



Consejo Económico y Social

Distr. general
12 de enero de 2017
Español
Original: inglés

Comité del Programa y de la Coordinación

57º período de sesiones

Período de sesiones de organización, 20 de abril de 2017

Período de sesiones sustantivo, 5 a 30 de junio de 2017

Cuestiones relativas a los programas: evaluación

Evaluación de la Oficina del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) fue creado en 1949 con el propósito de llevar a cabo programas de socorro directo y obras públicas para los refugiados de Palestina. Cuando se renovó el mandato del OOPS en 2013, la Asamblea General afirmó la importancia de la prestación de servicios para el bienestar, la protección y el desarrollo humano de los refugiados de Palestina y para la estabilidad de la región, hasta tanto se resolviera de forma justa el problema de los refugiados de Palestina (véase la resolución 68/76 de la Asamblea, párr. 3).

En la presente evaluación se examinó la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la labor realizada por el OOPS a fin de promover un nivel de vida digno para los refugiados de Palestina de 2010 a 2015, período que coincide con la estrategia de mediano plazo del OOPS y el tiempo transcurrido desde la anterior evaluación de la OSSI. Con el objetivo de desarrollo humano consistente en lograr un nivel de vida digno se aspiraba a unir a los diversos departamentos y oficinas sobre el terreno en torno a un proyecto común para mejorar la vida de la población beneficiaria. Dado que el OOPS inició su estrategia de mediano plazo 2016-2021, en la que se da igual preponderancia a la protección, la evaluación tuvo por objeto aprovechar la experiencia anterior del Organismo para ayudar a trazar un rumbo mejor fundamentado en los años siguientes.



Desde la evaluación anterior de la OSSI, se han agravado las dificultades externas que afectan la eficacia y la eficiencia del OOPS: la solución política al conflicto que ha forzado a los refugiados de Palestina a desplazarse parece incluso más inalcanzable; el número de refugiados ha aumentado rápidamente, mientras que los recursos se han vuelto menos estables; y los recursos humanos del OOPS no son más flexibles ahora que antes. Pese a esas dificultades, el OOPS ha seguido prestando servicios, tanto en lo que respecta al objetivo de lograr un nivel de vida digno como en las demás esferas principales de intervención, por ejemplo la salud y la educación.

No obstante, cuesta demostrar que con esos servicios se haya conseguido mejorar la calidad de vida. Si bien el OOPS ha logrado avances en su función de seguimiento y evaluación, no se da a ese papel la importancia suficiente como herramienta para que el OOPS aprenda y mejore. En la presente evaluación se hicieron encuestas de hogares y en lugares públicos para tener una idea de los resultados en lo que respecta a los efectos directos, pero esto no sustituye la labor permanente de seguimiento y evaluación de los resultados que debe realizar el OOPS.

En un nivel estratégico fundamental, el OOPS no consiguió que el objetivo de desarrollo humano consistente en lograr un nivel de vida digno uniera al Organismo en torno a un proyecto común para mejorar la vida de los refugiados de Palestina. En primer lugar, no especificó cómo habrían de colaborar todas sus dependencias para lograr un nivel de vida digno. En segundo lugar, nunca se concretaron del todo las formas previstas de las principales esferas programáticas encargadas de lograr un nivel de vida digno, a diferencia de otros programas. Por último, faltó un marco de seguimiento y evaluación para evaluar si se había alcanzado el objetivo común de lograr un nivel de vida digno, incluidos los datos sobre resultados en cuanto a los efectos directos.

Muchas de esas deficiencias fueron detectadas en la evaluación anterior de la OSSI, ya que representan carencias institucionales más amplias que van más allá del objetivo de lograr un nivel de vida digno, pero no se hizo caso de algunas de las recomendaciones. Ahora que el OOPS se dispone a dar la misma preponderancia a la protección como objetivo en su estrategia de mediano plazo 2016-2021, corre el riesgo de toparse con dificultades similares si sigue haciendo caso omiso de esas deficiencias.

La OSSI formula dos recomendaciones importantes, que el OOPS ha aceptado, a saber, que el Organismo:

