

**OIT – Sector de Empleo**  
**Programa de Empleo para Jóvenes**

**FICHA TÉCNICA<sup>1</sup>**

**Lecciones aprendidas en el proceso de examen de la ventana  
temática Juventud, Empleo y Migración del  
Fondo PNUD-España para el logro de los ODM (F-ODM)**

**29 de enero de 2008**

**Introducción**

La presente ficha extrae algunas lecciones del proceso de examen llevado a cabo por el Subcomité Técnico de la ventana temática Juventud, Empleo y Migración del Fondo para el logro de los ODM (F-ODM). Don José Manuel Salazar-Xirinachs, Director Ejecutivo del Sector de Empleo de la OIT, fue el coordinador de dicho Subcomité Técnico.

La finalidad de esta ficha es ser de utilidad al personal de la OIT, en particular a los especialistas en Empleo así como a los colegas de los Equipos de las Naciones Unidas de Apoyo a los Países, que se encarguen de elaborar futuras propuestas en el marco de ésta y otras ventanas temáticas del F-ODM.

La ficha está dividida en tres partes. La I Parte arroja luz sobre el proceso de examen. La II Parte se centra en la calidad técnica de las propuestas según se desprende de la evaluación del Subcomité Técnico. La III Parte ofrece orientación y presenta algunas sugerencias con vistas a la preparación de futuras propuestas en el marco del F-ODM.

**I. El proceso de examen**

La ventana temática Juventud, Empleo y Migración del F-ODM suscitó un gran interés (y despertó numerosas expectativas) en los países elegibles, como demuestra el elevado número de propuestas presentadas (es decir, 52 del total de 57 países elegibles).

El Subcomité Técnico constituido para examinar las 52 propuestas realizó su trabajo entre mediados de noviembre y mediados de diciembre de 2007 (la venta se clausuró oficialmente el 2 de noviembre). El Comité Directivo (integrado por representantes

---

<sup>1</sup> La presente Ficha Técnica ha sido elaborada por José Manuel Salazar-Xirinachs, Director Ejecutivo del Sector de Empleo de la OIT, y Giovanna Rossignotti, Coordinadora del Programa de Empleo para Jóvenes de la OIT.

del PNUD y del Gobierno de España) sometió a debate las recomendaciones del Subcomité Técnico e hizo sus deliberaciones finales en enero de 2008.

## LO QUE DEBE SABERSE

- **El Subcomité Técnico está integrado por 1 coordinador y 12 expertos aproximadamente**, la mitad de los cuales son nombrados por organismos de las Naciones Unidas a petición de la Secretaría del F-ODM, y la otra mitad la componen expertos independientes identificados conjuntamente por los expertos nombrados por los organismos de las Naciones Unidas **así como por expertos del Gobierno español**. Antes de iniciar el proceso de examen, el Subcomité Técnico desarrolla los dos criterios de evaluación específicos a la ventana temática; los tres restantes son comunes a todas las ventanas temáticas/solicitudes.
- **El proceso se rige por normas claras de racionalidad técnica, transparencia y la obligación de rendir cuentas**. Desde un primer momento, todas las propuestas son puestas a disposición de los expertos/examinadores a través de un sitio web seguro. Cada examinador tiene el deber de hacer una evaluación técnica de una selección de propuestas, asignadas por el coordinador, sobre la base de los cinco criterios de evaluación establecidos. La misma propuesta es examinada por varios expertos. Los expertos no intercambian entre sí las especificaciones de sus respectivos exámenes - solamente el coordinador conoce la identidad del examinador de cada propuesta y es el único que puede ver todos los comentarios y puntuaciones de los distintos expertos. Sin embargo, éstos no trabajan en total aislamiento – el Subcomité Técnico se reúne varias veces a través de teleconferencias para tratar sobre las tendencias generales y, en su caso, sobre los problemas que pudieran surgir.
- Cada propuesta podrá obtener uno de los 3 **resultados finales** posibles - (a) adecuado (b) inadecuado en su forma actual pero se invita a presentar la oferta nuevamente en una futura ronda tras haberla revisado o (c) inadecuado.
- La **recomendación final** – (a) o (b) o (c) y la evaluación explicativa – corre a cargo del coordinador que actúa en nombre del Subcomité Técnico y basa su decisión en los exámenes presentados por los expertos nombrados para cada propuesta. La recomendación final es transmitida al Equipos de las Naciones Unidas de Apoyo a los Países siempre y cuando haya sido respaldada por el Comité Directivo.
- El Comité Directivo **no hace ninguna recomendación ni impone ningún tipo de cuotas** (como números de proyectos, nivel de presupuestos, preferencias de países, etc.) al Subcomité Técnico ni al coordinador que pudieran servirles de orientación en el proceso de examen técnico.

