



Consejo de Administración

355.ª reunión, Ginebra, 17-27 de noviembre de 2025

Sección de Programa, Presupuesto y Administración

PFA

Segmento de Auditoría y Control

Fecha: 9 de octubre de 2025

Original: inglés

Sexto 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 ofrece un resumen de las constataciones y recomendaciones de tres evaluaciones independientes de alto nivel efectuadas en 2025 por la Oficina de Evaluación de la OIT. La parte I se refiere al Plan de Acción de la OIT para el Empleo Juvenil 2020-2024. En la parte II, se examina el programa Better Work de la OIT (2014-2025), prestando especial atención a la estrategia para la fase V (2022-2027). En la parte III se analizan los Programas de Trabajo Decente por País y las estrategias de la OIT en América Central (2020-2024). Se invita al Consejo de Administración a que refrende las recomendaciones y solicite al Director General que tome las medidas necesarias para aplicarlas (véase el proyecto de decisión en el párrafo 81).

Objetivo estratégico pertinente: Todos.

Resultado más pertinente: Catalizador B: Mejora del liderazgo y de la gobernanza.

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: En gran medida dentro de las asignaciones presupuestarias existentes.

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

Unidad autora: Oficina de Evaluación (EVAL).

Documentos conexos: GB.355/PFA/5; GB.346/PFA/6 (Rev. 1).

► Índice

	Página
Introducción	5
Parte I. Evaluación independiente de alto nivel de las estrategias y actividades de la OIT en el marco del Plan de Acción para el Empleo Juvenil durante el periodo 2020-2024	5
Finalidad y alcance	5
Valoración general	6
Principales constataciones por criterios de evaluación	7
A. Pertinencia	7
B. Coherencia	8
C. Eficacia	9
D. Eficiencia	10
E. Sostenibilidad y nuevo impacto	11
Recomendaciones	12
Respuesta de la Oficina	13
Parte II. Evaluación independiente de alto nivel del programa Better Work de la OIT (2014-2025), centrada especialmente en la estrategia para la fase V (2022-2027)	15
Finalidad y alcance	15
Valoración general	15
Principales constataciones por criterios de evaluación	16
A. Pertinencia	16
B. Coherencia	17
C. Eficacia	18
D. Eficiencia	19
E. Sostenibilidad	19
F. Nuevo impacto	20
Recomendaciones	21
Respuesta de la Oficina	24
Parte III. Evaluación independiente de alto nivel de las estrategias y actividades de los Programas de Trabajo Decente por País de la OIT en la subregión de América Central, con especial atención a Costa Rica, Honduras y México (2020-2024)	25
Finalidad y alcance	25
Valoración general	26

Principales constataciones por criterios de evaluación	26
A. Pertinencia.....	26
B. Coherencia.....	27
C. Eficacia.....	28
D. Eficiencia	29
E. Sostenibilidad e impacto	30
Recomendaciones.....	31
Respuesta de la Oficina.....	35
Proyecto de decisión	36

► Introducción

1. En este documento se ofrece un breve resumen de tres evaluaciones de alto nivel realizadas por la Oficina de Evaluación de la OIT en 2025 relativas al [Plan de Acción de la OIT para el Empleo Juvenil 2020-2024](#); el [programa Better Work de la OIT \(2014-2025\)](#), prestando especial atención a la [estrategia para la fase V \(2022-2027\)](#), y los [Programas de Trabajo Decente por País y las estrategias de la OIT en América Central \(2020-2024\)](#). Estas evaluaciones se ajustan a las normas internacionales y a detallados protocolos de evaluación para garantizar la rendición de cuentas y orientar la toma de decisiones estratégicas.
2. La metodología de evaluación se basa en un enfoque mixto. La recopilación de datos es exhaustiva y polifacética e incluye exámenes documentales y de expertos, estudios de síntesis de evaluaciones, entrevistas, encuestas y estudios de casos con visitas de campo específicas en países seleccionados. Ello asegura que las constataciones estén bien fundadas y reflejen fuentes diversas, lo que permite la triangulación.
3. Las puntuaciones han sido asignadas sobre la base de una escala de seis puntos, que va de «muy insatisfactorio» a «muy satisfactorio»¹. Las puntuaciones por criterio de evaluación se fundan en diversos elementos: los resultados de las encuestas realizadas a los mandantes y los miembros del personal, la información extraída de los estudios de síntesis de los informes de evaluación y, sobre todo, la competencia profesional y el criterio del equipo independiente de evaluación. La perspectiva independiente del equipo contribuye a asegurar la objetividad, la coherencia y la profundidad del análisis, lo que hace que su aporte sea esencial para la credibilidad del proceso.

► Parte I. Evaluación independiente de alto nivel de las estrategias y actividades de la OIT en el marco del Plan de Acción para el Empleo Juvenil durante el periodo 2020-2024

Finalidad y alcance

4. En la [evaluación de alto nivel](#) se examinaron las estrategias y actividades de la Oficina en el marco del [Plan de acción de seguimiento sobre el empleo juvenil para el periodo 2020-2030](#) (en adelante, el «Plan de Acción») durante el periodo 2020-2024. La evaluación se concentró especialmente en los siguientes cinco ámbitos en materia de políticas: i) políticas de empleo y económicas para promover el empleo juvenil; ii) políticas del mercado de trabajo; iii) empleabilidad (educación, formación y competencias, y transiciones de la escuela al trabajo); iv) iniciativa empresarial y empleo por cuenta propia de los jóvenes, y v) derechos de los jóvenes. La evaluación de alto nivel proporcionó un análisis especializado basado en datos derivados de un examen de la documentación de la OIT; diez estudios de casos (cuatro detallados, cuatro documentales y dos temáticos); entrevistas y encuestas con miembros del

¹ 6 = muy satisfactorio; 5 = satisfactorio; 4 = medianamente satisfactorio; 3 = medianamente insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 1 = muy insatisfactorio.

personal, mandantes de la OIT, donantes, las Naciones Unidas y otros asociados², y un estudio de síntesis de 30 informes de evaluación sobre empleo juvenil.

Valoración general

5. En el Plan de Acción para el Empleo Juvenil 2020-2030 se establece una visión estratégica focalizada que reafirma el liderazgo normativo y técnico de la OIT en materia de empleo juvenil y posiciona a la Organización como catalizador de estabilidad económica y social. Desde su creación, la OIT se ha consolidado como referencia mundial en la difusión de conocimientos, fomentando la integración de políticas y los diagnósticos por país y contribuyendo a promover los derechos de los jóvenes en el trabajo, a fortalecer el diálogo social y el tripartismo y a incorporar el empleo juvenil en los marcos nacionales en consonancia con las normas internacionales del trabajo. Sus programas han fortalecido los servicios públicos de empleo, han mejorado los sistemas de desarrollo de competencias y han promovido la iniciativa empresarial de los jóvenes, principalmente a través de intervenciones centradas en la oferta. La introducción en el Programa y Presupuesto para 2024-2025 del producto 3.5 (Mayor capacidad de los Estados Miembros para promover el empleo decente para los jóvenes) y el creciente interés de los donantes en las transiciones verdes y digitales ofrecen una plataforma para ampliar los esfuerzos de la OIT en materia de empleo juvenil.
6. De cara al futuro, importantes carencias y déficits de trabajo decente siguen limitando la capacidad de la OIT para dar cumplimiento al Plan de Acción. A pesar de los progresos realizados desde el establecimiento de este, es necesario prestar más atención a las intervenciones centradas en la demanda para hallar soluciones a los problemas de creación de empleo y fortalecer la colaboración con el sector privado en los ámbitos de la creación de empleo y la retención de talento entre los jóvenes. La participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones sigue siendo desigual y tiene escasa influencia. A nivel interno, los ciclos de financiación cortos y con limitados recursos, la laxa gobernanza interna sobre la labor interdisciplinaria y la falta de planes presupuestados y de seguimiento y comunicación de resultados menoscaban el desempeño estratégico y el análisis del impacto a largo plazo. El limitado aprovechamiento de los resultados por parte de los Estados Miembros mediante su integración en los sistemas nacionales restringe aún más la escala, la sostenibilidad y el impacto de las iniciativas en materia de empleo juvenil.



² Los estudios de casos incluyeron los siguientes: Colombia, Filipinas, Kenya y Túnez (estudios de casos detallados centrados en países concretos); Egipto, Jordania y Líbano, así como los regímenes de garantías para los jóvenes en los Balcanes Occidentales (estudios documentales); y evaluación del equilibrio entre los enfoques centrados en la demanda y los enfoques centrados en la oferta en la labor de la OIT sobre el empleo juvenil, y evaluación de las alianzas de la OIT con organismos de cooperación internacional en materia de empleo juvenil (estudios temáticos). En total, se entrevistó a 170 personas (el 46 por ciento hombres y el 54 por ciento mujeres), mientras que el 25 por ciento del personal, el 36 por ciento de los mandantes y el 23 por ciento de los organismos asociados completaron la encuesta.

Principales constataciones por criterios de evaluación

A. Pertinencia

Constatación principal 1: desde 2020, la OIT ha contribuido a atender las prioridades de sus mandantes mediante una mayor integración del empleo juvenil en los marcos de políticas nacionales. Fortalecer la participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones a nivel nacional y redoblar los esfuerzos en las áreas menos desarrolladas de los programas de la OIT en materia de empleo juvenil son vías importantes para promover la pertinencia del programa de la OIT en materia de empleo juvenil.

Constatación principal 2: la OIT ha aprovechado de forma proactiva las oportunidades de adaptar sus estrategias en materia de empleo juvenil a desafíos mundiales y nacionales como la pandemia de COVID-19, los cambios demográficos, la inestabilidad geopolítica, el cambio climático o la digitalización.



7. La OIT desarrolla su labor en materia de empleo juvenil en diversos contextos y en distintas etapas de desarrollo, atendiendo a las prioridades de los países, la demanda de los mandantes y la disponibilidad de recursos. Las iniciativas de promoción del empleo juvenil benefician a diversos grupos demográficos, en particular a grupos de jóvenes desfavorecidos (los que ni estudian ni trabajan ni reciben formación; los que se encuentran en situaciones de conflicto, en la economía rural o en la economía informal, y las mujeres). Sin embargo, las iniciativas destinadas a los jóvenes con discapacidad y a promover la participación de los jóvenes en el diálogo social siguen siendo limitadas.
8. Las estrategias de la OIT en materia de empleo juvenil en el marco del Plan de Acción han situado el empleo juvenil como un pilar de la estabilidad económica y social. No obstante, siguen existiendo desafíos. Si bien las intervenciones centradas en la oferta —como el desarrollo de competencias— han cobrado impulso, las medidas orientadas a la demanda —como las políticas macroeconómicas y las inversiones sectoriales previstas en el Plan de Acción— requieren más atención y un compromiso sostenido por parte de los Estados Miembros de la OIT a fin de fortalecerlas, responder a la evolución de las prioridades de los mandantes y asegurar esfuerzos equilibrados para hacer frente a los desafíos polifacéticos que se plantean en el ámbito del empleo juvenil. Además, aunque existe un apoyo cada vez mayor a la digitalización en las políticas del mercado laboral y el desarrollo de competencias, es necesario seguir prestando atención a las competencias verdes en los programas sobre empleo juvenil de la OIT.
9. La OIT ha demostrado agilidad para abordar los desafíos emergentes, en particular apoyando la recuperación del empleo tras la pandemia de COVID-19 y la resiliencia de los trabajadores y los empresarios jóvenes.

B. Coherencia

Constatación principal 3: en el Plan de Acción se establece un enfoque estratégico que pone el acento en el liderazgo normativo y técnico de la OIT en materia de empleo juvenil. Sin embargo, la ausencia de un mecanismo operativo de ejecución impide que este pueda funcionar como un marco unificado y ejecutable basado en la coherencia interna de las políticas.

Constatación principal 4: la introducción en el Programa y Presupuesto para 2024-2025 del producto 3.5 supone un avance hacia la institucionalización del empleo juvenil, pero la fragmentación continua entre múltiples productos debilita las sinergias y la rendición de cuentas. Solo el 9 por ciento de los resultados en materia de empleo juvenil previstos para el bienio se ajustan al producto 3.5, lo que limita la comunicación y visibilidad de los resultados.



