



## Consejo de Administración

310.ª reunión, Ginebra, marzo de 2011

GB.310/STM/5

Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas  
y Cuestiones Afines

**STM**

## PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN

### QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## Evaluación de los programas de acción sobre servicios de salud, administración pública, telecomunicaciones y servicios públicos

### Presentación resumida

#### Cuestiones abordadas

La ejecución de programas de acción sectoriales en cuatro sectores entre 2006 y 2010; el proceso de autoevaluación.

#### Repercusiones en materia de políticas

Las orientaciones brindadas por el Consejo de Administración habrán de tenerse en cuenta en la planificación y el diseño de los futuros programas de acción sectoriales, como por ejemplo los propuestos en el documento GB.310/STM/1.

#### Repercusiones jurídicas

Ninguna.

#### Repercusiones financieras

Ninguna.

#### Acción/Decisión requerida

Ninguna.

#### Referencias a otros documentos del Consejo de Administración y a instrumentos de la OIT

GB.310/STM/1; GB.310/STM/3/4; GB.301/STM/2 (Rev.).

## Resumen

En el presente documento se resumen las principales conclusiones y enseñanzas extraídas de una autoevaluación de cuatro programas de acción sectoriales ejecutados entre 2006 y 2009, con el fin de orientar la realización y la evaluación de dichas actividades en el futuro. El objetivo de estos programas de acción fue estimular el cambio a través de diversas medidas, que iban desde el desarrollo del diálogo social hasta la reproducción y la difusión. Los especialistas sectoriales recopilaron información sobre los programas de acción por medio de cuestionarios, entrevistas telefónicas, documentos y una visita a un país. A partir de los datos cualitativos extraídos de los resultados del estudio se llegó a una serie de conclusiones y recomendaciones. Las diversas actividades desarrolladas como vía para el cambio estuvieron a la altura de las expectativas fijadas en 2005. A juzgar por los datos cualitativos, los programas de acción siguen siendo un instrumento adecuado para que el Programa de Actividades Sectoriales pueda realizar su labor sobre el terreno. Los índices de satisfacción de los destinatarios son por lo general alentadores. El estudio reveló que un período de dos años no bastaba para crear y consolidar los contactos en los países, y que era preciso lograr un mayor equilibrio entre el tiempo y los recursos dedicados a la concepción de los programas de acción y a la ejecución en sí de dichos programas. El estudio también puso de manifiesto que los mandatos de cobertura multirregional fueron difíciles de cumplir y no aportaron ventajas tangibles. Así pues, en las decisiones futuras podría establecerse una distinción entre los programas de acción «completos» (que fomentarían el diálogo social para lograr un cambio en las políticas y tendrían una duración mínima de cuatro años) y los programas de acción «ordinarios» (que contarían con menos fondos). Los Programas de Trabajo Decente por País deberían seguir siendo la base inicial a la hora de seleccionar a un país para los programas de acción, en aras de la coherencia. La aplicación de instrumentos de seguimiento y evaluación debería ser un elemento importante de la ejecución de los programas de acción.

## Introducción

1. En el presente informe se resumen los resultados de la autoevaluación de los citados programas de acción llevada a cabo por el Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR) según la metodología que se explica en un documento presentado en la reunión de marzo de 2008 del Consejo de Administración sobre los programas de acción correspondientes al período 2006-2007 y sobre un marco de evaluación para los futuros programas de acción <sup>1</sup>. El informe tiene por objeto orientar la ejecución y la evaluación de los futuros programas de acción sectoriales.
2. En el documento mencionado se hace la afirmación siguiente, considerada como la base de los programas de acción aquí evaluados:

Lo que se pretende a través de la elaboración e implementación de programas de acción es estimular el cambio. [...] se ha elaborado de forma retrospectiva una vía para el cambio, siguiendo elementos clave del marco de evaluación. Los pasos de esta vía para el cambio son: desarrollar el diálogo social, realizar evaluaciones o informes que sirvan como línea de base, establecer un plan de acción, desarrollar y adoptar nuevas medidas, y el seguimiento, la reproducción y la difusión <sup>2</sup>.