- Refuerce su marco de rendición de cuentas
- Determine el nivel adecuado de recursos necesarios para alcanzar por completo sus metas de desempeño a mediano plazo en 2016-2021 y documente los efectos de los déficits de financiación y los comunique periódicamente a su Comisión Asesora y otros interesados clave.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción y objetivo	4
II. Antecedentes	4
III. Alcance y metodología	8
IV. Resultados de la evaluación	10
A. En un entorno operacional cada vez más difícil, y según los datos de que se dispone, el Organismo ha tenido un grado desigual de eficacia al promover un nivel de vida digno	10
B. El OOPS ha avanzado poco para que sus intervenciones destinadas a lograr un nivel de vida digno sean más pertinentes, debido a que no se han concretado del todo las reformas previstas	24
C. La conceptualización y la adopción progresiva del objetivo de lograr un nivel de vida digno no estuvieron a la altura de la ambición prevista de unir al Organismo en torno a un plan integrado y común para la prestación de servicios	28
D. Varias ineficiencias internas y externas han obstaculizado el desempeño del Organismo, lo que ha repercutido en su transición de prioridades del nivel de vida digno a la protección	31
E. En la metaevaluación se indicó que los programas de salud y educación del Organismo habían logrado progresos notables, pero que se desconocía su contribución precisa para satisfacer las necesidades generales y que su eficiencia se veía afectada por dificultades económicas	32
V. Conclusión	34
VI. Recomendaciones	34
Anexo	
Respuesta de la administración del OOPS y plan de acción para aplicar las recomendaciones	37

I. Introducción y objetivo

1. La División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) decidió evaluar el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) tras realizar una evaluación de riesgos para determinar las prioridades de evaluación de programas de la Secretaría. El Comité del Programa y de la Coordinación decidió examinar la evaluación en su 57º período de sesiones, en 2017, y la Asamblea General hizo suya esa decisión en su resolución 70/8.
2. El marco general de referencia de la OSSI se establece en las resoluciones de la Asamblea General 48/218 B, 54/244 y 59/272, así como en el boletín del Secretario General sobre la creación de la Oficina (ST/SGB/273), en el que se autoriza a la OSSI a iniciar y ejecutar toda medida que considere necesaria para cumplir sus funciones y a presentar informes al respecto. La evaluación que realiza la División de Inspección y Evaluación de la OSSI está prevista en el Reglamento y la Reglamentación Detallada para la Planificación de los Programas, los Aspectos de Programas del Presupuesto, la Supervisión de la Ejecución y los Métodos de Evaluación¹. La evaluación se ha realizado de conformidad con las normas y estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas².
3. El objetivo general de la evaluación consistió en determinar, en la forma más sistemática y objetiva posible, la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la labor que realiza el OOPS a fin de promover un nivel de vida digno para los refugiados de Palestina. El tema surgió en una evaluación de riesgos a nivel de los programas que se describe en el documento conceptual de la evaluación preparado al comienzo del proceso³.
4. Se solicitó a la administración del OOPS que hiciera observaciones sobre el proyecto de informe, las cuales se tuvieron en cuenta al preparar el informe definitivo. La respuesta del Organismo se presenta en el anexo.

II. Antecedentes

Historia y mandato del Organismo

5. El OOPS se creó en 1949 en virtud de la resolución 302 (IV) de la Asamblea General, en la que se encomendó al OOPS que llevara a cabo programas de socorro directo y obras públicas para los refugiados de Palestina. En 2013, cuando se renovó el mandato del OOPS después de tres años, la Asamblea General afirmó la importancia de la prestación de servicios para el bienestar, la protección y el desarrollo humano de los refugiados de Palestina y para la estabilidad de la región, hasta tanto se resolviera de forma justa el problema de los refugiados de Palestina⁴.
6. Cuando se creó el OOPS, su mandato abarcaba a unos 750.000 refugiados. Desde entonces, el número de refugiados ha aumentado a unos 5,59 millones, en

¹ Véase ST/SGB/2016/6, pág. 16, párr. 7.1.

² Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, 2005.

³ IED-15-008 (disponible previa solicitud).

⁴ Véase la resolución 68/76 de la Asamblea General, párr. 3.

cinco zonas de operaciones: Jordania (2.213.000), Gaza (1.349.000), la Ribera Occidental (942.000), la República Árabe Siria (592.000) y el Líbano (493.000)⁵. Hoy en día, casi el 30% de los refugiados de Palestina inscritos en el OOPS vive en 58 campamentos de refugiados; el resto vive en otros entornos que no son campamentos. En ambos tipos de entorno hay escuelas, centros de salud y centros de distribución del OOPS.

7. El OOPS está dirigido por un Comisionado General, que rinde cuentas directamente —y responde en última instancia— a la Asamblea General. La Comisión Asesora, integrada por representantes de los principales donantes del Organismo y las autoridades de los países de acogida, presta asesoramiento y apoyo al Comisionado General. Las sedes del OOPS se encuentran en Ammán y Gaza. Son cinco los departamentos sustantivos ubicados en las sedes que fijan las prioridades del Organismo y la orientación de las políticas: a) Educación, b) Salud, c) Servicios Sociales y de Socorro, 4) Mejora de la Infraestructura y los Campamentos y 5) Microfinanciación. Hay otros departamentos que se ocupan de las funciones de apoyo. El Organismo tiene oficinas sobre el terreno en Gaza, Jordania, el Líbano, la República Árabe Siria y la Ribera Occidental, cada una de las cuales opera en contextos muy distintos.

