

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

## PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Aplicación del Programa Global de Empleo****c) Modalidades sugeridas para la evaluación del PGE en el contexto de los programas de trabajo decente por país**

1. En su reunión de noviembre de 2005, la Comisión pidió a la Oficina que elaborara un documento en el que se propusieran modalidades para la evaluación del PGE en el contexto de los PTDP. De manera más específica, la Comisión expresó su deseo de que dicha evaluación sirviera para informar acerca de dos cuestiones: *a)* la repercusión o el valor añadido que aporta la labor de la Oficina, tanto la de la sede como la de las estructuras exteriores, en lo que atañe a la formulación y aplicación de las estrategias nacionales de empleo en los planos sectorial o local, y *b)* la contribución del PGE, es decir, determinar si el PGE y su marco operativo han influido sobre la política de empleo del país y, en caso afirmativo, de qué manera. La Comisión consideraba que se trataba de un proceso gradual, sobre la base de algunos de los mecanismos existentes y de la mejora de los mismos, y sugería para el futuro una evaluación más rigurosa de las repercusiones a más largo plazo. En la fase actual, el objetivo es proceder al examen de herramientas y mecanismos de información simples pero eficaces que permitan asegurarse de que la labor que desarrolla la OIT en el ámbito del empleo en el plano nacional se basa en el PGE y de que las discusiones en la Comisión ESP relativas al PGE permitan extraer enseñanzas de los resultados obtenidos en el terreno.
2. Eso es judicial sugerir modalidades que respondan a este razonamiento, se ha hecho un esfuerzo para evitar toda duplicación con la labor que habrá de desarrollar la recién creada Unidad de Evaluación de la OIT<sup>1</sup> y con los exámenes de las experiencias nacionales que la Comisión ESP deberá llevar a cabo de antemano. Por supuesto, las modalidades que se sugieren tratan de obtener la máxima sinergia entre ambos procesos, con el fin de obtener la información más útil que sea posible para la aplicación del PGE en la formulación de las estrategias nacionales de empleo y de los PTDP.
3. En consecuencia, en la parte I de este documento se sugieren las modalidades siguientes:
  - i) introducción de mejoras en el actual proceso de presentaciones por países en la

<sup>1</sup> En el documento GB.294/PFA/8/4 se presentan una nueva política y un nuevo marco estratégico para la evaluación en la OIT, así como las disposiciones para su aplicación y el papel que incumbe a la Unidad de Evaluación.

Comisión ESP, estableciendo un vínculo más explícito con la manera en que el marco de la PGE ha contribuido a su concepción y a la aplicación de las estrategias nacionales de empleo, y con la manera en que la OIT prestó su apoyo a este ejercicio; ii) tomar como punto de partida las evaluaciones de los PTDP que habrá de llevar a cabo la Unidad de Evaluación a fin de analizar la contribución del PGE al componente de empleo del PTDP, y iii) la evaluación de instrumentos específicos o de grupos de instrumentos de política destinados a mejorar la cantidad y la calidad del empleo, tanto dentro como entre los países. Podría encomendarse a la Comisión ESP que determinara las herramientas específicas que habrán de evaluarse, encomendándose en primera instancia la evaluación a la unidad técnica interesada, y compartiéndose luego los resultados con la Comisión.

4. En la parte II del documento se sugiere que los países que lo deseen pueden beneficiarse de las oportunidades que se presentan para desarrollar una evaluación más rigurosa de las repercusiones de las estrategias nacionales de empleo inspiradas en el PGE. Dicha evaluación podría basarse en una metodología que elaboraría la OIT con tal fin, basándose entre otras cosas en las iniciativas similares en curso, como es el caso de la Estrategia Europea de Empleo.
5. Al sugerir o examinar metodologías alternativas, es importante tener presente que la OIT ya dispone de diversos procedimientos de presentación de informes que podrían aprovecharse para llevar a cabo un examen del PGE. Entre éstos figuran los procedimientos constitucionales de presentación informes y memorias relativos a los convenios y las recomendaciones internacionales de trabajo que ha adoptado la Conferencia Internacional del Trabajo, tales como el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), y la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) <sup>2</sup>.
6. Además, al funcionar la OIT en el contexto de un marco de gestión basado en los resultados y de la elaboración estratégica del presupuesto, en el Programa Presupuesto para 2006-2007 se definen los resultados y los indicadores de logro concretos para cada objetivo operativo, que están estrechamente relacionados con el PGE, y se informa al Consejo de Administración de los resultados obtenidos en relación con dichos indicadores <sup>3</sup>. No obstante, estos indicadores se refieren a los resultados obtenidos en términos de los objetivos y elementos fundamentales del PGE, y no de manera explícita a la aplicación del marco del PGE para alcanzar dichos resultados.

