



TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Informe de evaluación temática: Proyectos de la OIT
sobre administración del trabajo****I. Introducción****A. Elección del tema**

1. El tema que se trata en el presente documento fue seleccionado por la mesa de la Comisión de Cooperación Técnica. Se centra no sólo en el nivel de éxito en la aplicación de los proyectos de administración del trabajo sino también en sus repercusiones, sostenibilidad, posibilidad de que se apliquen en otros casos así como en las lecciones generales extraídas.
2. Dado que los proyectos se iniciaron hace más de cinco años, el término administración de trabajo se refiere al Programa de Administración del Trabajo tal como estaba definido en la OIT antes de la reorganización interna que tuvo lugar en 1998. El Programa abarcaba actividades en tres ámbitos diferenciados aunque relacionados: administración general del trabajo, inspección del trabajo y servicios de empleo.
3. El presente documento analiza siete proyectos que se muestran en el cuadro que figura más abajo. Todos ellos recibieron el apoyo del entonces Servicio de Administración del Trabajo. Este Servicio inició la mayor parte de los proyectos, aunque las oficinas regionales y de zona, así como los equipos multidisciplinarios (EMD y, antes que ellos, los Centros de Administración del Trabajo) contribuyeron en diversos grados a iniciar y apoyar dichos proyectos. Si estos mismos proyectos se aplicaran hoy en día, estarían apoyados por tres sectores diferentes de la OIT.

Proyecto	Región	País	Duración	Donante
Mejorar la capacidad de los servicios de empleo	Asia	Viet Nam, Camboya y Laos	1994-1996	Francia
Asistencia al Ministerio de Trabajo	Europa	Albania	1996-1999	Suiza
Inspección del Trabajo en los países bálticos	Europa	Estonia, Letonia, Lituania	1995-1997	Finlandia
Inspección tripartita del trabajo	Africa	Kenya	1991-1994	Países Bajos
MATAC	América Latina	8 países	1997-2003	España
Reorientación del SPE en el marco de los programas de ajuste estructural	Africa	22 países	1988-1999	Alemania
Formación para una inspección del trabajo integrada	Europa	Bulgaria	1999-2002	Alemania

B. Selección de proyectos

4. Al seleccionar los proyectos objeto de estudio se veló por que hubiera una representación lo más amplia posible. En primer lugar, estuvieron representados los tres ámbitos de actividad: dos de los proyectos tratan de la administración general del trabajo, tres de la inspección del trabajo y dos de los servicios de empleo. De igual modo, estuvieron representadas las diferentes regiones del mundo: tres proyectos se aplicaron en los países de Europa Oriental, dos en Africa, uno en las Américas y uno en Asia. El alcance de los proyectos fue también representativo: tres proyectos regionales y cuatro nacionales. El tamaño y la duración también fueron amplios: el proyecto más pequeño duró un poco más de dos años y costó 380.000 dólares de los Estados Unidos, mientras que el mayor se dividió en tres fases consecutivas, que duraron en total 11 años y costó cada una de ellas aproximadamente 1,5 millones de dólares de los Estados Unidos. Por último, también se veló por que estuvieran representados diferentes contribuyentes financieros: cada uno de los siete proyectos estuvo financiado por un donante diferente. Aunque no fue un criterio, en el curso del examen se puso de manifiesto que los proyectos aplicaron también una diversidad de enfoques respecto de la evaluación.
5. El análisis y conclusiones que figuran en el presente documento se pueden hacer extensivos a una gama más amplia de proyectos aplicados en el marco del antiguo Programa de Administración del Trabajo.

II. Objetivos de los proyectos

6. Tal diversidad de proyectos sólo podía apuntar a objetivos diversos. De hecho, todos los proyectos abarcados en este examen se proponían alcanzar diferentes objetivos.

A. Conformidad con los actuales objetivos estratégicos

7. Desde la adopción del Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) y la Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158), la organización y funcionamiento efectivo de un sistema de la administración del trabajo ha sido un objetivo primordial de la OIT en el ámbito normativo. Todos los planes a medio plazo y los programas y presupuestos adoptados por el Consejo de Administración reafirman la necesidad de crear una capacidad nacional que proponga y aplique legislación destinada a reglamentar el mundo del trabajo y proteger a los trabajadores. La labor del Servicio de Administración del Trabajo consistía precisamente en garantizar la consecución de este objetivo estratégico. Todos los proyectos que se examinan en el presente documento entran dentro de este enfoque estratégico amplio.
8. Los proyectos se corresponden también con los objetivos estratégicos de cada uno de los países receptores. Por ejemplo, cuando Albania, Bulgaria y los tres países bálticos se abrieron a una economía de mercado, sintieron la necesidad de establecer una administración del trabajo o sistemas de inspección del trabajo totalmente nuevos, en consonancia con los que existían en otros países de Europa Oriental. De igual modo, cuando Camboya, Laos y Viet Nam despidieron a trabajadores de los servicios públicos y empresas estatales y apelaron a la inversión privada y extranjera, solicitaron la asistencia de la OIT para establecer un sistema destinado a reglamentar su mercado de trabajo emergente, readaptar y redistribuir su fuerza de trabajo, y ayudar al mismo tiempo a los desempleados. Kenya se propuso y logró aumentar el número de empresas privadas, pero se vio obligada a mejorar su sistema de inspección del trabajo que no garantizaba la debida protección a los trabajadores y a poner fin al número creciente de abusos y quejas. De forma similar, los países de América Central, Panamá, la República Dominicana y Belice se dieron cuenta de que una administración del trabajo deficiente era un obstáculo común para el desarrollo armonioso y el intercambio mutuo y solicitaron la ayuda de la OIT para mejorar los resultados de estos sistemas.

B. Tipos de proyecto y estrategias

9. Todos los proyectos objeto de examen eligieron una estrategia común para lograr sus objetivos: crear o mejorar la capacidad nacional para gestionar (sin otra ayuda exterior) un sistema de administración del trabajo. Sin embargo, los proyectos particulares utilizaron medios muy diferentes para lograr dicha estrategia. En un caso (Albania) el proyecto consistió en establecer instituciones básicas ya que el país contaba con un sistema de administración del trabajo totalmente obsoleto y desorganizado. En otro caso (Bulgaria) se disponía de personal y conocimientos técnicos pero eran insuficientes para llevar a cabo el tipo de tareas que requiere una inspección nacional del trabajo en el contexto de una economía de mercado.
10. En América Central, Belice, Panamá y República Dominicana, el proyecto consistió en establecer una base de expertos en la administración del trabajo en uno de los ocho países y a partir de esta base proporcionar servicios de asesoramiento y formación para responder a las necesidades de los otros siete países. En Camboya, Laos y Viet Nam, el proyecto tenía por objetivo proporcionar formación a nivel subregional a personas clave de los servicios de empleo de los tres países y completar esta formación a través de servicios especiales de asesoramiento a nivel nacional.
11. Un enfoque similar fue utilizado por el proyecto regional sobre servicios del empleo, que abarcó a 22 países de habla inglesa en África. En un principio, se hizo hincapié en la formación a nivel regional (en el Centro Regional Africano de Administración del Trabajo,

en Harare) del personal directivo de nivel medio de los servicios de empleo partiendo del supuesto de que combinaban las competencias de dirección necesarias y los conocimientos técnicos requeridos para introducir cambios durables en su entorno de trabajo. Con el tiempo, resultó que esta suposición era poco realista, ya que se observaron pocos cambios efectivos. La formación regional se completó posteriormente con los servicios de asesoramiento en países que mostraron interés y que tenían la capacidad para introducir prácticas modernas en sus servicios de empleo nacionales.