8. En la formulación de su estrategia de mediano plazo 2010-2015, el OOPS determinó cuatro objetivos de desarrollo humano, en torno a los cuales organizó su programa de trabajo (véase el cuadro 1)⁶. Además de la programación estándar durante períodos relativamente estables, el OOPS tiene encomendado prestar toda la asistencia humanitaria posible, con carácter urgente y como medida temporal⁷.

Cuadro 1

Subprogramas del Organismo y sus objetivos de desarrollo humano, 2010-2015

<i>Subprograma/objetivo de desarrollo humano</i>	<i>Objetivo institucional</i>	<i>Objetivos estratégicos</i>
1. Una vida larga y saludable	Proteger, preservar y promover la salud de los refugiados de Palestina	1. Garantizar el acceso universal a servicios integrales y de buena calidad de atención primaria de la salud 2. Proteger y promover la salud familiar 3. Prevenir y combatir las enfermedades
2. Adquisición de conocimientos y capacidades	Atender las necesidades educativas básicas de los refugiados de Palestina, en particular de los niños y los jóvenes, y mejorar sus oportunidades de educación	4. Asegurar el acceso y la cobertura universales en cuanto a la educación básica 5. Mejorar la calidad y los resultados educativos en comparación con los niveles fijados 6. Mejorar el acceso de los estudiantes con necesidades especiales a oportunidades educativas

⁵ *UNRWA in Figures* (consultado el 12 de mayo de 2016).

⁶ Véase la nota 3. El documento conceptual incluye la vía de impacto del programa.

⁷ Véase la resolución 69/87 de la Asamblea General; originalmente encomendado en la resolución 2252 (ES-V).

<i>Subprograma/objetivo de desarrollo humano</i>	<i>Objetivo institucional</i>	<i>Objetivos estratégicos</i>
3. Un nivel de vida digno	Mejorar el nivel de vida de los refugiados de Palestina mediante la prestación de servicios a los pobres y los vulnerables	7. Reducir la pobreza extrema 8. Mitigar los efectos en las personas de las situaciones de emergencia (tanto en caso de emergencias familiares en pequeña escala como de crisis nacionales)^a 9. Proporcionar servicios financieros inclusivos y mayor acceso a los sistemas de crédito y ahorro, sobre todo a los grupos vulnerables, como las mujeres, los jóvenes y los pobres 10. Aumentar la empleabilidad 11. Mejorar el entorno urbano mediante un desarrollo sostenible de los campamentos y la mejora de la infraestructura y los alojamientos que no cumplen con las normas mínimas
4. Pleno goce de los derechos humanos	Salvaguardar y promover los derechos de los refugiados de Palestina	12. Asegurar que la prestación de servicios satisfaga las necesidades de protección de los beneficiarios, incluidos los grupos vulnerables 13. Salvaguardar y promover los derechos de los refugiados de Palestina fomentando el respeto de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados 14. Reforzar la capacidad de los refugiados para concebir e implementar servicios sociales sostenibles en sus comunidades 15. Garantizar que la inscripción de los refugiados de Palestina en los servicios del OOPS y su elegibilidad para optar a ellos se ajusten a las normas internacionales pertinentes

Fuentes: A/65/6/Rev.1, A/67/6/Rev.1 y estrategia de mediano plazo del OOPS 2010-2015. Síntesis de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

Nota: En A/65/6/Rev.1 y A/67/6/Rev.1, los objetivos de desarrollo humano 3 y 4 estaban comprendidos en el mismo subprograma.

^a Incluido en la estrategia de mediano plazo, pero no en los planes de implementación de las sedes ni en los planes de implementación sobre el terreno a partir de 2012.

Recursos financieros

9. Como se indica en el cuadro 2, la inmensa mayoría (es decir, el 97,5% en promedio) de los casi 2.000 millones de dólares que necesita el OOPS por bienio

procedía de recursos extrapresupuestarios, no del presupuesto ordinario⁸. Más allá de la clasificación en recursos del presupuesto ordinario y recursos extrapresupuestarios, en sus operaciones habituales el OOPS clasifica su presupuesto según tres “portales” de financiación: el Fondo General, el presupuesto para proyectos y el presupuesto para actividades de emergencia⁹. Los recursos del presupuesto ordinario se asignaron exclusivamente al primer portal y los extrapresupuestarios se distribuyeron entre los tres.