<sup>2</sup> Puede examinarse una lista de los convenios pertinentes relativos a las políticas de empleo en el anexo al documento GB.295/ESP/1/1.

<sup>3</sup> Por ejemplo, en el Programa y Presupuesto para 2006-2007, el resultado 2a.1: el empleo como aspecto central de las políticas económicas y sociales prevé, en virtud del indicador 2a.1 (i), lo siguiente: «Los países mejoran la información acerca del mercado de trabajo y su análisis y formulan, ponen en práctica y evalúan políticas de empleo y del mercado de trabajo, prestando especial atención a la seguridad del empleo y de los ingresos y a la igualdad de acceso a un empleo decente y productivo para todos los hombres y las mujeres», con una meta de 50 países.

## Parte I: Propuestas para examinar la contribución del PGE a las estrategias nacionales de empleo

### Presentaciones por país a la Comisión ESP

7. En el marco de las actualizaciones periódicas sobre la aplicación del PGE, Argentina, Ghana y Filipinas realizaron en marzo y noviembre de 2005 presentaciones ante la Comisión ESP sobre sus experiencias en relación con la formulación de las estrategias nacionales de empleo en el contexto de sus PTDP respectivos. Estas presentaciones nacionales tripartitas fueron objeto de comentarios por parte de los miembros tripartitos de la Comisión ESP. No obstante, no ha quedado claro en las presentaciones cuál había sido la contribución del PGE y qué apoyo técnico había prestado la OIT en este proceso.
8. Se sugiere seguir adelante con el proceso actual de invitar a un país determinado a presentar su experiencia, procediéndose a dos presentaciones de países durante cada bienio a partir de marzo de 2007, pero introduciendo las mejoras que se indican a continuación, a fin de aclarar de qué modo ha añadido el PGE valor al ejercicio y de lograr que la discusión en la Comisión ESP sobre las presentaciones sea más interactiva y útil. Dichas mejoras incluirían:
  - i) que se destaque de manera específica en la presentación de cada país el uso hecho del marco del PGE y la aportación de la OIT, tanto directa como indirecta, al proceso de elaboración y aplicación de la estrategia nacional de empleo correspondiente, incluida la medida en que dicha labor se sustentó en los conceptos básicos, enfoques y herramientas, incluida la lista de verificación de áreas políticas clave y las directrices correspondientes (tal y como se sugiere en el documento conceptual)<sup>4</sup>. Estas presentaciones tienen como finalidad determinar la existencia de buenas prácticas y cuáles son las enseñanzas extraídas, de modo que cada país pueda beneficiarse de la experiencia de los demás, y que se mejore la prestación y la eficacia de los servicios de asesoramiento técnico de la OIT;
  - ii) que las presentaciones por país que vayan a realizar los representantes gubernamentales, de los empleadores y de los trabajadores se transmitan a la Comisión ESP algún tiempo antes de proceder a la citada presentación. La Oficina preparará una lista de preguntas básicas que servirán para orientar a la delegación nacional en la elaboración de los documentos y las presentaciones;
  - iii) que una delegación tripartita, integrada por un representante gubernamental, un representante de los trabajadores y un representante de los empleadores, seleccionados por la Comisión ESP, visite el país para discutir en primera instancia con los responsables políticos y los interlocutores sociales acerca de las repercusiones del apoyo técnico brindado por la OIT para la elaboración de la estrategia de empleo y su aplicación, así como sobre los resultados obtenidos hasta la fecha. La delegación tripartita comunicaría su informe a la Comisión ESP algún tiempo antes de la reunión de la Comisión, y presentaría su informe a la Comisión ESP una vez que hubiera concluido la presentación del país. Los costos de este ejercicio se sufragarán con cargo al presupuesto ordinario del Sector de Empleo para el bienio;
  - iv) sobre la base de la presentación de los países, los comentarios de la delegación tripartita y la discusión en la Comisión ESP, la Oficina comunica la información