3. En el presente informe se examinan tres cuestiones principales en materia de evaluación:
  - a) Los motivos de la intervención, su pertinencia y la satisfacción de los beneficiarios.
  - b) La eficacia en el logro de los resultados previstos y el uso eficiente de los insumos con el fin de obtener resultados.
  - c) Otras maneras de conseguir los mismos resultados. Esta reflexión tiene que ver con las lecciones aprendidas y sirve para identificar buenas prácticas a fin de aplicarlas en el futuro.

## La ejecución de los programas de acción sectoriales

### **Servicios de salud**

4. El objetivo del programa de acción relativo a los servicios de salud fue formular y divulgar estrategias y buenas prácticas sobre la gestión de la migración de los trabajadores del sector de la salud desde la perspectiva de las naciones de las que provienen esos trabajadores. En la fase inicial de dicho programa de acción, se seleccionaron cinco países que suministraban trabajadores en ese sector a fin de estudiar los efectos que tenía en ellos esa migración y analizar las políticas y las prácticas migratorias vigentes, así como para identificar las lecciones aprendidas y las mejores prácticas en cada caso, como la existencia de directrices para la contratación ética, la organización de sesiones informativas para los trabajadores antes de su partida, el seguimiento de la colocación en el empleo y la

<sup>1</sup> Informe provisional sobre los programas de acción de 2006-2007 en los sectores de los servicios de salud, los servicios públicos y los servicios de telecomunicaciones, documento GB.301/STM/2 (Rev.). En la primera parte de este documento se resume la ejecución de los programas de acción correspondientes al período 2006-2007, y en la segunda parte se propone un marco conceptual para el seguimiento y la evaluación de los futuros programas de acción, cuyo objetivo es mejorar su ejecución.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, párrafo 33.

existencia de acuerdos de reconocimiento mutuo de las calificaciones. Los países seleccionados fueron Costa Rica, Kenya, Rumania, Senegal y Trinidad y Tabago.

5. En la segunda fase se compararon, contrastaron y analizaron los resultados de los países seleccionados con el fin de definir estrategias y buenas prácticas que pudieran compartirse con otros países proveedores de mano de obra. En el marco del programa de acción de 2006-2007, se crearon comités directivos nacionales tripartitos en los países participantes para facilitar el diálogo social sobre la migración de los trabajadores del sector de la salud. En cuatro de estos países (Costa Rica, Kenya, Rumania y Senegal) se llevaron a cabo investigaciones básicas sobre los datos y la evaluación de las políticas existentes como base para la formulación de políticas. El programa de acción terminó en diciembre de 2009.

### **Administración pública**

6. Este programa de acción debía contribuir a fortalecer el diálogo social en la administración pública. Se invitó a los países participantes a centrarse en los mecanismos de diálogo social y la capacidad de las partes interesadas para mantener un diálogo constructivo, o en el desarrollo de estrategias en materia de recursos humanos para responder al impacto del VIH y el sida en la administración pública. Dentro del programa de acción, Jamaica, Ucrania y, entre 2007 y 2008, Sri Lanka (en lugar de Malasia) se ocuparon de la cuestión de las reformas de la administración pública; la República Unida de Tanzania abordó el tema del VIH y el sida.
7. La finalidad del programa de acción era permitir a la administración pública contribuir al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza a través del diálogo social y el desarrollo de los recursos humanos. Las actividades iban encaminadas a fortalecer el diálogo social en la administración pública y a desarrollar estrategias en materia de recursos humanos. Los países participantes debían establecer mecanismos nacionales de diálogo social para la administración pública, o fortalecerlos, y mejorar la capacidad de diálogo social de las partes interesadas. SECTOR apoyó la investigación y la publicación de estudios de referencia y se encargó de organizar e impartir talleres para que los mandantes pudieran avanzar hacia la consecución de tales objetivos. Este programa de acción terminó en diciembre de 2009.