10. El Plan de Acción se ajusta a lo dispuesto en los principales marcos mundiales, como la [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#), el [Llamado a la acción sobre la crisis del empleo juvenil](#) (2012), la [Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#) y la [Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud](#), y promueve un enfoque centrado en las personas y basado en los derechos que integra el empleo juvenil dentro de políticas económicas, ambientales y sociales más amplias.
11. La teoría del cambio implícita en el Plan de Acción es conceptualmente sólida y estratégicamente ambiciosa, pero carece de un mecanismo operativo que asegure la coherencia de los resultados entre sus tres ejes de ejecución³. La ausencia en el Plan de Acción de un marco de resultados explícito, de índices de referencia sobre el desempeño y de sistemas de seguimiento socava el registro y la agregación de los progresos, lo que dispersa y en gran medida invisibiliza los esfuerzos de promoción del empleo juvenil.
12. Aunque se ha incrementado la coherencia institucional con el sistema de gestión basada en los resultados de la OIT, todavía hay margen para una mayor armonización. Hasta el bienio 2024-2025, el empleo juvenil no contaba con un producto específico y los correspondientes resultados de los programas por país estaban dispersos en diferentes productos, sobre todo los relacionados con las competencias (3.2), los programas del mercado de trabajo (3.4) y el apoyo a las empresas (4.3). Si bien el Grupo de Acción Interdepartamental facilita la celebración de reuniones y el intercambio de información y asegura la representación de las perspectivas de los interlocutores sociales en las discusiones internas a través de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP), sus limitadas funciones coartan su capacidad para crear sinergias entre los distintos departamentos y regiones.

³ Desarrollo y difusión de conocimientos, asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad, y alianzas y sensibilización.

C. Eficacia

Constatación principal 5: el Plan de Acción ha generado resultados en los países, particularmente en materia de integración de políticas, desarrollo de competencias, iniciativa empresarial y autoempleo. Sin embargo, su eficacia general se ve limitada por deficiencias en las intervenciones centradas en la demanda, la fragmentación de los programas, la corta duración de los ciclos de financiación, las barreras relacionadas con el mercado, la reducida participación de los jóvenes en el diálogo social y diversos factores socioeconómicos y políticos.



Constatación principal 6: las actividades efectuadas en el marco del Plan de Acción fomentan el tripartismo y el diálogo social y refuerzan el mandato normativo de la OIT, promoviendo los derechos en el trabajo mediante la formulación de políticas inclusivas a nivel nacional y subnacional, fundadas en las normas internacionales del trabajo. Los derechos habilitantes, como la libertad de asociación, la libertad sindical y la negociación colectiva, no se incluyen sistemáticamente en las estrategias orientadas a los jóvenes.

13. Los cinco ámbitos de políticas previstos en el Plan de Acción están reflejados ampliamente en las intervenciones de la OIT. Desde 2020, la OIT ha contribuido a la adopción de 11 políticas de empleo nacionales; ha ayudado a 24 Estados Miembros a formular estrategias específicas en favor del empleo juvenil, y ha promovido instrumentos de políticas relacionados de manera indirecta con el empleo, particularmente en contextos de informalidad, crisis o vulnerabilidad pluridimensional. El fortalecimiento de los servicios públicos de empleo y de los sistemas de desarrollo de competencias ha sido uno de los principales enfoques para reforzar las políticas del mercado de trabajo (a menudo en el contexto de políticas activas del mercado de trabajo) y de la empleabilidad, pero las iniciativas de aprendizaje en el trabajo son relativamente limitadas. Por lo general, la iniciativa empresarial se ha abordado como una competencia, utilizando en muchos casos las herramientas de la OIT, en particular el programa «Inicie y Mejore su Negocio». Los derechos laborales de los jóvenes se han promovido de manera implícita en toda la cartera de proyectos.
14. La OIT ha adoptado un enfoque integral en materia de difusión de conocimientos, asumiendo un papel protagonista a nivel mundial en el ámbito de los datos estadísticos y las publicaciones e impulsando plataformas regionales y diagnósticos por país. La Oficina ha establecido numerosas alianzas en varios sectores y niveles para abordar los desafíos en materia de empleo y ha promovido el trabajo decente para los jóvenes colaborando con Gobiernos, interlocutores sociales, organismos del sector del desarrollo y la sociedad civil. No obstante, el sector privado prácticamente no está participando en estas iniciativas.
15. A pesar de los progresos, la eficacia sigue siendo limitada. Para apoyar las intervenciones centradas en la demanda, como las políticas macroeconómicas, las inversiones sectoriales y los programas de creación de empleo, es necesario intensificar las iniciativas destinadas a subsanar los déficits de empleo, especialmente cuando las oportunidades de trabajo decente son limitadas, como en la economía informal y los entornos frágiles. También persisten barreras de mercado, como la baja demanda del sector privado, el acceso limitado a financiación y los escasos incentivos del mercado. Si bien algunas iniciativas incorporan los derechos de los jóvenes en el trabajo, a menudo se agrupa a los jóvenes con otras categorías de población vulnerables, lo que no permite tener en cuenta sus problemas específicos.
16. La labor de la OIT en materia de empleo juvenil ha promovido normas del trabajo fundamentales, como el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y

ocupación), 1958 (núm. 111), a través de su integración en las políticas nacionales, el fortalecimiento de la capacidad y la sensibilización. Sin embargo, las estrategias orientadas a los jóvenes no incluyen de manera sistemática derechos habilitantes, como la libertad de asociación, la libertad sindical y la negociación colectiva. Aunque el diálogo tripartito existe, hay escasa evidencia de que los jóvenes tengan voz en las estructuras tripartitas formales.

D. Eficiencia

Constatación principal 7: desde 2020, el gasto estimado total de recursos de la OIT en el ámbito del empleo juvenil alcanzó los 445,8 millones de dólares de los Estados Unidos* (esto es, un 22 por ciento de su gasto total). Entre 2020 y 2024, aumentó un 61 por ciento, lo que indica un mayor compromiso de los asociados en la financiación y una elevada tasa de utilización de fondos de casi el 80 por ciento. La evolución de las prioridades de los donantes, que prefieren temas especializados como las transiciones verdes, la digitalización, el trabajo en plataformas y la respuesta a las crisis, representa una oportunidad para que la OIT sitúe el empleo juvenil como prioridad dentro de una variedad de programas orientados al futuro.



Constatación principal 8: a pesar de su claro compromiso, el modelo de ejecución de la OIT en el ámbito del empleo juvenil no se ajusta a las ambiciones del Plan de Acción. La persistente escasez de personal con contratos de duración determinada, la falta de funciones claramente definidas y una coordinación insuficiente entre la sede y las oficinas regionales y de país socavan los esfuerzos por lograr los resultados previstos en materia de empleo juvenil. Durante el periodo objeto de examen, más del 95 por ciento de los recursos asignados a la promoción del empleo juvenil procedió de fondos extrapresupuestarios destinados a la cooperación para el desarrollo, y el logro de los resultados en materia de empleo juvenil dependió de iniciativas fragmentadas y de duración determinada.

Constatación principal 9: ante la falta de un marco de resultados, los esfuerzos destinados a hacer un seguimiento de los progresos conseguidos en el marco del Plan de Acción han seguido siendo limitados y, en gran medida, poco sistemáticos.

* Esta cifra es una estimación interna derivada de la agregación de los gastos asociados a iniciativas desplegadas para lograr los resultados de los programas por país y los proyectos de cooperación para el desarrollo que mencionan expresamente a «la juventud» o «los jóvenes», en los tres idiomas oficiales, y se basa en los datos proporcionados por el Departamento de Gestión Financiera, el cuadro interactivo sobre la cooperación para el desarrollo y la planificación del trabajo basada en los resultados de la OIT.

17. La OIT ha desempeñado un papel clave en los esfuerzos mundiales para promover el empleo juvenil. Su principal alianza —a saber, la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes— movilizó 27,6 millones de dólares de los Estados Unidos⁴ en recursos entre 2017 y 2025⁵. Para aportar claridad a los asociados externos, es necesario promover la compatibilidad y complementariedad entre las diversas plataformas de colaboración, como el Acelerador mundial del empleo y la protección social para transiciones justas.
18. El modelo institucional de ejecución del Plan de Acción no aprovecha plenamente los recursos internos. La Unidad de Empleo Juvenil, que ha sido restablecida recientemente, cuenta en la actualidad con dos funcionarios financiados con cargo al presupuesto ordinario y depende en gran medida de los recursos extrapresupuestarios destinados a la cooperación para el

⁴ Cifra obtenida a partir de la información financiera facilitada por el Departamento de Política de Empleo, Creación de Empleo y Medios de Vida de la OIT.

⁵ Ello incluye las actividades financiadas a través de la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes, cuyos periodos de ejecución coincidieron con el periodo de evaluación (2020-2024).

desarrollo, lo que resulta insuficiente para la escala y la complejidad de la tarea. Además, ante la falta de especialistas en empleo juvenil, la colaboración regional se mantiene a través de puntos focales provisionales e informales y no de personal con funciones definidas estructuralmente o planes de trabajo estratégicos a nivel regional, lo que limita la capacidad de la OIT para responder a las crecientes demandas de sus mandantes y asegurar la continuidad de las actividades en favor del empleo juvenil. En los distintos departamentos, la labor relacionada con los jóvenes suele integrarse dentro de actividades más amplias, sin un desglose del tiempo ni de los recursos asignados. El Grupo de Acción Interdepartamental funciona como una estructura informal sin asignación de recursos específicos ni obligaciones definidas de rendición de cuentas sobre sus resultados. La introducción de ajustes estratégicos podría permitir un mejor despliegue de los activos internos y mitigar los riesgos de discontinuidad y de dependencia institucional con respecto a personas en vez de sistemas.

19. El producto específico 3.5 del Programa y Presupuesto ofrece otra oportunidad estratégica para fortalecer la capacidad institucional liberando recursos del presupuesto ordinario. No obstante, la ausencia de planes presupuestados que vinculen los recursos a resultados mensurables, sumada al insuficiente seguimiento y la limitada presentación de informes basados en resultados, socava la capacidad de movilizar y asignar recursos de manera eficaz y reduce la visibilidad de los resultados.

E. Sostenibilidad y nuevo impacto

Constatación principal 10: la aplicación de soluciones integradas y su aceptación local demuestran el potencial de impacto y sostenibilidad en varios países. Sin embargo, la mayor parte de la labor de la OIT en materia de empleo juvenil depende de la asistencia técnica, tiene una escala limitada y la integración de sus resultados en marcos nacionales con una financiación nacional duradera resulta difícil. Estos factores socavan la sostenibilidad, mientras que la poca atención que se presta a las soluciones centradas en la demanda y la limitada colaboración con el sector privado en la creación de empleo y la retención de talento reducen las posibilidades de impacto.



Constatación principal 11: la falta de marcos de seguimiento sólidos dificulta considerablemente el análisis del impacto y la reproducción a mayor escala de las intervenciones.

20. Para promover la sostenibilidad y el impacto, la OIT sigue utilizando estrategias relacionadas con los jóvenes como la integración de políticas, el fortalecimiento de la capacidad y la formación, en consonancia con las prioridades nacionales. Sin embargo, la corta duración de los ciclos de financiación impide que la OIT logre una amplia viabilidad a escala nacional, lo cual se ve agravado por la evolución de las prioridades de los Gobiernos y la insuficiente institucionalización de los resultados. Otro factor que socava la sostenibilidad es la complejidad de ejecutar programas en zonas afectadas por conflictos.
21. La falta de seguimiento sistemático de las actividades en el ámbito del empleo juvenil limita la capacidad de la OIT para generar informes consolidados que respalden el aprendizaje y la rendición de cuentas a nivel interno, y debilita el uso de datos empíricos como herramienta estratégica para la ejecución, la difusión y la movilización de recursos de manera coherente.