Cuadro 2

Recursos necesarios previstos del Organismo, 2010-2011 a 2014-2015

	<i>Recursos necesarios (en miles de dólares de los Estados Unidos)</i>		
	<i>2010-2011</i>	<i>2012-2013</i>	<i>2014-2015</i>
Presupuesto ordinario	48 629,9	50 346,1	51 003,5
Recursos extrapresupuestarios	2 056 427,6	1 857 300,0	1 912 019,8
Total de recursos necesarios	2 105 057,5	1 907 646,1	1 963 023,3

Fuentes: Proyectos de presupuesto por programas para los bienios 2010-2011, 2012-2013 y 2014-2015. Véanse A/64/6 (Sect. 25), A/66/6 (Sect. 26) y A/68/6 (Sect. 26). Síntesis de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

10. Pese a la creciente demanda de prestación de servicios, los recursos destinados a tal fin han disminuido en cifras reales. Teniendo en cuenta la inflación y el aumento de los refugiados inscritos, los recursos reales de que se disponía por refugiado se redujeron el 17% entre los bienios 2010-2011 y 2014-2015 (de 424 a 351 dólares). En 2014-2015, los recursos de que disponía cada oficina sobre el terreno eran, por refugiado y en cifras reales: Líbano, 567 dólares; Gaza, 499 dólares; la Ribera Occidental, 386 dólares; la República Árabe Siria, 335 dólares; y Jordania, 206 dólares.

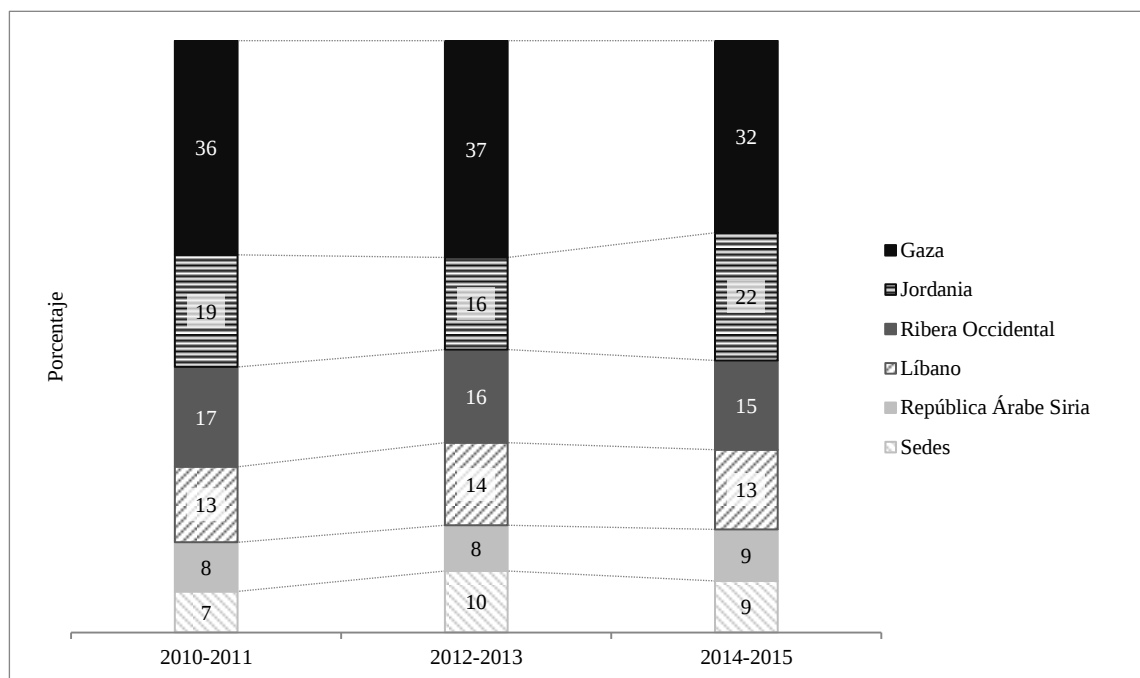
11. En el gráfico I se muestra la distribución de los recursos totales previstos entre las oficinas sobre el terreno y las sedes.

⁸ A/64/6 (Sect. 25), A/66/6 (Sect. 26), A/68/6 (Sect. 26).

⁹ Véase, entre otros, “UNRWA medium-term strategy 2010-2015”, párr. 169.

Gráfico I

Distribución de los recursos necesarios previstos del OOPS, por oficina sobre el terreno, 2010-2015



Fuente: Informe del Comisionado General del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, presupuesto por programas 2014-2015 (A/68/13/Add.1). Síntesis de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

III. Alcance y metodología

12. El presente informe de evaluación se centra en el objetivo de desarrollo humano 3 (un nivel de vida digno), brinda ideas para ayudar al OOPS en el futuro y, al mismo tiempo, hace una estimación de su desempeño anterior. Con el objetivo de desarrollo humano consistente en lograr un nivel de vida digno se aspiraba a unir al Organismo en torno a un enfoque común de la prestación integrada de servicios. Ahora que el OOPS empieza a implementar su estrategia de mediano plazo 2016-2021, tiene la posibilidad de aprender de su experiencia en la planificación e implementación de un nivel de vida digno de manera que sirva de base para su enfoque de la protección, iniciativa también de toda la organización que se pone de relieve en la estrategia de mediano plazo 2016-2021.

