



# Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina Internacional De Trabajo

Oficina De Evaluación

## Efectividad de los modelos de implementación de asistencia técnica de la OIT

### Datos rápidos

**País:** Panamá, Haití, Colombia y Paraguay

**Evaluación:** Sumativa

**Fecha:** Agosto-Diciembre 2017

**Tipo de evaluación:** Independiente

**Gestión de la evaluación:** Cybele Burga

**Equipo de evaluación:** Javier Varela, Adriana Hidalgo

**Fecha de finalización del proyecto:** Bienes 2014-2015; 2016-2017

**Código OIT:** 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/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, HA/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, PAR/14/53/NOR, PRY/16/05/SWE, PAR/14/50/PAR, PAR/14//51/PAR

(lista completa en los Estudios de caso).

**Donante y presupuesto:** RBSA, XBTC

**Palabras claves:** PTDP

### Resumen de la estrategia

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

definidas 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 propuestos. América Latina y el Caribe es una de las regiones que cuenta con menos países con PTDP finalizados o en implementación (7 países sobre 29).

Por su parte, los fondos de cooperación técnica extrapresupuestaria (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 para asistencia técnica en sus propios territorios.

La Cuenta Suplementaria del Presupuesto Regular (RBSA) es una modalidad de financiamiento basada en contribuciones voluntarias no pre-asignadas, proporcionadas por los socios para el desarrollo de la OIT. Los RBSA suponen algo más del 14% del total de los recursos de cooperación de la OIT en la región.

### 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, los cuellos de botella para cumplir cada requerimiento de los PTDP a nivel de diseño, implementación, seguimiento y evaluación, y los logros en el cumplimiento de la Agenda de Trabajo Decente y

la contribución de la OIT en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con dicho instrumento y con los modelos programáticos ad hoc de implementación (XBTC y RBSA).

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 toda la región 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 documental, misiones a los países estudios de caso y entrevistas al personal de OIT.

### **Hallazgos y conclusiones principales**

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. La **pertinencia** de la asistencia técnica de la OIT es bien valorada por los mandantes, si bien con diferencias que reflejan el grado en que la cooperación se ajusta a sus respectivas agendas.

Las instituciones públicas son las que mejor valoran 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 consideran altamente pertinente la acción de la OIT, pero perciben una insuficiente atención a la promoción de la libertad sindical y negociación colectiva. Las organizaciones de empleadores valoran positivamente a la pertinencia de la acción de la OIT, aunque la consideran más inclinada hacia las prioridades de los otros mandantes.

Los **proyectos XBTC** tienen alta pertinencia respecto a las brechas de trabajo decente y las prioridades de los mandantes, si bien con algunos puntos de mejora. La alta influencia de los donantes en estos fondos tiende a inclinarlos hacia sus prioridades, que no siempre coinciden con los objetivos prioritarios de trabajo decente, produciendo a menudo un desbalance de financiamiento entre prioridades. El creciente peso de los fondos nacionales está variando la distribución del XBTC hacia la promoción de más y mejores empleos y el fortalecimiento de la institucionalidad laboral, a la vez que decrece la 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 otorgar a los ETD un mayor margen de maniobra para su asignación.

Los **PTDP son instrumentos que tienen una alta pertinencia**, al 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 el 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 no suelen estar explícitas.

La asistencia técnica de la OIT tiene buena adecuación a las capacidades nacionales. La OIT

hace un esfuerzo de adaptación de su cooperación teniendo en cuenta las diferentes condiciones institucionales de cada país.

La participación de los mandantes en el diseño de la cooperación de la OIT es altamente variable según la modalidad de implementación. Los PTPD 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 su apropiación. En cuanto a los proyectos de XBTC y RBSA, en su mayoría no incorporan procesos tripartitos de consultas en el diseño. En el caso de los proyectos de financiación nacional, 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.

Las acciones de asistencia técnica de la OIT tienen en su conjunto buena consistencia lógica, si bien 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, hay mejor consistencia lógica de los proyectos.**

En cuanto al seguimiento de la agenda de cooperación de OIT en los países, son pocos los países en los que se cuenta con instancias tripartitas de ámbito nacional que hagan seguimiento sistemático a la cooperación de la OIT. La fragilidad del diálogo social y el insuficiente liderazgo sostenido de la OIT para promover este tipo de espacios parecen los factores principales.

**Los proyectos con fondos XBTC son los que cuentan con los mecanismos de seguimiento y evaluación más funcionales,** que operan bien para la rendición de cuentas a los donantes y hacia lo interno de la OIT. **Los fondos RBSA y RBTC tienen sistemas de seguimiento y evaluación insuficientes para documentar el avance hacia los resultados.** En el caso de los PTDP, hay no cuentan, con pocas excepciones, con mecanismos de seguimiento tripartito.