Recomendaciones

- 22. Recomendación 1:** para mantener su liderazgo, la OIT debería equilibrar las medidas centradas en la oferta con una promoción más activa de la creación de empleo juvenil a través de intervenciones específicas centradas en la demanda. A tal fin, podría fortalecer sus actividades en favor de marcos de políticas integrales e interministeriales basadas en el diálogo social y la participación de los jóvenes, así como mediante la aplicación concreta de herramientas nuevas, como las herramientas de planificación presupuestaria orientada al empleo y los análisis de impacto centrados en la demanda, e intensificar su labor en el ámbito de las políticas activas del mercado de trabajo. La atención debería seguir centrándose en los sectores con un elevado potencial para la creación de empleo, como los sectores verde, digital y del cuidado.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
- Departamento de Política de Empleo, Creación de Empleo y Medios de Vida (EMPLOYMENT), con el apoyo de: - Departamento de Empresas Sostenibles, Productividad y Transición Justa (ENTERPRISES) - Departamento de Protección Social Universal - Oficinas regionales y equipos de apoyo técnico sobre trabajo decente - ACT/EMP y ACTRAV	Elevada	Corto	Bajas

- 23. Recomendación 2:** para lograr una gestión coherente y la plena consecución de todos los resultados del Plan de Acción, la Unidad de Empleo Juvenil debería recibir el mandato de coordinar las actividades en materia de empleo juvenil en toda la OIT y optimizar el uso de los recursos. Para maximizar la ejecución, es necesario resolver el problema de solapamiento entre el equipo de coordinación del producto 3.5 y el Grupo de Acción Interdepartamental, lo que daría lugar a una red de funcionarios de la OIT con mandatos formales y dedicados activamente —con el correspondiente tiempo asignado— a coordinar la planificación, rendir cuentas colectivamente de los resultados obtenidos y asegurar una comunicación eficaz en todas las iniciativas relacionadas con los jóvenes. Para fortalecer la ejecución del Plan de Acción sobre el terreno, deberían tenerse en cuenta los resultados del análisis de los déficits de fuerza de trabajo, a fin de responder a las necesidades de capacidad en ámbitos emergentes en el terreno, como las transiciones digitales y verdes, los programas adaptados a situaciones de conflicto, los servicios públicos de empleo y el desarrollo de ecosistemas empresariales. Esto permitiría que la OIT preste un apoyo técnico adaptado y de calidad que se ajuste a la evolución de los desafíos y oportunidades en el ámbito del empleo juvenil.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
- EMPLOYMENT - Departamento de Desarrollo de los Recursos Humanos (HRD) - Departamento de Programación y Gestión Estratégicas (PROGRAM)	Elevada	Medio	Medias

- 24. Recomendación 3:** la OIT debería complementar el Plan de Acción con un marco integrado de resultados para mejorar la programación institucional y fortalecer la planificación, el seguimiento y la elaboración de informes basados en resultados. Este marco debería guiar el seguimiento de los progresos y asociarse a la supervisión de la ejecución sobre el terreno, con el apoyo de informes periódicos que sirvan de base para la programación y refuercen la visibilidad de los resultados. La recopilación de datos cualitativos desglosados por edad será esencial para analizar los resultados relacionados con los jóvenes y fortalecer la toma de decisiones basadas en datos empíricos.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
• EMPLOYMENT	Elevada	Medio	Bajas

- 25. Recomendación 4:** para fortalecer la sostenibilidad y el impacto, la OIT debería estudiar formas de movilizar recursos financieros con sus mandantes nacionales, reforzar la colaboración con el sector privado en el ámbito de la creación de empleo y la retención de talento, promover el trabajo decente y los derechos laborales, y animar a los bancos de desarrollo regionales y mundiales a que integren el Programa de Trabajo Decente en sus instrumentos financieros y sus programas de asistencia técnica en favor de los jóvenes. La OIT debería seguir aprovechando al máximo las plataformas de colaboración mundial, priorizando la elaboración de propuestas de valor, adoptando un enfoque de colaboración unificado y adaptado y asignando personal dedicado a las alianzas a nivel de país, regional y de la sede. Para favorecer una labor interinstitucional coordinada a nivel regional y de país, la OIT debería seguir impulsando el desarrollo de acuerdos de colaboración o memorandos de entendimiento con otros organismos de las Naciones Unidas a nivel de la sede y de las oficinas regionales, velando por que se centren en el logro de resultados concretos.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
• EMPLOYMENT, con el apoyo de: ◦ Departamento de Alianzas Multilaterales y Cooperación para el Desarrollo (PARTNERSHIPS) ◦ Oficinas regionales y equipos de apoyo técnico sobre trabajo decente	Alta	Medio	Medias

► Respuesta de la Oficina

- 26.** La Oficina sigue decidida a fortalecer su liderazgo y sus actividades en el ámbito del empleo juvenil a través del Plan de Acción, de conformidad con su mandato normativo y la evolución de las prioridades de los mandantes.
- 27. Recomendación 1:** la Oficina seguirá ayudando a los mandantes a ejecutar intervenciones centradas en la demanda. EMPLOYMENT fortalecerá la teoría del cambio y las herramientas de sensibilización para aclarar la pertinencia de las intervenciones centradas en la demanda que se propongan, incluido con respecto a las políticas macroeconómicas y sectoriales con miras a

una transformación estructural. La Oficina intensificará el apoyo que presta a los mandantes para diseñar y aplicar políticas de empleo integrales, interministeriales, tripartitas, que incluyan a los jóvenes y que tengan una perspectiva de género. Asimismo, ampliará el uso de herramientas como la planificación presupuestaria orientada al empleo y los análisis de impacto, y se centrará en la creación de empleo en sectores de potencial elevado, particularmente en las economías verde, digital y del cuidado. La creación de empleo a través del emprendimiento juvenil, el acceso a la financiación y otros medios seguirá ocupando un lugar central en la labor dirigida por ENTERPRISES. La Oficina continuará fortaleciendo sus conocimientos especializados sobre las políticas activas del mercado de trabajo destinadas a los jóvenes, analizando la demanda, la oferta y la intermediación de mano de obra. En colaboración con ACTRAV y ACT/EMP, se seguirán elaborando orientaciones para incrementar la participación activa de los jóvenes, en particular en el diálogo social.

28. Recomendación 2: la Oficina fortalecerá la coordinación interna y la capacidad de ejecución mediante la movilización de recursos adicionales y una reestructuración interna. Se asignará a la Unidad de Empleo Juvenil el mandato de coordinar la labor relativa al empleo juvenil en toda la Organización y, en particular, de:

- coordinar la labor realizada en el marco del producto 3.5 (Programa y Presupuesto para 2026-2027) a fin de velar por que se aborden todas las áreas previstas en el Plan de Acción;
- organizar las reuniones del Grupo de Acción Interdepartamental bajo las órdenes del Director de EMPLOYMENT, apoyar los esfuerzos de comunicación y colaboración para aportar una mayor claridad a las distintas funciones y responsabilidades, detectar oportunidades de acción y creación conjunta, y aumentar la rendición de cuentas;
- promover colaboraciones más sólidas y alianzas de múltiples partes interesadas, por ejemplo, a través de la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes.

Estas medidas tendrán por objeto incrementar la coherencia y reducir la fragmentación en la labor de la OIT en materia de empleo juvenil; y se desplegarán esfuerzos para reflejar el tiempo que los miembros del Grupo de Acción Interdepartamental se comprometen a dedicar en sus planes de comienzo de ciclo. La Oficina —dependiendo de la disponibilidad de recursos— fortalecerá las capacidades técnicas sobre transiciones digitales y verdes, las respuestas adaptadas a situaciones de crisis, los ecosistemas empresariales y los servicios públicos de empleo.

29. Recomendación 3: la Oficina elaborará un marco integrado de resultados para el Plan de Acción en aras de la coherencia institucional. Se aclararán y formalizarán las responsabilidades en materia de seguimiento y presentación de informes para mejorar la rendición de cuentas. La Oficina seguirá presentando informes de calidad en el marco de la Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud. Sobre la base de la exitosa expansión de las estadísticas relativas a los jóvenes, se proseguirá la labor de elaboración, recopilación y análisis de datos desglosados por edad y de indicadores específicos para los jóvenes.

30. Recomendación 4: la Oficina promoverá la movilización de recursos para el empleo juvenil a escala nacional y trabajará con los mandantes para incrementar la colaboración con el sector privado. A nivel mundial, la OIT ampliará su colaboración con los bancos de desarrollo y seguirá desplegando esfuerzos para lograr la integración del trabajo decente para los jóvenes en los instrumentos financieros, tomando como referencia el exitoso marcador para los jóvenes, el empleo y las competencias establecido por el Banco Africano de Desarrollo con el apoyo de la OIT. La Oficina seguirá puliendo sus propuestas de valor para sus asociados y fortalecerá su presencia en plataformas y alianzas regionales y mundiales. En África, consolidará los avances logrados mediante la Estrategia sobre Empleo Juvenil para África de la OIT y la Unión Africana.

También seguirá liderando la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes e integrará aún más la cuestión del empleo juvenil en iniciativas de múltiples partes interesadas, como el Acelerador mundial del empleo y la protección social para transiciones justas.

► Parte II. Evaluación independiente de alto nivel del programa Better Work de la OIT (2014-2025), centrada especialmente en la estrategia para la fase V (2022-2027)

Finalidad y alcance

31. En su 350.ª reunión (marzo de 2024), el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo solicitó que se llevara a cabo una evaluación del progreso en la ejecución de la [estrategia para la fase V \(2022-2027\)](#) del programa Better Work. En consecuencia, la Oficina de Evaluación de la OIT incluyó una evaluación de alto nivel del programa en su plan de trabajo progresivo. Dicha [evaluación de alto nivel](#) brinda un examen independiente de los logros y desafíos registrados por el programa Better Work en el último decenio, prestando una atención específica a la fase V.
32. La evaluación de alto nivel se basó en un análisis documental, un estudio de síntesis de 28 evaluaciones de proyectos, la realización de consultas a las partes interesadas con 370 participantes (179 mujeres y 191 hombres) a través de entrevistas y grupos de discusión, y dos encuestas, una entre los mandantes nacionales de la OIT en los países donde se aplica el programa (35 encuestados) y otra entre el personal de la OIT (208 encuestados). El equipo de evaluación llevó a cabo un trabajo de campo en Bangladesh, Camboya, Indonesia y Viet Nam, celebró consultas paralelas a distancia con los mandantes en Uzbekistán y entrevistó a miembros del personal antiguos y en activo de Better Work en todos los demás países donde se aplica el programa (a saber, Egipto, Etiopía, Haití, Madagascar, Nicaragua, Pakistán y Sri Lanka).

Valoración general

33. Better Work ha impulsado mejoras mensurables en las condiciones de trabajo, el cumplimiento de las normas laborales y la productividad en las fábricas que participan en el programa, unos logros que se han sustentado en una investigación rigurosa, la fuerte aceptación del programa, tanto por parte de las marcas internacionales como de los mandantes de la OIT, lo que afianza su credibilidad y crecimiento, y la distintiva alianza institucional entre la OIT y la Corporación Financiera Internacional. Sin embargo, persisten notorios déficits de cumplimiento en varios ámbitos que exigen una atención continua y una mayor coordinación en toda la OIT.
34. El diseño de la estrategia para la fase V ha resultado ser muy pertinente, partiendo de la fase IV para lograr un impacto más allá de las fábricas, mediante el apoyo de reformas en las políticas, el impulso de estrategias sectoriales y la puesta a prueba de herramientas en nuevos sectores y cadenas de suministro. Estos esfuerzos han mostrado un claro potencial para incrementar la implicación nacional y promover un cambio sistémico.