12. El proyecto en los tres países bálticos fue en realidad la suma de tres proyectos diferentes, ya que cada país resultó tener una cultura, antecedentes y prioridades diferentes en materia de inspección del trabajo. En lugar de enviar a un asesor residente a un país y esperar que preste servicios a los otros dos, se pensó que sería más productivo para los tres países destinar al consultor a Ginebra y organizar misiones de asesoramiento frecuentes y periódicas a los tres países; el período intermedio en la sede se podría aprovechar para desarrollar material común de formación y obtener apoyo financiero y técnico adicional de otros donantes. Esto tuvo un efecto claramente positivo en el sentido en que fomentó la independencia por parte de los países y contribuyó a centrar mejor los servicios prestados por el asesor en sus visitas periódicas.
13. En Kenya, se organizó un proyecto más convencional para mejorar los servicios de inspección del trabajo. Se designó a un asesor residente y sus servicios fueron completados por un grupo especial de expertos con contrato de corta duración procedentes de diferentes fuentes. El proyecto consistió principalmente en establecer dos oficinas piloto de distrito para la inspección del trabajo y al mismo tiempo fomentar la capacidad para difundir los conocimientos técnicos recién adquiridos a los demás distritos. Se creó esta capacidad mediante la formación de un cuerpo de instructores, el desarrollo del material de formación pertinente, la obtención del apoyo de organizaciones de empleadores y de trabajadores para la ampliación de la reforma, y simplemente basándose en el efecto de demostración de los distritos piloto.
14. Los objetivos y enfoque estratégico iniciales apenas se modificaron durante la aplicación de los proyectos considerados. Sólo en algunos casos se definieron y centraron mejor estos objetivos o se establecieron plazos específicos, como en el caso de Bulgaria, en donde una conferencia tripartita organizada a mitad del proyecto contribuyó a estructurar la formación en torno a las tareas y funciones de los inspectores del trabajo. De igual modo, el éxito de la Fase I, confirmado por un informe de evaluación, dio lugar a un nuevo replanteamiento más claro y centrado y no a un cambio radical del objetivo, como ocurrió en los proyectos del Servicio de Empleo Regional Africano y la Administración del Trabajo de Albania.

III. Resultados de la evaluación

15. Esta parte central del documento tratará de los aspectos importantes de la evaluación y examinará por orden los principales factores que determinan el éxito o el fracaso de un proyecto. Se dividirá en tres apartados:

A. Diseño de los proyectos

16. Los proyectos estuvieron en general muy bien concebidos en el sentido en que se expusieron de forma clara y coherente el desarrollo y objetivos inmediatos, así como las actividades y planes de trabajo. El diseño de los proyectos fracasó en otros aspectos. La exposición clara de objetivos y actividades es una mejora importante en relación con la práctica precedente. El enfoque estructurado respecto del diseño reflejó indudablemente la cultura de evaluación y diseño de la OIT.

17. Los defectos del diseño estuvieron principalmente relacionados con las discrepancias entre las actividades por realizar y los objetivos inmediatos por lograr, así como entre los insumos y las actividades previstas. En más de un proyecto, los objetivos parecían demasiado ambiciosos en relación con las actividades previstas, de igual modo que los insumos parecían ser demasiado limitados para llevar a cabo dichas actividades. Por ejemplo, el proyecto regional para Camboya, Lao y Viet Nam tenía por objetivo crear capacidad en cada país (partiendo prácticamente de cero) a fin de hacer frente al enorme y creciente problema de los trabajadores afectados por la supresión de puestos de trabajo. Sin embargo, sólo se dispuso de 1,3 expertos/años de trabajo para los tres países con el fin de organizar cursos de formación, 0,3 expertos/años de trabajo para desarrollar material especial de formación, y 0,3 expertos/años de trabajo para servicios de asesoramiento. De igual modo, en el proyecto subregional para los países bálticos, para desarrollar una diversidad de actividades, entre ellas los servicios de asesoramiento, talleres, formación de instructores, establecimiento de sistemas de registro en el lugar de trabajo, etc., que habían de aplicarse en los tres países, se contó con la labor de un sólo experto a tiempo completo durante dos años; esto supuso un costo de 10.000 dólares de los Estados Unidos por concepto de servicios de asesoramiento.

B. Indicadores y actividades

18. Todos los proyectos considerados proporcionan información detallada sobre las actividades que se espera han de llevarse a cabo, asumiendo todos los interesados que el grado en que se realicen estas actividades sería un indicador suficientemente claro del logro de los objetivos y por consiguiente del éxito del proyecto. Hubo una excepción (el proyecto subregional sobre inspección del trabajo en los países bálticos) en la que se trató realmente de identificar indicadores precisos del logro. La exposición de los tres objetivos inmediatos fue seguida de algunos acontecimientos verificables, que podrán proporcionar una buena medida del logro del proyecto.

C. Requisitos y supuestos previos

19. Los requisitos o supuestos previos son las únicas condiciones externas de un proyecto (y que escapan al control del personal) que deben cumplirse para que éste tenga éxito. Por regla general, antes de adoptar la decisión de iniciar un proyecto es indispensable identificar y evaluar de forma adecuada los requisitos previos. Algunas veces, los encargados de diseñar proyectos los presentan para obtener financiamiento a pesar de que aparentemente los requisitos previos no son realistas. Como ejemplo cabe citar el proyecto subregional de modernización de las administraciones del trabajo del área centroamericana, Belice, Panamá y la República Dominicana (MATAC).
20. La mayor parte de los países que participan en el proyecto MATAC no disponen de un servicio civil profesional, lo que entraña un gran movimiento de personal gubernamental y, por consiguiente, escaso compromiso a largo plazo para realizar tareas que requieran largo tiempo de formación personal. Normalmente, la existencia de un servicio civil profesional tendría que ser uno de los requisitos previos para la aprobación y la aplicación de proyectos de la OIT, ya que ninguna administración del trabajo puede modernizarse y ser eficaz con personal temporero. No obstante, a pesar del evidente riesgo de fracaso se decidió continuar el proyecto. Es evidente que tanto quienes se ocuparon de su diseño como los donantes supusieron con optimismo que el personal del proyecto podría convencer a los gobiernos de que era preciso contar con un servicio civil nacional estable y con sentido de compromiso. Ese voto de confianza dio sus frutos. A los tres años y medio del comienzo del proyecto, varios gobiernos de la subregión habían adoptado una ley

orgánica que disponía el establecimiento de un servicio profesional, lo que contribuyó a estabilizar el trabajo del personal de la administración.

21. En muchos otros proyectos, al parecer, ni los diseñadores ni los donantes se esforzaron por identificar y evaluar de forma adecuada los requisitos previos. En algunos casos, los fallos del proyecto se atribuyeron a acontecimientos «imprevistos», como ejemplo cabe citar la inestabilidad política a la que obedeció el estancamiento durante varios meses del proyecto de administración del trabajo en Albania.

D. Respeto del compromiso de entrega de insumos

22. La característica más habitual de las actividades de cooperación técnica es el incumplimiento del compromiso de entrega de insumos, o su entrega tardía. Por regla general, la demora en la entrega de insumos materiales a causa de una gestión defectuosa, las dificultades en el transporte, la incompetencia del personal o situaciones similares son problemas inevitables con los que tropezarán la mayor parte de los proyectos. Las demoras se pueden compensar mediante una reprogramación de las actividades, e incluso previendo esa circunstancia al planificar las actividades. No obstante, se plantean problemas más graves si no se aportan recursos humanos, por ejemplo, si no se nombran interlocutores nacionales para los asesores internacionales o no se designa personal para que asista a los cursos previstos, como sucedió en tres países de Asia. En Albania, el interlocutor nacional asignado estaba ocupado con muchas otras responsabilidades y ni él ni ninguno de sus delegados podían dedicar tiempo a las actividades del proyecto. En algunos casos se pusieron a disposición recursos humanos nacionales, pero carecían de motivación o de formación básica.
23. El proyecto de inspección del trabajo en Kenya se vio desbordado por su propio éxito. El número de inspecciones realizadas en las empresas pasó en dos años de 3.600 a 26.000, sin aumentar los recursos de personal. No obstante, esa situación exigió un aumento paralelo de insumos materiales, como petróleo, material de papelería, equipo de oficina, etc., que no pudo atenderse debido al lento e inflexible sistema presupuestario del Ministerio de Trabajo.

