



## Consejo de Administración

334.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 25 de octubre – 8 de noviembre de 2018

GB.334/PFA/7

Sección de Programa, Presupuesto y Administración  
Segmento de Auditoría y Control

PFA

Fecha: 5 de octubre de 2018

Original: inglés

### SÉPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## Evaluaciones de alto nivel de las estrategias y de los Programas de Trabajo Decente por País

#### Finalidad del documento

En este documento se presenta un resumen de las conclusiones y recomendaciones de tres evaluaciones independientes de alto nivel efectuadas en 2018. La parte I se refiere a la estrategia y las actividades de la OIT para promover mejores perspectivas de empleo para los jóvenes, 2012-2017. La parte II abarca los esfuerzos de desarrollo de la capacidad de la OIT, 2010-2017 (todos los mandantes). En la parte III se examina el Programa de Trabajo de la OIT en el Líbano y Jordania en relación con el trabajo decente y la respuesta a la crisis de los refugiados sirios, 2014-2018. Se invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones y solicite al Director General que tome las medidas necesarias para su aplicación (véase el proyecto de decisión en el párrafo 136).

**Objetivo estratégico pertinente:** Todos.

**Resultado/eje de política transversal pertinente:** Resultado funcional B: Gobernanza eficaz y eficiente de la Organización.

**Repercusiones en materia de políticas:** En la sección final del resumen de cada evaluación se incluye una serie de recomendaciones cuya aplicación tendrá repercusiones en materia de políticas.

**Repercusiones jurídicas:** Ninguna.

**Repercusiones financieras:** Pudiera ser necesario introducir cambios en la asignación de recursos dentro de los límites del nivel presupuestario aprobado.

**Seguimiento requerido:** El curso dado a las recomendaciones será examinado por el Comité Consultivo de Evaluación (EAC) y comunicado al Consejo de Administración por medio del informe de evaluación anual.

**Unidad autora:** Oficina de Evaluación (EVAL).

**Documentos conexos:** GB.332/PFA/8; GB.331/PFA/8.

*Índice*

	<i>Página</i>
Introducción .....	1
Parte I. Evaluación independiente de la estrategia y las actividades de la OIT para promover mejores perspectivas de empleo para los jóvenes, 2012-2017 .....	1
Finalidad y alcance .....	1
Conclusiones.....	2
Valoración general.....	5
Conclusiones y enseñanzas extraídas.....	6
Recomendaciones .....	7
Respuesta de la Oficina.....	9
Parte II. Evaluación independiente de las iniciativas de la OIT para el desarrollo de la capacidad (todos los mandantes) – 2010-2017.....	11
Finalidad y alcance .....	11
Conclusiones.....	12
Valoración general.....	15
Conclusiones y enseñanzas extraídas.....	15
Recomendaciones .....	16
Respuesta de la Oficina.....	19
Parte III. Evaluación independiente del programa de trabajo de la OIT en el Líbano y Jordania en relación con el trabajo decente y la respuesta a la crisis de los refugiados sirios 2014-2018 .....	21
Finalidad y alcance .....	21
Conclusiones.....	21
Valoración general.....	25
Conclusiones y enseñanzas extraídas.....	25
Recomendaciones .....	27
Respuesta de la Oficina.....	29
Proyecto de decisión.....	30

## Introducción

1. En este documento se presenta un resumen de las conclusiones de tres evaluaciones de alto nivel efectuadas por la Oficina de Evaluación de la OIT (EVAL) en 2018<sup>1</sup>. Esta labor se efectuó aplicando los criterios de evaluación internacionalmente aceptados, a saber, pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. Los datos obtenidos con diferentes métodos (estudios documentales, encuestas y visitas sobre el terreno) fueron triangulados para asegurar su coherencia y fiabilidad<sup>2</sup>. Se aplicó una escala de calificación de seis puntos — de «muy insatisfactoria» a «muy satisfactoria» — para complementar las conclusiones. Las evaluaciones tienen por objeto generar información sobre el desempeño institucional en el contexto del sistema de gestión basada en los resultados de la OIT, y se espera que contribuyan a la toma de decisiones sobre políticas y estrategias, así como a la rendición de cuentas.

## Parte I. Evaluación independiente de la estrategia y las actividades de la OIT para promover mejores perspectivas de empleo para los jóvenes, 2012-2017

### Finalidad y alcance

2. Esta evaluación de la OIT relativa al empleo juvenil abarcó dos marcos estratégicos y los períodos correspondientes: el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015 y el Plan Estratégico de Transición para 2016-2017. La resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en su 101.<sup>a</sup> reunión en 2012 — «Resolución relativa a la crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción» — y su plan de seguimiento de siete años aprobado por el Consejo de Administración proporcionaron el marco operativo para las actividades de la OIT durante el período. Éste se fundamenta en la dilatada experiencia de la Organización en el ámbito del empleo juvenil y en resoluciones anteriores conexas.
3. La evaluación abarcó todas las iniciativas emprendidas por la Oficina, entre otras: el resultado 2 del Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015 (indicador 2.5)<sup>3</sup>; y el resultado 1 del Plan Estratégico de Transición para 2016-2017 (indicador 1.2)<sup>4</sup> y el

<sup>1</sup> El texto completo de los informes de evaluación proporciona documentación y datos adicionales para fundamentar los principales resultados y conclusiones que se presentan en los resúmenes. Estos informes pueden consultarse en: <https://www.ilo.org/eval/Evaluationreports/lang--en/index.htm>.

<sup>2</sup> Los estudios de casos por país o por tema utilizados en las evaluaciones, así como otra documentación complementaria, pueden solicitarse a EVAL a través de la siguiente dirección de correo electrónico: [eval@ilo.org](mailto:eval@ilo.org).

<sup>3</sup> Número de Estados Miembros que, con el apoyo de la OIT, desarrollan y aplican políticas y programas integrados para promover el empleo productivo y el trabajo decente para mujeres y hombres jóvenes.

<sup>4</sup> Estados Miembros que han tomado medidas específicas sobre empleos decentes y desarrollo de las competencias profesionales para las mujeres y los hombres jóvenes mediante la elaboración y aplicación de políticas y programas multidimensionales.

resultado 4 (indicador 4.3)<sup>5</sup>. La evaluación también tomó en consideración los resultados relativos a otros resultados e indicadores.

4. Se realizaron visitas sobre el terreno en ocho países. Además, otros cinco países fueron objeto de evaluaciones regionales temáticas sobre empleo juvenil en Asia, que se organizaron en paralelo. Se efectuaron un total de 174 entrevistas presenciales con miembros del personal de la OIT, mandantes, y asociados y donantes de las Naciones Unidas; adicionalmente, participaron 97 partes interesadas a través de encuestas en línea. Asimismo, se llevó a cabo un examen recapitulativo de 30 informes de evaluación sobre empleo juvenil desde 2012 hasta 2017. Durante todo el proceso se tuvieron en cuenta las cuestiones de género y otras cuestiones transversales.

## Conclusiones

### A. *Pertinencia*

5. El *llamado a la acción* conserva toda su pertinencia. Las tasas mundiales de desempleo juvenil siguen siendo elevadas y en algunas regiones van en aumento. Esta cuestión ha adquirido nueva relevancia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los conocimientos especializados de la OIT se necesitan más que nunca.
6. La OIT se esforzó mucho por identificar y difundir información sobre «qué funciona», ya que los mandantes buscaban mayor certeza en sus respuestas en materia de políticas. En última instancia, la pertinencia de este estudio únicamente quedará demostrada cuando conduzca a cambios en las políticas y los programas de los países, así como a mejores resultados en materia de empleo juvenil. Entre otros estudios importantes realizados, cabe destacar los cuatro informes de la serie *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil* publicados en el período objeto de examen, y el acervo de datos sobre la transición de la escuela al trabajo generados por el proyecto de colaboración entre la OIT y la Fundación MasterCard.
7. La labor de la OIT se correspondió en términos generales con las diversas necesidades de los jóvenes, incluidos aquellos en situación de desventaja en el mercado de trabajo. Se ha realizado una importante labor para identificar buenas prácticas para algunos grupos, si bien es necesaria una mayor promoción para otros (por ejemplo, jóvenes con discapacidad y jóvenes indígenas) a fin de promover «qué funciona» para ellos, y para ejecutar proyectos dirigidos específicamente a ellos.
8. La OIT ha ampliado su asesoramiento técnico a nuevas esferas de trabajo relativas al empleo juvenil, en particular los programas de Garantía Juvenil en Europa. Su labor para llegar a aquellas personas «sin estudios, trabajo ni formación» (NI-NI) puede aplicarse en otros contextos, por lo que posiciona a la OIT para asumir un papel de liderazgo en este ámbito.
9. La labor de la OIT siguió respondiendo a las novedades, incluidas las Recomendaciones núms. 204 y 205<sup>6</sup>, y los ODS. La OIT se ha valido de su capacidad de convocatoria en el sistema de las Naciones Unidas y, de manera más amplia, ha tratado de centrar la atención

<sup>5</sup> Estados Miembros en los que los intermediarios públicos y privados han elaborado y aplicado programas ampliables de fomento de la iniciativa empresarial destinados a la generación de ingresos y de empleo, haciendo hincapié en los jóvenes y las mujeres.

<sup>6</sup> La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), y la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205).

en las dimensiones del empleo juvenil de estas novedades, en particular mediante la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes. El mundo del trabajo está cambiando, y con toda probabilidad los jóvenes estarán a la vanguardia de estos cambios. La respuesta de la OIT ante la aparición de nuevas formas de trabajo — y las oportunidades y riesgos que éstas presentan para los jóvenes — requerirá de algunas decisiones difíciles y estratégicas.

## **B. Coherencia**

10. El *llamado a la acción* brinda a la OIT y sus mandantes todos los elementos necesarios para crear un mecanismo coherente destinado a afrontar el reto del empleo juvenil. Sin embargo, ensamblar estos elementos es una tarea difícil que requiere de voluntad política, capacidad técnica y financiación. El apoyo a la formulación de estrategias y planes de acción nacionales en materia de empleo juvenil, así como la facilitación de información sobre qué funciona, pueden contribuir a orientar, alentar y motivar el cambio, pero una reforma real precisa de apoyo práctico a nivel de país. La OIT ha tenido cierto éxito en esta esfera (por ejemplo, el estudio de caso de Azerbaiyán), pero sus recursos son limitados.
11. Es necesario reducir al mínimo la fragmentación de los esfuerzos destinados a la promoción del empleo juvenil. La OIT está tratando de adoptar medidas en este sentido (entre otras cosas a través de la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes y a nivel de país). Es necesario que la propia OIT esté atenta a no reforzar los enfoques fragmentados, algo que ocurre principalmente cuando se centra en la utilización de herramientas individuales en lugar de promover soluciones holísticas.
12. Inicialmente había cierta falta de coherencia entre el *llamado a la acción* y el Programa y Presupuesto — lo que se trataba de lograr a través del primero se medía de forma inadecuada con el segundo. Esta situación mejoró en cierta medida durante el período 2016-2017, pero el Programa y Presupuesto seguía ofreciendo únicamente un panorama parcial.
13. La Unidad de Empleo Juvenil (YEP) aunó diferentes partes de la Organización, con arreglo a lo previsto en la estrategia. Sin embargo, la OIT todavía necesita aprovechar todas las posibles sinergias en su labor.
14. En general, la participación tripartita ha sido buena, y se ha prestado atención al fortalecimiento de la capacidad de los mandantes. Sobre el terreno, algunos mandantes dijeron que necesitaban tener mayor participación durante todo el proceso de formulación y aplicación de las políticas y programas, no sólo al principio del mismo. Los mandantes tienen un compromiso común respecto del empleo juvenil: esto de por sí ya constituye una fuerza de cohesión, y ha abierto algunas puertas a la OIT para promover otras esferas del Programa de Trabajo Decente.