35. A pesar de sus diversificadas fuentes de ingresos, unas elevadas tasas de recuperación de costos para sus servicios a las fábricas en varios países y los actuales esfuerzos para poner a prueba modelos de ejecución alternativos, Better Work sigue necesitando importantes recursos y aún depende de la financiación de los donantes, en particular para sufragar las actividades destinadas al fortalecimiento de un entorno propicio. Los avances en el establecimiento de planes de transición con plazos fijos, claramente definidos y acordados conjuntamente para los programas de larga data han sido lentos, y la disposición de los mandantes de la OIT para asumir las funciones encomendadas sigue siendo desigual en los países donde opera Better Work. Sin una acción decisiva con respecto a las estrategias de transición, la capacitación de los mandantes y la sostenibilidad de los modelos de financiación, el impacto a largo plazo del programa seguirá siendo frágil.

Principales constataciones por criterios de evaluación

A. Pertinencia

Constatación principal 1: en este último decenio, el programa Better Work se ha ejecutado en 13 países, ha duplicado el número de fábricas participantes (2 270) y ha triplicado el número de trabajadores destinatarios (3,6 millones), espoleado por sus anteriores éxitos. El crecimiento se ha producido sobre todo entre los proveedores directos de las marcas (primer eslabón); mientras que aproximadamente el 4 por ciento de las fábricas participantes son subcontratistas o procesadoras de materias primas (eslabón inferior) y un 14 por ciento opera fuera del sector de la confección.



Constatación principal 2: el programa Better Work disfruta de una buena aceptación entre los mandantes de la OIT gracias a sus contribuciones al empleo, al crecimiento de las exportaciones y al cumplimiento, pero también enfrenta demandas contrapuestas. Los Gobiernos valoran el programa porque mejora la reputación del sector y ansían un apoyo similar a otros sectores económicos clave que adolecen de déficits de trabajo decente. Los empleadores querrían más ayuda en el ámbito del acceso al mercado y la productividad, mientras que las organizaciones de trabajadores desearían que la influencia de las marcas se aprovechara más para abordar las violaciones de derechos. Las marcas internacionales —otras partes interesadas fundamentales— consideran que el programa Better Work es un asociado fiable en materia de cumplimiento y presionan para que se amplíe a fin de ayudarles a cumplir nuevas obligaciones en materia de diligencia debida.

Constatación principal 3: en los análisis internos y las evaluaciones pasadas, se puso de relieve que el modelo de ejecución de Better Work exige importantes recursos, es difícil incrementar su escala, no se centra suficientemente en el fortalecimiento de la gobernanza de los mercados de trabajo nacionales y carece de una clara estrategia de salida. Si bien en la fase V se introdujeron medidas destinadas a colmar de forma progresiva muchas de esas lagunas, las estrategias para reducir la importante necesidad de recursos fueron limitadas, a pesar de la experimentación con modelos de ejecución más ágiles. No obstante, Better Work ha elaborado recientemente propuestas para introducir innovaciones más importantes en su modelo que pueden mejorar la relación costo-eficacia e incrementar aún más la sostenibilidad.

Constatación principal 4: el programa Better Work ha demostrado su adaptabilidad a diversos contextos, personalizando su herramienta de evaluación del cumplimiento para tener en cuenta la legislación local, estableciendo comités consultivos tripartitos y adaptando su enfoque estratégico. Sin embargo, el progreso en el codiseño de hojas de ruta de sostenibilidad claras y específicas para cada país, que se ajusten a la financiación disponible y se lleven a cabo en colaboración con los mandantes, sigue siendo desigual en los distintos países donde se aplica el programa.

36. Aunque el programa sigue aportando un importante valor a los mandantes de la OIT y a las marcas asociadas, Better Work se encuentra en una encrucijada. En la fase V, se reconocieron e intensificaron claramente los esfuerzos destinados a abordar las limitaciones fundamentales del programa, en particular los desafíos para aumentar su influencia en la gobernanza sistémica. En la actualidad, tras los recientes cambios en el equipo que dirige el programa y los menguantes presupuestos de los asociados para el desarrollo, Better Work ha empezado a avanzar hacia la adopción de medidas más decisivas para incrementar su eficiencia y sostenibilidad.

B. Coherencia

Constatación principal 5: al impulsar el cumplimiento de la legislación nacional y el respeto de las normas internacionales del trabajo, Better Work contribuye a la aplicación del Programa de Trabajo Decente de la OIT y de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Si bien su atención se centra en las empresas, por lo que no aborda directamente las lagunas institucionales y en las políticas —lo que dificulta la durabilidad de los logros en el ámbito de las fábricas—, los datos de ejecución y las alianzas estratégicas de Better Work han servido para fundamentar iniciativas de reforma más amplias de la OIT y han influido en ellas. En este último decenio, esa colaboración ha contribuido indirectamente a promover el diálogo sobre las políticas salariales (en Camboya, Egipto, Etiopía e Indonesia), la protección jurídica del derecho de libertad sindical y de asociación (en Egipto), la reforma de las relaciones laborales (en Viet Nam) y la mejora de la protección social (en Bangladesh e Indonesia).



Constatación principal 6: en el marco de los desafíos para lograr sinergias en toda la Organización, el hecho de que Better Work tenga un modelo de gobernanza único, fuentes de financiación específicas y una labor centrada en las fábricas lo han aislado a menudo de otros departamentos de la OIT. No obstante, desde la fase IV, Better Work ha aprovechado su credibilidad y su elevada demanda para forjar colaboraciones con el enfoque «Una OIT» en Egipto, Etiopía, Pakistán y Uzbekistán, asociando las iniciativas centradas en las fábricas a reformas en las políticas. Aun así, asegurar una financiación interdepartamental constante para consolidar esas sinergias sigue constituyendo un obstáculo importante.

37. La participación de Better Work en los programas con el enfoque «Una OIT», que comenzó en la fase IV y prosiguió en la fase V, logró catalizar sinergias internas, aprovechando alianzas influyentes con diversas marcas para posicionar el programa como punto de entrada estratégico al Programa de Trabajo Decente de la OIT, de carácter más amplio. Sobre la base de las experiencias iniciales, los principales desafíos de cara al futuro son la forma de financiar una colaboración a más largo plazo en el ámbito de las políticas e integrarla en el modelo fundamental de Better Work, preservando al mismo tiempo su influencia en las cadenas de suministro.

C. Eficacia

Constatación principal 7: las constataciones sobre la eficacia se relacionan principalmente con los logros en la fase V del programa Better Work. Con respecto al resultado 1 (intervenciones en el ámbito de las fábricas), las tasas de incumplimiento disminuyeron y la productividad aumentó, pero la seguridad y salud en el trabajo, la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva siguen siendo ámbitos con deficiencias persistentes. Un análisis en profundidad del empeño de Better Work por mejorar las condiciones de la fuerza de trabajo predominantemente migrante en Jordania pone de relieve los límites de las iniciativas centradas en las fábricas si no se introducen reformas sistémicas, lo que también incluye la representación eficaz de los trabajadores y mecanismos de reclamación independientes. Al mismo tiempo, las nuevas iniciativas piloto para el pago digital de los salarios en Camboya y la eficiencia hídrica y energética en Viet Nam —que han sido posibles gracias a alianzas estratégicas— ofrecen perspectivas prometedoras para ampliar el impacto de Better Work en el rendimiento de las fábricas.



Constatación principal 8: las actividades en materia de género e inclusión del programa Better Work han reducido las brechas salariales, han reforzado la protección de la maternidad y han abierto a las mujeres trayectorias profesionales. En la fase V, Better Work puso gradualmente en marcha actividades de formación para el desarrollo profesional de las trabajadoras en seis países, creó una herramienta para combatir el acoso sexual e integró en mayor medida las cuestiones de género en las evaluaciones. Las iniciativas piloto para facilitar la inclusión de las personas con discapacidad en Bangladesh, Indonesia, Sri Lanka y Viet Nam también han ampliado sus enfoques sobre la inclusión.

Constatación principal 9: con respecto al resultado 2 (intervenciones a nivel sectorial y nacional), Better Work ha ayudado a elaborar hojas de ruta sectoriales en Camboya, Madagascar, Uzbekistán y Viet Nam, aunando a los interlocutores en los ámbitos laboral, comercial y social en torno a objetivos comunes. En Bangladesh, Camboya, Haití y Jordania, las actividades realizadas en la fase V permitieron que los inspectores del trabajo aplicaran los métodos de Better Work. A pesar de los esfuerzos desplegados por el programa para impulsar la transparencia de los datos en algunos países, los sindicatos siguen teniendo una capacidad limitada para utilizar los datos sobre el cumplimiento y los compradores en sus actividades de sensibilización.

Constatación principal 10: con respecto al resultado 3 (intervenciones a nivel de industria), Better Work cumplió la mayoría de las metas relativas a la colaboración con las marcas; el número de marcas que accedieron a los informes de evaluación de las fábricas aumentó, y la participación en los programas de formación (*Better Work Academy*) se incrementó. La realización de un examen completo de la influencia del programa en las prácticas de abastecimiento de las marcas todavía está pendiente. En el actual contexto de incertidumbre comercial, las prácticas nocivas heredadas de la era COVID (cancelaciones de pedidos a última hora, reducciones de precios) plantean nuevos riesgos.

Constatación principal 11: con respecto al resultado 4 (reproducción y ampliación a mayor escala), las herramientas de Better Work ahora se utilizan en una docena de países que no participan en el programa y en casi 400 empresas del eslabón inferior o ajenas al sector de la confección, lo que supera las metas fijadas para la fase V.

38. Better Work ha demostrado su capacidad de impulsar el cumplimiento de las normas en las fábricas, incrementar la igualdad de género, aumentar la productividad y ampliar su alcance para abarcar los eslabones situados fuera del sector de la confección y otros sectores. En la fase V, el programa sacó provecho con eficacia de su experiencia en las fábricas para influir en las instituciones de gobernanza del mercado de trabajo y en las estrategias industriales y sectoriales. Sin embargo, los persistentes desafíos —en particular, en los ámbitos de la libertad sindical y de asociación, la negociación colectiva, los mecanismos de reclamación y la seguridad y salud en el trabajo— ponen de manifiesto que, para lograr mejoras duraderas en

todo el sector, se necesita una integración más sistemática de las políticas en el conjunto de la OIT y alianzas más sólidas con las partes interesadas a nivel nacional e industrial.

D. Eficiencia

Constatación principal 12: el modelo de financiación mixta del programa Better Work —a saber, aportes del sector privado, de donantes y de los Gobiernos anfitriones— le ha permitido resistir con éxito las fluctuaciones en el apoyo de los asociados para el desarrollo en el pasado, pero está sufriendo en la actualidad la presión de las reducciones recientes y previstas en las ayudas de los donantes. Haití y Jordania se enfrentan al riesgo de cierre del programa, y el Pakistán y Uzbekistán informan de una incertidumbre financiera con respecto a la siguiente fase, mientras siguen desplegando esfuerzos para movilizar recursos. Los directivos de Better Work difieren sobre la forma de proteger el objetivo central y la neutralidad del programa con una menor financiación de los donantes, aunque muchos de ellos favorecen una ampliación de la financiación procedente del sector privado y de los Gobiernos anfitriones y una aceleración en la transferencia a los asociados nacionales de algunas obligaciones relacionadas con la colaboración con las fábricas.



Constatación principal 13: el modelo de colaboración con las fábricas sigue exigiendo muchos recursos. Los esfuerzos desplegados en el pasado para incrementar la eficiencia cosecharon resultados desiguales, pero los nuevos enfoques —a saber, una colaboración con las fábricas más diferenciada (que se ha puesto a prueba en Viet Nam y Bangladesh), una colaboración con las fábricas de duración determinada y evaluaciones del cumplimiento más simplificadas (previstas en las próximas actividades)— pueden mejorar la relación costo-eficacia. Las iniciativas piloto denominadas «*Better Work Light*» en Madagascar y Sri Lanka, centradas principalmente en actividades de capacitación de corta duración con vínculos limitados con las marcas, han cosechado reacciones contrapuestas: si bien han sido elogiadas por su flexibilidad, también han sido criticadas por erosionar potencialmente el impacto distintivo de Better Work.

