



TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Evaluación**Evaluación independiente del programa
por país de la OIT para el Reino Hachemita
de Jordania: 2002-2007****I. Introducción**

1. En el presente documento se resumen las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación independiente del programa por país de la OIT de apoyo al Reino Hachemita de Jordania. El período de evaluación (2002 a 2007) abarca la aplicación de diez proyectos y la prestación de servicios de asesoría técnica de la OIT por un valor total de 8.800.129 dólares de los Estados Unidos. En el contexto del programa de trabajo decente por país (PTDP), la OIT preparó otros tres proyectos, dos de los cuales se pusieron en marcha en 2008.

II. Evolución del programa por país

2. En agosto de 2006, Jordania aprobó el primer PTDP en la región de los Estados Arabes para 2006-2009. En mayo de 2007, el Gobierno y los interlocutores sociales adoptaron un plan de aplicación del PTDP.
3. El PTDP se elaboró tras poner en marcha una serie de actividades y proyectos de asistencia técnica que daban cumplimiento a los objetivos estratégicos fijados para los dos bienios anteriores al inicio oficial del programa. Las actividades previas al PTDP se integraban en los respectivos objetivos estratégicos y operativos del Programa y Presupuesto para cada bienio, pero ni eran complementarias ni tenían una meta común. Sin embargo, esas actividades allanaron el camino para una transición hacia la adopción de un enfoque más cohesivo e integrado destinado a aplicar el Programa de Trabajo Decente en Jordania en el marco de las prioridades del PTDP.

III. Estado del programa por país

4. El análisis muestra que los resultados de los proyectos y del nuevo PTDP son importantes e instructivos, aunque su sostenibilidad sigue siendo controvertible. El Programa de Trabajo Decente en Jordania sigue enfrentándose a varios desafíos de orden jurídico y práctico. Algunos derechos de los trabajadores siguen sin respetarse *de jure* ni *de facto*, mientras que las reformas no superan la fase legislativa. Una de las prioridades generales del país es mejorar el cumplimiento de sus obligaciones relativas a las normas internacionales del trabajo. Además, se han dado sólo los primeros pasos hacia la institucionalización de los instrumentos y procesos necesarios para garantizar un verdadero tripartismo.
5. A continuación se describe el estado actual del programa por país correspondiente a Jordania en el marco de las prioridades y los resultados del PTDP.

Prioridad 1 del PTDP: Mejorar las oportunidades de empleo y la integración económica de los jóvenes

Resultado 1: Mejora de las capacidades del Gobierno, los interlocutores sociales y las instituciones nacionales para elaborar y poner en marcha estrategias y servicios de empleo destinados específicamente a los jóvenes

6. La OIT ha contribuido al desarrollo institucional y del personal del Ministerio de Trabajo, lo que ha permitido realizar progresos concretos en el fortalecimiento de su capacidad para prever, producir y gestionar información pertinente y crucial en el desempeño de su función. Sin embargo, el Ministerio ha recibido recientemente ayuda internacional de diversos organismos e instituciones donantes, que ponen a prueba su capacidad actual para coordinar y gestionar eficazmente la asistencia de la OIT. Los proyectos de la OIT han sido aplazados repetidamente a causa de los nuevos nombramientos concedidos en el ámbito ministerial y los consiguientes movimientos de personal ¹. Aun así, la evaluación reveló que el diálogo abierto y constante de la OIT con los interlocutores y beneficiarios de los proyectos era sumamente importante para modificar el calendario de actividades en función de las nuevas necesidades. En consecuencia, el Ministerio estaba mejor preparado para definir con mayor precisión y centrar su atención en las actividades futuras necesarias y los resultados deseados.