<sup>4</sup> Documento GB.295/ESP/1/1.

obtenida, en especial a los servicios de asesoramiento técnico de la OIT, respecto de las enseñanzas extraídas y de lo que funciona y lo que no parece funcionar;

- v) una vez que un grupo de países hubiera realizado sus presentaciones ante la Comisión ESP, la Oficina elaboraría un informe de síntesis centrado en las buenas prácticas y las experiencias, que se comunicaría a la Comisión ESP y que sería objeto de una difusión más amplia.

## **El marco estratégico de la OIT para la evaluación**

9. La política y el marco estratégico para la evaluación recientemente adoptados en la OIT tienen como finalidad mejorar y consolidar la práctica de la evaluación independiente en la Organización. También establecen principios para la autoevaluación sistemática de los resultados de los programas de modo que, una vez reunidas todas las evaluaciones, se tenga una visión detallada de todas las actividades desarrolladas por la OIT para llevar a la práctica el Marco de políticas y estrategias para 2006-2009.
10. En el contexto de la evaluación del programa por países, la Unidad de Evaluación procederá a una evaluación independiente de al menos un programa por país cada año durante los dos próximos bienios. Estas evaluaciones por países tendrán como objetivo consolidar la aplicación de los PTDP y de nuevos enfoques para este proceso. Dado que, en la mayoría de los países, el punto de acceso al proceso de los PTDP es la creación de empleo, estas evaluaciones, especialmente cuando se refieran a países que conceden un alto grado de prioridad a los objetivos de empleo, examinarán con cierto detalle la manera en que las prioridades en materia de empleo reflejadas en los PTDP han sido llevadas a la práctica con el apoyo técnico de la OIT, así como los resultados obtenidos. Esta evaluación podría considerarse en el contexto del marco del PGE y de sus principales áreas políticas en función de la aplicación prevista en el documento conceptual. Por supuesto, al ser los PTDP el principal vehículo para la prestación de asesoramiento político y de servicios de asesoramiento técnico por parte de la OIT, sería importante evaluar la contribución del PGE en el contexto de los PTDP.

## **Evaluación de instrumentos o grupos de herramientas políticas específicos**

11. La OIT ha desarrollado una serie de instrumentos, herramientas y métodos específicos para apoyar la creación de más y mejores empleos para los hombres y las mujeres de muchas partes del mundo. Entre éstos figuran, por citar sólo algunos, los enfoques de inversión con alto coeficiente de empleo, la readaptación de base comunitaria, las políticas activas de mercado de trabajo para la creación de empleo y de empresas, el desarrollo del espíritu empresarial de la mujer, la mejora de las empresas de la economía informal y la formación de base comunitaria.
12. Dichos instrumentos y herramientas son un elemento esencial en el contexto de la aplicación de las estrategias nacionales de empleo, especialmente en los planos sectorial y local. Muchos de ellos han sido evaluados con éxito como parte de los proyectos de cooperación técnica nacionales. En muchos casos, el desafío consiste en trasladar estas intervenciones en el plano microeconómico o de los proyectos al plano nacional, así como repetirlas en otros países.
13. Cada bienio, podrían determinarse uno o dos instrumentos y herramientas clave, en consulta con la Comisión ESP, y proceder a una evaluación de su eficacia en el plano nacional, incluyendo las cuestiones relacionadas con su traslado al plano superior, o entre

ciertos países seleccionados, a fin de extraer enseñanzas en cuanto a los motivos que hacen que funcionen de manera más eficaz y con mejores resultados en unos países que en otros. Los resultados de estas evaluaciones, que podrían llevar a cabo en primera instancia las unidades técnicas interesadas, se podrían comunicar a la Comisión ESP.