### **Telecomunicaciones**

8. El programa de acción sobre calificaciones y empleabilidad en los servicios de telecomunicaciones de África (2006-2007) se elaboró a fin de ayudar a los mandantes de los Estados Miembros a promover la formación para la empleabilidad en el sector, en un contexto de grandes cambios en el mercado y en la infraestructura tecnológica de las telecomunicaciones en la región. Durante la fase inicial, en 2006 se celebró en la República Unida de Tanzania un taller regional para las partes interesadas de 11 países africanos con el fin de definir los objetivos y ayudar a seleccionar los países. Entre las actividades de seguimiento que tuvieron lugar tras dicho taller cabe citar la asistencia brindada en 2007 en relación con las actividades de formación sobre la empleabilidad en los servicios de telecomunicaciones en los países de habla francesa del África Central, las cuales se celebraron en el Camerún (para el Camerún, República Centroafricana, Chad y Gabón), y en los países de habla inglesa del África Central y Meridional, las cuales se celebraron en Zambia (para Malawi, Lesotho, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe), a fin de mejorar las perspectivas de empleo, la igualdad de oportunidades y el crecimiento del sector de las telecomunicaciones en esos países. En Uganda se iniciaron investigaciones en 2007 para evaluar las cuestiones relativas al trabajo infantil en el sector de las

telecomunicaciones y en diciembre de ese año tuvo lugar un taller de validación. Este programa de acción terminó en diciembre de 2007.

9. Entre las actividades de seguimiento de 2008-2009 cabe mencionar un seminario nacional sobre las calificaciones y la empleabilidad en los servicios de telecomunicaciones del África Central celebrado en Yaundé en 2009, las actividades de sensibilización de 2008-2009 sobre el trabajo infantil en el sector de las telecomunicaciones de Uganda y un pequeño proyecto llevado a cabo en 2009 sobre la manera de devolver a los niños trabajadores del sector a las aulas y de impartirles formación para ayudarles a adquirir calificaciones necesarias de cara al futuro.

### ***Servicios públicos***

10. Este programa de acción, que comenzó en 2008-2009 y está previsto que termine en 2011, tiene como objetivo general ayudar a los gobiernos y a los interlocutores sociales mediante los conocimientos especializados de la OIT en materia de diálogo social para permitirles desarrollar estrategias y acciones conjuntas a fin de ampliar y mejorar la eficiencia de estos servicios fundamentales. Para asegurarse de que los recursos técnicos y financieros eran suficientes para alcanzar dicho objetivo, el programa se limitó a Malawi, Nigeria y Perú. Se espera que la experiencia adquirida en estos países sirva de ejemplo de buenas prácticas para futuras iniciativas. El programa de acción continúa la labor iniciada en la Reunión tripartita sobre los retos y las oportunidades que se plantean a los servicios públicos (2003) mediante la creación de capacidad para reforzar los mecanismos de diálogo social a nivel de la empresa en determinados países en desarrollo y en transición.
11. En los tres países participantes se llevaron a cabo actividades siguiendo las recomendaciones específicas formuladas por los grupos directivos nacionales para mejorar los mecanismos de diálogo social en las reformas de los servicios públicos, encaminadas concretamente a mejorar el suministro de agua y electricidad en Malawi y Nigeria y los servicios municipales de abastecimiento de agua en el Perú. En los tres países se crearon grupos directivos nacionales y se realizaron estudios de referencia. En los talleres organizados y facilitados por SECTOR, los grupos directivos nacionales de los tres países en cuestión, junto con otros mandantes nacionales, debatieron los estudios y elaboraron planes de acción para establecer mecanismos permanentes de diálogo social de acuerdo con sus propias prioridades. Este programa de acción se encuentra en la fase de seguimiento durante el bienio 2010-2011, fase que aún no ha sido evaluada.

