel Salcedo | MITRADEL, DIRETTIPAT. Trabajadora Social |
| Manuel Lezcano | MITRADEL, Inspección de Trabajo, Inspector del departamento de protección al menor trabajador |
| Alexis Dioses | MITRADEL, Inspección de Trabajo, Jefe del Departamento de Inspección Laboral |
| Dionel Cárdenas | MITRADEL, Inspección de Trabajo, Jefe del Departamento de Migración Laboral |
| Rolando A. Fuentes | MITRADEL, Inspección de Trabajo, Subdirector |
| Rorix Javier Núñez | MITRADEL, Jefe de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional |
| Andrés Salazar | MITRADEL. Director de Empleo |
| Vielka Vigil | MITRADEL. Directora, Dirección Contra el Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador (DIRETTIPAT) |
| Martín M. Fuentes | PNUD, Especialista en Investigación Social |
| Adelizabeth Rodríguez | Secretaría de Competitividad y Logística, Coordinadora de Programas |
| Miguel Angel Esbrí | Secretaría de Competitividad y Logística, Secretario Ejecutivo |
| Alma Jenkins | UNICEF, Especialista de Monitoreo y Planificación |
| Sara Rodríguez | UNICEF, Oficial de Protección de la Infancia |

Paraguay

| Nombre | Institución y cargo |
|--------------------|---|
| Miguel Zayas | CNT, Presidente |
| Ramón Avalos | CNT, Secretario de Conflictos y Relaciones laborales |
| Aldo Snead | CUT, Presidente |
| Melanio Morel | CUT-A, Secretario de Finanzas |
| Laura Díaz | MTESS, Cooperación Técnica |
| Victor Thomas | MTESS, Director Asesoría Jurídica |
| Atilio Guerrero | MTESS, Director de Inspección |
| Enrique Lopez Arce | MTESS, Director General de Empleo |
| Natalia Sosa | MTESS, Directora de Infancia y Adolescencia |
| Mónica Recalde: | MTESS, Directora General de Seguridad Social |
| David Velázquez | MTESS, Ex Director de Empleo, actual Director de Prensa |
| Raul Estigarribia | MTESS, Viceministro de Empleo |
| Cesar Segovia | MTESS, Viceministro de Trabajo |
| Eduardo Felippo | UIP, Presidente |