Resultado 2: Pequeñas empresas para impulsar la creación de empleo y la reducción de la pobreza

7. El primer proyecto de la OIT en Jordania tenía por objeto reforzar las aptitudes productivas que pudieran utilizarse en el mercado y desarrollar el empleo independiente para los jóvenes jordanos ², a fin de encontrar el lugar que le corresponde en el marco de esta prioridad del PTDP. Los resultados previstos se han hecho esperar a causa de varios problemas de orden administrativo, técnico y financiero que han entorpecido el desarrollo

¹ Fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Trabajo jordano para generar empleo y reducir la pobreza (2003-2005); JOR/02/01/ITA y Creación de una unidad de planificación estratégica y de gestión de políticas (2008-2010); propuesta aún no financiada.

² Promoción de la artesanía en Jordania (1999-2002, 2004-2007); JOR/96/01M/ITA.

del proyecto. La institución de acogida sigue considerando, pese a todo, que el proyecto es importante y pertinente, y se está poniendo en marcha una nueva estrategia para satisfacer más eficazmente las principales necesidades y asegurar la sostenibilidad del proyecto.

8. Ante la apremiante demanda de mejora de los conocimientos nacionales en materia de readaptación profesional de las personas con necesidades especiales basada en la comunidad, la OIT ayudó a crear el primer centro universitario de la región en el que se imparte formación oficial al respecto ³. Ese centro, al que el Gobierno de Jordania ha aportado considerables contribuciones en especie, es un buen ejemplo de gestión de un proyecto de la OIT por parte de un mandante.
9. Las aportaciones de la OIT a las actividades prácticas de formación en materia de gestión para microempresas y pequeñas empresas en los sectores comerciales y sin fines de lucro se consideran fructíferas; sin embargo, en el momento de la evaluación, la institución local asociada aún no había adoptado las medidas institucionales necesarias para garantizar la sostenibilidad de los resultados ⁴.

Prioridad 2 del PTDP: Mejorar la gobernanza y el diálogo social

Resultado 3: Mejora de las capacidades institucionales para garantizar la administración del trabajo y el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo por parte de los empleadores

10. Los amplios programas de formación de la OIT han permitido claramente mejorar de manera sostenible el número y la calidad de los inspectores del trabajo ⁵. Sin embargo, sería preciso llevar a cabo averiguaciones adicionales para determinar el grado de mejora real de los resultados y aclarar los factores externos que inciden en la fiabilidad de los datos sobre las visitas de inspección y la posición de los inspectores del trabajo en la jerarquía institucional.
11. Jordania sigue enfrentándose a retos difíciles en lo que respecta al control y la eliminación del trabajo forzoso y la trata de personas en el país y a través de él. Los esfuerzos de la OIT encaminados a concienciar a diversos ministerios y otros actores sociales pertinentes sobre la manera de abordar estos problemas respondían a las necesidades nacionales, pero la falta de seguimiento de los proyectos impide evaluar con exactitud los resultados obtenidos.

Resultado 4: Creación de un entorno propicio para el diálogo social

12. Dos proyectos de la OIT han facilitado un consenso y un apoyo tripartito para el desarrollo tan necesario de los recursos humanos y la reforma de las infraestructuras jurídica e

³ Creación del centro de formación sobre readaptación basada en la comunidad (2003-2007), JOR/02/02/AGF.

⁴ Apoyo a la formación comercial para las microempresas y pequeñas empresas (1997-2003, 2003-2004), JOR/03/006/01.

⁵ Refuerzo de la capacidad de los interlocutores sociales para promover el diálogo social (2004-2007), JOR/01/50/USA.

institucional que influyen en el trabajo decente⁶. La sostenibilidad de las intervenciones de la OIT está ligada al funcionamiento adecuado de la Comisión Tripartita Nacional, la creación de un Consejo Económico y Social eficaz, y la adopción y aplicación de un nuevo Código del Trabajo conforme con las normas mínimas de trabajo decente. El proyecto pretende lograr avances considerables a este respecto, pero no ha producido resultados concretos hasta la fecha⁷. Entre las actividades previstas en el marco del PTDP cabe señalar la incorporación continua de las inspecciones en los sistemas de auditoría laboral en línea⁸.