### ***Procedimiento de evaluación***

12. Los especialistas sectoriales recopilaron información sobre los programas de acción por medio de cuestionarios, entrevistas telefónicas, documentos y la visita al Perú de un administrador de los programas de acción en el marco de una misión programada. Se diseñaron dos cuestionarios distintos para los clientes internos y para los asociados externos, sobre la base del marco de seguimiento y autoevaluación de los programas de acción. Los cuestionarios se adaptaron a cada programa de acción, se tradujeron del inglés al francés, al español y al ruso, según las necesidades, y se remitieron a las partes interesadas en 14 países. Las preguntas fundamentales eran equivalentes en las cuatro versiones.
13. Durante la autoevaluación, los especialistas se pusieron en contacto con un total de 147 partes interesadas, de las cuales 36 participaron en el estudio, ya fuera cumplimentando un cuestionario (26), por entrevista telefónica (5) o en persona en una entrevista llevada a cabo por un colaborador externo (5 miembros del personal de SECTOR de la OIT). Los datos cualitativos extraídos de los resultados del estudio

constituyen el principal bloque de información a partir del cual se ha llegado a una serie de conclusiones y recomendaciones. Pese a que no son estadísticamente representativos, estos datos permitieron determinar las tendencias y responder a las preguntas de evaluación.

### **Resultados y conclusiones principales**

14. En un documento presentado en noviembre de 2005 sobre los programas de acción sectoriales correspondientes al período 2006-2007 <sup>3</sup> se establecieron indicadores universales e indicadores específicos por sector <sup>4</sup> para tres programas de acción, que pueden presentarse en forma de cuadro de la manera siguiente:

<b>Resultados</b>	<b>Servicios de salud</b>	<b>Administración pública</b>	<b>Telecomunicaciones</b>	<b>Servicios públicos</b> <sup>1</sup>
Establecimiento de un comité directivo nacional	En los 6 países	En 1 de los 4 países	En ninguno de los 4 países	En el 50 por ciento de los países
Objetivos principales acordados o abordados	En los 6 países	En los 4 países	En 3 de los 4 países	En el 50 por ciento de los países
Informe de base	En los 6 países	En 2 de los 4 países	En ninguno de los 4 países	En el 50 por ciento de los países
Informe sobre el programa en el que se cuantifiquen los progresos realizados	En los 6 países	En los 4 países	En los 4 países	En el 100 por ciento de los países
Establecimiento de un plan de acción	En los 6 países	En los 4 países	En 2 de los 4 países	En el 50 por ciento de los países
Fortalecimiento de la capacidad	En los 6 países	En 2 de los 4 países	En los 4 países	En el 50 por ciento de los países
Desarrollo de nuevas medidas	En los 6 países	En 3 de los 4 países	En 1 de los 4 países	En el 50 por ciento de los países
Adopción de nuevas medidas	En los 6 países	En ninguno de los 4 países	En ninguno de los 4 países	En el 25 por ciento de los países

<sup>1</sup> El programa de acción relativo a los **servicios públicos** no se aprobó hasta el año 2008, por lo no se presentaron indicadores específicos para este sector.

<sup>3</sup> Documento GB.294/STM/2, páginas 22 a 25.