13. Aunque en la evaluación se dio prioridad al objetivo de desarrollo humano consistente en lograr un nivel de vida digno, también se hizo una síntesis breve pero sistemática del desempeño del Organismo en las áreas de la salud y la educación (véanse los párrs. 59 a 64). La labor de derechos humanos, aunque integrada en muchas de las funciones de prestación de servicios, no se aborda directamente en el presente informe de evaluación.

14. Para la evaluación se empleó un enfoque metodológico mixto. Todos los resultados de la evaluación se basaron en la triangulación de las siguientes fuentes de datos:

- a) Un estudio bibliográfico de más de 50 documentos determinados, entre ellos documentos de política y estrategia, informes de seguimiento y documentos externos, como informes estadísticos y encuestas socioeconómicas;
- b) Misiones sobre el terreno en Gaza, Jordania, el Líbano y la Ribera Occidental, en las cuales se hicieron: observaciones directas de lugares donde se prestan servicios (28); entrevistas semiestructuradas y grupos de discusión con los refugiados (14), la administración y el personal (99), asociados de las Naciones Unidas y ajenos a las Naciones Unidas (12), las autoridades de los países de acogida (9) y los donantes y otros Estados Miembros (2)¹⁰;
- c) Entrevistas semiestructuradas realizadas a distancia al personal del OOPS y los asociados de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria (17);
- d) Encuestas de hogares y en lugares públicos a 381 refugiados que recibían servicios relacionados con un nivel de vida digno, realizadas por equipos de investigación locales¹¹: la muestra incluía a 272 encuestados seleccionados al azar —215 hogares designados como “extremadamente pobres” y 57 de otro tipo—, así como 40 usuarios de centros de la comunidad, 39 usuarios de servicios de educación y formación técnica y profesional y 30 beneficiarios de planes de microfinanciación;
- e) Una encuesta web individual de 4.766 funcionarios del OOPS¹²;
- f) El análisis de los datos de seguimiento del OOPS, incluidos los datos del sistema de seguimiento basado en los resultados y otros datos clave sobre el desempeño;
- g) La metaevaluación de 42 informes de evaluación, incluidos los relacionados directamente con el objeto de la evaluación, es decir, un nivel de vida digno (25), y los que quedaban fuera del alcance de la evaluación, es decir, la educación y la salud (17).

15. La evaluación se topó con dos importantes limitaciones: la escasez de datos fiables generados por el OOPS sobre los resultados conseguidos en cuanto al logro de un nivel de vida digno y la baja tasa de respuesta a la encuesta del personal. La División de Inspección y Evaluación de la OSSI trató de mitigar la primera limitación elaborando un panorama compuesto de los resultados generales mediante los otros métodos descritos en el párrafo anterior. Para superar la segunda, hizo un análisis demográfico de los encuestados, según el cual el grado de representatividad era aceptable.

¹⁰ Muchas entrevistas se hicieron con más de un participante por vez.

¹¹ Ciento tres refugiados en el Líbano, 100 en Jordania, 100 en Gaza y 78 en la Ribera Occidental.

¹² Encuesta enviada a quienes tenían dirección válida de correo electrónico, o el 15,3% del total de funcionarios (tasa de respuesta del 23,0%).

IV. Resultados de la evaluación

A. En un entorno operacional cada vez más difícil, y según los datos de que se dispone, el Organismo ha tenido un grado desigual de eficacia al promover un nivel de vida digno

16. Desde la evaluación anterior del OOPS realizada por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI (en 2010), se han agravado las múltiples restricciones externas que aquejan al OOPS. Además de los conflictos geopolíticos generales que llevaron a la creación del Organismo, la recurrencia del conflicto afectó a las cinco oficinas sobre el terreno. Entre otros factores cabe señalar la denegación de los derechos de los refugiados, la divergencia entre las políticas de los distintos países donantes y las autoridades de los países de acogida, y los cambios demográficos de la población de refugiados. Además, la labor del OOPS se ha visto afectada por la persistencia de la inestabilidad de los recursos y los déficits que genera depender tanto de los fondos extrapresupuestarios. El OOPS ha trabajado, ceñido por esas limitaciones, para responder a un gran nivel de necesidades en rápido aumento, pese a la falta de una solución política del conflicto, que lleva ya 65 años¹³.

17. En las siguientes secciones se subraya la insuficiencia de los datos del OOPS como fuente de conocimientos para el Organismo, ya sea para evaluar las necesidades de la población a la que presta servicios en esferas programáticas específicas, para estimar cuánto se ha avanzado en la consecución de los objetivos fijados o para medir los resultados últimos de las intervenciones del OOPS en la vida de los refugiados. Esa insuficiencia persistía a pesar de que la División de Inspección y Evaluación de la OSSI la destacó en su evaluación de 2010.