## **C. Eficacia**

15. Los resultados del Programa y Presupuesto excedieron las metas mundiales en los tres bienios; la mayoría de las metas regionales se cumplieron o se superaron. En términos de lo que se podía medir, el resultado obtenido fue muy bueno. No obstante, podrían necesitarse otros métodos de medición para abarcar en toda su amplitud la eficacia de la labor de la OIT.

16. La OIT armonizó su labor con los «tres pilares»<sup>7</sup> del *llamado a la acción*; en este contexto, se señalaron ejemplos de intervenciones eficaces. Algunos de los más importantes fueron el proyecto de colaboración entre la OIT y la Fundación MasterCard, y el papel decisivo que desempeñó la OIT en la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes. A nivel regional, también hubo varias iniciativas clave que fueron armonizadas con los tres pilares, como las actividades en el marco de la Hoja de ruta para el empleo de los jóvenes en África Septentrional, una iniciativa colaborativa destinada a desarrollar un enfoque regional y sistemático respecto del empleo juvenil.
17. Un examen recapitulativo de 30 evaluaciones de proyectos sobre empleo juvenil concluyó que, pese a algunas deficiencias, en general se lograron buenos resultados. Estas constataciones quedaron confirmadas por esta evaluación en los casos en que los proyectos y otro apoyo técnico fueron diseñados con arreglo a un enfoque «múltiple», lo que dio lugar a resultados observables y tangibles. En la encuesta, el personal asignó en general a la Oficina una calificación elevada con respecto al cumplimiento de sus objetivos estratégicos.
18. La evaluación constató que era necesario un mejor equilibrio entre las iniciativas impulsadas por la oferta y las impulsadas por la demanda. Las visitas sobre el terreno pusieron de relieve algunos proyectos que lograron un buen equilibrio entre el aumento de nuevos puestos de trabajo y la mejora de la empleabilidad de los jóvenes que buscan empleo. Al mismo tiempo, del examen de los informes de aplicación se desprendió que estos proyectos no eran frecuentes, y que los proyectos que incluían formación en capacidad empresarial eran mucho más comunes. Esto, según se expresó, suscitaba preocupación porque la responsabilidad de crear empleo reposaba demasiado en los jóvenes y no lo suficiente en el compromiso de los gobiernos de contar con políticas favorables al empleo.
19. Los aprendizajes están generando interés mundial como medio para mejorar la empleabilidad de los jóvenes y responder a las necesidades de los empleadores en cuanto a las competencias laborales. La OIT ha facilitado la creación de capacidad institucional para ofrecer aprendizajes de calidad en diversos países y ha apoyado la Red Mundial de Aprendizaje (GAN), una iniciativa empresarial, en sus esfuerzos de promoción. Los aprendizajes han demostrado su eficacia en algunos países, pero es necesario tomar en consideración el contexto local. El propósito de las políticas también es un factor que se debe tener en cuenta. Muchos sistemas de aprendizaje de calidad están basados en su capacidad para proporcionar a los empleadores trabajadores altamente calificados. Si bien estos sistemas pueden facilitar la transición de la escuela al trabajo de muchos jóvenes, no son la panacea para el desempleo juvenil.
20. Se encontraron buenos ejemplos de inclusión de la perspectiva de género y de no discriminación (incluido un estudio sobre «qué funciona» en el empleo para las mujeres jóvenes), pero el examen recapitulativo también señaló que algunos proyectos trataban estas cuestiones *a posteriori* como un elemento adicional. Podría hacerse más para garantizar que las consideraciones de género se incluyan en toda la ejecución del proyecto.

#### **D. Eficiencia**

21. A nivel estratégico global, es difícil medir la eficiencia: los sistemas de la OIT no permiten realizar un análisis de los costos asociados a actividades específicas (o áreas temáticas) y los resultados de estas actividades que se presentan en los informes. El hecho de que la labor en materia de empleo juvenil esté dispersa por toda la OIT dificulta aún más este tipo de análisis.

---

<sup>7</sup> Desarrollo y difusión de conocimientos; asistencia técnica y creación de capacidad; alianzas de colaboración y actividades de sensibilización.

22. Sin embargo, en lo que respecta a los proyectos individuales sobre empleo juvenil, el examen recapitulativo de 30 evaluaciones de proyectos asignó una calificación bastante baja a la eficiencia, principalmente debido a cuestiones relacionadas con el respeto de los plazos de aplicación, la gestión presupuestaria, la comunicación y la coordinación con las partes interesadas.
23. La YEP del Departamento de Política de Empleo es el principal impulsor y coordinador del trabajo juvenil en la OIT. Habida cuenta de sus productos durante el período y su modesta dotación de personal, parece que ha funcionado eficientemente. La demanda de orientaciones y servicios solicitados a la sede desde los países sigue excediendo la oferta.

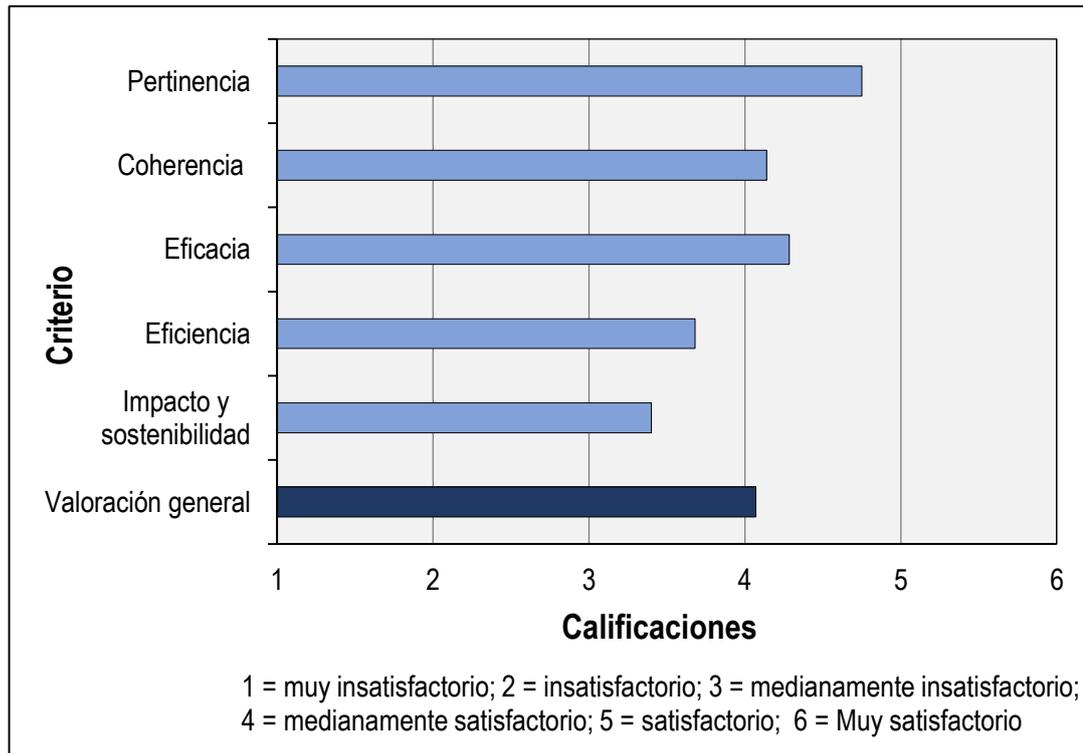
## **E. Impacto y sostenibilidad**

24. Las visitas sobre el terreno pusieron de relieve algunos proyectos que probablemente tengan un impacto duradero, como, por ejemplo, un proyecto de infraestructura comunitaria en Túnez y los procesos establecidos en Portugal a través de su programa de Garantía Juvenil. En otros países hay optimismo con respecto al impacto y la sostenibilidad de estos proyectos, pero sólo el tiempo lo dirá. Como ejemplo de ello cabe citar los esfuerzos de Egipto por armonizar las actividades a través del Programa de Empleo Juvenil, o los servicios establecidos a través del proyecto de Sri Lanka SKILLED. En China, se ha constatado el impacto y la sostenibilidad de las actividades anteriores de la OIT (por ejemplo, la institucionalización de Conozca su Negocio (KAB)), y en el Perú, un proyecto anterior conjunto de las Naciones Unidas, que introdujo una serie de iniciativas en materia de empleo juvenil.
25. El personal considera que la actuación de la OIT marcó la diferencia más notable en dos ámbitos: al situar la cuestión del empleo juvenil en el mapa del desarrollo y al proporcionar información sobre las tendencias del empleo juvenil. En cambio, el personal considera que la actuación de la OIT no marcó una diferencia importante en el ámbito de los derechos de los jóvenes en el trabajo.
26. De cara al futuro, la OIT, en su calidad de organización custodia de los indicadores de los ODS en materia de empleo juvenil, se encuentra en una posición clave para promover y seguir de cerca el impacto y la sostenibilidad durante todo el plazo de aplicación de los ODS. Su función en la Iniciativa Global también puede ser un apoyo en este sentido, dado que esta iniciativa se centra en maximizar el impacto.

## **Valoración general**

27. Las calificaciones que figuran en el gráfico 1 reflejan el desempeño tanto de las estrategias como de las actividades de la OIT destinadas a mejorar las perspectivas de empleo para los jóvenes.

Gráfico 1. Calificación general de la evaluación por criterio



## Conclusiones y enseñanzas extraídas

- 28.** La OIT ha desempeñado una importante función en la promoción del empleo juvenil como una de las esferas prioritarias del desarrollo internacional. Conoce mejor los factores que influyen en los resultados en materia de empleo juvenil, incluida la transición de la escuela al trabajo, y «qué funciona». Ahora es necesario que aplique estos conocimientos en su labor de cooperación para el desarrollo, y que a la vez movilice recursos y fomente el establecimiento de alianzas. La Iniciativa Global brinda la oportunidad de hacer esto en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030). Los vínculos especiales que unen a la OIT con los mandantes y su profunda comprensión de las cuestiones son un activo que puede utilizarse para posicionar a la Organización como líder mundial en este ámbito.
- 29.** Están surgiendo nuevos desafíos y los niveles de informalidad siguen siendo elevados entre los jóvenes en algunas regiones. Los conocimientos adquiridos mediante la inversión de la OIT en investigación podrían utilizarse para posicionar a la Organización como líder en el desarrollo de soluciones innovadoras y basadas en datos empíricos en materia de empleo juvenil.
- 30.** Sigue haciendo falta una mayor participación de los jóvenes y, de no existir mecanismos que permitan escucharlos — a todos, en toda su diversidad de circunstancias y orígenes, y no sólo a la élite y a los jóvenes con altos niveles de educación — existe el riesgo real de que las políticas se formulen de manera aislada o de que las cuestiones vitales se diagnostiquen erróneamente.
- 31.** El sistema de gestión basado en los resultados de la OIT todavía no ofrece un panorama completo de su labor en el ámbito del empleo juvenil.

32. Por pertinente que sea su contenido, la publicación de un informe o la finalización de un plan de acción son productos de la labor de la OIT, no resultados. Si la OIT quiere medir realmente el valor añadido que crea, las evaluaciones finales de los proyectos (realizadas incluso antes de que hayan concluido los proyectos) no deberían ser el final de su trayectoria de desempeño.