39. El recorte de los presupuestos destinados a la cooperación para el desarrollo pone de manifiesto la urgencia de incrementar la eficiencia, ampliar las contribuciones del sector privado y de los Gobiernos —con las salvaguardias adecuadas— y transferir a los asociados nacionales algunas funciones. Los nuevos enfoques para mejorar la relación costo-eficiencia del modelo de colaboración con las fábricas complementa los esfuerzos de traspaso. En cambio, sin una conexión más sólida con las marcas y una colaboración a más largo plazo, los modelos «reducidos» («*light*») corren el riesgo de diluir los principales puntos fuertes del programa Better Work.

E. Sostenibilidad

Constatación principal 14: desde la fase IV, Better Work define la sostenibilidad como la introducción de mejoras duraderas en la gobernanza del mercado de trabajo nacional. Sin embargo, tras casi 25 años en Camboya (y entre 10 y 15 años en otros lugares), esos sistemas de gobernanza siguen estando insuficientemente desarrollados —aunque en distintos grados según el país— y muchos mandantes de la OIT siguen abogando por mantener la colaboración con las fábricas en el marco del programa Better Work. Solo dos modelos de transición —la *Partnership at Work Foundation* en Indonesia y la *Better Work Academy*— integran la colaboración con las fábricas en las entidades locales o basadas en el mercado, lo que presenta un déficit de sostenibilidad.



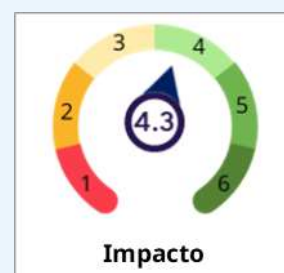
Constatación principal 15: en la fase V, Better Work empezó a planificar una retirada por etapas del apoyo prestado a las fábricas en Bangladesh, Camboya, Indonesia, Jordania y Viet Nam, con objeto de transferir las funciones principales a las instituciones nacionales del mercado de trabajo y/o a entidades basadas en el mercado, pero ninguna de las estrategias propuestas incluye plazos, etapas de traspaso y/o condiciones de salida acordados formalmente, incluso en los dos países que se encuentran en un proceso más avanzado. Las estrategias de transición en Indonesia y Jordania han enfrentado algunos desafíos —consultas parciales con los mandantes y modalidades de separación poco claras (Indonesia) y déficits de supervisión (Jordania)—, lo que pone de manifiesto la importancia de tomar decisiones a tiempo, celebrar consultas inclusivas y exhaustivas con las partes interesadas, mantener una comunicación transparente y asegurar una presencia calibrada de la OIT a lo largo de todo el proceso de traspaso.

40. A pesar de un progreso prometedor en la fase V, Better Work aún tiene que articular claramente —o aplicar plenamente— sólidos planes de sostenibilidad para sus programas más longevos en los países. Para proteger los avances logrados con tanto esfuerzo, Better Work tiene que adoptar una estrategia de transición pragmática y bien definida que se sustente en un modelo de financiación que permita un traspaso ordenado de funciones en el ámbito de las fábricas. Sin esa estrategia, los importantes logros de Better Work pueden peligrar a medida que se reduzca la financiación de los donantes.

F. Nuevo impacto

Constatación principal 16: las alianzas académicas han facilitado datos empíricos sólidos y pertinentes en materia de políticas sobre los logros de Better Work en los ámbitos del cumplimiento, el bienestar de los trabajadores y la productividad, lo que ha reforzado la aceptación de las partes interesadas y ha sustentado las mejoras metodológicas en la fase V con respecto a las relaciones laborales y las cuestiones de género.

Constatación principal 17: las marcas de ropa internacionales siguen siendo la piedra angular del programa Better Work, ya que alientan la participación de las fábricas, la aceptación nacional y la cofinanciación. La alianza entre la OIT y la Corporación Financiera Internacional ha fortalecido la gobernanza del programa y ha reforzado los enfoques y la eficacia de Better Work. Sin embargo, los ejemplos de integración de las normas fundamentales del trabajo en las instituciones financieras internacionales siguen siendo escasos, a pesar de la prometedora labor conjunta en Uzbekistán y algunos ejemplos de influencia del programa Better Work en la financiación del Banco Mundial en Jordania y Etiopía.



41. Las alianzas estratégicas de Better Work han sido fundamentales para su éxito. Los rigurosos trabajos de investigación académica realizados han aportado una base empírica que ha permitido perfeccionar las metodologías, fundamentar el diálogo sobre las políticas y lograr la aceptación de las partes interesadas. Las alianzas con las marcas han resultado ser el incentivo más potente del programa, al cofinanciar actividades e integrar las normas del trabajo en sus decisiones de abastecimiento para apoyar el compromiso nacional de introducir mejoras en el ámbito de las fábricas. La colaboración entre la OIT y la Corporación Financiera Internacional, si bien ha aportado un claro valor añadido, todavía conserva un potencial no aprovechado para canalizar financiación para el desarrollo e integrar las herramientas de Better Work en las estrategias más amplias de crecimiento del sector privado. La forma más clara de convertir el programa Better Work en una puerta de acceso para aplicar el programa de reforma más amplio de la OIT reside en profundizar esas alianzas, aprovechando al mismo tiempo las contribuciones académicas.

Recomendaciones

42. Recomendación 1: para mantener la credibilidad del programa, asegurar la continuidad de los servicios y satisfacer las expectativas de los mandantes, de los asociados en la industria y de los donantes, Better Work debería acelerar la planificación de su retirada gradual en los programas de larga data, y para ello debería:

- seguir empoderando los programas de cada país a fin de que elaboren sus propios planes de transición, basados en el contexto nacional y las prioridades y capacidades de los mandantes de la OIT;
- transferir las funciones de seguimiento, asesoramiento y formación a las instituciones locales para prestar servicios más económicos, eficientes y reproducibles a mayor escala, manteniendo al mismo tiempo los estándares de Better Work:
 - acreditar y apoyar a entidades basadas en el mercado u organizaciones sin ánimo de lucro locales para supervisar las funciones esenciales de evaluación del cumplimiento y asesoramiento;
 - afianzar su legitimidad en el marco de una estructura de gobernanza tripartita (Gobierno, trabajadores y empleadores), en la que la OIT y la Corporación Financiera Internacional proporcionen asesoramiento y apoyo en materia de aseguramiento de la calidad;
 - introducir salvaguardas sólidas de Better Work: proporcionar garantías de calidad y reforzar la credibilidad de los proveedores de los servicios mediante capacitación, protocolos de certificación y auditorías;
- establecer plazos claros, una distribución de responsabilidades e índices de referencia mensurables para guiar la retirada gradual de Better Work de su actual función en la realización de actividades de colaboración con las fábricas;
- aclarar y documentar las cuestiones jurídicas, tanto a nivel nacional como de sede, así como los mecanismos de aseguramiento de la calidad necesarios y los procedimientos operativos estándar para conferir el uso de las herramientas, metodologías e identidad de marca de Better Work a las entidades externas (como fundaciones, instituciones basadas en el mercado u organismos de formación de los interlocutores sociales);
- asignar personal superior o consultores específicos para priorizar estas tareas y colaborar con los mandantes y las partes interesadas a lo largo de todo el proceso;
- estudiar la posibilidad de establecer un mecanismo de examen periódico de los progresos para gestionar los riesgos y asegurar la armonización con las normas de calidad de Better Work.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
• Departamento de Gobernanza y Tripartismo: grupo de gestión de Better Work en la OIT • Gestores de los programas de Better Work en los países • Directores de las oficinas de país de la OIT	Elevada	Inmediato	Medias

43. Recomendación 2: para reforzar su sostenibilidad, adaptabilidad y eficiencia, Better Work debería acelerar la evolución de su modelo de colaboración con las fábricas, incrementando su flexibilidad, reproducción a mayor escala, recuperación de costos y eficiencia. Como prioridades específicas, cabe señalar las siguientes:

- diversificar las fuentes de financiación: reducir la dependencia con respecto a los donantes incrementando las contribuciones de una amplia variedad de partes interesadas, incluidos el sector privado y el Gobierno, a fin de fomentar una implicación local sostenible;
- perfeccionar la segmentación y participación en el programa;
 - aplicar los protocolos relativos a un incumplimiento persistente y a un elevado desempeño de las fábricas para guiar los servicios diferenciados, lo que también incluye criterios claros de salida y graduación;
 - revisar y ampliar los índices de referencia de las fábricas con un elevado desempeño para incrementar la elegibilidad y asegurar la aceptación de las partes interesadas y las marcas;
- aumentar la eficiencia en la recopilación de los datos:
 - poner a prueba métodos de seguimiento del cumplimiento más sencillos, como el muestreo, los estudios de referencia/finales o los análisis predictivos, para reducir la intensidad del trabajo de campo sin comprometer la calidad o comparabilidad de los datos;
- ampliar e institucionalizar la formación «*Factory Ambassador*»:
 - integrar esta formación en la *Better Work Academy*, las instituciones de formación locales y las plataformas de los interlocutores sociales, con salvaguardias para proteger a quienes informan sobre cuestiones delicadas.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
• Departamento de Gobernanza y Tripartismo: grupo de gestión de Better Work en la OIT • Gestores de los programas de Better Work en los países	Elevada	De inmediato a medio	Variables

44. Recomendación 3: para seguir reforzando las sinergias en el seno de la OIT, los especialistas técnicos y las unidades especializadas de Better Work y de la OIT deberían estrechar su colaboración mediante una programación integrada que fortalezca el mandato fundamental de la OIT, y para ello:

- seguir desplegando esfuerzos conjuntos a fin de fortalecer las relaciones laborales, los mecanismos de gestión de las reclamaciones, las políticas salariales y los sistemas de protección social mediante iniciativas coordinadas e interdepartamentales;
- buscar oportunidades de financiación para el establecimiento de nuevos programas de Better Work con el enfoque «Una OIT», que cuenten con recursos adecuados para una duración mínima de cinco años (o más) sobre la base del contexto; mantener la práctica de condicionar la entrada en nuevos países al compromiso del Gobierno anfitrión de introducir reformas en la legislación laboral y condiciones propicias más amplias.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
- Departamento de Gobernanza y Tripartismo: grupo de gestión de Better Work en la OIT - Gestores de los programas de Better Work en los países - ENTERPRISES, PARTNERSHIPS, EMPLOYMENT, Departamento de Protección Social Universal (SOCPRO), Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (WORKQUALITY) - Programa de acción prioritario para la obtención de resultados en materia de trabajo decente en las cadenas de suministro (AP/SUPPLYCHAINS) - Directores de las oficinas de país de la OIT	Media	Inmediato	Variables

45. Recomendación 4: Better Work debería seguir fortaleciendo la capacidad de los mandantes nacionales de la OIT para utilizar de forma eficaz sus enfoques, herramientas y datos, y para ello debería:

- fortalecer el acceso a los datos en materia de cumplimiento, desarrollando aún más sus sistemas de información y promoviendo una mayor transparencia (con las salvaguardias apropiadas);
- aumentar la facilidad de uso de las herramientas de Better Work, traduciéndolas a los idiomas locales y adaptándolas para satisfacer las diferentes necesidades de los diversos mandantes; e invertir en herramientas de visualización de datos y de creación de cuadros interactivos para que los datos sobre el cumplimiento y el impacto sean más accesibles para los mandantes, las marcas y los responsables de la formulación de las políticas.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
- Departamento de Gobernanza y Tripartismo: grupo de gestión de Better Work en la OIT - Gestores de los programas de Better Work en los países	Elevada	De inmediato a largo	Variables

46. Recomendación 5: Better Work debería seguir desplegando esfuerzos para influir en las prácticas de las marcas, y para ello debería:

- seguir desarrollando la *Better Work Academy* y avanzar hacia la sostenibilidad financiera perfeccionando y aplicando un modelo de negocio viable;
- mantener la colaboración con las marcas en intervenciones que promuevan el empoderamiento de las trabajadoras, los representantes sindicales y los grupos insuficientemente representados, como los trabajadores migrantes y las personas con discapacidad;

- mantener un diálogo constante y emprender iniciativas conjuntas con las marcas y las plataformas de múltiples partes interesadas pertinentes, a fin de reducir la duplicación de auditorías, fortalecer la colaboración con las instituciones del mercado de trabajo nacionales y promover una conducta empresarial responsable.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
• Departamento de Gobernanza y Tripartismo: grupo de gestión de Better Work en la OIT • Gestores de los programas de Better Work en los países	Elevada	De inmediato a largo	Variables