E. Participación a nivel local del Gobierno y de los interlocutores sociales

24. En todos los proyectos se registró una participación razonable a nivel local del Gobierno y de los interlocutores sociales. La participación del Gobierno, en particular la del equipo oficial que actúa como interlocutor del proyecto, es una característica habitual de casi todos los proyectos durante la etapa de aplicación. Excepto en un caso (Albania, y sólo de forma temporal), el equipo internacional de expertos tuvo que actuar en solitario. El personal gubernamental que participó de forma directa no tuvo siempre la competencia y la motivación necesarias aunque, en general, el Gobierno mantuvo una presencia y una actitud de interés constantes en cuanto al logro de los objetivos del proyecto.
25. A diferencia de proyectos ejecutados en otros ámbitos, que pueden desarrollarse satisfactoriamente contando sólo con un interlocutor intergubernamental, los proyectos de administración del trabajo exigen por su propia naturaleza la estrecha participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Si en la administración del trabajo no existe un tripartidismo activo no podrá existir en ningún otro sector de la sociedad. La participación de los interlocutores sociales en la mayoría de los proyectos podría calificarse entre buena y excelente.

26. Por ejemplo, en Kenya, el conflicto latente y el claro recelo respecto de los servicios de inspección del trabajo por parte de los empleadores dieron paso a un espíritu general de confianza y de cooperación gracias a los esfuerzos desplegados por la OIT para lograr su participación. Esto permitió que la inspección del trabajo pasara de ser una entidad autoritaria proclive a imponer sanciones a ser un servicio más útil para los empleadores que prestaba asesoramiento sobre la mejor manera de aplicar la legislación laboral. Ese mismo espíritu de confianza y cooperación se hizo extensivo a los trabajadores, que redujeron considerablemente las reclamaciones que presentaban a las inspecciones de distrito.
27. Durante la primera fase del proyecto MATAAC en las Américas el equipo asignado al mismo contó con la participación de interlocutores sociales para su ejecución, incluso propuso prestar asistencia directa para atender las necesidades específicas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores estableciendo un registro automatizado de organizaciones de trabajadores reconocidas, por ejemplo, a nivel subregional. Además, se crearon órganos consultivos tripartitos en la inspección del trabajo de Costa Rica y en la totalidad de la administración del trabajo de la República Dominicana, en tanto que en Honduras se estableció un Consejo económico y social. Todos los países participantes en el proyecto consideraron que la participación de los interlocutores sociales era tan importante que uno de los cuatro objetivos principales fijados para la Fase II del proyecto fue la consulta y la participación de los interlocutores sociales.
28. El ejemplo más notable de tripartidismo activo se dio en el proyecto de inspección del trabajo en Bulgaria. El proyecto se inició a raíz de una decisión común del Gobierno y las organizaciones de empleadores y trabajadores adoptada en una reunión tripartita nacional de alto nivel, convocada especialmente al respecto. Posteriormente, durante toda su ejecución, el proyecto fue supervisado de cerca por un comité directivo tripartito encargado del proyecto que aprobó el plan de trabajo anual, evaluó los resultados obtenidos y adaptó los objetivos en consecuencia. La participación de los interlocutores sociales en la planificación, supervisión y evaluación del proyecto permitieron que a todo el equipo del proyecto le resultara mucho más fácil asegurar en su trabajo técnico cotidiano la cooperación de las organizaciones de empleadores y trabajadores. La estrecha participación de los interlocutores sociales fue uno de los principales factores que contribuyeron al éxito del proyecto.

F. Coordinación con otros donantes sobre el terreno

29. La falta de la coordinación de la ayuda procedente de varios donantes sobre el terreno, o en lugares cercanos, puede poner gravemente en peligro el éxito de un proyecto. Tanto los encargados de la formulación de proyectos como el personal sobre el terreno conocen sobradamente esta norma básica. Se han creado varias estructuras para resolver esa situación en particular.
30. Un ejemplo óptimo de cooperación es el proyecto de inspección del trabajo en los países bálticos. Gracias a la existencia de mecanismos de coordinación así como al tiempo y a los recursos dedicados por el equipo del proyecto de la OIT a las negociaciones, tres proyectos, que de otro modo se habrían superpuesto, quedaron bajo la supervisión del proyecto de la OIT denominado habitualmente proyecto principal. De hecho, el proyecto de la OIT aglutinó en la suma de tres proyectos, el suyo propio, un proyecto financiado por el PNUD sobre la elaboración de políticas de protección nacional en los Estados bálticos, y un proyecto financiado por el Gobierno francés sobre el fortalecimiento de las prácticas de inspección respecto de las condiciones generales de trabajo en los Estados bálticos. Este tipo de coordinación, que en la práctica cabría denominar de fusión, resultó ser sumamente

útil en los países bálticos. Todos los interesados estuvieron de acuerdo en que los resultados de los tres proyectos no habrían sido tan eficaces si éstos se hubieran ejecutado por separado.

31. Lamentablemente la competencia entre donantes redundaba, por una parte en la falta de capacidad de coordinación adecuada por parte del país receptor y, por otra, en el flujo desordenado de la cooperación ofrecida por muchos donantes debido a la simpatía que suscita un país que atraviesa el crucial período de una transición. La decisión de Albania de abrirse a una economía de mercado, por ejemplo, despertó interés en Occidente, por lo cual el Gobierno de Albania solicitó más proyectos de cooperación de los que sus estructuras podían atender, debido a su inexperiencia y fragilidad. Además, los ministerios, incluso el Ministerio de Trabajo, desconocedores de las prácticas de cooperación técnica, llegaron a presentar un proyecto a distintos donantes, suponiendo que para cerciorarse de que se lo admitieran debían presentarlo a diversas instancias. En varios casos, algunos donantes aprobaron el mismo proyecto. El proyecto de la OIT, tras ser financiado y ejecutado sobre el terreno, acabó compitiendo con proyectos de otros donantes.
32. El proyecto de inspección del trabajo en Kenya, que de otro modo habría obtenido resultados satisfactorios, tuvo que hacer frente a un conflicto con el Banco Mundial. La OIT recomendó un incremento razonable de las asignaciones del Ministerio de Trabajo con objeto de respaldar el aumento de las actividades de inspección del trabajo. Esa recomendación se hizo cuando el programa de ajuste estructural del Banco Mundial estaba propugnando una sustantiva disminución de los gastos generales del Gobierno. Prevalcieron las recomendaciones del programa de ajuste estructural, a pesar de los esfuerzos desplegados por el equipo del proyecto de la OIT ante el Gobierno para que hiciera una excepción en el Ministerio de Trabajo. La OIT se vio obligada a buscar medios para mantener los resultados logrados en los servicios de inspección del trabajo con una menor contribución de su interlocutor.

G. Ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo

33. A diferencia de lo que solía ocurrir en tiempos no tan remotos, cuando la cooperación técnica y las normas internacionales del trabajo prácticamente eran independientes por completo y las actividades de la OIT utilizaban sus propios medios para alcanzar otros objetivos, los proyectos de administración de trabajo demuestran que ha habido un cambio reciente en la política y en la actitud de la OIT. Cada vez más, y en particular en el programa de administración de trabajo, los proyectos de cooperación técnica se consideran un medio para promover la ratificación y la aplicación de las normas pertinentes.
34. Casi todos los proyectos en curso de examen incluyen en sus actividades la cuestión de las normas. Uno de los cuatro objetivos principales de la Fase I del proyecto MATAAC es potenciar la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT en la administración del trabajo. Parte de los cursos de formación realizados por el equipo del proyecto de los países bálticos, Bulgaria, Albania y Kenya, así como del de los proyectos subregionales de servicios de empleo en Asia y en Africa, es la ilustración del contenido y el significado de las normas pertinentes. En cuatro de los países que antes eran economías centralizadas (Bulgaria y los tres países bálticos) la OIT prestó asesoramiento a los gobiernos sobre las políticas que cabía formular, las medidas que había que tomar y los procedimientos que debían seguirse para que los convenios pudieran ratificarse cuanto antes. Se mantuvo un registro de los progresos logrados respecto de la ratificación (no sólo de las normas relacionadas directamente con la administración del trabajo). Esos progresos se comunicaban periódicamente al programa de la OIT sobre normas del trabajo. Las medias

adoptadas por el proyecto y las recomendaciones formuladas para adoptar medidas en el futuro estaban también en armonía con las disposiciones de las normas de la OIT.

35. Sin embargo, uno de los proyectos tropezó con graves dificultades. Camboya, con el propósito de hacer frente al problema del alto nivel de desempleo, decidió establecer lo que denominó empresas de empleo público (cuya función era inscribir en un registro, asesorar, prever el reciclaje profesional y colocar a los ciudadanos desempleados) y les autorizó a cobrar una tasa tanto a los empleadores que contrataban a los trabajadores que se les enviaban como a los trabajadores que se inscribían en el registro de la empresa. Se mantuvo el servicio público tradicional del empleo y se instó a que realizara sus actividades gratuitamente. Cuando se solicitó al equipo de la OIT que prestara asesoramiento sobre la organización de las empresas de empleo de Camboya, se enfrentó a un dilema: o se negaba a prestar asistencia a uno de los tres países subregionales, o refrendaba la infracción de una de las principales disposiciones del Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) que, en el párrafo 1 del artículo 1 señala que los países deberán mantener «un servicio público y gratuito del empleo». Se llegó a una solución de compromiso, se indicó al Gobierno que sólo cobrara tasas a los empleadores y se creó, a partir de la fusión de la oficina tradicional de servicio del empleo y de las empresas de empleo establecidas en fecha más reciente, una institución unificada que en el futuro prestaría un servicio gratuito. El equipo del proyecto, sin estar en condiciones de garantizar la aplicación inmediata del Convenio, supo orientar acertadamente al país para lograr su ratificación y aplicación en el futuro.

H. Apoyo e interacción

36. Uno de los factores fundamentales que determinan el éxito de un proyecto es la calidad y la precisión del apoyo técnico y de organización que presta la dependencia de la OIT encargada de respaldarlo. Cuando se examinan los logros de un proyecto, este factor casi siempre se pasa por alto o se da por descontado.
37. La estructura permanente de la OIT permite ofrecer un apoyo de la calidad adecuada. La política de descentralización adoptada por la OIT y aplicada desde hace años no exime a la oficina de administración del trabajo de asumir la principal responsabilidad en lo tocante al respaldo directo de los proyectos. Los seis centros de administración del trabajo que existían en cuatro regiones del mundo (antes de la creación de los equipos consultivos multidisciplinarios) facilitaban de forma activa servicios de asesoramiento e información a determinados países, y contribuían de forma útil a la supervisión y aplicación de otros proyectos de magnitud considerable. El cierre de cuatro de los centros entrañó una reducción considerable de la cantidad y calidad de los servicios de asesoramiento y formación que ponían a disposición de los países e, irónicamente, una recentralización en la sede de las actividades de promoción y de apoyo técnico en cuanto a los proyectos.
38. A este respecto no cabe señalar importantes errores en la prestación de asistencia a los proyectos en curso de examen. Muchos fueron iniciados y diseñados por el servicio de administración del trabajo. En algunos casos, como el proyecto subregional de servicio del empleo en Asia, la necesidad de asistencia fue señalada en primer lugar por los equipos consultivos multidisciplinarios o por la oficina (regional o de zona) de la OIT y transmitida al servicio competente en la sede.
39. Al revisar los resultados del proyecto es evidente que, en conjunto, tanto expertos como asesores fueron contratados a tiempo e informados de forma adecuada. Los insumos fueron entregados al plazo previsto. Se celebraron consultas periódicas entre el personal del proyecto y el personal de apoyo de la sede y, cuando así se solicitó, se ofreció asesoramiento sobre las medidas alternativas que cabía adoptar así como sobre las

dificultades que había que resolver. Algunas veces, el personal técnico de la sede participó directamente en la aplicación del proyecto. Un miembro del personal de primera línea de la sede actuó como único corresponsal del personal del proyecto y, cuando estaba justificado, transmitía a las unidades financieras y administrativas pertinentes las solicitudes concretas de prestación de servicios.

40. No obstante, la interacción entre proyecto y labor de apoyo no fue tan satisfactoria en el caso de las publicaciones. Los manuales y el material de formación publicados por la oficina de administración del trabajo se consideraban un recurso sumamente útil y fueron usados y distribuidos profusamente por el personal del proyecto encargado de la formación. Con todo, material de formación y estudios de alta calidad elaborados por personal del proyecto quedaron circunscritos a necesidades específicas del proyecto y no fueron suficientemente difundidos a posibles formadores de otros proyectos, en curso o previstos.

I. Logro de objetivos

41. Como cabía prever, el registro de objetivos logrados fue muy diverso. No sería adecuado tratar siquiera de enumerar los siete proyectos en un gráfico y clasificarlos de uno a diez en función de los objetivos logrados. No obstante, es conveniente formular algunas observaciones analíticas.
42. Cabe señalar que el proyecto de inspección del trabajo en Bulgaria es el que ha obtenido más resultados satisfactorios del programa. En él se ha dado una combinación muy especial de factores positivos que se han potenciado recíprocamente, entre ellos cabe citar: un diseño riguroso del proyecto, un compromiso excepcionalmente firme y duradero del Gobierno respecto de su aplicación, una participación tripartita constante, la contribución competente y creativa de asesores internacionales, el estrecho seguimiento, el pleno apoyo del personal técnico de la sede y, mucho más importante, la presencia de personal con capacitación satisfactoria y con motivación para ampliar sus conocimientos técnicos y ejercer una práctica profesional más especializada. En general, los objetivos logrados por este proyecto superaron los establecidos en la etapa de diseño.
43. Habida cuenta de la inseguridad del entorno gubernamental, el proyecto de inspección del trabajo en Kenya alcanzó muchos de sus objetivos iniciales, e incluso los rebasó ya que aumentó la calidad y la cantidad de las visitas de inspección y se consiguió el apoyo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
44. Como se ha mencionado antes, el uso de indicadores facilitó la labor de evaluación del logro de objetivos en el proyecto de inspección del trabajo en los Estados bálticos. Se identificaron y evaluaron once elementos, ya que la producción del proyecto debía lograr los cuatro objetivos fijados. Cuatro de esos elementos se alcanzaron por completo, en otros casos se alcanzó el 80 por ciento, el 75 por ciento, el 50 por ciento y el 40 por ciento. Cabe citar todavía otro caso en el que se llegó al 20 por ciento, uno quedó por completar, y el último fue completado mediante un proyecto exterior financiado por la Unión Europea, aunque ejecutado en consulta con la OIT. Se enumeraron de forma convincente los motivos por los que no se lograron los resultados previstos. Puede considerarse que este proyecto, que ha tropezado con muchas incertidumbres, ha alcanzado una parte más que razonable de sus objetivos.
45. Puede demostrarse que el proyecto subregional de servicios del empleo en Africa, que se centró en la sensibilización de las autoridades con poder de decisión a alto nivel y en la formación y reclasificación de los mandos intermedios del servicio de empleo de 23 países anglófonos, ha logrado los objetivos fijados para sus actividades de formación. Se