## Recomendaciones

### Recomendación 1

33. *Poner en práctica las enseñanzas extraídas de la labor pasada de la OIT en materia de desarrollo de conocimientos en el diseño de proyectos de cooperación para el desarrollo y en el perfeccionamiento de las herramientas y productos de la OIT. Centrar la nueva labor de desarrollo de conocimientos en las respuestas a la situación de los jóvenes ante la evolución del mundo del trabajo.* La OIT necesita hacer balance de las principales lecciones extraídas de las investigaciones y buscar formas cada vez más creativas de incorporar estas lecciones en el diseño de proyectos a fin de maximizar su eficacia. Estas lecciones también deberían integrarse en el proceso de desarrollo de herramientas y productos de la OIT, velando por su optimización para los jóvenes. Las investigaciones futuras necesitarán estudiar las oportunidades y los riesgos que entrañan para los jóvenes las novedades del mundo del trabajo.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
Departamento de Política de Empleo (EMPLOYMENT), Directora General Adjunta de Políticas (DDG/P)	Media	Junio de 2019	Media

### Recomendación 2

34. *Prestar mayor atención al desarrollo y la aplicación de herramientas y enfoques prácticos que promuevan la calidad y la equidad del empleo.* La OIT ya está llevando a cabo una labor significativa en estas esferas, pero se podría hacer más. La promoción de buenas prácticas en el diseño y la aplicación de proyectos sobre empleo juvenil que incorporen la perspectiva de género debería ser continua y apoyarse en los conocimientos de observación de «lo que funciona» cuando se dispone de estos conocimientos. De igual modo hay que comprender mejor qué prácticas funcionan en el caso de los jóvenes más desfavorecidos y hacer una labor activa de promoción para aumentar su participación. Es necesaria una estrecha colaboración con el Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (WORKQUALITY) a fin de determinar las esferas de cooperación en el futuro.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
EMPLOYMENT, WORKQUALITY, Departamento de Gobernanza y Tripartismo (GOVERNANCE), DDG/P	Media	Diciembre de 2018 (para identificar prioridades)	Baja

### Recomendación 3

35. *Prestar mayor atención a la cuestión de la rentabilidad de las intervenciones en las investigaciones futuras sobre «qué funciona» y los proyectos y programas piloto.* Habida cuenta de la escasez de recursos de muchos países para abordar las cuestiones relativas al empleo juvenil, la pregunta que muchos se hacen no es sólo «¿qué funciona?», sino también

«¿cuánto cuesta? y ¿merece la pena?». Ciertos elementos del llamado a la acción podrían ser más costosos, pero los beneficios de esas inversiones en empleo juvenil podrían justificarse (o no). Desde la perspectiva del responsable de la formulación de políticas, podría ser conveniente proseguir las investigaciones en esta esfera.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
EMPLOYMENT, DDG/P	Media	Diciembre de 2019	Media

#### Recomendación 4

36. *Estudiar y encontrar oportunidades para fomentar la participación de los jóvenes, especialmente en la formulación de políticas y programas a nivel de país.* Comprender las aspiraciones y la mentalidad de los jóvenes es vital para la formulación de políticas eficaces dirigidas a los jóvenes. No todos los países visitados durante la evaluación contaban con mecanismos eficaces para dialogar con los jóvenes e incorporar sus aportaciones en el diseño de políticas y programas. La OIT debería promover modelos eficaces de participación a través de los mandantes tripartitos y apoyar las iniciativas de desarrollo de la capacidad para poner en práctica dichos modelos.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
EMPLOYMENT, DDG/P, Oficinas regionales /de país, Director General Adjunto de Programas Exteriores y Alianzas (DDG/FOP)	Media	Junio de 2019	Alta

#### Recomendación 5

37. *En la fase de formulación y evaluación de los nuevos proyectos de cooperación para el desarrollo, asegurar que se obtengan todas las aportaciones técnicas pertinentes y velar por que se tomen las decisiones correctas con respecto a la mejor forma de obtener resultados de los proyectos y qué enfoques programáticos de la OIT deberían aplicarse.* Es necesario estudiar detenidamente toda la gama de enfoques y herramientas de programas que podrían aplicarse en las intervenciones. De este modo se logrará el mejor resultado posible, en lugar de dar lugar a una competencia interna entre diferentes unidades de la OIT. Debería alentarse el uso combinado y creativo de enfoques, porque de esta manera se obtendría el respaldo de las unidades en la sede, las cuales colaborarían en la prestación de apoyo técnico.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
EMPLOYMENT, DDG/P, Departamento de Alianzas y Apoyo a los Programas Exteriores (PARDEV), DDG/FOP	Alta	Inmediato	Baja

#### Recomendación 6

38. *Establecer un mecanismo que mida sistemáticamente ex post el impacto y la sostenibilidad de la labor realizada por la OIT en la esfera del trabajo juvenil en las fases iniciales (formulación política e institucional).* El impacto y la sostenibilidad de la labor de la OIT en materia de cooperación para el desarrollo, considerados desde la perspectiva de su influencia en las políticas y la reforma de las instituciones, sólo podrán evaluarse cuando haya transcurrido cierto tiempo. La OIT debería elaborar una lista de los proyectos que requieren

medidas de seguimiento de sus resultados y su sostenibilidad. El seguimiento debería realizarse cada año a través de una encuesta que incluya preguntas relativas a los resultados específicos a largo plazo previstos para cada proyecto.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
EMPLOYMENT, DDG/P, EVAL	Media	Junio de 2019	Media

### Recomendación 7

39. *Renovar el llamado a la acción, recalcar la importancia de la continuidad de las medidas, y actualizar sus mensajes para abordar cuestiones emergentes en el mercado de trabajo de los jóvenes y la necesidad de preparar a los jóvenes para el contexto de evolución del mercado de trabajo.* El mercado de trabajo evoluciona con tanta rapidez que ahora es necesario cuestionar y reconsiderar los supuestos que se tenían anteriormente con respecto al empleo juvenil. La posición de liderazgo de la OIT en este ámbito no está garantizada. Ahora la OIT necesita: seguir reforzando su base de conocimientos existente, replantear su estrategia sobre empleo juvenil para afrontar los retos actuales, y continuar dirigiendo el debate de forma incluso más enérgica sobre la mejor manera de asegurar que los jóvenes puedan acceder a un trabajo decente en el futuro. Puesto que el período de siete años de la estrategia de la OIT relativa al empleo juvenil finaliza en 2019, éste es el momento oportuno para que la Organización vuelva a comprometerse a una acción renovada en materia de empleo juvenil y se asegure de que esta responsabilidad cuenta con el respaldo de los recursos apropiados.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
EMPLOYMENT, DDG/P	Alta	Junio de 2019	Media

### Respuesta de la Oficina

40. La Oficina toma nota de las conclusiones de la evaluación independiente relativa a la estrategia y acción global de la OIT para mejorar las perspectivas de empleo para los jóvenes. Acoge con satisfacción las recomendaciones formuladas, ya que constituyen un asesoramiento útil para reforzar su respuesta ante el aumento de la demanda de apoyo por parte de los mandantes y, en última instancia, para renovar el *llamado a la acción* a fin de afrontar el reto persistente que plantea el empleo juvenil a nivel mundial. También valora positivamente que algunas de las consideraciones que figuran en el informe de evaluación se refieran a cuestiones organizacionales que trascienden el ámbito del empleo juvenil.

### Recomendación 1

41. La Oficina seguirá estudiando las cuestiones emergentes en los mercados de trabajo para los jóvenes. También intensificará sus esfuerzos para convertir los resultados de las investigaciones en orientaciones técnicas y herramientas de formación que permitan el diseño de proyectos y una aplicación a mayor escala, como se ha hecho con la elaboración de las «Herramientas para el trabajo juvenil» (actualmente en preparación).

### Recomendación 2

42. En cuanto a la calidad y equidad del empleo, es importante reiterar el ámbito de la labor que realiza la Oficina sobre estas cuestiones a través de investigaciones, actividades de

promoción a nivel mundial, asesoramiento en materia de políticas y provisión de formación, así como haciendo referencia al aspecto de la calidad de los puestos de trabajo en los debates internacionales: el Grupo de los Veinte (G-20), los países BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica), las Naciones Unidas, y la Unión Europea (UE). La Oficina tomará estas premisas como base y fortalecerá la colaboración interdepartamental con miras a reforzar su acción en materia de trabajo decente para los jóvenes, incluidos los grupos más desfavorecidos.

### **Recomendación 3**

43. La literatura internacional sigue siendo relativamente insuficiente en lo que respecta a la rentabilidad de los diversos tipos de intervenciones en materia de empleo juvenil. La Oficina colmará esta laguna desarrollando los trabajos que se han preparado anteriormente y realizando nuevas investigaciones específicas para tomar decisiones mejor fundamentadas. El resultado de dichas investigaciones se integrará en las herramientas y enfoques prácticos, como se ha indicado en la recomendación 1.

### **Recomendación 4**

44. De acuerdo con la recomendación formulada, la Oficina mantendrá y fortalecerá su diálogo con los jóvenes, entre otras cosas a través de los mandantes tripartitos y de las organizaciones dirigidas por jóvenes. Se emprenderán esfuerzos renovados para reflejar mejor las diversas necesidades y aspiraciones de los jóvenes en las estrategias y programas nacionales de empleo, inclusive en los compromisos internacionales. La plataforma de participación concebida por la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes también facilitará un diálogo más amplio con los jóvenes.

### **Recomendación 5**

45. La OIT ha venido promoviendo un enfoque holístico con respecto al empleo juvenil que abarca diversas áreas de especialización. En adelante, adoptará soluciones más integradas e innovadoras en materia de cooperación para el desarrollo adaptando sus modelos de intervención y las medidas de gestión de proyectos sobre la base de ejemplos de buenas prácticas.

### **Recomendación 6**

46. Se prestará una atención renovada a la evaluación *ex post* de los efectos a largo plazo de las intervenciones de la OIT. A este respecto, la Oficina ha adoptado recientemente algunas iniciativas, entre ellas el establecimiento de un Grupo de Tareas de Evaluación del Impacto adscrito al Departamento de Política de Empleo, y la formulación de metodologías para realizar un seguimiento de los progresos realizados con respecto a los indicadores de los ODS pertinentes para el empleo juvenil.

### **Recomendación 7**

47. La Oficina acoge con satisfacción esta recomendación. En consonancia con la iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo de la OIT, trabajará para adaptar su estrategia y mantener los esfuerzos de movilización de recursos con miras a una acción renovada en materia de empleo juvenil. La Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes también brinda oportunidades para aprovechar la labor de la OIT e influenciar la toma de decisiones en el marco de la Agenda 2030.

## Parte II. Evaluación independiente de las iniciativas de la OIT para el desarrollo de la capacidad (todos los mandantes) – 2010-2017

### Finalidad y alcance

48. En esta evaluación se examinó el apoyo brindado por la OIT al desarrollo de la capacidad de sus mandantes en el período comprendido entre 2010 y 2017. El desarrollo de la capacidad tiene por objeto fortalecer la capacidad sostenible de los mandantes para lograr sus objetivos, lo cual constituye una función esencial de la Organización. Se espera que las conclusiones de la evaluación sean utilizadas a la hora de diseñar la estrategia de desarrollo de la capacidad que se preconiza en el programa de trabajo para dar efecto a la resolución sobre el avance de la justicia social mediante el trabajo decente, de 2016, que debe presentarse al Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2019<sup>8</sup>. En la evaluación se analizaron las intervenciones efectuadas con la finalidad explícita de prestar servicios de desarrollo de la capacidad, ya sea como objetivo principal o como componente integrado importante, centrándose en lo que dichas intervenciones aportaron a los mandantes tripartitos. Así, se trató de definir el desarrollo de la capacidad y facilitar su puesta en práctica, a la vez como concepto de importancia estratégica y como requisito fundamental para alcanzar los objetivos estratégicos de la OIT.
49. Al ser de una función esencial de la OIT, el desarrollo de la capacidad de los mandantes es un aspecto que está integrado en todos los ámbitos temáticos y resultados de la Organización a nivel mundial, con inclusión de los programas regionales y de los programas por país. En la evaluación se utiliza la definición siguiente:
- i) el desarrollo de la capacidad consiste en dotar a las personas de conocimientos y competencias y en velar por que exista una estructura institucional adecuada que las respalde, y
  - ii) los cambios que se producen en la capacidad y el desempeño de los mandantes, como parte de un proceso institucional y sistémico, mejoran su trabajo en el área de las políticas, los programas y las iniciativas que contribuyen a alcanzar la meta del trabajo decente para todos.
50. En la evaluación se utilizó una combinación de métodos para recopilar datos e información: *a)* un análisis documental — con inclusión de una reseña — de una muestra de 40 evaluaciones de proyectos centrados en el desarrollo de la capacidad; *b)* encuestas para recopilar información en una muestra más amplia de funcionarios (331 respuestas) y mandantes (423 respuestas) de la OIT, y *c)* entrevistas y discusiones en grupo con mandantes tripartitos a nivel de los países, con el personal de la sede y de las oficinas exteriores (nueve países de cinco regiones) y con el personal y los beneficiarios del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (Centro de Turín)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Documento [GB.329/INS/3/1](#).