<sup>4</sup> Los indicadores universales incluyeron el establecimiento de grupos directivos nacionales en la mayoría de los países participantes; la elaboración de planes de acción que llevaran a formular propuestas de cambio en un 50 por ciento de los grupos directivos nacionales en cada programa de acción; la adopción de nuevas medidas o la modificación de las vigentes en un 25 por ciento de los países en cada programa de acción; y la elaboración, durante los 24 meses siguientes al comienzo del programa, de informes en los que se cuantificaran los progresos realizados. Los indicadores específicos por sector fueron: **Servicios de salud** — un diálogo social que incluyera a los interlocutores sociales y a distintos organismos gubernamentales que se ocupan de la migración de los trabajadores del sector de la salud que se tradujera en la adopción de medidas políticas o administrativas en un 50 por ciento de los países participantes, y ello en un período de 24 meses; y el fortalecimiento de la capacidad en el 50 por ciento de los países participantes a lo largo de 24 meses con el fin de mejorar la recopilación de datos sobre los flujos de trabajadores migrantes del sector de la salud —; **Administración pública** — que el 50 por ciento de los países participantes *a)* instaurara un mecanismo nacional de diálogo social para la administración pública y su reforma, y *b)* terminara la recopilación de información detallada sobre las repercusiones del VIH y el sida en los empleados de la administración pública y adoptara estrategias en materia de desarrollo de los recursos humanos sobre la base de estas conclusiones —; **Telecomunicaciones** — que la mayor parte de los países participantes elaborara un plan sectorial para abordar cuestiones referentes a las competencias y la empleabilidad en los servicios de telecomunicaciones.

- 15.** En el cuadro que figura a continuación se muestran las medidas adoptadas durante cada uno de los programas de acción:

<b>Resultados</b>	<b>Servicios de salud</b>	<b>Administración pública</b>	<b>Telecomunicaciones</b>	<b>Servicios públicos</b>
Establecimiento de un comité directivo nacional	En 5 de los 6 países	En 1 de los 4 países	En 1 de los 4 países, pero se celebraron reuniones regionales en 11 países	En los 3 países
Objetivos principales acordados o abordados	En 5 de los 6 países	En 3 de los 4 países	En los 4 países	En los 3 países
Informe de base	En 5 de los 6 países	En 2 de los 4 países	En los 4 países	En los 3 países
Informe sobre el programa en el que se cuantifiquen los progresos realizados	En los 6 países	En los 4 países	En los 4 países	En los 3 países
Establecimiento de un plan de acción	En 5 de los 6 países	En 3 de los 4 países	En los 4 países	En los 3 países
Investigación	En 2 de los 4 países	En ninguno de los 4 países	En 2 de los 4 países	
Fortalecimiento de la capacidad	En 5 de los 6 países	En 2 de los 4 países	En los 4 países	
Desarrollo de nuevas medidas	En 3 de los 6 países	En 3 de los 4 países	En 1 de los 4 países	2010-2011
Adopción de nuevas medidas	En ninguno de los 6 países	En 1 de los 4 países	En ninguno de los 4 países	
Seguimiento	En ninguno de los 6 países	En 1 de los 4 países	En 2 de los 4 países	

- 16.** De un análisis de las respuestas al cuestionario y de los demás componentes de la autoevaluación se desprende que los programas de acción siguen siendo una herramienta pertinente para que SECTOR lleve a cabo su trabajo en el terreno, en especial a la luz de las tensiones sociales que se han producido en muchos Estados Miembros en el contexto de la crisis financiera. Los datos relativos al nivel de satisfacción de los beneficiarios designados son globalmente alentadores, aunque hubo algunos problemas en materia de expectativas incumplidas. Los programas de acción son sumamente pertinentes para que SECTOR esté conectado con las prioridades nacionales establecidas en los Programas de Trabajo Decente por País. Hubo una mayor coherencia cuando los programas de acción se ajustaron a dichos Programas, que a su vez contribuyeron al proceso de selección de los países, aunque no eran lo suficientemente específicos como para constituir el único criterio de selección. Si los Programas de Trabajo Decente por País no son lo suficientemente específicos respecto de las necesidades sectoriales, habría que prever una comunicación temprana con las estructuras exteriores de la OIT. Por consiguiente, se necesita más tiempo para realizar consultas adicionales con las oficinas exteriores.