## **Parte II: Posibles orientaciones futuras con miras a una evaluación y examen más riguroso de la eficacia de las estrategias nacionales de empleo**

### **Evaluaciones de la eficacia <sup>5</sup>**

14. Desde hace algunos años, la evaluación de la eficacia de un programa o proyecto ha merecido una atención creciente y se ha llegado a convertir en un elemento importante de la colección de herramientas y enfoques de evaluación de toda una serie de organismos de desarrollo, entre los que figuran el Banco Mundial, la UE y diversos organismos donantes nacionales. Definidas como la identificación sistemática de los efectos (positivos o negativos, intencionales o no) ocasionados por una determinada actividad de desarrollo, las evaluaciones de la eficacia pueden ir desde las encuestas por sondeo a gran escala hasta las evaluaciones rápidas y las valoraciones participativas a pequeña escala, en las que las estimaciones de la eficacia se obtienen a partir de la combinación de las entrevistas de grupo, los informadores clave, los estudios de casos y las informaciones secundarias disponibles. Pueden utilizarse evaluaciones de la eficacia para medir los resultados y las repercusiones de una actividad, para contribuir a determinar si se justifican los costos de una actividad, o para extraer enseñanzas con miras a perfeccionar la concepción y gestión de futuras actividades. La ventaja que supone llevar a cabo una evaluación de este tipo es que proporciona respuestas a las importantes preguntas siguientes: ¿en qué medida supone la intervención una diferencia? ¿Cuáles son los resultados en la práctica? ¿Cómo podrían mejorarse los resultados?
15. A largo plazo, la Oficina podría desarrollar un método para medir y evaluar la eficacia de las intervenciones de política de empleo, atendiendo a los resultados en términos de empleo en el plano nacional sobre la base del marco de actividades del PGE, según se indica en la lista de verificación de las áreas y herramientas políticas clave descritas en el documento conceptual. Este método podría incluir una orientación y herramientas prácticas destinadas a definir metas cuantitativas específicas y medibles para las estrategias nacionales de empleo, y a realizar evaluaciones de los avances obtenidos en el logro de las metas así definidas. El enfoque adoptado tendría que ser práctico y lo suficientemente flexible como para poderse aplicar a una variedad de contextos distintos y con diferentes restricciones en lo que atañe a los recursos. Al mismo tiempo, tendría que ser capaz de proporcionar información clara y oportuna a los responsables políticos respecto de la eficacia, esperada o real, de las intervenciones realizadas en el contexto de la aplicación del PGE para la formulación de estrategias, políticas y programas nacionales de empleo.

<sup>5</sup> Se dispone de una amplia gama de publicaciones relativas a los métodos y experiencias para la realización de evaluaciones de la eficacia. Véase por ejemplo J. Baker: *Evaluating the impact of development projects on poverty: A handbook for practitioners*, Banco Mundial, 2000 y A. Cherp, C. George, y C. Kirkpatrick: *A Methodology for Assessing National Sustainable Development Strategies*, *Impact Assessment Research Center (IARC)*, Working Paper Series No. 6, 2004. Para los materiales y herramientas relativos a la manera de llevar a cabo evaluaciones estratégicas del análisis del impacto social y sobre la pobreza (PSIA), véase el sitio Web del Banco Mundial: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