<sup>9</sup> Un total de 350 personas, 42 por ciento de las cuales eran mujeres.

## Conclusiones

### A. *Pertinencia*

51. En la evaluación se constató que, por lo general, las actividades de desarrollo de la capacidad impulsadas por la OIT guardan relación con las prioridades y necesidades de los mandantes. A menudo, estas actividades estaban supeditadas a iniciativas y proyectos específicos, pero no estaban vinculadas con el análisis y la comprensión de intervenciones más estratégicas, con una evaluación sistemática de las necesidades de los mandantes, con un estudio de las ventajas comparativas o con un marco estratégico de prioridades para satisfacer la demanda. La eficacia del fomento de la capacidad es máxima cuando las organizaciones pueden examinar su estrategia general y evaluar las necesidades de desarrollo que se derivan de ella. Realizar una selección adecuada es imprescindible a fin de evitar que los esfuerzos en este sentido se fragmenten y diluyan. Aun cuando en la OIT existen buenos ejemplos de evaluaciones de las necesidades, todo indica que, en general, estas evaluaciones se limitaron a proyectos concretos y no se llevaron a cabo sistemáticamente como base para la planificación y la ejecución de intervenciones y planes estratégicos de desarrollo de la capacidad.
52. Una de las conclusiones de la evaluación fue que entre las partes interesadas existe una fuerte tendencia a equiparar el desarrollo de la capacidad con la formación individual, lo cual suele asociarse a las prestaciones que puede ofrecer el Centro de Turín. Por el contrario, se prestó menos atención a los niveles de fomento de la capacidad en los planos institucional y sistémico. Ahora bien, en el análisis de proyectos concretos se incluyeron por lo general los tres niveles de desarrollo de la capacidad (formación individual, desarrollo institucional y promoción de políticas o intervenciones en la materia), lo que indica que sí existen una comprensión y un enfoque globales del concepto.
53. La igualdad de género y la discriminación basada en la desigualdad son aspectos que están presentes en la mayoría de las intervenciones de la OIT, aunque no siempre de forma significativa. Aunque existe la voluntad de integrar la igualdad de género en las actividades de fomento de la capacidad, su aplicación es dispar. Además, los mandantes podrían intensificar sus esfuerzos por promover el papel y la participación de las mujeres en puestos directivos, por ejemplo mediante la creación de itinerarios de progresión profesional que ofrezcan formación y orientación en los puestos de ingreso y de nivel medio.

### B. *Coherencia*

54. El fomento de la capacidad se considera un componente fundamental del Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015 de la OIT, y también es uno de los cuatro elementos principales de la Estrategia de cooperación para el desarrollo de la OIT para 2015-2017. En anteriores documentos de política sobre cooperación técnica se expusieron en líneas generales los elementos de una estrategia de desarrollo de la capacidad centrada en las etapas de apoyo institucional, pero estos elementos no se ejecutaron completamente y tampoco se informó al respecto. En resumen, no existe una estrategia específica en la que se tenga en cuenta la cuestión del desarrollo de la capacidad en el conjunto del marco y los recursos basados en los resultados y en la que se prevean definiciones conceptuales y operacionales para la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación.
55. Considerado como un medio de acción, el desarrollo de la capacidad ocupa un lugar destacado en los marcos de políticas y de resultados del Programa y Presupuesto; por ello, la OIT ha creado una amplia gama de herramientas e instrumentos a fin de prestar apoyo a dicho cometido y de materializarlo. Actualmente, el enfoque general es de índole más puntual que estratégica, si bien algunos resultados cuentan con una base estratégica. Hay conciencia de que todos los mandantes necesitan desarrollar su capacidad y que se les

faciliten algunas pautas a la hora de diseñar el proceso, pero no siempre es fácil percibir la forma en que esta medida de apoyo incrementará su eficacia en los ámbitos del diálogo social y de las capacidades nacionales necesarias para la formulación y la ejecución de políticas. Por consiguiente, al abordar esta cuestión se debería comenzar por aclarar con precisión cómo se articula el desarrollo de la capacidad de los mandantes, de qué manera este aspecto contribuye a la consecución de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT y los objetivos de desarrollo de los países, y cómo se lograrán y evaluarán los resultados.

56. El fortalecimiento del tripartismo y el diálogo social entre los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores se expresó claramente en los tres programas y presupuestos correspondientes al período de 2010 a 2015, en los cuales se establecieron resultados independientes en materia de políticas. Sin embargo, éste no fue el caso en el Programa y Presupuesto para 2016-2017, donde el diálogo social y el tripartismo figuraban únicamente como un eje de política transversal, con la consiguiente pérdida de visibilidad en el conjunto de la Organización y como esfera de resultados.
57. El Centro de Turín es ante todo un centro internacional de formación que brinda capacitación de alta calidad al personal de los mandantes de la OIT; su oferta se dirige principalmente a los participantes de los mandantes tripartitos, pero también a los funcionarios de la OIT. En la evaluación se constató que, si bien el Centro es un proveedor importante de servicios de desarrollo de la capacidad para la Organización, no es el único ni el principal proveedor, y tampoco se considera, de hecho, que pueda acometer por sí solo esta tarea.

### **C. Eficacia**

58. Los resultados del Programa y Presupuesto comunicados en lo que concierne a los indicadores del desarrollo de la capacidad (resultados en materia de políticas relativos a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, el diálogo social, las normas internacionales del trabajo, la protección social y la promoción eficaz del trabajo decente) mostraron que en el 70 por ciento de los casos se habían cumplido o superado las metas correspondientes a los tres bienios. En la medida en que estos indicadores reflejan el alcance de los esfuerzos de la OIT para fortalecer la capacidad, se considera que el resultado fue satisfactorio.
59. La conclusión global de las evaluaciones, los informes anuales y las entrevistas en los países confirman que por lo general los proyectos y programas son eficaces a la hora de desarrollar determinados aspectos de la capacidad; sin embargo, no siempre está claro que las actividades de desarrollo de la capacidad se inscriban en un panorama más amplio, concebido para alcanzar los objetivos estratégicos de la OIT.

### **D. Eficiencia**

60. En las memorias sobre la aplicación del programa no es posible hacer un seguimiento exhaustivo de los recursos que la OIT asigna al desarrollo de la capacidad. La falta de datos sobre los recursos financieros hace que sea prácticamente imposible evaluar en qué medida la Organización da prioridad a esta cuestión de forma general; se desconoce, pues, si se ha producido un aumento o una disminución a lo largo del tiempo, y dónde se ubica el enfoque estratégico en relación con el marco de resultados. A juzgar por los datos disponibles, los resultados e indicadores relacionados con la capacidad atraen una mayor proporción de fondos de la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO) (9 por ciento frente a 6 por ciento). En general, la asignación de fondos de Cooperación Técnica con cargo al Presupuesto Ordinario (CTPO) a los resultados seleccionados es también mayor, lo que deja entrever la existencia de una correlación entre el grado de autoridad de la OIT en cuanto a la asignación de fondos y la importancia que se atribuye al desarrollo de la capacidad.

61. El fomento de la capacidad es una cuestión transversal, pero la responsabilidad al respecto no está claramente delimitada en el marco de la estructura institucional de la OIT, excepto en lo que atañe a los interlocutores sociales, es decir, la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV). En la OIT no existe una entidad que sea responsable de coordinar el desarrollo de la capacidad de los organismos gubernamentales en lo relativo a la formulación de políticas, la gestión de conocimientos, el apoyo a la implementación, el asesoramiento y la supervisión.

## **E. Sostenibilidad**

62. La sostenibilidad de los resultados y las repercusiones de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP), así como la sostenibilidad financiera de las intervenciones, son cuestiones que suscitan gran inquietud entre el personal de la OIT y los mandantes tripartitos. La pregunta clave es en qué medida la OIT ha contribuido a fortalecer de forma sostenida la capacidad para promover políticas e impulsar cambios institucionales sistémicos. Para lograr la sostenibilidad, el desarrollo de la capacidad debe incorporarse en los programas y proyectos, de modo que el grado de compromiso de los mandantes sea suficiente para que refuercen su propia capacidad, en el contexto de una estrategia más amplia de desarrollo institucional.

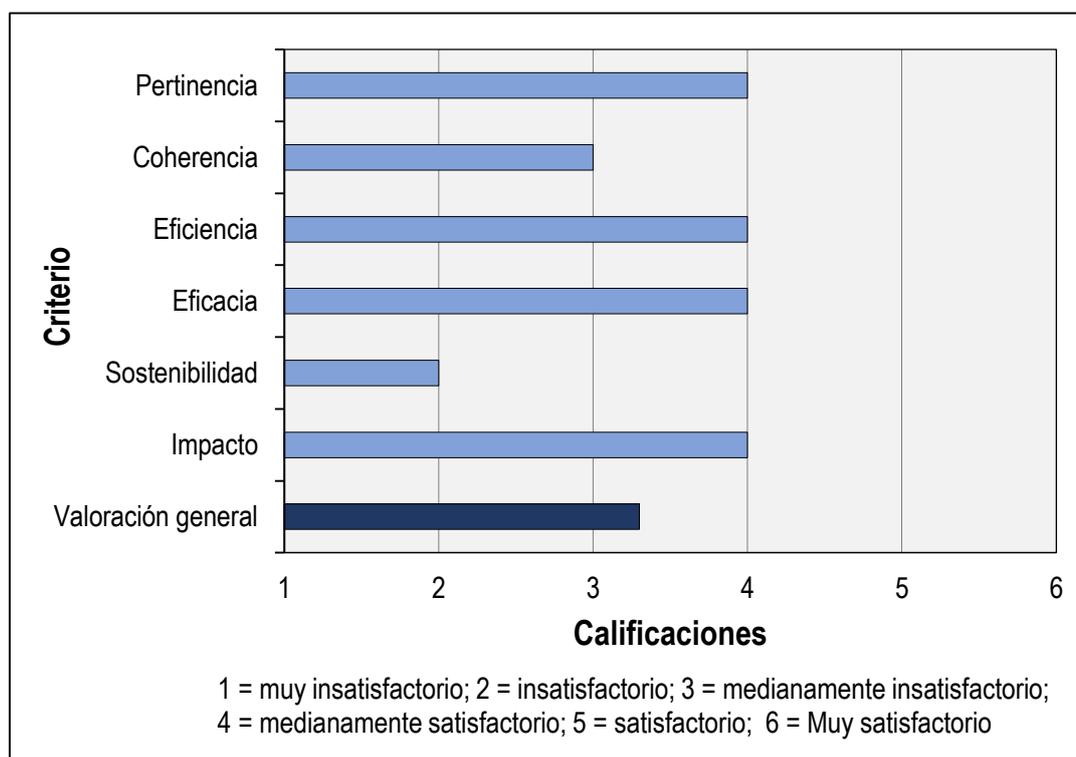
## **F. Impacto**

63. La mayoría de los resultados del Programa y Presupuesto que figuran en la memoria bienal sobre la aplicación del programa se centraron en actividades y productos. Hay pocos — o no hay — datos fiables e informes sistemáticos sobre los cambios que se han podido producir a nivel de la capacidad y, en última instancia, del desempeño y de los efectos a largo plazo. No obstante, existe cada vez mayor conciencia de la necesidad de concentrarse en los logros a nivel de los resultados (cambios en el plano de los conocimientos, las actitudes y el comportamiento) y de recopilar información más sistemática sobre las repercusiones a largo plazo, sin olvidar la cuestión de la promoción y el fortalecimiento de la capacidad.
64. Los logros a nivel individual (fortalecimiento de la capacidad individual mediante la formación) se miden principalmente a nivel de los productos (por ejemplo, el número de personas formadas). Existen ejemplos — si bien pocos se sustentan en datos fácticos — de acciones de seguimiento sistemático y pormenorizado de los resultados a nivel institucional. El seguimiento puede incluir las actividades siguientes: valoración de la utilización de los conocimientos adquiridos por los participantes; mejoras aportadas a su trabajo como resultado de la formación, y modo en que ésta ha contribuido a un programa más amplio de desarrollo de la capacidad en sus organizaciones.
65. La memoria sobre la aplicación del programa proporciona información sobre algunos indicadores de los resultados en materia de políticas referentes al desarrollo de la capacidad, centrándose en el número de países que han logrado objetivos en este sentido. Ahora bien, estas cifras, basadas en resultados agregados, ocultan una amplia gama de actividades destinadas a diferentes propósitos y ofrecen pocos datos en cuanto a la pertinencia, el realismo, la calidad y el desempeño del desarrollo de la capacidad en un contexto nacional (a nivel de sistema). Las memorias no proporcionan una descripción de la medida en que las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los gobiernos se han fortalecido a nivel de país.