► Respuesta de la Oficina

47. La Oficina acoge con agrado la evaluación de alto nivel, toma nota de sus constataciones y se compromete a aplicar sus recomendaciones. La Oficina informará sobre el plan de acción en materia de evaluación durante la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2026 y tendrá en cuenta sus orientaciones a fin de fundamentar la estrategia para la fase VI de Better Work.
48. Con respecto a la **recomendación 1**, la Oficina reafirma su compromiso con una planificación oportuna, responsable e inclusiva del proceso de transición para los programas de larga data de Better Work. Los equipos basados en los países están codiseñando planes específicos adaptados a cada contexto sobre la base de las prioridades de los mandantes y, cuando proceda, de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP). Better Work aclarará los plazos, las funciones y los índices de referencia mensurables y revisará periódicamente los planes en el marco de la estructura de gobernanza general del programa y en colaboración con los comités consultivos tripartitos de los proyectos a nivel nacional. En la actualidad, se están elaborando procedimientos operativos estándar y marcos de calidad para guiar la cesión de herramientas a las entidades externas. Por ejemplo, en Indonesia y Bangladesh, los asociados del sector privado y/o público desplegarán herramientas y metodologías armonizadas en el ámbito de las empresas.
49. Con respecto a la **recomendación 2**, la Oficina prestará apoyo a Better Work para impulsar medidas destinadas a aumentar la eficiencia, la recuperación de costos y la sostenibilidad y reproducción a mayor escala de su modelo de colaboración con las fábricas. Las fuentes de financiación se han diversificado para incluir contribuciones de compradores, fábricas, Gobiernos, empleadores y organismos exportadores. Estas contribuciones cubren cada vez más los costos de las actividades en las fábricas (entre el 63 y el 100 por ciento) en los programas basados en los países. Se están desplegando más esfuerzos para seguir diversificando las fuentes de financiación. Además, Better Work está aplicando las recomendaciones formuladas en la evaluación de alto nivel sobre la eficiencia de los recursos y la cesión del uso de herramientas y estudiará nuevas opciones para acelerar el incremento de la sostenibilidad, reducir los costos y reforzar la capacidad de reproducción del modelo.
50. Con respecto a la **recomendación 3**, la Oficina seguirá fortaleciendo las sinergias de Better Work en el seno de la OIT a fin de apoyar varias prioridades del Programa y Presupuesto y asegurar un mayor impacto mediante políticas e instituciones más sólidas. Por ejemplo, se

están llevando a cabo diversas iniciativas conjuntas con unidades técnicas de la OIT, centradas en la administración del trabajo, las relaciones laborales, los salarios los mecanismos de reclamación y la protección social, lo que también incluye una movilización conjunta de recursos. Los programas futuros de Better Work seguirán el enfoque «Una OIT» y se diseñarán con tiempo y recursos suficientes para asegurar un impacto significativo. Por ejemplo, en Benin, se llevará a cabo un estudio de viabilidad de Better Work, así como consultas sobre el PTDP para garantizar un enfoque integrado.

51. Con respecto a la **recomendación 4**, la Oficina reconoce la importancia de fortalecer la capacidad de los mandantes a fin de utilizar eficazmente las herramientas, los enfoques y los datos de Better Work. El programa intensificará sus esfuerzos para mejorar la accesibilidad y facilidad de uso de los datos, con objeto de atender las necesidades de los mandantes y favorecer un diálogo basado en datos empíricos. Por ejemplo, el programa está poniendo a prueba una tecnología que le permitirá compartir datos directamente con los mandantes y las unidades técnicas y de políticas de la OIT. Better Work también está colaborando con el Centro Internacional de Formación de la OIT en la elaboración de un modelo de negocio sostenible para la *Better Work Academy*, a fin de integrar las herramientas, la formación y la capacitación en las instituciones locales y basadas en el mercado.
52. Con respecto a la **recomendación 5**, sobre la sólida base de las normas internacionales del trabajo, las legislaciones laborales nacionales y la experiencia de Better Work, la Oficina apoyará los esfuerzos para colaborar con las marcas y fundamentar sus procesos de diligencia debida a fin de promover el trabajo decente y aumentar el cumplimiento. Better Work está intensificando su colaboración con las marcas para promover los derechos laborales, incluidos los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la igualdad de género, los derechos de los trabajadores migrantes y los derechos de las personas con discapacidad, así como el establecimiento de mecanismos de reclamación. En coordinación con toda la Oficina, seguirá cooperando con las marcas y las plataformas de múltiples partes interesadas para reducir las duplicaciones y promover una conducta empresarial responsable.

► Parte III. Evaluación independiente de alto nivel de las estrategias y actividades de los Programas de Trabajo Decente por País de la OIT en la subregión de América Central, con especial atención a Costa Rica, Honduras y México (2020-2024)

Finalidad y alcance

53. En esta **evaluación de alto nivel** se examina el trabajo realizado por la OIT de 2020 a 2024 en los países de la subregión de América Central, a saber, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. El enfoque empleado es participativo, centrado en la utilidad y de metodología mixta, y se basa en 22 evaluaciones de proyectos, exámenes de documentos y 3 estudios de casos (de Costa Rica, Honduras y México). Los datos primarios incluyeron 147 entrevistas (a 91 mujeres y 56 hombres) y 60 encuestas, a saber, 41 entre miembros del personal de la OIT (24 mujeres, 15 hombres y 2 de otro género) y 19 entre los mandantes (8 mujeres y 11 hombres).

Valoración general

54. Entre 2020 y 2024, las intervenciones de la OIT en América Central se ajustaron adecuadamente al Programa de Trabajo Decente, las prioridades nacionales y los marcos mundiales pertinentes, como los Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS). El modelo tripartito aplicado favoreció la implicación nacional en los ámbitos de la formalización, los derechos laborales, las competencias y la seguridad y salud en el trabajo. La colaboración con diversos organismos de las Naciones Unidas permitió mejorar la coherencia institucional, el alcance técnico y la armonización temática. Se realizaron esfuerzos estratégicos en materia de igualdad de género, no discriminación y transición justa, y se prestó apoyo normativo y técnico para el fomento de la innovación, el fortalecimiento de redes y la reforma de políticas más allá de los proyectos.
55. Algunos desafíos persisten debido a que temas transversales, como la igualdad de género, siguen confinados en proyectos específicos, y la falta de voluntad política, el movimiento de personal y la escasa coordinación limitan el impacto. La participación en muchos casos es procedimental, más que transformadora, y las prioridades marcadas por los donantes socavan la implicación local. Además, los procesos burocráticos, las deficiencias de los sistemas de seguimiento y una asignación desigual de los recursos restringen la adaptabilidad. Sin estrategias de salida claras ni una planificación de la fuerza de trabajo, se corre el riesgo de que los resultados en materia de trabajo decente sean efímeros y pierdan pertinencia a largo plazo.



Principales constataciones por criterios de evaluación

A. Pertinencia

Constatación principal 1: entre 2020 y 2024, los resultados de los programas por país y los proyectos de la OIT se ajustaron en gran medida a las prioridades nacionales y los marcos mundiales, dedicando una atención estratégica a esferas como la formalización, la inspección del trabajo, las competencias y la seguridad y salud en el trabajo. Sin embargo, la percepción sobre la atención a las necesidades de los grupos vulnerables varió debido a desafíos estructurales, instituciones débiles y enfoques poco transversales.

Constatación principal 2: los esfuerzos de la OIT se centraron en el ODS 8 y los MCNUDS, reforzando su credibilidad y colaboración. La eficacia de la ejecución fue mayor en países con instituciones sólidas (por ejemplo, México y Costa Rica). Si bien los esfuerzos se ajustaron a los resultados del Programa y Presupuesto en general, los resultados 4 (empresas sostenibles), 7 (protección social) y 8 (coherencia de las políticas) y el catalizador A (conocimientos y sensibilización) recibieron una atención limitada.

Constatación principal 3: aunque en los marcos de la OIT se pone el acento en la igualdad de género, la migración laboral y los temas relativos a los jóvenes, la ejecución sigue siendo desigual y basada en proyectos. Los déficits en materia de seguimiento, capacidad institucional y voluntad política dificultan la consecución de progresos transversales. Las barreras jurídicas e institucionales siguen limitando el diálogo social y los derechos laborales, lo que revela una brecha entre los objetivos normativos y el impacto sistémico.



56. Los proyectos de la OIT en América Central se ajustan perfectamente a las prioridades nacionales, los marcos regionales, el ODS 8 y los resultados previstos en el Programa y Presupuesto; se sustentan en el modelo tripartito de la Organización, y se centran en el fortalecimiento de las políticas y capacidades. El personal de la OIT destacó la sólida coherencia estratégica, particularmente en lo que respecta a los trabajadores en la economía informal, los pueblos indígenas y los jóvenes, mientras que los mandantes resaltaron la pertinencia de los proyectos para los trabajadores en la economía informal y las mujeres. Sin embargo, la limitada participación de las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables —como los cuidadores, los trabajadores domésticos y las poblaciones socialmente marginadas—, junto con las barreras políticas y estructurales, ha socavado la sostenibilidad y la implicación local. Además, si bien se ha dado prioridad al resultado 6 (protección en el trabajo), otras esferas —en particular, los resultados 4 (empresas sostenibles), 7 (protección social) y 8 (coherencia de las políticas) y el catalizador A (conocimientos y sensibilización)— reciben menos atención, lo que limita el impacto global de los proyectos.
57. La OIT promueve las normas del trabajo y el diálogo social, pero la eficacia es limitada en contextos institucionales frágiles. La integración de la igualdad de género progresó en el ámbito del trabajo del cuidado y en el sector manufacturero, pero las deficiencias institucionales y el escaso seguimiento dificultan que se logre un mayor impacto. La inclusión de los pueblos indígenas, los trabajadores migrantes, las personas con discapacidad y los jóvenes sigue siendo fragmentada, y los esfuerzos destinados a promover una transición justa se aplican de manera desigual en la región.

B. Coherencia

Constatación principal 4: la OIT está bien integrada dentro del sistema de las Naciones Unidas, lo que ha permitido mejorar la coordinación en los ámbitos del trabajo del cuidado, el trabajo infantil, la formalización y la migración laboral. Sin embargo, las barreras estructurales, la competencia entre organismos, las deficiencias en la coordinación interna y una limitada comprensión del mandato de la OIT dificultan una colaboración más profunda y sostenible.

Constatación principal 5: la adaptación en contextos frágiles ha sido reactiva y de corto plazo, por lo que ha carecido de impacto sistémico. La cautela política, la elevada rotación del personal y la limitada presencia en ámbitos sensibles reducen la eficacia y la credibilidad en entornos de alto riesgo.

Constatación principal 6: la participación de los mandantes es desigual, principalmente consultiva y menos inclusiva a nivel subnacional. La influencia de los donantes, los factores políticos y los distintos niveles de capacidad socavan la participación, haciendo que esta sea procedimental más que transformadora. Se necesita una participación más sistemática e inclusiva.



58. La OIT ha integrado en las estrategias nacionales de varios países temáticas como el trabajo del cuidado, el trabajo infantil, la formalización y la migración laboral, de conformidad con los principales marcos multilaterales y de las Naciones Unidas. La colaboración a nivel de los proyectos, particularmente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha sido estrecha, pero la eficacia se ha visto reducida por barreras sistémicas (como el solapamiento de funciones, la rigidez de los procedimientos y la limitada comprensión del mandato de la OIT por parte de los asociados).
59. Las estrategias regionales (en temas como la formalización y la migración laboral) y las respuestas a las crisis en contextos frágiles (Haití y Nicaragua) dan cuenta de la adaptabilidad

de la OIT. Sin embargo, su respuesta suele ser reactiva debido a las normas restrictivas que rigen su misión, la elevada rotación del personal y los limitados mecanismos de transferencia de conocimientos (por ejemplo, entre especialistas del Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente), lo que socava la flexibilidad operativa y la continuidad institucional, dificultando así el mantenimiento de intervenciones proactivas.