impartieron todos los cursos previstos y, una vez finalizados, fueron evaluados minuciosamente por los propios participantes. La mayor parte de los participantes destacó su satisfacción por los nuevos conocimientos técnicos aprendidos y por su pertinencia, y señaló su interés y motivación para aplicarlos. La demanda de esos cursos es constante, probablemente por ese motivo el proyecto se prorrogó durante una tercera fase y duró en total once años.

46. Como no es posible evaluar con precisión los logros del proyecto subregional de servicios del empleo en Asia, se tiene la impresión de que no ha alcanzado los objetivos fijados. Sin embargo, cabe afirmar que ha obtenido resultados satisfactorios. En realidad, fue sumamente beneficioso para la subregión, en particular cuando las actividades se realizaban en función de los insumos disponibles. Este proyecto es un caso ejemplar de objetivos exagerados y sobreestimados en relación con los recursos asignados. Es evidente que no se diseñó correctamente.
47. En algunos proyectos la meta se presenta con objetivos abiertos, por lo cual a veces resulta difícil evaluar si se han alcanzado. El objetivo del proyecto MATAC era conseguir las transformaciones necesarias para que los sistemas de administración del trabajo pudieran formular y ejecutar de forma eficaz, en un entorno de diálogo social, políticas que respondieran de forma adecuada a las demandas sociales de empleadores y trabajadores. Debido a las características del proyecto, tuvo que analizar los objetivos concretos para determinar cómo fue posible llevar a cabo tantas actividades con recursos relativamente limitados, tanto a nivel subregional como nacional. Todas las actividades estuvieron en armonía con los objetivos fijados y consiguieron cambios importantes y significativos en algunos países.
48. El proyecto de administración del trabajo en Albania puede ubicarse en el último lugar de la lista de evaluación del logro de objetivos. No cabe decir que el proyecto no obtuviera resultados. Se elaboró un sistema de administración del trabajo básico pero eficaz; con gráficos de funciones, métodos de gestión y comunicación, identificación de las necesidades de formación, cronograma de aplicación, etc. En un momento determinado, algunas de las indicaciones que se hicieron en el marco del proyecto recibieron la aprobación del Gobierno y se preparó su ejecución. Lamentablemente, la mayor parte de esas actividades se vieron dificultadas a causa de la confusión política y de la consiguiente inestabilidad del personal del servicio civil. No obstante, todo no se ha perdido y podrán reanudarse cuando se establezca el país.
49. Todos los proyectos que se consideran satisfactorios o prometedores se prorrogan habitualmente durante una nueva fase. Al parecer, el sistema de cooperación técnica, internacional o bilateral, no dispone de un mecanismo inverso, en virtud del cual los proyectos que llegan a un punto muerto o que no son prometedores pueden concluir antes del plazo previsto; excepto cuando la seguridad del personal del proyecto se ve amenazada. El proyecto de Albania podría haber sido uno de esos casos de conclusión anticipada. No obstante, una vez aprobada la financiación, contratados los asesores y pagados los gastos del organismo, en el marco del sistema actual resulta difícil, probablemente por razones presupuestarias o administrativas, retirar los fondos, interrumpir los contratos de los asesores o transferir los recursos a proyectos más prometedores.

J. Sostenibilidad del proyecto

50. La sostenibilidad del proyecto transmite una noción de duración e indica que un proyecto iniciado con asistencia exterior ha madurado hasta el punto de ser viable y autónomo, y de poder funcionar de forma permanente cuando ésta se deje de prestar.

51. Aunque el concepto es claro, la forma de aplicarlo no lo es tanto, ni en la etapa de diseño del proyecto ni en la de su evaluación. Para la mayoría, la sostenibilidad sigue siendo un deseo y una esperanza, porque en la etapa de diseño no se dispone de indicios claros de que un proyecto pueda seguir funcionando tras la partida de los asesores internacionales. Quienes se encargan de diseñar proyectos de cooperación técnica pueden tener el convencimiento de que un proyecto seguirá ejecutándose, pero no cuentan con una base de datos empíricos que pueda utilizarse durante la evaluación. En algún momento de la etapa de aplicación tal vez quede claro que, en determinado contexto, es más probable que se alcancen algunos objetivos del proyecto en lugar de otros, sobre una base estable y duradera. Al finalizar el proyecto, los resultados se evalúan en función de los objetivos iniciales logrados, y no del hecho que éstos se consideren sostenibles. Por este motivo, el interés del equipo del proyecto no se centra en el logro de objetivos sostenibles sino en demostrar que se han alcanzado tantos objetivos iniciales como ha sido posible.
52. Algunos de los proyectos que se examinan en este programa aportan datos sobre su posible sostenibilidad. El compromiso del Gobierno y de los interlocutores sociales respecto del logro de los objetivos del proyecto de inspección del trabajo en Bulgaria fue tan firme y constante que la sostenibilidad del proyecto parecía evidente.
53. Además, el proyecto de inspección del trabajo en los países bálticos, en particular en Estonia, formaba parte de su proceso de incorporación a la Unión Europea. Por este motivo, era probable que el logro de los objetivos fuera sostenible porque se contaban entre las medidas que la Unión Europea supervisaría y respaldaría a raíz de su posible incorporación como miembro.
54. Por otra parte, algunas actividades son sostenibles porque, por su propia naturaleza, resulta difícil dar marcha atrás. Por ejemplo, la progresiva adopción de leyes y reglamentos para introducir un servicio civil profesional en muchos de los países participantes en el proyecto MATAC es un logro con carácter permanente.

K. Repetición de proyectos

55. Como la sostenibilidad, la posibilidad de repetición no es un concepto fácilmente manejable en la etapa de diseño del proyecto. No es posible reservar fondos prioritarios para proyectos susceptibles de volver a ser ejecutados, sencillamente porque se trata de impresiones personales y no se dispone de datos que permitan determinar anticipadamente si un proyecto podrá repetirse. No obstante, una vez finalizado, los evaluadores expertos podrán determinar efectivamente los proyectos, o partes de proyectos, que pueden volver a ejecutarse. En muchos casos, se subraya la necesidad de difundir la experiencia adquirida a otros países. Como ejemplo cabe citar el proyecto MATAC, en el que resultó más fácil adoptar legislación sensible a la protección del trabajo en un país gracias a la experiencia adquirida en la misma esfera en otro país de la subregión.
56. Por su propia naturaleza, los proyectos experimentales se elaboran para que sea posible repetirlos. Primero, los esfuerzos de reforma se centran en un ámbito y, cuando se demuestran que obtienen resultados satisfactorios, se hacen extensivos a otros. Este método forma de funcionamiento es bastante tradicional, está bien establecido y es acertado. Puede resultar sumamente útil también en el entorno del mismo país, o en el mismo proyecto subregional. Por ejemplo, en Kenya, la práctica de la inspección del trabajo se renovó en un distrito al tiempo que se hacían planes para hacer extensiva progresivamente la reforma a otros distritos. A este respecto, en el proyecto de inspección del trabajo de los países bálticos también se actuó sobre el supuesto de que los logros alcanzados en uno de los tres países podrían ponerse a disposición de los otros dos. Algunas veces se celebran reuniones regionales con países que hacen frente a problemas

similares, en particular con el propósito de fomentar la difusión de los resultados logrados y, por tanto, favorecer su repetición.