## II. Calidad técnica de las propuestas

En general, las propuestas presentadas se correspondían en su mayor parte con los términos de referencia de la ventana temática Juventud, Empleo y Migración, si bien en ocasiones hacían un uso excesivo de los mismos, con el resultado de una repetición de las mismas generalidades en las diferentes propuestas, en lugar de aportar adaptaciones convincentes a las condiciones locales.

## LO QUE NO RESULTÓ

### *Pormenores de la ventana temática Juventud, Empleo y Migración*

- Casi ninguna propuesta abordó de una manera innovadora e integrada el nexo que existe entre Juventud, Empleo y Migración. Un aspecto sorprendente de las propuestas fue su insuficiencia a la hora de tratar de manera convincente los problemas de **migración**. También fueron pocas las que abordaron convincentemente intervenciones eficaces en materia de empleo juvenil.
- La gran mayoría de las propuestas no lograron reflejar un entendimiento en profundidad del **enfoque integrado** que debe sustentar una estrategia eficaz para promover el empleo para los jóvenes. Muchas de las propuestas se centraban en intervenciones para la oferta de mano de obra, sin reconocer la importancia de compaginarlas con otras intervenciones adecuadas por parte de la demanda a fin de lograr resultados sostenibles.
- En la mayoría de los casos no se tuvo en cuenta la capacidad del **sector privado** de expandir el crecimiento y las oportunidades de empleo para los jóvenes, a pesar de que éste era un criterio importante en el proceso de selección. Numerosas propuestas hacían referencia a programas en favor del espíritu empresarial, el desarrollo de empresas y algunas incluían específicamente asociaciones entre el sector público y el sector privado. No obstante, prácticamente ninguna propuesta sugería vías innovadoras para aprovechar el potencial del sector privado como el motor principal para la creación de empleo juvenil, y pocas relacionaban el enfoque del Programa Conjunto con sectores económicos específicos.
- Muy pocas propuestas abordaban cuestiones sustantivas relacionadas con la **calidad del empleo** de los jóvenes trabajadores – una de las cuestiones sobre las que se apoyan las metas y objetivos de esta ventana temática, tal y como se especifica en sus términos de referencia. Incluso en propuestas procedentes de países con amplios sectores no estructurados de la economía, el diagnóstico y las intervenciones propuestas tendían a poner un énfasis excesivo en el desempleo y en intervenciones previas a la contratación, sin prestar apenas atención a medidas para mejorar las deficientes condiciones de trabajo de muchos trabajadores jóvenes.
- A menudo no se reconocía suficientemente que **los jóvenes no constituyen un grupo homogéneo**, aspecto que, a su vez, exige intervenciones a la medida dirigidas específicamente a aquellos jóvenes que, por sus trayectorias previas a su incorporación al mundo laboral, se encuentran en situación de desventaja en el mercado de trabajo. Muchas propuestas se limitaban a

identificar “juventud” o “jóvenes” en general como los beneficiarios del propuesto Programa Conjunto.

#### *Otras cuestiones de importancia decisiva*

- La **evaluación de la situación actual** – un aspecto decisivo para establecer el origen y la justificación del Programa Conjunto – era en la mayoría de los casos insuficiente o inadecuada. Las estadísticas sobre el mercado laboral para los jóvenes eran a menudo parciales (por ejemplo sólo se centraban en el desempleo, incluso en países con amplios sectores no estructurados de la economía,; no estaban desglosadas por género, pasando por alto el hecho de la desigualdad salarial entre los jóvenes y las jóvenes en el mercado laboral) o no estaban actualizadas. Y lo que es muy importante, muchas propuestas no incluían información sustantiva sobre políticas y programas públicos vigentes, su importancia, eficacia ni sobre las lecciones extraídas de su aplicación, lo cual dificultaba la tarea de evaluar la idoneidad de las intervenciones propuestas en el marco del Programa Conjunto.
- La mayoría de las propuestas hacían hincapié en **medidas y actuaciones nacionales y de ámbito general** en lugar de centrarse de una manera clara en regiones y zonas geográficas bien definidas.
- Una de las principales carencias de la mayoría de las propuestas era la falta de enfoque, o su debilidad, en las cuestiones de **género**. En la mayoría de los casos, el diagnóstico no ponía de relieve las necesidades especiales de las mujeres jóvenes, y las intervenciones propuestas pasaban completamente por alto dichas necesidades. La mayoría de las propuestas no incluían indicadores separados por género que permitieran hacer un seguimiento de la repercusión del Programa Conjunto.
- **Las intervenciones innovadoras y creativas**, aun cuando fueran de carácter piloto, brillaban por su ausencia en la mayoría de las propuestas. El enfoque que sustentaba la mayoría de las propuestas adolecía de falta de innovación y a menudo se centraba en políticas de ámbito general o en medidas de tipo tradicional, como la formación, los seminarios y el diálogo de políticas.
- Numerosas propuestas involucraban a **grandes equipos de las Naciones Unidas**. Aun cuando éste no fuera el caso, no siempre resultaba claro cuál sería el valor añadido de una empresa en la que participarían distintos organismos de las Naciones Unidas. En general, las propuestas que involucraban a numerosos organismos solían perder concreción y adolecían de falta de liderazgo y responsabilidades. En varios casos, las intervenciones de los diferentes organismos parecían no ser más que una suma o una combinación de las actividades que los organismos podrían emprender por sí solos.
- Una proporción relativamente importante de **presupuestos** (es decir, el 25% o, lo que es lo mismo, 13 propuestas) se situaba en la categoría de doble dígito, lo que hacía pensar en una estimación excesiva. La información presupuestaria no estaba completa en todos los casos. Asimismo, muchos