## Valoración general

66. En las evaluaciones de alto nivel se atribuye una puntuación a cada uno de los criterios utilizados. No se trata de proporcionar una puntuación global de la labor de desarrollo de la capacidad de la OIT, sino que el objetivo es resaltar las áreas en que las evaluaciones detectaron fortalezas y debilidades. La puntuación otorgada en la evaluación que figura a continuación refleja el nivel de desempeño identificado, si bien se advierte de que, en lo que respecta a ciertos criterios, se atribuyó una puntuación inferior debido a la falta de datos coherentes.

Gráfico 2. Calificación general de la evaluación por criterio – desarrollo de la capacidad



## Conclusiones y enseñanzas extraídas

67. Los mandantes de la OIT se benefician claramente de las actividades de desarrollo de la capacidad y el apoyo brindado por la Oficina responde de manera general a sus prioridades y necesidades. Dicho esto, muchas de las actividades están diseñadas para facilitar el logro de objetivos específicos de un proyecto, como la creación de un equipo de inspección del trabajo, la promoción de las normas internacionales del trabajo o la mejora de la productividad. A veces se presta apoyo para desarrollar las competencias de los mandantes a fin de que puedan participar de manera eficaz en los procesos de diálogo social, pero este apoyo es más limitado. Las iniciativas de desarrollo de la capacidad no siempre se basan en la valoración sistemática de las necesidades, sino que suelen equipararse con la formación individual de las personas. Existen dificultades para integrar las prioridades en materia de fomento de la capacidad en otras prioridades de naturaleza más amplia, así como en gran parte de las actividades de cooperación para el desarrollo que los donantes desean financiar. El seguimiento y la evaluación de los resultados y repercusiones en relación con el fomento de la capacidad son limitados, por lo que no siempre es fácil comprobar si el desarrollo personal ha contribuido al desarrollo institucional, o si las competencias y los conocimientos recién adquiridos por los funcionarios se mantendrán cuando éstos dejen sus puestos. En los casos en que hay una evaluación sistemática y una respuesta estratégica, los hechos corroboran que las actividades de desarrollo de la capacidad se mantienen con mayor eficacia. El fomento de la capacidad en general y la formación que ofrece

el Centro de Turín en particular son muy valoradas por los beneficiarios, pero no siempre es fácil percibir cómo se mantendrá el desarrollo personal y cuál será la contribución al desarrollo institucional cuando el funcionario deje la Organización.

68. En los casos en que se hace un seguimiento del desarrollo de la capacidad hay una tendencia a centrarse en las actividades y los productos. Puede que ello sea consecuencia tanto de la concepción deficiente de los marcos lógicos de los proyectos como de la idea de que estos tipos de resultados son difíciles de medir. Aparentemente, la OIT está destinando una cantidad considerable de fondos al desarrollo de la capacidad, pero el sistema de seguimiento financiero no permite agregar y analizar fácilmente tales fondos, lo que, a su vez, hace difícil evaluar si se logra una buena relación calidad-inversión.
69. La cuestión del desarrollo de la capacidad ha sido examinada pormenorizadamente en múltiples ocasiones y su importancia ha sido claramente expuesta. Pese a ello, todavía no existe una estrategia general para orientar las actividades de la OIT al respecto. La resolución relativa a la cooperación eficaz de la OIT para el desarrollo en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptada recientemente por la Conferencia Internacional del Trabajo, prevé, entre otras cosas, que se preste una «[m]ayor atención al fomento de la capacidad». Si bien la OIT cuenta con estrategias explícitas de desarrollo de la capacidad en algunas áreas técnicas (como la protección social), debería idealmente crear una estrategia para abarcar el desarrollo de la capacidad orientado a los mandantes en su totalidad.
70. La evaluación puso de manifiesto diversos ámbitos de los que se habían extraído enseñanzas, tales como: la necesidad de recibir un apoyo integral y coherente y contar con la presencia continua de la OIT; la importancia de evaluar y analizar las necesidades y limitaciones en materia de capacidad en un contexto más amplio, por ejemplo el entorno político, económico y social general y el contexto institucional de los mandantes; el desarrollo de la capacidad a la vez como medio y como finalidad de los resultados de la OIT; los enfoques específicos requeridos para medir y evaluar el desarrollo de la capacidad, y la importancia de tener en cuenta los vínculos y las alianzas a fin de posicionar el esfuerzo particular de la OIT de manera que queden patentes sus atribuciones.

## Recomendaciones

### Recomendación 1

71. *El desarrollo de la capacidad se debería considerar como una esfera de resultados diferenciada en el marco de los resultados en materia de políticas del Programa y Presupuesto de la OIT, sobre cuya base sea posible planificar y evaluar el diálogo social y el desarrollo de la capacidad para cada grupo de mandantes y presentar informes al respecto.* El diálogo social se basa en el desarrollo de la capacidad de los tres Grupos de mandantes, pero actualmente este aspecto se diluye entre varios resultados, por lo que el fortalecimiento de la capacidad de los mandantes para participar de manera eficaz en el diálogo social parece ahora menos importante en comparación con otras actividades.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
CABINET, Departamento de Programación y Gestión Estratégicas (PROGRAM), DDG/P	Alta	En el marco del nuevo Programa y Presupuesto para 2020-2021 y del próximo ciclo de planificación estratégica	Dentro de los recursos existentes, pero con repercusiones en la asignación de recursos

## Recomendación 2

72. *La OIT debería asegurarse de que la estrategia consolidada de desarrollo de la capacidad que se preconizó en el programa de trabajo para dar efecto a la resolución sobre el avance de la justicia social mediante el trabajo decente, adoptada en 2016, aporte definiciones conceptuales y operacionales para la planificación, la implementación, el seguimiento y la evaluación del fortalecimiento de la capacidad, también como resultados específicos en el marco de todos los resultados en materia de políticas. En la estrategia se deberían contemplar cuestiones tales como: la constitución de alianzas para el desarrollo de la capacidad sobre la base del papel específico de la OIT, prestando atención prioritaria a su réplica y ampliación; la búsqueda y consolidación de modelos y enfoques que puedan contribuir (o hayan contribuido) al fortalecimiento de la capacidad sostenida, y la búsqueda de medios para seguir y medir las actividades de desarrollo de la capacidad mediante un enfoque gradual, basándose en la capacidad desarrollada previamente.*

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
DDG/FOP y DDG/P, en coordinación con ACTRAV y ACT/EMP, y con la participación de otras unidades, según proceda	Alta	A más tardar en 2019	Dentro de los recursos existentes

## Recomendación 3

73. *Se deberían utilizar los instrumentos y herramientas requeridos para apoyar la aplicación de la estrategia de desarrollo de la capacidad. Este apoyo debería comprender, entre otras iniciativas: la formulación de directrices e instrucciones para asegurar que el desarrollo de la capacidad se incluya en todos los programas; la elaboración de herramientas prácticas y orientaciones sobre el fortalecimiento de la capacidad para poner en práctica e impulsar programas a nivel nacional, basándose en las orientaciones existentes (si bien actualizadas y completadas, según proceda); la asignación específica de fondos al fomento de la capacidad, en particular para el fortalecimiento de las organizaciones de mandantes, y la adopción de medidas de respaldo y seguimiento por parte del equipo de dirección a fin de consolidar el enfoque en el desarrollo de la capacidad en el seno de la Organización.*

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
DDG/FOP, Director General Adjunto de Gestión y Reforma (DDG/MR), DDG/P, ACTRAV y ACT/EMP; otras unidades, según proceda	Alta (de conformidad con la estrategia de desarrollo)	2019-2020	Limitada, pero iniciativa estratégica fundamental

## Recomendación 4

74. *Al planificar el desarrollo de la capacidad se debería conceder claramente prioridad a las intervenciones más estratégicas basadas en la evaluación sistemática de las necesidades, el análisis de la ventaja comparativa de la OIT, la selectividad estratégica a nivel de país y los recursos disponibles, así como en la consulta periódica y la estrecha cooperación con las principales organizaciones externas que prestan apoyo en materia de desarrollo de la capacidad. Todo ello debería ponerse en relación con la labor sobre tipologías de países y sobre una cartera de modelos de intervención, según se destaca en las evaluaciones independientes de la OIT sobre la cooperación técnica y las actividades y estructura en el terreno.*

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
DDG/FOP, DDG/POL, DDG/MR, ACTRAV y ACT/EMP; otras unidades, según proceda	Alta (vinculada a la estrategia sobre desarrollo de la capacidad)	2019-2020	Recursos limitados

### Recomendación 5

75. La OIT debería designar a un responsable y una red de puntos focales para el desarrollo de la capacidad que abarque a todos los mandantes (incluidos los organismos gubernamentales), sobre la base de las funciones actuales de ACTRAV y ACT/EMP y del papel de los puntos focales temáticos en los departamentos de la Cartera de Políticas y en las regiones. Se trataría de una red especializada en la que se definirían las respectivas funciones, responsabilidades y obligaciones de rendición de cuentas en relación con la aplicación de la estrategia de desarrollo de la capacidad, con el fin de que el proceso de fortalecimiento de la capacidad sea más sistemático y esté mejor coordinado y orientado a los grupos de mandantes y los ámbitos de trabajo respectivos.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
DDG/POL, DDG/FOP, ACTRAV, ACT/EMP, oficinas regionales	Media (de conformidad con la estrategia)	A más tardar en 2020 (de conformidad con la aplicación de la estrategia)	Limitada, si bien por determinar

### Recomendación 6

76. El apoyo financiero destinado al desarrollo de la capacidad debería calcularse y medirse en función de los diferentes tipos y categorías de actividades de desarrollo de la capacidad que han de incluirse en el marco basado en los resultados y los sistemas de seguimiento y presentación de informes de la OIT. Las tareas en curso del grupo de trabajo interno de la OIT sobre gestión basada en los resultados en relación con el presupuesto estratégico constituirían un marco idóneo para ello; disponer de dicha información permitiría incrementar la eficiencia y la eficacia del desarrollo de la capacidad en sintonía con las prioridades y necesidades establecidas.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
PROGRAM, FINANCE, PARDEV	Media (si bien en relación con la estrategia)	Según las tareas del grupo de trabajo sobre gestión basada en los resultados	Limitada y excepcional con el fin de revisar el sistema

### Recomendación 7

77. El seguimiento del desarrollo de la capacidad debería combinar más explícitamente indicadores cualitativos y cuantitativos, y comprender: a) evaluaciones y análisis descriptivos, y b) indicadores cuantitativos que sean mensurables. Estos indicadores deberían crearse dentro de la estrategia de desarrollo de la capacidad e incluirse en el marco de resultados de la OIT (de conformidad con la aplicación de la recomendación 1).