57. Cabe señalar dos obstáculos que impiden la repetición. El primero es la acumulación de información en la OIT. Las experiencias y las prácticas óptimas no siempre se difunden al público y no resultan fácilmente accesible a otros posibles usuarios interesados. Cuando transcurre un tiempo entre un proyecto que comienza y uno que termina, en ninguno de los niveles territoriales de la OIT se identifican y comunican de forma automática los proyectos anteriores que cabría repetir y podrían resultar útiles para el proyecto nuevo. El segundo obstáculo es la poca predisposición de los países receptores a intercambiar experiencias entre ellos y, por tanto, a facilitar la repetición de proyectos satisfactorios. Toda la esperanza que se ha puesto en las actividades de cooperación técnica entre países en desarrollo ha quedado prácticamente en retórica. El proyecto de inspección del trabajo en Kenya debería haber sido un buen ejemplo para otros países africanos. El Sur sigue expresando reiteradamente al Norte su interés por mejorar sus resultados, pero la cooperación sigue realizándose de Norte a Sur. Si se utilizara plenamente la capacidad de repetición de un proyecto, muchos países en desarrollo podrían transmitir sus logros a otros países en desarrollo.

L. Eficiencia en función de los costos

58. A diferencia del concepto de eficacia en función de los costos, que prevé potenciar al máximo el impacto en el grupo beneficiario, la eficiencia en función de los costos se refiere a la relación de los costos con los resultados o, para usar una expresión común en la cooperación técnica, con los productos. De hecho, en todos los proyectos de administración del trabajo, los insumos no se identifican tanto en función de los costos como del sentido común, la conveniencia, las prácticas vigentes, la utilidad y la aceptación prevista por contrapartes y donantes. Ni los encargados de diseñar el proyecto ni el personal asignado al mismo buscaron alternativas posibles. La identificación de insumos según las necesidades se considera la única forma posible de obtener resultados.
59. No obstante, la dimensión de los costos está presente en la actitud del personal de cooperación técnica que se ocupa de la administración del trabajo. Por ejemplo, la decisión de ubicar en Ginebra al asesor técnico jefe del proyecto de inspección del trabajo de los países bálticos, se adoptó sobre la base de consideraciones relativas al costo. En otros proyectos se dio preferencia a asesores nacionales respecto de otros contratados en el extranjero. Los programas de formación por medio de becas del proyecto de Bulgaria se organizaron en países vecinos y no en países lejanos, se dio preferencia al transporte en tren respecto del el avión, etc. Todos esos esfuerzos son recomendables, aunque no sean sistemáticos, se realicen sin supervisión, no se evalúen, no se recompensen y dependan exclusivamente de la buena voluntad o de la buena conciencia de las personas.
60. La metodología del diseño de proyectos podría completarse y mejorarse para potenciar la sensibilidad respecto de los costos. Para comenzar, una vez identificados los insumos debería alentarse al personal del proyecto a buscar la eficiencia, y éste también debería recibir una recompensa por sus esfuerzos si su proyecto registra excedentes. En cambio, en los pocos casos en que se registran excedentes se considera que el proyecto no puede utilizar los insumos de forma adecuada y se prorroga la fecha de su conclusión.

M. Impacto

61. Se estima que un proyecto tiene el máximo impacto cuando, dentro de los recursos y el plazo fijados, llega al grupo beneficiario, consigue el cambio propuesto, el cambio es

duradero y se hace extensivo a otros grupos similares al beneficiario y, por último, cuando no tiene efectos negativos imprevistos. Ese tipo de proyecto también se considera el más efectivo en función de los costos.

62. De la frase anterior no resulta difícil deducir que los proyectos que han logrado todos los objetivos fijados no son necesariamente los que tienen el máximo impacto. En algunos casos extremos, el impacto de algunos proyectos que han alcanzado sus objetivos ha sido escaso o nulo, o incluso han tenido un impacto negativo. Como ejemplo cabe citar dos de los proyectos en curso de examen, que han logrado alcanzar los objetivos pero han registrado un fracaso relativo en cuanto al impacto.
63. Los dos proyectos subregionales del servicio del empleo en África y en Asia tenían por objeto aumentar los conocimientos técnicos y la competencia del personal esencial del servicio del empleo. Obviamente ese objetivo era el medio para conseguir que las oficinas de empleo prestarán un servicio eficaz a los empleadores y a quienes buscaban empleo. Ambos proyectos, en particular el proyecto subregional en África, alcanzaron su objetivo de formar al personal esencial. Sin embargo, no obtuvieron resultados satisfactorios en cuanto al impacto porque, como sucedió en ambos casos, la inflexibilidad institucional y la deficiente gestión a alto nivel estaban tan arraigadas que el personal formado, a su regreso, se encontró aislado y en una situación demasiado precaria para mejorar los procedimientos existentes, o para introducir cambios significativos en su entorno. Muy pronto, el personal formado se sintió frustrado ante su propia impotencia, trató de utilizar sus nuevos conocimientos en la empresa privada, o fue contratado por empresas privadas que necesitaban empleados capacitados. En ambos proyectos se pasó por alto el hecho de que el personal formado, fuera de su entorno y sin interés en actuar en ese medio, no podría introducir grandes cambios en las actividades del servicio del empleo en general.
64. En el otro lado del espectro, el proyecto MATAC en las Américas, con una capacidad mediana para lograr los objetivos fijados, tuvo un verdadero impacto en muchos ámbitos de la administración del trabajo. Facilitó la formulación y la adopción de legislación fundamental sobre las condiciones de trabajo, hizo que los países ratificaran y aplicaran las normas de la OIT, inició una serie de reformas encaminadas a lograr la estabilización del personal y el establecimiento de un sistema de servicio civil profesional. Ese impacto es aún más importante porque la mayor parte de las reformas son duraderas, exportables y no tienen ningún efecto secundario negativo previsto.
65. Los proyectos de inspección del trabajo en Bulgaria y en los países bálticos son un buen ejemplo del éxito en ambos ámbitos, el logro de los objetivos del proyecto y el impacto. Esos resultados obedecen, como se ha señalado antes, al continuo compromiso del personal de contraparte y de los interlocutores sociales, aunque también al hecho de que, cuando se identificaron los objetivos se dedicó especial atención e interés a la selección de aquellos que, de lograrse, redundarían necesariamente en cambios duraderos. En esos casos, desde un principio se procuró no fijar objetivos fácilmente alcanzables y fijar, en cambio, objetivos susceptibles de introducir cambios radicales en la inspección del trabajo, para armonizarla de conformidad con la práctica existente en otros países modernos de Europa Occidental. Cuando el propósito de los objetivos es conseguir cambios duraderos, al lograrlos se potencia de forma natural su impacto.
66. El proyecto de inspección del trabajo en Kenia tuvo un impacto significativo en los resultados y la credibilidad de todo el servicio nacional de inspección. La evaluación *a posteriori*, realizada casi dos años después del término del proyecto, demostró que el impacto se mantenía en gran medida a pesar de la reducción del presupuesto anual del Ministerio, aunque también señaló algunos resultados negativos imprevistos. En los distintos departamentos del Ministerio de Trabajo se apreciaba una tensión creciente porque algunos de ellos, en particular el servicio de empleo y los servicios de salud y

seguridad en el trabajo, no habían recibido asistencia exterior, y quedaban a la zaga de los servicios de inspección en cuanto a resultados, imagen y motivación del personal.