Prioridad 3 del PTDP: Reforzar la protección social

Resultado 5: Mejora de la sostenibilidad de la seguridad social y de las capacidades institucionales para la protección de los trabajadores más vulnerables y la eliminación del trabajo infantil

13. En septiembre de 2007 concluyó un programa quinquenal sobre el trabajo infantil que permitió a la OIT incorporar este tema en los programas presupuestarios, legislativos y educativos nacionales⁹. Si bien se consideró un proyecto pertinente y práctico que incidía positivamente en las instituciones y sus beneficiarios, su nivel de eficacia tal vez no fuera el deseado habida cuenta de que el trabajo infantil en Jordania es un problema vasto cuya magnitud va en aumento. Algunos indicadores de trabajo infantil empeoraron durante el período de evaluación.
14. Por último, la OIT ha prestado a escala mundial, por medio de su Programa de Migraciones Internacionales, servicios consultivos basados en los conocimientos con el fin de respaldar la creación de una Dirección de Migraciones y la implantación de una política de migraciones en el marco del Ministerio de Trabajo. Los progresos han sido lentos a pesar de la asistencia técnica prestada, aunque muchos actores locales e internacionales han intervenido en este asunto. Los esfuerzos desplegados en el marco de esta evaluación representan oportunidades de lograr la sinergia necesaria. La falta de coordinación entre los distintos interlocutores plantea un desafío en relación con la planificación y la posición estratégica futuras de la OIT en el país.

⁶ Interlocutores sociales y su continuación en forma de principios y derechos fundamentales en el trabajo (2007-2009), JOR/01/50/USA y JOR/07/03/SPA.

⁷ La Comisión Tripartita se ha reunido en una sola ocasión durante el período de evaluación y los procedimientos están aún por definir. El Gabinete publicó artículos en virtud de los cuales se creó el Consejo Económico y Social el 2 de diciembre de 2007; sin embargo, la definición de sus funciones ha sido aplazada. El Código del Trabajo revisado se preparó en 2006 y el Parlamento adoptó algunas de las enmiendas propuestas en su reunión de junio de 2008.

⁸ Mejores trabajos en Jordania (principios de 2008), JOR/07/04/JOR y JOR/07/02M/USA.

⁹ Programa nacional para la prevención y eliminación de las peores formas de trabajo infantil en Jordania (2002-2007), JOR/02/50/USA.

IV. Conclusiones y recomendaciones

Programa «Unidos en la acción»: actividades de la OIT y otros organismos de las Naciones Unidas en Jordania

15. Si bien es importante que la OIT conserve su función esencial en la promoción de la reforma de la legislación laboral, las normas internacionales del trabajo y las mejores prácticas en la aplicación del trabajo decente, es evidente que, en relación con las actividades que realizan otros organismos de las Naciones Unidas en Jordania, hay muchas funciones que se superponen, una falta de coordinación e incoherencias. El personal de la ONU que participó en el grupo de debate del Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países dirigido por el equipo de evaluación no estaba familiarizado con las actividades de la OIT en el país y mucho menos con la manera en que esas actividades contribuyen a los resultados del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).
16. La OIT debe identificar los organismos de las Naciones Unidas con los que cooperar con el fin de obtener resultados favorables en el marco de una asociación integrada MANUD/organismos. Para ello serán precisos una estrategia operativa y un modelo de gestión de programas nuevos que promuevan una mejor coordinación y optimicen las sinergias entre las oficinas y el personal encargados de los proyectos, para que la OIT pueda trabajar de concierto con el Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países y los interlocutores estratégicos.
17. La gestión y coordinación de los proyectos deberían centralizarse para aportar mayor cohesión a la presencia y visibilidad de la OIT en el país. Un coordinador nacional se encargaría de articular y gestionar el PTDP, restablecer la comunicación desatendida con el Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países y garantizar la coordinación entre todos los funcionarios residentes y de paso de la OIT, cometidos que escapan al mandato actual de los directores de proyectos, los consejeros técnicos principales y la Oficina Regional para los Estados Arabes.
 - *Recomendación 1:* El equipo de evaluación recomienda que la Oficina Regional trace una estrategia destinada a nombrar a un coordinador local para su programa en Jordania según los parámetros fijados por la asignación aprobada para la aplicación del PTDP para Jordania.