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
PROGRAM, DDG/FOP, DDG/MR, DDG/POL, oficinas regionales	Media (de conformidad con la estrategia)	A más tardar en 2020 (de conformidad con la aplicación de la estrategia)	Limitada

### Recomendación 8

78. *En las evaluaciones se deberían examinar de manera más explícita las intervenciones y los niveles de desarrollo de la capacidad, también en cuanto al impacto. Se procedería en los niveles siguientes: a) efectos a medio y largo plazo de la capacitación individual; b) evaluaciones y diagnóstico institucionales del fortalecimiento de los mandantes, y c) promoción y formulación de políticas a nivel nacional, regional y mundial. Para ello, sería necesario crear e integrar indicadores y marcos de medición pertinentes a fin de evaluar el desarrollo de la capacidad en los proyectos y marcos programáticos de la OIT.*

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
EVAL, PROGRAM, PARDEV	Media (de conformidad con la estrategia)	A más tardar en 2020 (de conformidad con la aplicación de la estrategia)	Limitada, pero deberá formar parte de los programas y proyectos

### Recomendación 9

79. *Debería alentarse al Centro Internacional de Formación de Turín a: a) servir de laboratorio mundial para la innovación y la puesta a prueba de intervenciones en materia de desarrollo de la capacidad y creación de programas de estudios, y b) ampliar y aumentar su oferta mediante la prestación de apoyo a las instituciones nacionales y regionales de formación. Se debería impulsar el recurso a programas de formación a través de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, por ejemplo mediante iniciativas de capacitación, intercambio y tutoría entre homólogos en los acuerdos de hermanamiento; ello vendría a complementar el actual modelo de formación mundial en el que participa el Centro de Turín. La adopción de un enfoque claro para seguir de cerca a los beneficiarios con el fin de documentar su contribución a los resultados de la OIT en materia de desarrollo de la capacidad constituiría un elemento útil en el proceso de medición y presentación de informes de la Oficina en esta materia.*

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
Centro de Turín, unidades pertinentes de la OIT	Media	Próximo ciclo de planificación estratégica del Centro de Turín	Por determinar

### Respuesta de la Oficina

80. La Oficina acoge con satisfacción las conclusiones de la evaluación y toma debida nota de sus recomendaciones. Estas coinciden con diversas iniciativas de la OIT que tienen por objeto mejorar su capacidad general para responder a las necesidades de los mandantes y adaptarse a los distintos cambios derivados de la reforma de las Naciones Unidas. Entre ellas se incluye el seguimiento de la Resolución 72/279 de la Asamblea General de las Naciones

Unidas, así como de las resoluciones de la OIT sobre la cooperación eficaz para el desarrollo y sobre el diálogo social y el tripartismo, ambas adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2018. Las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación también serán de utilidad para la serie de exámenes internos relacionados con la mejora de la transparencia y la gestión basada en los resultados.

81. El desarrollo de la capacidad se integrará en todas las actividades de la OIT. La Oficina reconoce la necesidad de potenciar la participación de ACTRAV y ACT/EMP en las diversas etapas de la estrategia de desarrollo de la capacidad.

### **Recomendación 1**

82. Tomando nota de la primera recomendación, la Oficina ha optado por impulsar el desarrollo de la capacidad como un medio de acción para lograr resultados sostenibles que contribuyan a alcanzar los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, en lugar de tratarla como una esfera de resultados separada que se limite a promover el diálogo social. La revisión del marco de resultados para el período 2020-2021 proporcionará una oportunidad para integrar mejor las iniciativas de desarrollo de la capacidad en los resultados en materia de políticas, teniendo en cuenta la discusión sobre la iniciativa relativa al futuro del trabajo que tendrá lugar en la reunión de la Conferencia de junio de 2019.

### **Recomendaciones 2 a 4**

83. La Oficina suscribe plenamente las recomendaciones 2 a 4, que se examinarán en el contexto de la actual iniciativa orientada a mejorar la gestión basada en los resultados y reforzar la estrategia consolidada de desarrollo de la capacidad. Con arreglo a la recomendación 4, la planificación del desarrollo de la capacidad se mantendrá centrada en prestar un apoyo basado en la demanda que fomente una mayor apropiación y una mayor pertinencia en los países.

### **Recomendación 5**

84. La Oficina está de acuerdo con la recomendación 5 relativa a la adopción de un enfoque más focalizado y sistemático para abordar el fortalecimiento de la capacidad de los mandantes tripartitos. Sin embargo, el desarrollo de la capacidad es una parte integral de todos los ámbitos de actividad de la OIT, y nada permite pensar que la creación de una red adicional de puntos focales vaya a agregar un valor particular a la puesta en práctica de este aspecto temático.

### **Recomendaciones 6 a 7**

85. La Oficina reconoce la importancia de calcular los costos y medir los esfuerzos de desarrollo de la capacidad señalada en las recomendaciones 6 y 7. Este aspecto será abordado en la iniciativa sobre la gestión basada en los resultados y también en el contexto de la intensificación de los esfuerzos para que la OIT dé cumplimiento a las iniciativas internacionales sobre transparencia. Las mejoras que se introduzcan se deberán ajustar a la viabilidad técnica en función de los recursos disponibles para los actuales sistemas de seguimiento y presentación de informes.

### **Recomendación 8**

86. La Oficina está de acuerdo con la necesidad de evaluar más específicamente el desarrollo de la capacidad. Esto requerirá una mejor integración de esta cuestión en todas las etapas del

marco general de resultados de la OIT, que se abordará como parte de la estrategia más amplia de desarrollo de la capacidad. La evaluación de los efectos a medio y largo plazo del fomento de la capacidad requeriría tener acceso a los fondos de evaluación posterior a los proyectos y realizar un examen de la política de evaluación del Centro de Turín.

### **Recomendación 9**

87. Por último, la Oficina valora la importancia de incrementar las inversiones en innovación y de poner a prueba las iniciativas de desarrollo de la capacidad y la elaboración de planes de estudio en el Centro de Turín. Esta cuestión se señalará a la atención del Consejo del Centro para que proceda a su examen.

## **Parte III. Evaluación independiente del programa de trabajo de la OIT en el Líbano y Jordania en relación con el trabajo decente y la respuesta a la crisis de los refugiados sirios 2014-2018**

### **Finalidad y alcance**

88. En esta evaluación se examinó la labor de la OIT durante el período 2014-2018 en el Líbano y Jordania, dos países que han experimentado una afluencia de refugiados sin precedentes, como consecuencia de una de las emergencias humanitarias más complejas y prolongadas de los tiempos modernos.
89. En Jordania, la OIT realiza su labor mediante un PTDP. En el Líbano, la OIT y sus interlocutores tripartitos firmaron un PTDP en mayo de 2018. Durante el período examinado se invirtieron un total de 56,24 millones de dólares de los Estados Unidos en fondos externos para apoyar 58 proyectos y los servicios de 66 funcionarios en el Líbano (incluido el personal de la oficina regional (OR)) y 34 funcionarios en Jordania.
90. En un esfuerzo por garantizar la validez y la fiabilidad de las conclusiones, éstas se verificaron empleando múltiples métodos y fuentes. Se recogieron datos mediante un estudio documental basado en más de 120 documentos, dos estudios de casos por país, misiones a Líbano y Jordania, y una visita a la sede de la OIT. Se entrevistó a un total de 133 personas.

### **Conclusiones**

#### **A. Pertinencia**

91. Las intervenciones de la OIT en Jordania y el Líbano estaban en conformidad con el Plan Estratégico y el Programa y Presupuesto de la OIT para el bienio 2014-2015, que constituían dos prioridades fundamentales de ese período. Durante el período 2016-2017 la OIT estaba haciendo la transición de un marco de 19 resultados a uno de 10 resultados. A raíz de esto, las intervenciones de la OIT en Jordania y el Líbano estaban algo menos armonizadas con el Plan Estratégico y el Programa y Presupuesto para el bienio 2016-2017. Por lo general, las intervenciones de la OIT en el Líbano y Jordania están en conformidad con los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).
92. El Líbano y Jordania se encuentran en dos etapas muy diferentes de la aplicación de sus PTDP. Recientemente, el Líbano firmó su primer PTDP, mientras que Jordania acaba de

finalizar su tercero. La elaboración del nuevo PTDP de Jordania para 2018-2022 comenzó en agosto de 2017 y se desarrolló a través de un proceso participativo en el que colaboraron los mandantes tripartitos de la OIT. Sin embargo, las entrevistas parecen indicar que podía haber habido una mayor participación de los interlocutores nacionales.

93. La crisis de los refugiados de Siria provocó un choque importante en el mercado de trabajo tanto en el Líbano como en Jordania. Afrontar los desafíos laborales de las crisis de refugiados forma parte del mandato fundamental de la OIT, el cual se ha visto recientemente reforzado por la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205). La respuesta de Jordania a la crisis de los refugiados sirios se integró adecuadamente en el PTDP. La labor de la OIT en el PTDP para el Líbano es un logro digno de mención. El reto al que se enfrentaba la OIT, particularmente en el Líbano, era el de apoyar a los gobiernos y a los interlocutores sociales para que emprendieran políticas y programas que abordaran la crisis de los refugiados sirios y, al mismo tiempo, incluyeran las necesidades de los mandantes nacionales.
94. En 2013, la OIT realizó una evaluación independiente de los PTDP de la OIT en el Líbano, Jordania y el territorio palestino ocupado. La evaluación de 2013 reveló que la OIT estaba respondiendo con lentitud a la crisis de los refugiados sirios. Esta evaluación exploró en mayor profundidad dicha conclusión. Demostró que el lento arranque se debió a diversos factores que tenían que ver con la falta de unas orientaciones claras y contextualizadas (hasta la adopción de los «principios rectores»<sup>10</sup> en julio de 2016 y de la Recomendación núm. 205 en junio de 2017), los procesos administrativos de la OIT, el entorno político y la discrepancia entre la financiación «humanitaria» de los donantes y el posicionamiento de la OIT como asociado para el desarrollo «basado en los derechos» (normativo). A lo largo de estos dos bienios, la OIT fue creando el impulso necesario para aplicar un enfoque que buscaba apoyar la creación de empleo sostenible, la labor normativa y una protección social inclusiva tanto para los refugiados como para los trabajadores nacionales. La amplia cartera de proyectos extrapresupuestarios de cooperación para el desarrollo establecidos con el fin de dar respuesta a la crisis de los refugiados sirios agravó el desafío, pero ofreció también oportunidades para encontrar el equilibrio adecuado entre ambos enfoques.

## **B. Coherencia**

95. Existen datos empíricos que demuestran que las intervenciones de la OIT en el Líbano y Jordania han sido diseñadas para dar respuesta a desafíos reales del mercado de trabajo. No obstante, a veces carecen de una teoría del cambio coherente y explícita y de un análisis completo de los riesgos y supuestos. La falta de una teoría del cambio puede haber generado muchas expectativas entre las diversas partes interesadas. Esta falta de una visión común afectó la percepción que tenían los mandantes nacionales acerca de la pertinencia; la eficiencia (es posible, por ejemplo, que no todos persiguieran los mismos objetivos); la eficacia (por ejemplo, si hubieran trabajado juntos, habrían conseguido más); y la sostenibilidad.

## **C. Eficacia**

96. Por lo general, la OIT goza del respeto y la confianza de ambos países, pero globalmente sus programas no son del todo eficaces.

<sup>10</sup> OIT: *Principios rectores sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo*, adoptado por la Reunión técnica tripartita sobre el acceso al mercado de trabajo de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza (Ginebra, 2016).