- 17.** Un período de dos años podría parecer suficiente para instaurar un diálogo social o un elemento muy específico del programa de acción, como la investigación o el fortalecimiento de la capacidad, pero obtener resultados tales como un cambio en las políticas supone un desafío en un período tan breve. Asimismo, un lapso de dos años es demasiado breve para que los especialistas sectoriales radicados en Ginebra puedan establecer y mantener contactos en un país, sobre todo si la presencia de la OIT en el terreno es limitada. Los especialistas sectoriales también tenían que lidiar con las exigencias simultáneas de otras actividades de la OIT y no siempre podían dar prioridad a la ejecución de los programas de acción ni dedicar el tiempo suficiente a la gestión y el seguimiento de dichos programas. Por lo tanto, es necesario lograr un mejor equilibrio entre el tiempo y los recursos invertidos en el diseño de los programas de acción y la ejecución en sí misma, inclusive en el uso del marco de seguimiento y evaluación de dichos programas.

18. Además, las cuestiones de género se abordaron, en su mayoría, de forma puntual y no sistemática en la ejecución de los programas de acción, aunque el programa de acción relativo a los servicios de salud y el estudio sobre el trabajo infantil en la industria de las telecomunicaciones en Uganda sitúan las cuestiones de género en el centro de su labor.
19. La coordinación sigue siendo un elemento esencial para el éxito de los programas de acción. Los comités directivos nacionales pueden brindar apoyo a los programas de acción, incluido mediante una coordinación más estrecha con las oficinas exteriores de la OIT. No obstante, los tres programas de acción que trataban de abarcar varias regiones se enfrentaron a dificultades, mientras que en el programa de acción sobre telecomunicaciones se eligió un enfoque subregional en vez de uno nacional. El mandato de cobertura de varias regiones resultó difícil de cumplir y no presentó ventajas tangibles, por ejemplo, en términos de aprendizaje interregional.

### ***Enseñanzas extraídas***

20. En las decisiones futuras sobre el establecimiento de programas de acción se podría realizar una distinción entre programas «completos» y programas «ordinarios». Los programas de acción completos promoverían el diálogo social para lograr un cambio en las políticas y tendrían una duración mínima de cuatro años y una financiación considerablemente más elevada que la atribuida a los programas de acción ordinarios, que por su parte tendrían por objetivo brindar asistencia técnica para la promoción de los objetivos estratégicos de la OIT en cada país con un calendario de dos años y un presupuesto similar al de los programas abarcados por la presente evaluación. Podría reconsiderarse la cobertura nacional de los programas de acción y promoverse una cobertura más bien regional o subregional. Se requiere una planificación financiera y en materia de recursos humanos clara para la formulación y ejecución de los programas de acción. Las cuestiones de género también deberían incorporarse en la etapa de diseño de estos programas.
21. En aras de la coherencia, los Programas de Trabajo Decente por País, cuando los haya, deberían mantenerse como la base inicial para la selección de los países en los que se aplicarán los programas de acción. Si los Programas de Trabajo Decente por País no son lo suficientemente específicos al formular las necesidades sectoriales, podría contarse con la participación de un especialista en materia de diálogo social o de otros especialistas competentes en el terreno desde las primeras fases del diseño del programa de acción, y podría organizarse una segunda serie de consultas o un taller regional para finalizar la selección de los países. Las oficinas exteriores deberían participar desde la etapa de diseño de los programas de acción, y los comités directivos nacionales podrían facilitar la ejecución de dichos programas, según proceda en cada caso.
22. Los directores de los programas de acción deberían implicarse en la ejecución y el seguimiento de los programas a tiempo completo en vez de tener múltiples responsabilidades, y deberían poder dar prioridad a dichos programas.
23. La aplicación de herramientas de seguimiento y evaluación debería ser un elemento importante de la ejecución de los programas de acción.
24. Las enseñanzas extraídas descritas en los párrafos 20 a 23 del presente documento deberían tomarse en consideración al diseñar y ejecutar programas de acción en el futuro.

Ginebra, 26 de enero de 2011

*Este documento se presenta para debate y orientación*