67. El proyecto de administración del trabajo en Albania comenzó con la esperanza de tener un intenso impacto duradero. Las actividades se desarrollaron con esa perspectiva y sus inicios fueron prometedores. A raíz de la posterior inestabilidad del Gobierno, el impacto que hubiera podido lograrse se redujo antes de la conclusión del proyecto. Tan sólo durante una evaluación posterior, de estar justificada, podría determinarse la parte del impacto inicial que cabría recuperar.
68. El grado y la calidad del impacto al término de un proyecto pueden ser sustancialmente distintos a los que se registren tras un cierto tiempo. Sólo se puede evaluar plenamente la sostenibilidad si se compara el impacto registrado al término de un proyecto con el registrado, por ejemplo, a los dos años de su conclusión. Es lamentable que no se puedan ofrecer más que esperanzas o impresiones sobre el impacto sostenible de los proyectos en curso de examen, excepto en el caso del proyecto de inspección del trabajo en Kenya. Si se desea que la sostenibilidad pase a ser un concepto significativo, hay que adoptar un método uniforme para evaluarla.

O. Valoración de los ejercicios de evaluación emprendidos

69. Los siete proyectos que forman parte de esta muestra revelan el mismo interés general por lograr resultados. La evaluación de los progresos viene impuesta por las disposiciones en vigor en el sistema de cooperación técnica de la OIT y por los donantes.
70. La evaluación por el personal del proyecto se lleva a cabo de oficio a mitad de período y cada vez que el proyecto se acerca al final de una fase y se propone comenzar una segunda fase. En algunos casos, la evaluación del personal se completa con una evaluación conjunta exterior llevada a cabo por personal de apoyo técnico de la OIT y representantes de los países receptores y donantes. En dos casos, Albania y Kenya, el donante subcontrató la evaluación a una consultoría privada de gestión que la llevó a cabo utilizando sus propios métodos y enfoques. En dos casos, en el proyecto subregional africano y en el proyecto de los países bálticos, el consejero técnico principal realizó la evaluación general final sin ninguna contribución exterior. En el proyecto de MATAC, se encomendó un examen *in situ* a una delegación tripartita designada por el Consejo de Administración de la OIT de entre sus miembros. En el proyecto subregional para Asia, no se redactó ninguna evaluación final formal pero un miembro del personal de apoyo de la sede organizó una misión de evaluación informal algún tiempo después de finalizado el proyecto. La única evaluación *a posteriori* que se llevó a cabo fue en Kenya, que en realidad estuvo a cargo de la persona que había ocupado previamente el puesto de consejero técnico principal.
71. La evaluación no se limita a los ejercicios formalizados de evaluación. Los informes sobre la labor realizada redactados por el personal del proyecto contienen normalmente comentarios evaluativos muy reveladores que más tarde figuran en los informes de evaluación más formales. De igual modo, el seguimiento exterior de los proyectos como el llevado a cabo por el comité directivo tripartito en Bulgaria son, de hecho, ejercicios de evaluación en curso y así los consideran el Gobierno, los interlocutores sociales y el personal del proyecto.
72. En general, el enfoque que se utiliza en la evaluación parte de los objetivos inmediatos y comprueba si se han alcanzado. De no ser así, los evaluadores determinan fundamentalmente las razones de la deficiencia, señalan dificultades, realizan una evaluación general de los resultados globales del proyecto y recomiendan correcciones, reorientaciones y posibles ampliaciones. Sólo algunos formulan observaciones sobre la

sostenibilidad y posibilidad de repetición. La cuestión del diseño defectuoso o la falta de supuestos e indicadores casi nunca se plantea o sólo muy ocasionalmente.

73. Ninguno de los diseños de los proyectos examinados mencionan estrategias, objetivos o actividades inspirados en experiencias precedentes coronadas por el éxito. En este sentido, la evaluación no contribuye a la posibilidad de repetición. Por ejemplo, una de las enseñanzas que puede extraerse de la evaluación de dos de los proyectos examinados en el presente documento es que la formación impartida a nivel regional a instructores sacados de su contexto profesional puede que, al final, no produzca ningún efecto. Así las cosas (por lo menos en el Programa de Administración del Trabajo) hoy por hoy no hay manera de que un programador de futuros proyectos pueda sacar partido de los informes anteriores de evaluación e incorpore los conocimientos adquiridos o evite repetir los mismos errores, a menos que se fíe de la memoria humana. Los exámenes generales como el que se trata de llevar a cabo en el presente documento pueden quizás proporcionar una respuesta parcial a esta deficiencia.

P. Enseñanzas extraídas

74. Cuanto más profundo y riguroso es el diseño de un proyecto, más fácil es su aplicación y mejor es su evaluación.
75. El documento de diseño simplificado que ya se utiliza (esquema resumido de proyecto que se conoce por la sigla «sprout») para iniciar negociaciones sobre la financiación debería complementarse sistemáticamente con un documento de diseño más riguroso y exhaustivo que ha de firmarse y por el que se han de comprometer antes de empezar a aplicar el proyecto.
76. Se pueden extraer conocimientos fundamentales que podrían mejorar la aplicación del proyecto. El proyecto sobre la inspección del trabajo en Bulgaria constituye un buen ejemplo de participación activa y continua de los interlocutores sociales. El proyecto merece que se aplique en otras partes. En Bulgaria, un comité directivo tripartito se reunió periódicamente durante todo el proyecto y desempeñó una función de seguimiento y de evaluación. En cierto sentido, el seguimiento es un instrumento útil para la gestión porque permite que se evalúen los resultados y que se ajusten los objetivos de forma continua. Asimismo, el seguimiento se incorpora perfectamente a la evaluación que resulta más fácil de realizar y adquiere mayor sentido. Además, la naturaleza tripartita del comité directivo facilita el apoyo de los interlocutores sociales, sin el cual los proyectos relativos a la administración del trabajo pueden fracasar. Siempre que sea posible, se debería fomentar el seguimiento como instrumento habitual de la gestión de cualquier proyecto de administración del trabajo y se debía promover incluso de forma más enérgica el seguimiento tripartito.
77. La aplicación obtiene mejores resultados cuando el apoyo es competente, oportuno y está bien integrado en las actividades diarias de un proyecto. En el Programa de Administración del Trabajo, se observó una importante interacción entre la labor de la sede y de las oficinas exteriores. El personal de apoyo debería participar más en la aplicación del proyecto y se debería enviar al terreno para prestar servicios específicos de asesoramiento, contribuir a los cursos de formación, proporcionar insumos para la preparación de material de formación, etc. Esta mayor integración podría dar lugar a proyectos técnicamente más adecuados.
78. La publicación de material técnico requiere cierta consideración, y el establecimiento de un vínculo más estrecho con la política central de la OIT en materia de publicación.