presupuestos presentaban costos aparentemente cuantiosos para personal y consultores, al tiempo que asignaban menos recursos al equipo encargado de lograr resultados concretos y efectos claros para los beneficiarios directos del Programa Conjunto.

## **FACTORES DETERMINANTES DEL ÉXITO DE LAS PROPUESTAS**

Las propuestas que finalmente fueron recomendadas y seleccionadas para ser financiadas fueron aquellas que no reflejaban las carencias mencionadas más arriba. Estas propuestas tampoco eran perfectas, pero destacaban claramente porque:

- no intentaban abarcar todos los diferentes aspectos de los términos de referencia, sino que se centraban en algunas de ellas que eran importantes para la situación local y las abordaban con creatividad desde una perspectiva específica y, de alguna manera, única;
- incluían una evaluación concisa aunque exhaustiva, del problema general y, en consecuencia, proponían intervenciones que eran relevantes para solucionar dicho problema;
- incluían intervenciones bien definidas y justificadas, que contaban en su totalidad o en parte con elementos innovadores con potencial para cambiar la situación en el país;
- presentaban una estrategia clara y creíble, también en términos de sostenibilidad y escalabilidad;
- demostraban esfuerzos genuinos de integración por parte de los organismos de las Naciones Unidas participantes, que agregaban sus fortalezas respectivas e identificaban claramente las responsabilidades de rendir cuentas;
- solicitaban presupuestos que fueron considerados realistas y justificados para los objetivos que el Programa Conjunto pretendía alcanzar;
- presentaban el formato correcto, que seguía de cerca la idea central de los términos de referencia de la ventana temática Juventud, Empleo y Migración, así como la estructura propuesta en el documento “Formato de Nota Conceptual” y exponían la información en un estilo claro y fácilmente comprensible (evitando, por ejemplo, la jerga de las Naciones Unidas así como las generalidades).

### **III. Cómo preparar futuras ventanas y/o rondas**

Es mucho lo que hemos aprendido del proceso de examen de la ventana temática Juventud, Empleo y Migración del F-ODM, y es importante que saquemos provecho de estas lecciones para evitar cometer los mismos errores y, lo que es más importante, hacerlo mejor en el futuro.