18. No obstante, hay pruebas de que el OOPS ha demostrado un grado desigual de eficacia en la consecución de los objetivos estratégicos del objetivo de desarrollo humano consistente en lograr un nivel de vida digno, definidos en el cuadro 1. Es importante señalar que, como en la estrategia de mediano plazo no se definieron metas de desempeño, y las metas definidas en los planes de implementación de las sedes, los planes de implementación sobre el terreno y el sistema de seguimiento basado en los resultados se fueron modificando cada bienio, el análisis de los indicadores realizado por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI se centra en las variaciones interanuales.

Reducir la pobreza extrema: el Organismo utilizó sus limitados recursos para ayudar a reducir la pobreza, pero su alcance ha disminuido y sus contribuciones a la reducción real de la pobreza son inciertas

19. El OOPS ha empleado intervenciones directas para reducir la pobreza, principalmente a través de su programa de red de protección social¹⁴, que tiene por objeto ayudar a los refugiados pobres a satisfacer necesidades básicas de consumo proporcionándoles asistencia en efectivo o en especie (por ejemplo, paquetes de

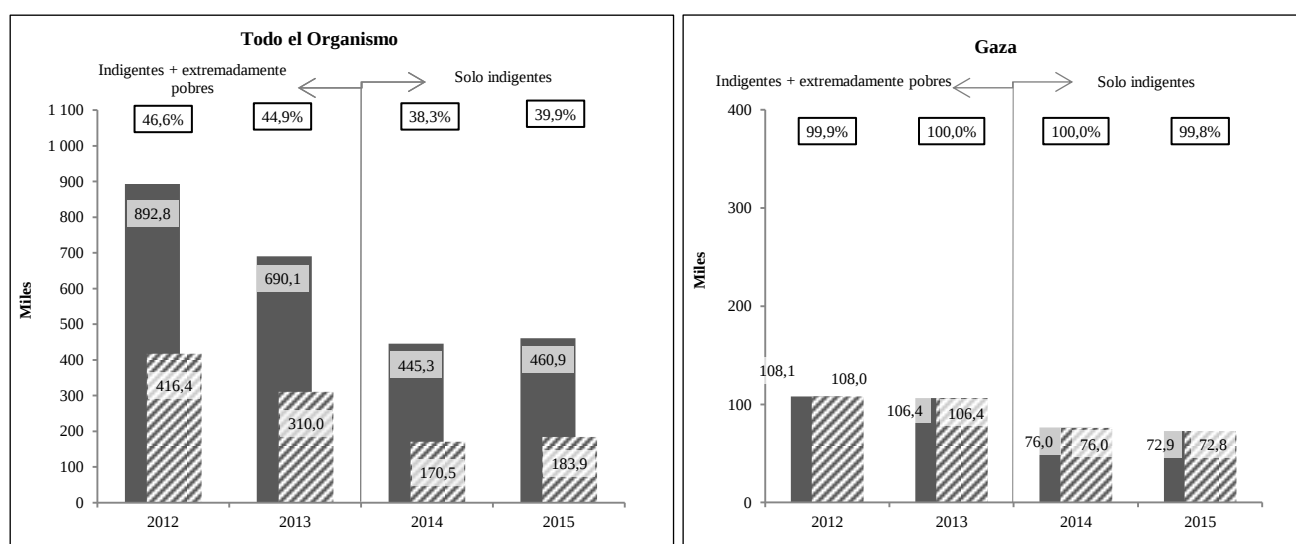
¹³ A/65/6/Rev.1, programa 21, subprograma 3; A/67/6/Rev.1, programa 22, subprograma 3. Véase también el preámbulo de las resoluciones de la Asamblea General 65/100, 66/74, 67/116, 68/78, 69/88 y 70/85.

¹⁴ Antes, Programa de Casos de Especial Necesidad.