Seguimiento y evaluación de programas y proyectos

18. Existen todavía diferencias conceptuales entre los PTDP y los proyectos de cooperación técnica, ya que han sido concebidos y desarrollados por separado. En los documentos elaborados en la era de los PTDP se propugna un planteamiento más integrado, pero la falta de coherencia del mensaje de la OIT en el país podría comprometer esa transición, así como la eficacia y sostenibilidad de las intervenciones. El carácter incompleto de los planes de seguimiento y la falta de indicadores SMART (específico, cuantificable, asequible, pertinente y de duración determinada) en los proyectos de la OIT ponen de relieve los límites de sus posibilidades de evaluación y dificultan la medición de los progresos logrados.
 - *Recomendación 2:* El equipo de evaluación recomienda que la Oficina Regional haga un balance de las actividades y prácticas vigentes en materia de seguimiento y evaluación en los ámbitos del programa y los proyectos. Este balance permitiría identificar los puntos débiles y fuertes, así como formular un método de gestión del

programa y los proyectos que promoviera la innovación y la flexibilidad, fomentara la resolución de problemas y gestionara los riesgos, como elementos clave del PTDP.

- *Recomendación 3:* La dirección y todo el personal deberían estar formados para establecer vínculos entre los resultados de los proyectos de cooperación técnica y los resultados del programa, en lugar de tener únicamente en cuenta los resultados de los proyectos. Deberían identificarse indicadores cualitativos y cuantitativos pertinentes para determinar los resultados de este fortalecimiento de las capacidades en lo que respecta a la preparación del programa y los proyectos, así como a los planes de seguimiento y evaluación futuros. Estas actividades de refuerzo de las capacidades podrían financiarse por medio de créditos de formación en la región y de las aportaciones a los proyectos.

Gestión de los riesgos

19. El logro de los resultados ha sido objeto de controversia en demasiadas ocasiones, principalmente debido a que no se ha definido una estrategia de identificación y mitigación de los riesgos. Esto ha quedado demostrado durante el período de evaluación, en el que se ha registrado una elevada rotación de funcionarios del Ministerio de Trabajo y dos reestructuraciones en los 18 últimos meses.

- *Recomendación 4:* A la hora de planificar proyectos y programas es preciso prestar mayor atención a las lecciones extraídas de los ciclos de programación anteriores y elaborar estrategias de gestión de los riesgos por adelantado a fin de evitar o limitar los peligros, las demoras y los costos que tienen consecuencias negativas en los resultados de los proyectos.

Mantenimiento de una participación y consultas tripartitas equilibradas

20. Siempre que no ha habido una coordinación y consultas tripartitas, han surgido impedimentos para el éxito de los programas y proyectos de la OIT, y la sostenibilidad de sus resultados. En general, la dirección de la OIT deberá promover una mayor participación de los mandantes durante el ciclo de los programas y proyectos para aumentar la transferencia efectiva del dominio de los resultados.

- *Recomendación 5:* Se debería reforzar la capacidad de los mandantes, a quienes debería darse la posibilidad de ser más activos en la gestión de los programas y proyectos de la OIT basada en los resultados. Esto conllevaría hacerles partícipes de las fases de diseño, seguimiento y evaluación, haciendo hincapié en la importante función que pueden desempeñar para lograr resultados sostenibles.

V. Observaciones de la Oficina sobre la evaluación

21. La Oficina Regional acoge con agrado las conclusiones y recomendaciones de la evaluación realizada en este momento crucial de la aplicación del PTDP en Jordania. Las conclusiones y recomendaciones son oportunas y permitirán mejorar la coherencia entre, por una parte, los programas y proyectos y, por otra, los marcos nacionales de desarrollo, incluidos el Programa Nacional y el MANUD, así como la coordinación dentro de los países entre proyectos y organismos de las Naciones Unidas.