En cuanto a los recursos, 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 los PTDP planes de financiación con las necesidades presupuestarias y las fuentes de los recursos.**

La asistencia técnica de la OIT tiene buen nivel de efectividad. En el período analizado se han logrado avances sustantivos –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, eje transversal en la asistencia y un valor añadido propio de la OIT.**

**Los mayores grados de eficacia se logran cuando se combinan fondos XBTC y RBSA,** al volumen de fondos y duración de los XBTC con la flexibilidad para adaptarse al contexto en los RBSA.

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. 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, el grado de implementación de los PTDP ha sido sumamente bajo.

Varios factores lo explican. Hay insuficiente compromiso político con los PTDP por parte de los mandantes, que se acentúa en contextos de frágil diálogo social. Por otro lado, la OIT ejerce poco liderazgo para promover su implementación, y el sustento presupuestario de los PTDP es muy débil y está frecuentemente desconectado de 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, con mejor respuesta en el caso de los proyectos de XBTC. En países con grandes brechas institucionales, la asistencia técnica de la OIT tiene grandes dificultades para producir resultados. En países con grados de institucionalidad relativamente consolidados, la OIT cuenta con estrategias

“rutinarias” de respuesta validadas por la experiencia.

La **estructura de gestión** actual de la OIT supone una limitación para países que no cuentan con la presencia de un ETD permanente, pues la estructura de personal técnico depende de fuentes de cooperación temporales. Las estrategias puestas en marcha por la OIT para tener presencia nacional han sido efectivas, pero no resuelven el problema.

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 RBSA.

La OIT muestra mayores capacidades para lograr impactos en países con institucionalidad laboral más consolidada y un contexto políticos y tripartitos más estables. La existencia de un diálogo social saludable es un factor particularmente relevante para el logro de impactos duraderos. Por otro lado, la OIT muestra buenas capacidades para asistir a los mandantes a lograr impactos relevantes a través de los mecanismos tripartitos ad-hoc para abordar temas críticos específicos.

Varios los **factores** de tipo **estructural** suponen los principales **obstáculos para el logro de impactos** de la asistencia técnica de la OIT. Uno de ellos es **la pérdida de influencia de la OIT** cuando se sale de la órbita de las instituciones laborales. Otro es el relacionado con **causas estructurales recurrentes de la debilidad institucional**. Todo ello plantea a la OIT el reto dar un paso aun mayor desde el fortalecimiento institucional hacia procesos sostenidos de acompañamiento de políticas, que requieren mejor articulación entre las distintas modalidades de implementación, junto con 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.

En su conjunto, la **asistencia técnica de la OIT tiene un buen nivel de sostenibilidad**, si bien existen **significativas diferencias en cuanto a las diferentes modalidades de implementación**, y las acciones de cooperación no suelen incluir planes de sostenibilidad. 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. La debilidad para la sostenibilidad originada por la corta duración 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 institucionales para la continuidad de los resultados, si bien se tiende a sobrevalorar las capacidades de sostenibilidad de los mandantes**, lo que ha afectado cuando las instituciones no han podido asegurar los medios técnicos, humanos y financieros necesarios para dar continuidad los logros. La fragilidad del diálogo social compromete de forma importante la sostenibilidad de los resultados de la cooperación, por lo que, cobra plena relevancia la promoción del diálogo social que incluye 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 es un elemento potente para la sostenibilidad.

La alta dependencia de fondos de cooperación técnica de los equipos nacionales de OIT supone una seria amenaza para proporcionar asistencia técnica continuada a los países. Una posible solución en algunos países la ofrece la cooperación técnica de fondos nacionales, para lo cual será necesario que tenga entidad suficiente para el mantenimiento de una estructura nacional y contar con modelos de gobernanza adecuados.

## Recomendaciones

### *Recomendaciones generales*

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

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

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

**R4.** Mejorar las estrategias de sostenibilidad de la asistencia técnica

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

### *Recomendaciones específicas sobre los PTDP*

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

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

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

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

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

## Lecciones aprendidas

**LA 1.** Un PTDP que defina los objetivos estratégicos pero se flexible en las acciones para lograrlas permite un mayor grado de adaptación a los cambios del contexto, aunque tiene el riesgo de diluir la visión estratégica y limitar el impacto. Por el contrario, un PDTP con un plan de implementación detallado puede ser un instrumento demasiado rígido, sobre todo en un ambiente de relaciones tripartitas frágil y poco estable.

**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.

## 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 permite tener mayor capacidad de incidencia; ganar experiencia práctica en los desafíos de trabajo decente y el desarrollo e implementación de políticas; y mostrar casos concretos sobre cómo incluir el trabajo decente en políticas.

**BP 2.** La elaboración de estrategias sectoriales, como el proceso de mejora del sistema de formación técnica en Panamá, que siguió al 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.

**BP 3.** 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