## **LO QUE NO SE DEBE OLVIDAR**

- Hay 57 países elegibles que pueden optar a financiación con cargo al F-ODM. A enero de 2008 se habían abierto (y cerrado) cinco ventanas temáticas. La práctica totalidad de los Equipos de las Naciones Unidas de Apoyo a los Países y la OIT han presentado propuestas relativas a más de una ventana. En algunos países trabajan actualmente expertos de organismos de las Naciones Unidas (incluida la OIT) en la redacción del documento de programación definitivo (para las propuestas aprobadas). Por otra parte, estos expertos se están ocupando de examinar propuestas (aquéllas seleccionadas para su nueva presentación en una nueva ronda de la misma ventana). ***Piense en términos realistas sobre la capacidad existente (en particular, de recursos humanos) para cumplir los compromisos pendientes a la hora de decidir si desea volver a participar en una nueva ventana. Podría desear centrarse en aquellos países con mayores posibilidades de “éxito”.***
- Los términos de referencia de cualquiera de las ventanas temáticas del F-ODM establecen el marco sustantivo para la elaboración de propuestas en el país. Estas propuestas comprenden, inevitablemente, una amplia variedad de cuestiones, algunas de las cuales podrían ser más relevantes que otras, dependiendo de las circunstancias de los países. ***No intente abordar todos los aspectos que se incluyen en los términos de referencia, sino sólo aquellos que sean relevantes para la situación del país y, en este contexto, identifique un segmento (o varios segmentos) en el que el Equipo de las Naciones Unidas de Apoyo a los Países y la OIT puedan hacer una contribución real y sustantiva, y centre sus esfuerzos en dicho o dichos segmentos. Utilice los términos de referencia a modo de “fuente de inspiración”, pero adáptelos de una manera creativa teniendo en cuenta las circunstancias nacionales.***
- Cuando elabore la propuesta para el país, los términos de referencia no es lo único que cuenta. ***Siga paso a paso la orientación que se facilita en el “Formato de Nota Conceptual” y recuerde que los expertos del Subcomité Técnico evaluarán las propuestas con respecto a los— “Criterios de evaluación”.***
- Cada propuesta para el país constará de: i) una Nota Conceptual narrativa (5-6 páginas); ii) un Marco lógico (2 páginas) ; iii) un Presupuesto (1 página) ; y iv) una Declaración de capacidades (1 página). Se podrán adjuntar otros documentos adicionales como anexos. ***Recuerde que los expertos del Subcomité Técnico examinarán todos estos documentos para cualquier propuesta que les sea asignada. Cerciórese, por consiguiente, de que los mencionados documentos i) hasta iv) son claros, están bien redactados y siguen los requisitos de formato porque éstos serán los documentos que los expertos del Subcomité Técnico inspeccionarán. La práctica nos enseña que, dado su volumen de trabajo, los expertos del Subcomité Técnico rara vez llegan a leer los anexos adicionales.***
- En relación con el punto anterior, un factor indispensable es la coherencia y la consistencia entre estos cuatro documentos que conforman la propuesta. ***No subestime la importancia de definir claramente a los beneficiarios a los que va dirigido el Programa Conjunto y las zonas geográficas de intervención, lo que, a su vez, debería ilustrar claramente el enfoque y el alcance de los***

*resultados, productos y actividades previstos (esto es, para esos mismos beneficiarios y en las mismas zonas). De este modo se potenciarán las probabilidades de concentrar – en lugar de dividir – los esfuerzos y las repercusiones del Programa Conjunto.*

- Una definición buena y explícita del sistema de seguimiento y evaluación es un baremo de la seriedad y solidez del Programa Conjunto. *Examine detenidamente este aspecto y asegúrese de que el sistema de seguimiento y evaluación de la propuesta presenta una orientación clara de la gestión basada en los hechos, que incluya indicadores claros de las repercusiones (es decir, de los resultados o cambios que se produzcan en la realidad subyacente), en lugar de limitarse únicamente a indicadores de seguimiento (esto es, de la ejecución de las actividades y productos previstos). No olvide incluir indicadores desglosados por género que permitan evaluar las repercusiones diferenciadas del Programa Conjunto en mujeres y hombres.*
- Innovación es el “mantra” del F-ODM. Y no nos referimos a la innovación per se, sino a una innovación que propicie resultados concretos sobre el terreno. Su propuesta podrá incluir, naturalmente, intervenciones de tipo tradicional como el diálogo de políticas, la formación y talleres. *Pero es fundamental que incluya también intervenciones innovadoras que tengan buenas probabilidades de introducir cambios significativos en la situación local y que, previa adaptación, puedan repetirse en otros lugares.*
- Como ya se ha mencionado, entre los miembros del Subcomité Técnico se incluyen funcionarios de organismos de las Naciones Unidas, **expertos nombrados por el Gobierno español** y expertos independientes. Estos últimos suelen provenir de círculos académicos y tienen conocimientos del tema (y/o de la región específica) de probada solvencia, aunque no necesariamente de las Naciones Unidas. *Cerciórese de que su propuesta es técnicamente sólida porque esto es, en particular, lo que ellos examinarán y evaluarán. Asimismo, evite generalidades que serían aplicables a cualquier país así como el uso excesivo de acrónimos, jerga de las Naciones Unidas y lenguaje estereotipado, con los que muchos de ellos no están familiarizados.*
- Uno de los objetivos sobre los que se sustenta el F-ODM es apoyar y recompensar a organismos de las Naciones Unidas que han demostrado su compromiso de trabajar eficazmente en equipo. En la evaluación final por parte de los expertos del Subcomité Técnico esta cuestión tiene tanto peso como la solidez técnica de la propuesta. *Evite, por consiguiente, toda colaboración y asociación “simuladas” entre organismos de las Naciones Unidas porque no compensa. Busque esas asociaciones allí donde los organismos participantes están realmente dispuestos a trabajar juntos, agregando sus respectivos mandatos y mediante una distribución adecuada de los esfuerzos. Una buena relación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a nivel de país parece, en general, ser un comienzo prometedor.*