97. En lo relativo a la gestión basada en los resultados, en la medida de lo posible, el equipo de evaluación valoró los resultados obtenidos con respecto a cada resultado estratégico y a cada resultado de programa por país en ambos Estados. En el Líbano, la OIT prestó apoyo al Congreso Fundacional del Sindicato de Trabajadores Domésticos; recopiló estadísticas sobre el mercado de trabajo para orientar la toma de decisiones; proporcionó asesoramiento sobre políticas en materia de creación de empleo y desarrollo de las competencias; y participó en los esfuerzos para eliminar el trabajo infantil. La eficacia no ha sido tan clara en el caso de la creación de empleo y de diálogo social. A pesar de los esfuerzos de promoción, fue difícil llevar a cabo la labor de asesoramiento en materia de políticas debido al difícil contexto político.
98. En Jordania la OIT adelantó la labor relacionada con el empleo y la protección social, dando especial atención a los refugiados, en particular a los migrantes y al trabajo infantil. La eficacia no fue muy clara en el caso de la prevención de la discriminación, incluyendo la discriminación de género, la formulación de políticas de migración equitativas, la mejora de las condiciones de trabajo, la educación del espíritu empresarial entre los jóvenes y la promoción del diálogo social.
99. La evaluación tuvo en cuenta los esfuerzos realizados por la OIT para asegurar que las consideraciones de género se tuvieran en cuenta en su programación. Sin embargo, la OIT todavía puede mejorar la incorporación de la perspectiva de género en el Líbano y Jordania para asegurarse de que es sistemática y de que tanto los hombres como las mujeres tienen igualdad de oportunidades para participar en sus proyectos y beneficiarse de ellos.
100. Se consideró que la asignación de un especialista en equipos de apoyo técnico sobre trabajo decente (ETD) a Jordania era una forma innovadora y eficaz de aumentar la presencia de la OIT en un país en el que la Organización no es residente. Sin embargo, el estatus de la OIT en Jordania sigue causando dificultades, en particular para la obtención de fondos, los procedimientos de contratación y el reparto de los gastos de oficina entre los proyectos de cooperación para el desarrollo. La oficina de proyectos de la OIT en Ammán contó con un apoyo adecuado de la oficina regional pero sigue necesitando mayor apoyo del ETD para los Estados árabes.
101. El seguimiento, la presentación de informes y la autoevaluación no se realizan de forma sistemática en los países evaluados, con lo cual se pierde la oportunidad de que los proyectos evalúen sus progresos y optimicen su aprendizaje y sus resultados. Pocas veces se llevan a cabo autoevaluaciones de pequeños proyectos (de menos de 500 000 dólares de los Estados Unidos) y, cuando se realizan, no se presentan de forma sistemática para su inclusión en la base de datos central de la Oficina de Evaluación (*i-eval Discovery*).

#### **D. Eficiencia**

102. Tanto en el Líbano como en Jordania, el análisis de los datos financieros indica que la mayor proporción de los fondos proviene de los recursos extrapresupuestarios destinados a financiar actividades de cooperación técnica (un promedio del 80 por ciento) y la proporción menor proviene de la CTPO (un promedio del 3 por ciento).
103. Se observó que, en el Líbano, la CSPO aumentó en un 21 por ciento entre los dos bienios <sup>11</sup>, la CTPO aumentó en un 11 por ciento y la cooperación técnica con cargo a recursos

<sup>11</sup> La CSPO se utilizó para financiar un proyecto de desarrollo rural destinado tanto a los sirios como a las comunidades de acogida. Gracias a este proyecto, la OIT pudo posicionarse como un actor clave en la respuesta a la crisis de los refugiados sirios. En última instancia, esto le permitió participar en mayor medida en la respuesta a la misma.

extrapresupuestarios aumentó en un 219 por ciento. Se observó que, en Jordania, la CSPO disminuyó en un 15 por ciento, la CTPO disminuyó en un 14 por ciento y la cooperación técnica con cargo a recursos extrapresupuestarios aumentó en un 214 por ciento. El aumento de los fondos con cargo a recursos extrapresupuestarios puede atribuirse en parte a la Conferencia de Donantes para Siria que tuvo lugar en Londres, en 2016, en la que los donantes prometieron su apoyo a la República Árabe Siria y a la región. Uno de los resultados de la conferencia fue la formulación de un plan de atención a los refugiados conocido como el Pacto de Jordania, para el que la OIT estableció un sólido programa de apoyo, que se menciona más abajo (párrafo 131).

104. Al evaluarse en qué medida la Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes (OR-Estados Árabes) había realizado sus actividades de acuerdo con las líneas presupuestarias aprobadas, se detectaron fluctuaciones en la proporción de tasas de ejecución del Líbano y una buena tasa de absorción en Jordania. Las fluctuaciones de los coeficientes de las tasas de ejecución en el Líbano pueden atribuirse a retrasos en la ejecución de dos importantes proyectos en el país, a causa del difícil contexto político.
105. Hay ejemplos de sinergias dentro del programa de la OIT y también con la labor de otros organismos que trabajan en estos países, entre los que se encuentran organismos asociados de las Naciones Unidas, gobiernos nacionales, municipios locales y sindicatos. Sin embargo, en general, había poca coordinación entre las iniciativas de la OIT en el Líbano y Jordania, debido tal vez a la propia configuración de la oficina de proyectos de la OIT en Ammán y a las facultades que se le han asignado. Tampoco se ha explorado todo el potencial de las sinergias entre las regiones de la OIT (por ejemplo, del Líbano y Jordania con Turquía, que también recibía refugiados).

## **E. Impacto**

106. La labor de la OIT en el Líbano y Jordania puede incidir de manera heterogénea en la evolución jurídica e institucional, así como en el desarrollo de la capacidad de los mandantes tripartitos. El potencial de impacto de la labor de la OIT en el empleo, el trabajo decente y el desarrollo empresarial es positivo.
107. La generación de conocimientos se considera como un valor añadido de la OIT. La evaluación reveló una percepción común de la OIT como un organismo competente para la realización de estudios, «con un enorme acervo de conocimientos», pero considera que la OIT no da suficiente visibilidad a su labor ni emplea una estrategia de marca y no siempre traduce esta labor en medidas prácticas. Se estimaba, por tanto, que el intercambio de conocimientos, la visibilidad y la estrategia de marca podían mejorarse.

## **F. Sostenibilidad**

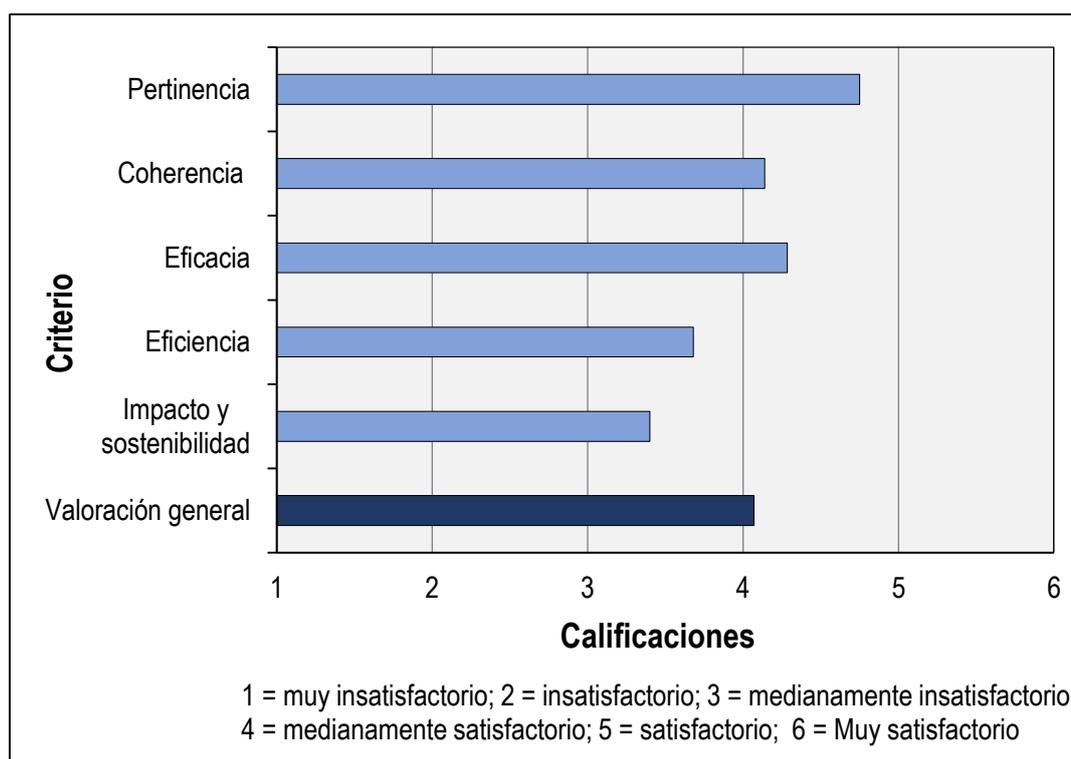
108. La sostenibilidad del trabajo de la OIT depende de factores internos y externos como: una visión estratégica y capacidad para abordar cuestiones a largo plazo; voluntad política y sentido de la oportunidad; la movilización de fondos; y la voluntad de los donantes de financiar proyectos transformadores de largo plazo en lugar de proyectos de corto plazo.
109. En todos los casos, la sostenibilidad de la labor de la OIT depende también de en qué medida sus intervenciones se encuentran enmarcadas en una visión regional integral hacia la que diversos actores de las Naciones Unidas pueden enfocar su trabajo de forma colectiva.

- 110.** La OIT tiene una estrategia regional de movilización de recursos. El éxito de la región en la movilización de recursos para la crisis de los refugiados sirios permitió recabar más fondos para responder a esta crisis que para atender otros objetivos nacionales de desarrollo. Por esta razón resultó aún más difícil encontrar un equilibrio adecuado entre ambos.

### Valoración general

- 111.** La calificación general del desempeño de la OIT en la subregión fue realizada por el jefe del equipo y se basó en un examen de documentos, misiones sobre el terreno, estudios de caso y en los resultados de encuestas en línea a partes interesadas de la OIT (véase gráfico 3).

**Gráfico 3. Criterios de evaluación y puntuación – El Líbano y Jordania**



### Conclusiones y enseñanzas extraídas

- 112.** La OIT operaba en un contexto difícil y complejo pero logró trabajar de forma positiva con sus mandantes tripartitos y sus asociados en la ejecución tanto en el Líbano como en Jordania.
- 113.** En general, Jordania y el Líbano han realizado importantes avances en la promoción del trabajo decente. Se ha progresado bastante en los ámbitos del empleo y la protección social y menos en la promoción de la no discriminación, incluida la no discriminación por razón de género, la formulación de unas políticas de migración equitativas, la mejora de las condiciones de trabajo, la promoción del empleo de los jóvenes y el diálogo social.
- 114.** La OIT ha tenido dificultades para desarrollar un enfoque unificado para los programas de trabajo decente. Ni el Líbano ni Jordania son parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de las Naciones Unidas de 1951 (ratificada por 145 países) o de su Protocolo de 1967. Además, el Líbano no ha adoptado ninguna legislación nacional que aborde específicamente el estatuto de los refugiados. Por consiguiente, la oficina regional ha estado

trabajando para asegurar que los programas y las políticas de la OIT que abordan la crisis de los refugiados sirios incluyan lo más posible las necesidades de los mandantes nacionales.