60. La participación de los mandantes ha sido central para asegurar procesos inclusivos de diseño de los MCNUDES y de los proyectos (por ejemplo, en México y El Salvador), lo que ha incrementado la legitimidad y la implicación nacional. Sin embargo, los niveles de participación dentro de los países son desiguales, por lo que se necesita una participación más sistemática e inclusiva a nivel subnacional, así como medidas para superar las barreras operativas, políticas y estructurales.

C. Eficacia

Constatación principal 7: la OIT logró más avances en la consecución de los resultados del Programa y Presupuesto relativos a la protección en el trabajo y el diálogo social. En los contextos estables, los resultados fueron más sólidos; mientras que en los entornos frágiles se constató la necesidad de mejorar la gestión de los riesgos.

Constatación principal 8: se obtuvieron algunos resultados positivos no previstos, como la ampliación de las redes técnicas y colaborativas con nuevos asociados, por ejemplo, proveedores de servicios agrícolas y grupos financieros en Haití, y las redes de inspectores del trabajo en la República Dominicana.

Constatación principal 9: el progreso transversal es más visible en las normas internacionales del trabajo, la igualdad de género y la migración laboral, pero falta progreso en esferas como la promoción de una transición justa, la no discriminación, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas.

Constatación principal 10: la coordinación de la OIT favoreció la armonización temática, pero la complejidad y la fragmentación obstaculizaron la coherencia. Si bien existen herramientas de registro y seguimiento de las intervenciones, estas se utilizan de forma desigual y en muchos casos el seguimiento se limita a la presentación de informes, reduciendo así el impacto en la toma de decisiones y la eficacia global.



61. Si bien la OIT ha logrado avances en la aplicación del Programa de Trabajo Decente en América Central, sobre todo en los ámbitos de la protección en el trabajo y el diálogo social, sus progresos han sido limitados con respecto a las empresas sostenibles y la protección social. Los resultados en relación con el catalizador relativo a los conocimientos y la sensibilización han sido limitados. México fue el país de la subregión donde se desplegaron más esfuerzos, a través de reformas jurídicas y mecanismos de diálogo.
62. La inseguridad (en Honduras) y las restricciones presupuestarias (en Haití y Panamá) pusieron de relieve la necesidad de mejorar la gestión de los riesgos. Las intervenciones de la OIT también produjeron efectos positivos no previstos, como la creación de nuevas redes técnicas en Haití y la República Dominicana y la mejora de las percepciones sobre los roles económicos de las mujeres mediante actividades de formación. Asimismo, se lograron avances en temas transversales como la economía del cuidado, las certificaciones en materia de diversidad, los protocolos de salud para los trabajadores migrantes y el empleo inclusivo, pero el progreso fue, en muchos casos, fragmentado y basado en proyectos debido a una financiación limitada y a una débil integración institucional.

63. La estructura descentralizada de la OIT favorece la armonización con las prioridades nacionales y la realización de actividades adaptadas a través de plataformas regionales, como el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) y la Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe (FORLAC). No obstante, factores internos de la OIT —como una flexibilidad limitada, un proceso de toma de decisiones lento, una comunicación deficiente y una integración insuficiente de las herramientas de seguimiento— reducen la agilidad, la coordinación, la continuidad y el aprendizaje estratégico, limitando así un cambio sistémico más amplio.

D. Eficiencia

Constatación principal 11: la tasa de ejecución de la OIT en la subregión fue del 76 por ciento, con un desempeño desigual entre los distintos resultados del Programa y Presupuesto. La promoción del empleo fue eficiente (se alcanzó el 14 por ciento de los resultados de los programas por país con un 7 por ciento del gasto), al igual que la igualdad de género (se alcanzó el 12 por ciento de los resultados con un 2 por ciento del gasto), pero las actividades normativas tuvieron una eficiencia baja (se alcanzó el 12 por ciento de los resultados con un 23 por ciento del gasto). La eficiencia en los distintos países fue desigual. Para aumentar el impacto, es necesario mejorar la planificación y la presupuestación estratégica.



Constatación principal 12: las alianzas permitieron mejorar la eficiencia a corto plazo, pero en su mayoría no se institucionalizaron, sobre todo con entidades que no forman parte del sistema de las Naciones Unidas, como universidades y organizaciones no gubernamentales. En muchos casos se establecieron para proyectos específicos y no se integraron en estrategias a más largo plazo. La ausencia de plataformas de coordinación y mecanismos de aprendizaje limitó la sostenibilidad y la reproducción de buenas prácticas.

Constatación principal 13: el personal financiado con cargo al presupuesto ordinario dedicó la mayor parte de su tiempo a la protección social y a la promoción de una transición justa, a expensas de otros ámbitos como la igualdad de género y las empresas sostenibles. La elevada rotación del personal y la falta de una estrategia de fomento del talento en recursos humanos a nivel regional o subregional redujeron la capacidad técnica, la continuidad y la memoria institucional. Siguen existiendo deficiencias graves en materia de dotación de personal y planificación proactiva.

64. El análisis de la eficiencia, que utilizó como indicador la relación entre el gasto del presupuesto y los resultados de los programas por país, arrojó que la labor de la OIT en la subregión fue moderadamente eficiente y en gran medida eficaz en función de los costos, con mayores rendimientos en los resultados de los programas por país en materia de empleo e igualdad de género y resultados menos satisfactorios en materia normativa. En Costa Rica, Guatemala y México se logró un sólido desempeño, mientras que en Nicaragua y Panamá se obtuvieron pocos resultados a pesar de los elevados costos. Algunos proyectos se vieron afectados por una planificación deficiente y por la falta de presupuesto para la igualdad de género. Este análisis de la eficiencia tiene limitaciones inherentes y puede no reflejar plenamente cuestiones de complejidad y resultados cualitativos o un impacto a largo plazo, pero plantea de todos modos la necesidad de mejorar la planificación y el uso de los recursos.
65. Pese a la pertinencia percibida, a menudo las alianzas se basaron en proyectos concretos y no formaron parte de estrategias a largo plazo. La escasa institucionalización, los mecanismos de coordinación inadecuados y los insuficientes sistemas para detectar y reproducir buenas prácticas fueron señalados como obstáculos que limitaron la sostenibilidad y la transferencia de conocimientos.

66. El personal dedicó más tiempo a la promoción de una transición justa y a la protección social, prestando menos atención a la igualdad de género y las empresas sostenibles. La escasez y la rotación del personal y la falta de una estrategia de fomento del talento en recursos humanos a nivel regional o subregional obstaculizaron los progresos. Pese a la buena valoración de los conocimientos especializados de la OIT por parte de los mandantes, las deficiencias de capacidad técnica a nivel interno siguen siendo preocupantes.

E. Sostenibilidad e impacto

Constatación principal 14: con respecto al impacto, la OIT logró avances notables en el sector del cuidado, la igualdad de género y la migración laboral, pero los resultados no están plenamente institucionalizados. Estos esfuerzos reflejan compromisos normativos, pero se requiere mayor implicación nacional para lograr una sostenibilidad duradera.

Constatación principal 15: la sostenibilidad depende de la implicación institucional y la voluntad política. A pesar de que se acometieron algunas reformas, los principales obstáculos que dificultan los progresos son una falta de constancia por parte de los líderes, la falta de estrategias de salida y la corta duración de los ciclos de los proyectos. Sin una institucionalización y unos planes de fortalecimiento de la capacidad claros, los logros alcanzados podrían revertirse.

Constatación principal 16: las estrategias de salida son a menudo endeble o inexistentes. En contextos frágiles con capacidad limitada, es imprescindible establecer planes de transición claros. La sostenibilidad debe integrarse en el diseño de los proyectos, y no darse por sentada.



67. Con respecto al impacto, Costa Rica, Guatemala y México consiguieron avances notables en materia de normas internacionales del trabajo y protección social, sobre todo impulsando reformas en los ámbitos del cuidado, el trabajo infantil, el trabajo doméstico y la migración laboral, y elaborando estrategias nacionales de empleabilidad y recuperación laboral. Los sistemas de protección social también fortalecieron los marcos institucionales, incluida la sostenibilidad de las pensiones. En materia de diálogo social, se registraron notables progresos en Honduras, Guatemala y México. Diversos grupos vulnerables se beneficiaron de la asistencia prestada por la OIT (por ejemplo, en el ámbito del cuidado infantil en Guatemala y de los sistemas de cuidados en la República Dominicana). Sin embargo, se necesita una mejor armonización con las prioridades locales para aumentar el impacto de la labor de la OIT.
68. La sostenibilidad depende de medidas apoyadas por una voluntad política, recursos suficientes y la cooperación de las Naciones Unidas, por ejemplo, el establecimiento del Sistema de Información sobre Migración Laboral de Costa Rica y los esfuerzos de México destinados a promover y proteger los derechos de los trabajadores migrantes. Sin embargo, una planificación deficiente, una financiación limitada, la rotación del personal directivo y la falta de estrategias de salida o de una amplia participación de las partes interesadas han dificultado el logro de buenos resultados a largo plazo. Proyectos piloto como el Fondo Visión Cero de México y la iniciativa «Poner fin al trabajo infantil en las cadenas de suministro» de Honduras requieren mayor apoyo institucional para lograr un impacto sostenible.

Recomendaciones

69. Recomendación 1: fortalecer la armonización estratégica, la coordinación, la comunicación y el aprendizaje en todas las oficinas de país y el Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente de la OIT en América Central. A tal fin, sería necesario:

- elaborar y aplicar un plan de acción para el Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente en países de la subregión de América Central a fin de coordinar el Programa de Trabajo Decente. Dicho plan debería promover estrategias regionales en ámbitos como el trabajo doméstico, la formalización y la migración laboral, orientar la elaboración de Programas de Trabajo Decente por País, cuando proceda, y ajustarse a las prioridades nacionales en materia de trabajo decente. También tiene que prever la realización de exámenes estratégicos anuales e inventarios de necesidades y capacidades para adaptar los enfoques a cada país. Una teoría de cambio subregional debería orientar el plan y adaptarse a nivel local;
- establecer mecanismos de coordinación temática a nivel subregional para que el Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente pueda prestar un apoyo estructural constante, en vez de adoptar medidas aisladas. Esto debería incluir procedimientos operativos estándar para mejorar la planificación, la coordinación y la comunicación entre el Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente de la OIT y Oficina de País de la OIT para América Central (ETD/OP-San José) y la Oficina de País de la OIT para México y Cuba (OP-México), lo que reduciría la fragmentación y aseguraría la coherencia de los mensajes y de los esfuerzos desplegados para promover el trabajo decente.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
• ETD/OP-San José • OP-México • Oficina Regional para América Latina y el Caribe • Departamentos competentes de la sede	Elevada	Largo	Medias

70. Recomendación 2: reforzar la labor de la OIT en esferas temáticas en las que se han registrado progresos limitados:

- **Resultado 4 (empresas sostenibles):**
 - estudiar modelos que pueden reproducirse (como los conglomerados de empresas en Haití, la iniciativa «Mi empresa verde» en El Salvador y Honduras y los empleos verdes en México) para países con progresos limitados y establecer alianzas con asociaciones, cooperativas y organismos para adaptar modelos positivos.
- **Resultado 7 (protección social):**
 - dirigir un estudio de diagnóstico regional sobre las medidas en materia de cobertura, financiación y gobernanza de la protección social para grupos vulnerables, teniendo en cuenta las experiencias del protocolo de salud de la población migrante en México y las «comunidades de cuidado» de la República Dominicana.
- **Resultado 8 (protección social):**
 - sistematizar y analizar iniciativas exitosas para poder reproducirlas (por ejemplo, en materia de igualdad de género, protección social y empleo juvenil);

- considerar la elaboración conjunta de estudios de diagnóstico para Costa Rica, Panamá y la República Dominicana sobre lagunas institucionales, exámenes de la reglamentación y hojas de ruta nacionales en materia de políticas.
- **Catalizador A (datos empíricos para apoyar la labor de sensibilización):**
 - fortalecer los estudios de investigación basados en datos empíricos y la recogida de información sobre estadísticas del trabajo y las dinámicas de mercado a nivel nacional para orientar los programas y las actividades de sensibilización;
 - integrar la sensibilización en los informes y desarrollar productos accesibles que traduzcan los datos en relatos convincentes.
- **Cuestiones transversales:** priorizar la labor relativa a las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, la promoción de una transición justa y la no discriminación y seguir trabajando en los ámbitos de la igualdad de género, las normas internacionales del trabajo, la migración laboral y los jóvenes (por ejemplo, proyectos en Guatemala).