22. Consciente de la necesidad de mejorar la coordinación de los programas en el marco de la OIT y con el Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países en Jordania, la Oficina Regional suscribe plenamente la *recomendación 1*. La Oficina Regional está intentando crear una unidad de gestión de programas en Jordania y mejorar la coordinación entre los distintos proyectos en el marco de los recursos disponibles.
23. La Oficina Regional también hace suyas las *recomendaciones 2, 3 y 4*, en la medida en que se esfuerza por mejorar la gestión de sus actividades basada en los resultados. Ya se han adoptado medidas preliminares para aplicar esas recomendaciones. En julio de 2008, la Oficina Regional organizó un taller de formación para consejeros técnicos principales y especialistas en programas y proyectos, en materia de gestión basada en los resultados, análisis de los riesgos, y políticas y procedimientos de seguimiento y evaluación de la OIT. La Oficina Regional también contratará a un funcionario experto en seguimiento y evaluación que se encargará de reforzar su unidad de programación regional y fortalecer las capacidades del personal y los mandantes encargados de los programas y proyectos en lo tocante al diseño de proyectos mensurables y centrados en los resultados, y de planes de seguimiento y evaluación.
24. Por último, en relación con la *recomendación 5*, la Oficina Regional trazará una estrategia de formación destinada a mejorar los conocimientos de los mandantes en los países y reforzar su compromiso con la gestión basada en los resultados y la aplicación de los PTDP.

VI. Observaciones de los mandantes tripartitos

25. La siguiente apreciación tripartita de la evaluación del programa por país de la OIT para Jordania: 2002-2007 fue suscrita por el Ministerio de Trabajo, la Cámara de Industria de Jordania y la Federación General de Sindicatos de Jordania.
26. El grupo quisiera tomar nota de que, gracias a la colaboración de los miembros tripartitos y a la asistencia técnica de la OIT, se han registrado progresos considerables en los últimos años.
27. Los mandantes quisieran elogiar a la OIT y al equipo de evaluación por la rapidez y utilidad de esta evaluación. Se valoró especialmente el aspecto participativo de la metodología. También cabe subrayar los esfuerzos y el apoyo de la OIT encaminados a lograr importantes hitos en la aplicación del Programa de Trabajo Decente.
28. Los miembros tripartitos hacen plenamente suya la *recomendación 1*, pero quisieran añadir que el coordinador nacional debería ser independiente y representar los intereses de los tres mandantes tripartitos del programa de la OIT en Jordania, y asegurar que sus aportaciones e inquietudes están representadas en pie de igualdad en la gestión y coordinación del programa de la OIT. La estrecha colaboración de todos los mandantes nacionales garantizaría el éxito de los resultados y su sostenibilidad.
29. En lo tocante a las *recomendaciones 2, 3 y 4*, los mandantes aprueban plenamente las conclusiones y medidas recomendadas, y siguen alentando a la OIT a que haga participar a los mandantes en las actividades de fortalecimiento de las capacidades en materia de gestión basada en los resultados, y en la evaluación y gestión de los riesgos. Gracias a ello también se tomarán en consideración las necesidades actuales y futuras en los PTDP futuros.
30. En relación con la *recomendación 5*, los mandantes aguardan con entusiasmo participar en la preparación de las actividades de fortalecimiento de sus propias capacidades, con el fin

de poder respaldar mejor el programa por país de la OIT y dar parte de la sostenibilidad de los resultados logrados.

- 31. *La Comisión tal vez estime oportuno recomendar al Consejo Administración que solicite al Director General que tenga en cuenta las conclusiones y recomendaciones expuestas anteriormente, así como las observaciones de la Comisión, para seguir apoyando a Jordania a través del PTDP.***

Ginebra, 10 de octubre de 2008.

Punto que requiere decisión: párrafo 31.