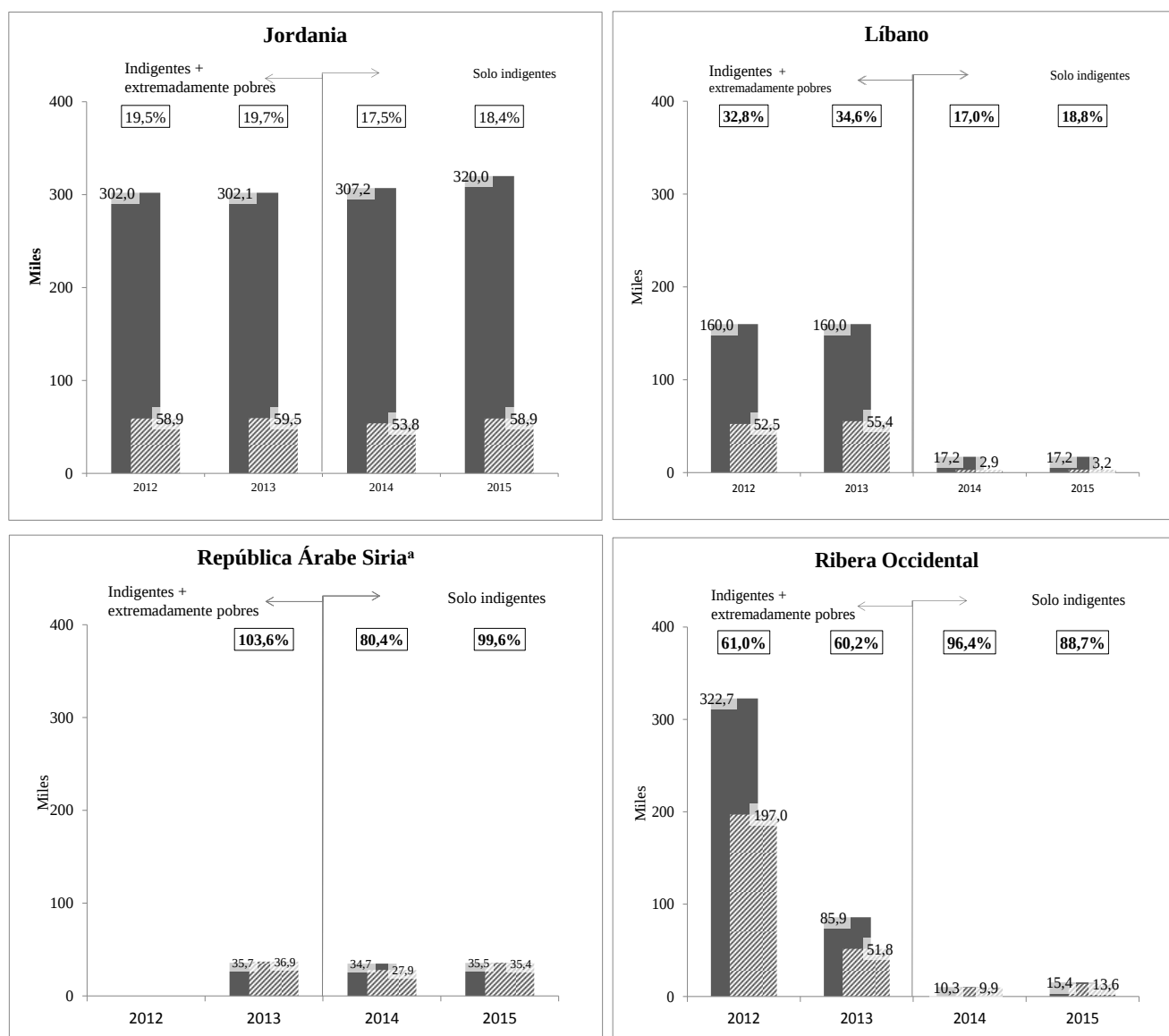
alimentos). La población de pobres a la que el OOPS presta servicios fue cambiando en los años que abarca la evaluación. Por lo tanto, en el gráfico II es importante señalar que: a) se considera que no son pobres quienes pueden satisfacer sus necesidades esenciales alimentarias y de otro tipo; b) los indigentes pueden satisfacer sus necesidades alimentarias más básicas, pero no otras necesidades esenciales, como las de vestimenta y transporte; y c) las personas extremadamente pobres no tienen los medios necesarios para satisfacer siquiera sus necesidades alimentarias más básicas. El umbral de la pobreza extrema es el nivel mínimo de ingresos necesarios para cubrir las necesidades alimentarias básicas.

Gráfico II

Número (en miles) y porcentajes de los refugiados considerados pobres que reciben prestaciones de la red de protección social, 2012-2015¹⁵



¹⁵ Indicador de 2012-2013: porcentaje de los refugiados de Palestina considerados pobres que reciben prestaciones sociales del OOPS; indicador de 2014-2015: porcentaje de los refugiados considerados extremadamente pobres que reciben prestaciones sociales en el marco del programa de la red de protección social.



Fuente: Seguimiento del OOPS basado en los resultados (informes del Organismo), Departamento de Servicios Sociales y de Socorro del OOPS (datos suministrados el 4 julio de 2016). Síntesis de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

Notas: No hay indicador equivalente en 2010-2011. Columnas vacías: no se dispone de datos del OOPS. Cifras estimadas anualmente en el caso de 2012-2013 y en promedios trimestrales en el caso de 2014-2015.