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
● ETD/OP-San José ● OP-México ● Oficina Regional para América Latina y el Caribe ● Departamentos competentes de la sede	Elevada	Medio	Medias

71. Recomendación 3: fomentar un enfoque adaptativo que responda a la evolución de los desafíos contextuales, reforzando al mismo tiempo la implicación nacional. Este enfoque debería basarse en la sostenibilidad a largo plazo y abordar las necesidades y prioridades de los grupos vulnerables de forma explícita. Para ello, es necesario:

- diseñar soluciones que tengan en cuenta la capacidad de absorción local, mediante evaluaciones de necesidades, análisis contextuales, planificación de hipótesis y herramientas de gestión de riesgos integradas en plantillas de proyectos con factores de activación adaptativos (por ejemplo, en caso de cambios presupuestarios o políticos), a fin de tener en cuenta la situación local respetando al mismo tiempo el mandato de la OIT;
- procurar la mayor participación posible de los mandantes en todos los niveles durante el diseño del proyecto para asegurar la pertinencia y la implicación, utilizando una «lista de comprobación de diseño participativo» que facilite la participación y la validación, en aras de la sostenibilidad a largo plazo;
- asegurar la sostenibilidad desde el principio, integrando estrategias de salida y mecanismos de seguimiento desarrollados en colaboración con los mandantes y los agentes locales; centrarse en el seguimiento de la ejecución, más allá de los acuerdos formales, anclando los resultados a nivel local y nacional; impartir talleres de sostenibilidad y designar puntos focales para mantener la continuidad pese a la rotación del personal.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
- ETD/OP-San José - OP-México - Oficina Regional para América Latina y el Caribe/Unidad Regional de Programación	Elevada	Largo	Medias

72. Recomendación 4: revisar los marcos en materia de gestión financiera, recursos humanos y alianzas estratégicas para asegurar una asignación de recursos más flexible, orientada a los resultados y táctica. A tal fin, sería necesario:

- diversificar los fondos extrapresupuestarios priorizando las alianzas estratégicas plurianuales con donantes (como el Canadá, la Unión Europea y el Japón), a fin de reducir la dependencia con respecto a un grupo limitado de donantes y asegurar una financiación sostenible y pertinente para los países; procurar obtener financiación a largo plazo del sector privado (por ejemplo, la Fundación Ford para la justicia social y la Fundación MasterCard para el empleo juvenil); buscar nuevos donantes y velar por que los compromisos se ajusten a las necesidades nacionales y subregionales emergentes;
- consolidar una coordinación estructurada con el sistema de las Naciones Unidas y establecer cooperaciones plurianuales con asociados clave, centrándose en esferas transversales donde los avances han sido insuficientes (por ejemplo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para los pueblos indígenas y los jóvenes, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el PNUD para la migración laboral, y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para las poblaciones rurales); definir funciones claras para evitar duplicaciones, asegurar la complementariedad y establecer alianzas a largo plazo utilizando la estructura tripartita de la OIT;
- determinar las capacidades de recursos humanos de la OIT en América Central para cada resultado previsto en el Programa y Presupuesto, detectar lagunas y desequilibrios, y promover una dotación y rotación del personal realista en las esferas que no se han abordado suficientemente; estudiar la posibilidad de llevar a cabo intercambios Sur-Sur para subsanar lagunas temáticas.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
- ETD/OP-San José - OP-México - Oficina Regional para América Latina y el Caribe/Unidad Regional de Programación - Departamentos competentes de la sede	Elevada	Medio	Bajas

73. Recomendación 5: fortalecer las herramientas de seguimiento sistemático, los procesos racionalizados de toma de decisiones y los mecanismos de aprendizaje continuo para reforzar aspectos operativos. A tal fin, sería necesario:

- elaborar una estrategia regional o subregional de gestión de los conocimientos con principios claros en materia de documentación, intercambio de información y aprendizaje;

designar puntos focales, incluir plataformas colaborativas como cuadros interactivos de seguimiento conjunto, y fomentar las comunidades de práctica; incorporar procedimientos de salida, traspaso e incorporación para preservar los conocimientos y velar por la continuidad;

- promover el uso coherente de las herramientas de diseño, seguimiento y examen en todas las oficinas; organizar sesiones de evaluación cruzada para debatir sobre los progresos y desafíos, normalizar los procesos de seguimiento adaptados a los contextos de los países y asegurar el acceso en tiempo real a los cuadros interactivos de seguimiento conjunto; establecer normas mínimas de comunicación y celebrar discusiones periódicas y debates sistemáticos sobre las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas;
- velar por que en los procesos de seguimiento y presentación de informes se tengan en cuenta las prioridades transversales de la OIT, utilizando indicadores adecuados y datos desglosados;
- establecer mecanismos institucionales para buscar, documentar y reproducir a mayor escala iniciativas exitosas, especialmente de carácter experimental, a través de un registro interno común mantenido por el Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente o la Oficina Regional.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
• ETD/OP-San José • OP-México • Oficina Regional para América Latina y el Caribe/Unidad Regional de Programación	Media	Medio	Media

74. Recomendación 6: establecer un plan de acción para el fortalecimiento de las capacidades del personal de la OIT, en el que se fijen normas comunes en materia de diseño, seguimiento y evaluación de los proyectos, presentación de informes sobre los resultados y asistencia técnica, previendo al mismo tiempo posibilidades de adaptación en función de los desafíos contextuales. A tal fin, sería necesario:

- elaborar un plan regional o subregional de fortalecimiento de las capacidades, en el que se definan las competencias básicas y los resultados de aprendizaje del personal en relación con el diseño, el seguimiento y la evaluación de los proyectos y la presentación de los correspondientes informes, que asegure la coherencia de las actividades, permitiendo al mismo tiempo cierta flexibilidad para tener en cuenta los contextos locales;
- fortalecer las capacidades institucionales y del personal en materia de gestión estratégica de los riesgos y adaptación, creando protocolos sencillos para el análisis de la economía política, la planificación de hipótesis y la toma de decisiones correctivas; impartir formación específica sobre gestión operativa, alerta temprana, evaluación de riesgos, análisis contextual y mitigación de riesgos para el personal en contextos frágiles;
- ofrecer formación continua sobre enfoques con perspectiva de género, en particular sobre la elaboración de presupuestos que tengan en cuenta las cuestiones de género;
- continuar fortaleciendo la capacidad técnica sobre seguimiento, evaluación y presentación de informes sobre resultados.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
- ETD/OP-San José - OP-México - Oficina Regional para América Latina y el Caribe/Unidad Regional de Programación	Media	Medio	Media

► Respuesta de la Oficina

- 75. Recomendación 1:** la Oficina Regional para América Latina y el Caribe suscribe la necesidad de establecer un plan de acción y una teoría del cambio a nivel subregional para mejorar la armonización. Sin embargo, México y los países de América Central tienen una escala y un mandato institucional distintos, por lo que la teoría del cambio debe ser flexible y adaptarse a los contextos nacionales. Las oficinas de país de San José y México dirigirán la elaboración de una teoría del cambio concisa y adaptada, que utilizarán para orientar los procesos de planificación y examen anuales existentes, asegurando su conformidad con estrategias regionales como las relativas a la formalización (FORLAC 2.0), la migración laboral, el diálogo social y las relaciones de trabajo y la economía del cuidado, así como otras que se desarrollarán en el futuro. La Oficina Regional para América Latina y el Caribe se ocupará de la supervisión estratégica y facilitará los intercambios entre las oficinas para reducir la fragmentación. Cualquier nuevo mecanismo de coordinación se basará en las estructuras actuales, mantendrá un enfoque flexible y evitará la duplicación de trámites burocráticos.
- 76. Recomendación 2:** la Oficina Regional para América Latina y el Caribe apoya plenamente la recomendación de acelerar los progresos en la consecución de los resultados 4 (empresas sostenibles), 7 (protección social) y 8 (justicia social – programas de acción prioritarios), así como del catalizador A (datos empíricos para apoyar la labor de sensibilización). Las oficinas de San José y México dirigirán la realización de diagnósticos en materia de protección social y coherencia de las políticas y adaptarán las buenas prácticas pertinentes. La reproducción de estas será selectiva y específica en función del contexto. La Oficina Regional para América Latina y el Caribe fortalecerá las actividades de sensibilización basada en datos empíricos e integrará las cuestiones relativas a las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y la promoción de una transición justa.
- 77. Recomendación 3:** la Oficina Regional para América Latina y el Caribe acepta esta recomendación. Las plantillas de los proyectos integrarán la gestión de los riesgos (se establecerá una nueva plataforma mundial), la evaluación de las necesidades y un diseño participativo. Las oficinas de país dirigirán las labores de colaboración y elaborarán estrategias de salida, mientras que la Oficina Regional y la Unidad Regional de Programación brindarán orientaciones y capacitación (ya hay herramientas desarrolladas por la Oficina de Evaluación y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe disponibles a tal fin). El objetivo es mejorar la sostenibilidad.
- 78. Recomendación 4:** la Oficina Regional para América Latina y el Caribe suscribe la necesidad de diversificar la financiación y fortalecer las alianzas. En reconocimiento de esta necesidad, en 2024 se creó un puesto de funcionario/a técnico/a sobre alianzas para la coherencia de las políticas; y también es posible que se estudie el traslado de puestos similares de la sede a los

equipos de apoyo técnico sobre trabajo decente o a las oficinas de país en el marco del examen que la OIT está llevando a cabo en la actualidad. El Comité de Movilización de Recursos, establecido recientemente, procurará suscribir acuerdos plurianuales con los donantes y estudiará con detenimiento la posibilidad de forjar alianzas con el sector privado que se ajusten al mandato de la OIT; la Oficina Regional para América Latina y el Caribe no colaborará con asociados cuyas prioridades sean contrarias a los principios del trabajo decente. La determinación de los recursos humanos y las rotaciones se coordinarán con la sede. Los intercambios Sur-Sur ayudarán a colmar las lagunas temáticas.

- 79. Recomendación 5:** la Oficina Regional para América Latina y el Caribe coincide con la necesidad de mejorar la gestión de los conocimientos y el seguimiento, pero advierte de que los cuadros interactivos integrales y las nuevas herramientas requieren una inversión considerable y actualizaciones constantes. En cambio, aprovechará las plataformas existentes y revitalizará el Comité de Evaluación Regional para hacer un seguimiento de la ejecución y promover el aprendizaje continuo. Cabe señalar que la evaluación planificada del impacto de los conocimientos en las Américas (2026), para la que se espera que puedan utilizarse fondos de la cuenta suplementaria del presupuesto ordinario, orientará la elaboración de una estrategia regional en materia de conocimientos y ayudará a priorizar la introducción de mejoras realistas en materia de seguimiento y aprendizaje.
- 80. Recomendación 6:** la Oficina Regional para América Latina y el Caribe coincide plenamente con la necesidad de elaborar un plan regional para el fortalecimiento de las capacidades. Las oficinas de San José y México determinarán los déficits de competencias y organizarán actividades de formación específicas sobre diseño, seguimiento y evaluación de proyectos, presupuestación con perspectiva de género y gestión de riesgos, con el apoyo de la Oficina Regional, la Unidad Regional de Programación y la Sede. El plan se basará en programas existentes y se adecuará a los contextos nacionales.

► Proyecto de decisión

- 81. 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.355/PFA/6 (párrafos 22-25, 42-46 y 69-74), y que adopte medidas para asegurar su adecuada aplicación en consonancia con la respuesta de la Oficina.**