79. La sostenibilidad es otro ámbito susceptible de mejora. Resulta difícil de evaluar en la fase de diseño pero mucho más fácil en la fase de aplicación. El seguimiento de la marcha de los proyectos, el examen del proyecto a mitad de período y los ejercicios de evaluación provisional deberían tratar sistemáticamente la cuestión y hacer que se adopten decisiones para que se abandonen los objetivos menos sostenibles y se concentren los recursos en los más sostenibles.
80. Pese a su gran diversidad, las evaluaciones tal como se llevan a cabo actualmente son ejercicios adecuados. Sin embargo, un aspecto que merece se le preste atención es la autoevaluación. La autoevaluación depende de la honestidad profesional personal del evaluador que sea consejero del proyecto, esto es, la persona responsable del logro de los objetivos. Dado el conflicto claro de intereses, la autoevaluación no ofrece una base suficientemente sólida como para garantizar la autenticidad de las conclusiones y recomendaciones propuestas. Es necesario resolver y tratar esta cuestión. La evaluación es sin duda un ámbito en el que se requiere la participación de los interlocutores sociales.
81. La misión *in situ* llevada a cabo por una delegación tripartita del Consejo de Administración de la OIT a fin de examinar el proyecto MATAC ha tenido efectos positivos. Su carácter tripartito dio un peso considerable a las recomendaciones que formularon y el tiempo dedicado a las consultas contribuyó a mejorar la cooperación de los interlocutores sociales en relación con las actividades del proyecto.
82. La evaluación *a posteriori* es esencial para determinar los factores que favorecen o impiden la sostenibilidad. Sólo un análisis *a posteriori* adecuado puede ayudar a distinguir las propuestas de proyecto más viables de las menos viables y proporcionar un instrumento a los planificadores para racionalizar los recursos y reducir el riesgo de un futuro fracaso. La cuestión de la sostenibilidad no debería plantearse en el momento de la evaluación *a posteriori* sino en las fases anteriores durante la aplicación y la evaluación final. La evaluación *a posteriori* debería servir para confirmar, contradecir o completar las conclusiones alcanzadas antes de que finalice el proyecto. Sólo uno de los siete proyectos de la muestra fue evaluado *a posteriori*. Es necesario aumentar considerablemente este porcentaje para poder facilitar una planificación fundamentada para la sostenibilidad.
83. Servirse de la experiencia adquirida para la planificación y el diseño de proyectos futuros es uno de los principales problemas en el Programa de Administración del Trabajo. Es necesario tratar esta cuestión con carácter urgente.
84. Otro ámbito relacionado que puede mejorarse es el del intercambio de conocimientos técnicos entre los países beneficiarios. La transferencia periódica de conocimientos técnicos multiplicaría los efectos y dotaría de verdadero significado a la posibilidad de repetición. Se están llevando a cabo algunas labores en este sentido: se están convocando reuniones subregionales entre especialistas y el personal de cooperación técnica señala los logros durante las misiones. La circulación electrónica de información entre los países podría ser quizás una forma menos irregular, sistemática y razonada de organizar el intercambio de logros importantes en materia de cooperación técnica.
85. Hace 20 años, se creó una red de centros subregionales de administración del trabajo. Seis de estos centros existían en 1994 cuando se produjo la reorganización de las estructuras exteriores de la OIT. Algunas de las competencias disponibles en los centros se han redistribuido a los equipos multidisciplinarios, que iban apareciendo gradualmente. Tres de estos centros todavía funcionan. Supervisan las actividades en los países de África de habla inglesa y francesa y en la región árabe. Estos centros han pasado a ser instituciones intergubernamentales autofinanciadas que reciben ocasionalmente insumos técnicos externos de la OIT. El Programa de Administración del Trabajo de la OIT se beneficia manifiestamente de la existencia de estos centros, los cuales pueden proporcionar servicios

de asesoramiento a corto plazo y señalar las necesidades y oportunidades en materia de cooperación técnica. Asimismo, su contribución permite que el apoyo a los proyectos sea más regular y adaptado. En general, estos centros contribuyen a desarrollar las actividades de la sede y a adaptarse a las necesidades del país. Debería buscarse la manera de mejorar los resultados de los equipos multidisciplinarios y lograr que alcancen el mismo grado de eficacia que el de estos centros tanto en relación con las administraciones del trabajo como con los proyectos particulares.

Ginebra, 31 de enero de 2002.

Anexo

Proyecto núm.	Título	Presupuesto (dólares de los Estados Unidos)	Período de duración	Donante	Objetivos
RAS/93/M12/FRA	Mejora de la capacidad en los servicios de empleo Viet Nam, Camboya y República Democrática Popular Lao	386.804	5/94 - 6/96	Francia	Contribuir al desarrollo de los recursos humanos y de las competencias profesionales en el proceso de redistribución de la mano de obra, aplicar políticas de empleo activas, y promover el empleo en el sector informal. <i>Aumentar las competencias profesionales e impartir conocimientos especializados a los técnicos y responsables de los servicios de empleo.</i>
ALB/95/MO1/DDA	Asistencia al Ministerio de Trabajo de Albania	1.327.436	7/96 - 6/99	Suiza	Prestar asistencia en el proceso de transición hacia una economía de mercado y desarrollo económico contribuyendo al establecimiento de estructuras y de relaciones laborales adecuadas. <i>Organización funcional de los servicios; adaptación de los servicios; textos legislativos legibles y comprensibles para los interlocutores sociales; una inspección del trabajo que favorezca el diálogo social; y dos oficinas de empleo experimentales.</i>
RER/94/M02/FIN	Proyecto de inspección del trabajo en los países bálticos <i>(Proyecto piloto de asistencia en la inspección del trabajo y un mejor entorno de trabajo para las nuevas democracias de los países bálticos)</i> Estonia, Letonia y Lituania	910.224	5/95 - 12/97	Finlandia	Lograr que los sistemas de inspección del trabajo y sus estructuras exteriores funcionen de forma más eficaz y eficiente en consonancia con las normas internacionales del trabajo pertinentes y que los sistemas jurídicos y aplicaciones prácticas sean sostenibles y se aproximen a los de los países miembros de la Unión Europea.
KEN/88/M02/NET KEN/94/M01/NET	Aplicación de las normas internacionales del	1.167.908	7/91 - 12/94	Países Bajos	Organización y gestión de la Inspección del Trabajo para perfeccionar y

Proyecto núm.	Título	Presupuesto (dólares de los Estados Unidos)	Período de duración	Donante	Objetivos
	trabajo: Convenios de la OIT núms. 81, 129, 144 y 150; y Recomendaciones núms. 81, 82, 133, 152 y 158 (Proyecto tripartito de Kenya sobre la inspección del trabajo) Kenya				mejorar sustancialmente la ejecución de sus funciones y aumentar en particular el número total de inspecciones.
RLA/97/M04/SPA RLA/97/M05/SPA	Modernización de las Administraciones del Trabajo del Area Centroamericana «MATAC» 8 países	2.930.000	11/97 - 12/00 1/01 - 4/03	España	Impulsar las transformaciones apropiadas para que las Administraciones del Trabajo estén en condiciones de formular e implementar eficazmente las políticas, en un clima de diálogo social, atendiendo adecuadamente las demandas sociales de empleadores y trabajadores.
RAF/95/M06/FRG	Reorientación de los servicios técnicos de empleo en el marco de los programas de ajuste estructural en los países de Africa de habla inglesa 22 países	3.600.000	1988 - 1999 (en tres fases)	Alemania	Mejorar la información sobre la función del servicio público de empleo (SPE) con miras en particular a la orientación profesional y actividades de asesoramiento. <i>Aumentar la capacidad de los recursos humanos para contribuir al desarrollo institucional a nivel nacional y capacitar a las instituciones socias a absorber mejor el apoyo externo;</i> <i>Mejorar la aplicación de funciones básicas seleccionadas del SPE asistido.</i>
BUL/98/M03/FRG	Formación para una inspección del trabajo integrada Bulgaria	617.631	Primera fase 3/99 - 2/01 Segunda fase 3/01 - 8/02	Alemania	Mejorar el sistema de protección laboral y el medio ambiente de trabajo mediante la formulación y aplicación de políticas y programas de formación amplios en materia de inspección del trabajo.

I:\COMMONT\Technical Cooperation LA ANNEX.wpd