## La Estrategia europea de empleo y sus herramientas de evaluación

16. La Estrategia europea de empleo ha sido el mecanismo mediante el cual la UE ha tratado de definir desde 1997 objetivos comunes en relación con la política de empleo, así como orientaciones detalladas para la formulación de las políticas de empleo de los Estados Miembros. La Comisión Europea define en la actualidad los siguientes objetivos para la estrategia de empleo: pleno empleo (más empleos); calidad del empleo y productividad de la mano de obra (empleos mejores y más productivos); fomento de la cohesión y de un mercado de trabajo integrador (mayor cohesión social). Estos objetivos deben reflejarse en las políticas y objetivos nacionales en materia de empleo, a saber: situar y retener a un mayor número de personas en el empleo; aumentar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social; mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas; y aumentar las inversiones en capital humano a través de una mejor educación y capacitación.
17. La puesta en práctica de la Estrategia europea de empleo se basa en lo que se ha llamado el «método abierto de coordinación»<sup>6</sup>. La coordinación de las políticas de empleo nacionales en el plano de la UE se basa en un ciclo anual de presentación de informes: orientaciones de empleo integradas, por las que se establecen prioridades comunes acordadas en el plano del Consejo; programas nacionales de reformas, que son los informes que presentan los países miembros a efectos del control de la aplicación de las orientaciones; un informe conjunto sobre el empleo (elaborado por la Comisión y adoptado por el Consejo, en el que se evalúan todos los programas nacionales de reformas; y las recomendaciones (decididas por el Consejo a propuesta de la Comisión). Sin embargo, este proceso no se apoya ni se aplica a través de directivas de obligatorio cumplimiento para los Estados Miembros.
18. En el contexto de dicha estrategia, se utilizan mediciones, metas y referencias cuantitativas para facilitar el control y la evaluación del proceso. Desde 2003 se utilizan 40 indicadores clave y 64 indicadores de contexto, estos últimos utilizados en el análisis de los programas nacionales de reforma. Estos indicadores abarcan los ámbitos siguientes: la empleabilidad, el espíritu empresarial, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (por ejemplo la prevención del desempleo a largo plazo, la activación de personas desempleadas, el aprendizaje a lo largo de toda la vida, los grupos desfavorecidos, las tasas de creación y supervivencia de empresas, la calidad en el trabajo y los desfases en materia de género), así como los indicadores de resultados globales del mercado de trabajo (por ejemplo el empleo, el empleo equivalente al de plena dedicación, el desempleo, el desempleo de los jóvenes, el desempleo a largo plazo, el crecimiento del empleo, el crecimiento de la productividad laboral y los costos reales por unidad laboral).
19. ¿Cómo podría aprovecharse el modelo de la Estrategia europea de empleo para desarrollar un marco destinado a evaluar y supervisar la aplicación del PGE? Los países que así lo deseen podrían utilizar la lista de comprobación de áreas políticas clave que se presenta en el documento conceptual para formular orientaciones, referencias y metas nacionales. Para cada área de política clave y su área de intervención política, la Oficina podría orientar su labor al desarrollo de indicadores cualitativos y cuantitativos apropiados que permitan medir los progresos logrados, indicadores que utilizarían los países al concebir las estrategias nacionales de empleo y para el seguimiento de los progresos logrados<sup>7</sup>. De este

<sup>6</sup> A partir de 2005 se adoptó un nuevo mecanismo de presentación de informes, en el que se integran el empleo y las grandes orientaciones de política económica. Ello no obstante, el «método abierto de coordinación» sigue siendo válido, al igual que el ciclo anual de presentación de informes.

<sup>7</sup> Podrían aprovecharse para ello los indicadores clave del mercado de trabajo (ICMT) de la OIT.

modo, la OIT podría colaborar estrechamente con los países que deseen aplicar voluntariamente este método. El país y la Oficina podrían informar a la Comisión ESP sobre los progresos y los resultados de esta aplicación.

## Conclusiones

20. Sobre la base del presente examen de las posibles modalidades de evaluación, se invita a la Comisión ESP a estudiar las opciones presentadas, fundamentalmente en lo que se refiere al futuro inmediato (Parte I), así como sus puntos de vista respecto de la posible evolución hacia una metodología más rigurosa para la evaluación a más largo plazo de la eficacia del PGE en el plano nacional y de su aplicación (Parte II).

Ginebra, 3 de febrero de 2006.

*Presentado para debate y orientación.*