115. Al evaluar la pertinencia, se observó que la imprevisibilidad de los fondos de los programas limita la posibilidad de definir y ejecutar las prioridades estratégicas con una visión de medio a largo plazo. Esto podría dar lugar a una falta de continuidad en todos los ámbitos temáticos a lo largo del tiempo que podría influir negativamente en la pertinencia, la eficacia y la sostenibilidad de las iniciativas.
116. La evaluación señaló que, inicialmente, la OIT tardó en responder a la crisis de los refugiados sirios a causa de varios factores. La falta de un enfoque sistemático para definir las actividades de la OIT en un contexto de fragilidad fue una de las causas principales de estas dificultades. Asimismo, la incertidumbre respecto de la voluntad política de los países para abordar la crisis de los refugiados sirios tuvo un impacto negativo en la respuesta de la OIT.
117. En general, la experiencia de trabajar en Jordania ha vuelto a confirmar las conclusiones de la evaluación de alto nivel de las operaciones y la estructura de la OIT en el terreno <sup>12</sup> y de la evaluación de alto nivel de la estrategia de cooperación técnica <sup>13</sup>. Estas evaluaciones revelaron que la asignación de un especialista a un puesto en los ETD puede ser una forma innovadora y eficaz de aumentar la presencia de la OIT en un país en el que la Organización no es residente. Esto ha permitido a la OIT desempeñar un papel destacado y útil en el marco de las Naciones Unidas y de la iniciativa «Una ONU» de Jordania. También ha permitido a la Organización tener acceso a los recursos del programa. Sin embargo, la oficina de proyectos de la OIT en Ammán todavía puede mejorar el apoyo administrativo o de programación que presta en Jordania y la coordinación entre las distintas iniciativas de la OIT en el país.
118. Las insuficiencias en el seguimiento y la presentación de informes, que también incluyen lagunas en la autoevaluación, limitan la gestión estratégica informada, el aprendizaje institucional y la rendición de cuentas. Esto afecta la memoria institucional y el intercambio de conocimientos y limita la posibilidad de aportar información para el debate público sobre la experiencia de la OIT en el terreno, lo cual constituye un elemento clave de la estrategia corporativa de una red de conocimientos y un divulgador de conocimientos de ámbito internacional.
119. Las lecciones extraídas de la evaluación muestran que en una situación de crisis es necesario actuar con determinación en una fase temprana para definir correctamente las prioridades de la respuesta. Una vez que se ha aclarado este aspecto, pueden adoptarse procesos de facilitación para abordar la crisis de manera adecuada, haciendo incluso un uso estratégico de la CSPO sin destinatario específico para movilizar fondos. Se consideraba que la promoción se encontraba también entre las intervenciones con el potencial de ejercer impactos positivos. Sin embargo, este potencial está condicionado por el sentido de la oportunidad, el compromiso de los responsables de la toma de decisiones y la movilización pública, entre otros factores.

<sup>12</sup> OIT: *Independent evaluation of the ILO's field operations and structure, 2010–2016: Final report*, Oficina de Evaluación de la OIT (Ginebra, OIT, 2017).

<sup>13</sup> OIT: *Independent high-level evaluation of the ILO's strategy for technical cooperation strategy 2010–2015*, Oficina de Evaluación de la OIT (Ginebra, OIT, 2015).

## Recomendaciones

### Recomendación 1

- 120.** *La OIT necesita posicionarse mejor, en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, para ayudar a los gobiernos a establecer políticas y planes de acción nacionales que sean inclusivos y a la vez amplíen la protección y el empleo para los refugiados. El trabajo de la OIT debería reflejar una visión y una estrategia coherentes capaces de adaptarse a unas necesidades que cambian con rapidez. La estrategia debería desplegarse en todos los niveles, incluido el nivel de la programación y la movilización de recursos para todos los países en consonancia con los PTDP, con descripciones claras de los ámbitos de prioridad para los que se necesita recaudar fondos cada año. La estrategia debería intentar asegurar que tanto las necesidades humanitarias de corto plazo como las necesidades estructurales de más largo plazo relacionadas con el trabajo decente se aborden de forma equilibrada.*

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
DDG/FOP, DDG/POL, sede de la OIT, Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes (OR-Estados Árabes) en la comunidad de donantes de Jordania	Alta	Largo	Media

### Recomendación 2

- 121.** *La OIT debería codificar mejor y clarificar la presencia y la estructura organizativa de la oficina de proyectos de la OIT en Ammán. Unas mejores estructuras de gestión y un *modus operandi* más claro permitirían a la OIT superar los desafíos políticos y asegurar la correcta aplicación de la cartera de programas en los países donde la Organización no es residente.*

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
DDG/FOP, DDG/MR, OR-Estados Árabes, oficina de proyectos de la OIT en Ammán	Media	Largo	Baja

### Recomendación 3

- 122.** *En una situación de crisis, debería establecerse la posición de la OIT en la respuesta a la crisis en una fase temprana, dejando claras las prioridades de la respuesta y adoptando procesos de facilitación para abordar la crisis de forma adecuada. La evaluación sistemática de las necesidades, la elaboración de directrices para la organización y una movilización más eficiente de los recursos humanos son buenas estrategias para las intervenciones en un contexto de fragilidad.*

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
DDG/MR, DDG/FOP, OR-Estados Árabes	Media	Largo	Media

### Recomendación 4

- 123.** *La OIT debería facilitar la aplicación práctica de su acervo de conocimientos, mejorando la visibilidad de su labor intelectual y empleando una estrategia de marca. La generación de conocimientos se ve como un valor añadido de la OIT. La evaluación reveló una*

percepción común de la OIT como un organismo competente para la realización de estudios, «con un enorme acervo de conocimientos». Deberían adoptarse las medidas necesarias para impulsar la acción a partir de estos conocimientos.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
DDG/POL, OR–Estados Árabes	Media	Medio	Alta

### Recomendación 5

- 124.** *La OIT debería fortalecer su sistema de gestión basada en los resultados y sus prácticas y capacidades de gestión de los riesgos mejorando sus sistemas de recopilación de datos y de seguimiento y evaluación.* Los PTDP deberían tener unos marcos integrales para hacer un seguimiento de los resultados y deberían explicitar de manera articulada los principales supuestos o riesgos sobre los que se fundamenta su diseño.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
PROGRAM, OR–Estados Árabes, mandantes tripartitos	Alta	Medio	Alta

### Recomendación 6

- 125.** *En el Líbano y Jordania la OIT debería asegurar que la incorporación de las consideraciones de género se realiza de forma sistemática en todos los proyectos.* Esto podría lograrse mediante el desarrollo de una estrategia de género integrada para los países que pueda guiar el diálogo orientado a la formulación de políticas con los responsables de la toma de decisiones y la colaboración con los asociados, así como asegurar que tanto hombres como mujeres se benefician por igual de sus intervenciones.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
DDG/POL, OR–Estados Árabes, mandantes tripartitos, otros organismos y aliados de las Naciones Unidas	Alta	Medio	Media

### Recomendación 7

- 126.** *La OIT debería prestar más atención a la sostenibilidad de las estructuras e iniciativas que crea.* Las cuestiones relativas a la sostenibilidad deberían integrarse de forma más eficaz en los procesos de planificación y seguimiento de los PTDP. Esto podría lograrse desarrollando un plan de sostenibilidad para el Programa de Trabajo Decente y definiendo con claridad los compromisos de la OIT y de los mandantes tripartitos para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusión en materia de recursos
OR–Estados Árabes, mandantes tripartitos, asociados para el desarrollo	Baja	Largo	Baja

## Respuesta de la Oficina

127. La Oficina acoge favorablemente esta evaluación como una oportunidad para seguir aprendiendo y mejorando sus programas de cooperación en el Líbano y Jordania. Sin embargo, considera que la valoración general del desempeño de la OIT como «medianamente satisfactorio» es injustificada a la vista de los logros obtenidos por la Oficina en ambos países. La valoración de la evaluación parece depender excesivamente de opiniones individuales expresadas a lo largo del informe, en lugar de basarse en un análisis adecuado de los resultados y el impacto. De las siete recomendaciones realizadas, la OR–Estados Árabes acepta cinco recomendaciones en su totalidad y dos parcialmente.
128. Habida cuenta de la magnitud de la crisis, y de la importancia de la respuesta regional, la Oficina ha de aprender de la experiencia de la OR–Estados Árabes. El informe de evaluación examina brevemente la generación de conocimientos y la utilización de los mismos, y la Oficina acoge con agrado la recomendación, con la cual sería posible garantizar de forma sistemática que las grandes cantidades de conocimientos generadas con la respuesta a la crisis siria puedan integrarse eficazmente en la labor de la OIT en materia de paz y resiliencia a escala mundial. En el informe se mencionan las limitaciones operativas que resultan de una cartera que ha venido ampliándose enormemente, pero no hay ninguna recomendación sobre cómo debería trabajar la Oficina para atender estas necesidades en los planos administrativo, financiero y de programación.

### Recomendación 1

129. La Oficina acepta esta recomendación. La OR–Estados Árabes recomienda incluir el papel de los trabajadores y los empleadores en la referencia al proceso de formulación de políticas, así como incluir a los mandantes de la OIT en el apartado «unidades responsables».

### Recomendación 2

130. La Oficina acoge con beneplácito esta recomendación. La práctica de asignar temporalmente a un especialista de los ETD para que actúe como coordinador de país debería reforzarse y hacerse sostenible mediante un aumento de la contratación de personal con cargo al presupuesto ordinario para la oficina de proyectos. Se debería considerar la posibilidad de tener una representación más duradera y previsible de la Oficina, al margen de los proyectos de cooperación para el desarrollo, en este país de importancia estratégica regional.

### Recomendación 3

131. La Oficina acepta esta recomendación. Aunque, inicialmente, actuara con lentitud cuando se organizó para dar una respuesta a la crisis siria, a partir de 2013-2014 aceleró sus acciones y lideró la respuesta del sistema de las Naciones Unidas en el sector de los empleos y los medios de vida, tal y como se refleja en el Plan de Respuesta de Jordania, el Plan de Respuesta a la Crisis del Líbano, el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia, y el Pacto de Jordania. Se espera que, a partir de las enseñanzas extraídas y de la valiosa experiencia adquirida en la labor de respuesta a la crisis actual, la OIT pueda establecer un sistema de respuesta rápida para futuras crisis de los mercados de trabajo.

#### **Recomendación 4**

132. La Oficina acoge favorablemente esta recomendación. Se están haciendo continuos esfuerzos para sistematizar el uso de los conocimientos generados a través de su labor, por ejemplo, mediante estudios estratégicos de evaluaciones y ejercicios basados en las enseñanzas extraídas. Aún se puede hacer más, especialmente en lo relativo a la difusión y la utilización de la base de conocimientos dentro y fuera de la Organización.

#### **Recomendación 5**

133. La Oficina acepta parcialmente esta recomendación. La OR–Estados Árabes sigue las políticas de evaluación de la OIT de forma sistemática y rigurosa en todas las evaluaciones independientes e internas de la región. Aun así, se están mejorando las prácticas de seguimiento y evaluación, particularmente en los proyectos más grandes de respuesta a las crisis, y se han establecido unas actividades integrales de desarrollo de la capacidad con miras a establecer una cultura de gestión basada en los resultados. Se puede mejorar la recopilación de datos de los proyectos, siempre que se asignen suficientes recursos a este fin.

#### **Recomendación 6**

134. La Oficina acepta parcialmente esta recomendación. Aunque la dimensión de género se encuentra incorporada y estratégicamente integrada en todos los proyectos de cooperación para el desarrollo, las herramientas todavía pueden afinarse más para mejorar la eficacia general. La OR–Estados Árabes realizará una auditoría de género con el fin de estudiar la cuestión más profundamente, para que sirva como ejercicio de evaluación y como orientación para seguir avanzando.

#### **Recomendación 7**

135. La Oficina acepta esta recomendación. Aunque las cuestiones relativas a la sostenibilidad constituyen una parte de la planificación de los programas y proyectos de la OIT — y asumiendo que esto es así en el punto de la evaluación que se refiere al Programa de Trabajo Decente —, lo que se quiere decir es que los PTDP y la OR–Estados Árabes se esforzarán por seguir desarrollando los planes de sostenibilidad de los PTDP para los países en cuestión.

### **Proyecto de decisión**

136. *El Consejo de Administración solicita al Director General que tome en consideración las recomendaciones de las tres evaluaciones independientes de alto nivel presentadas en el documento GB.334/PFA/7 (párrafos 33-39, 71-79 y 120-126) y adopte medidas para asegurar su adecuada aplicación.*