^a En la República Árabe Siria, el umbral de pobreza es estimado, ya que no ha realizado ninguna evaluación de la pobreza.

20. Como indica el gráfico II, a nivel de todo el Organismo, el OOPS pudo prestar asistencia al 39,9% de los refugiados extremadamente pobres en 2015. Esto significa que hubo un 55,8% menos de refugiados que recibieron prestaciones de la red de protección social que en 2012, cuando también podían ser beneficiarios los indigentes (véanse los párrs. 19 y 39 a 40). Las reducciones se concentraron en el

Líbano y la Ribera Occidental, donde la pobreza general es elevada, pero la pobreza extrema es baja.

21. No obstante, con las prestaciones selectivas de la red de protección social no siempre se consiguió sacar a la población beneficiaria de la pobreza extrema. Como se indica en el cuadro 3, el porcentaje de la línea de pobreza extrema que se pudo aliviar con las prestaciones de la red de protección social del OOPS, teniendo en cuenta la ayuda en efectivo y los valores de mercado locales de las canastas de alimentos, varió considerablemente¹⁶.

Cuadro 3

Porcentaje de la línea de pobreza extrema que se cubre con la intervención del OOPS en forma de prestación social, 2011-2015¹⁷

(En porcentajes)

	<i>Línea de base (2011)</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Gaza	42,0	37,9	73,4	22,2	24,6
Jordania	25,0	25,8	26,9	30,9	42,0
Líbano	14,9	15,3	16,5	20,9	18,5
República Árabe Siria ^a	43,0	n.r.	56,0	113,6	40,6
Rivera Occidental	33,3	21,5	28,6	36,1	32,9
Todo el Organismo	30,3	22,9	n.r.	41,8	31,5

Fuente: Seguimiento del OOPS basado en los resultados (plan de implementación sobre el terreno e informes del Organismo). Síntesis de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

Notas: No hay indicador equivalente en 2009-2010.

Abreviatura: n.r., el OOPS no ha recopilado datos.

^a En la República Árabe Siria, el umbral de pobreza es estimado, ya que no ha realizado ninguna evaluación de la pobreza.

22. Los comentarios de los refugiados sobre las prestaciones de la red de protección social son dispares. De los hogares encuestados que recibían prestaciones alimentarias de la red de protección social del OOPS, aproximadamente el 51% estaba muy satisfecho o por lo general algo satisfecho con el tipo, la cantidad y la calidad de los alimentos recibidos. El 85% de quienes recibían asistencia

¹⁶ OOPS, "Harmonized results report 2014", pág. 22. Véase también: Oficina Central Palestina de Estadística, Programa Mundial de Alimentos, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y OOPS, "Socio-economic and food security survey — West Bank and Gaza Strip, Palestine" (2012); y Syrian Centre for Policy Research, OOPS y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Alienation and violence: impact of Syria crisis report 2014" (marzo de 2015).

¹⁷ Línea de base e indicador de 2012-2013: "porcentaje de la brecha de pobreza extrema que se soluciona, en promedio, mediante las prestaciones sociales del OOPS durante el trimestre"; indicador de 2014-2015: "porcentaje de la línea de pobreza extrema que se cubre, en promedio, mediante las prestaciones sociales del OOPS durante el trimestre". La División de Inspección y Evaluación de la OSSI consideró que esos indicadores eran comparables.

alimentaria dijo que el personal ayudaba mucho o algo durante el proceso de distribución de alimentos. El 54% entendía cómo calculaba el OOPS la cantidad de asistencia en efectivo que le entregaba, y el 54% dijo que había recibido el monto esperado. El 71% de quienes recibían alimentos y el 41% de quienes recibían efectivo dijeron que la asistencia había mejorado mucho o algo las circunstancias de vida de su hogar.

23. Por otra parte, el 53% de los funcionarios del OOPS que respondieron a la encuesta dijo que el OOPS era muy o algo eficaz en la reducción de la pobreza entre los refugiados de Palestina, pero el 47% opinó que era algo o muy ineficaz.

24. En conjunto, estos datos indican que el OOPS proporcionó una importante asistencia para compensar la pobreza entre los refugiados extremadamente pobres que recibían prestaciones de la red de protección social. Sin embargo, dada la limitada cobertura general de los que se consideraban pobres, la contribución del OOPS para reducir los niveles generales de pobreza entre todos los refugiados es, por consiguiente, también limitada. En el sistema vigente del OOPS de seguimiento basado en los resultados no se reunieron datos sobre la reducción de la pobreza extrema general ni la contribución correspondiente del Organismo.

Aumentar la empleabilidad: las tasas de empleo de los graduados de los programas del OOPS de educación y formación técnica y profesional se redujeron en cierta medida entre 2010 y 2015; las circunstancias geopolíticas limitaron las oportunidades de empleo de los refugiados

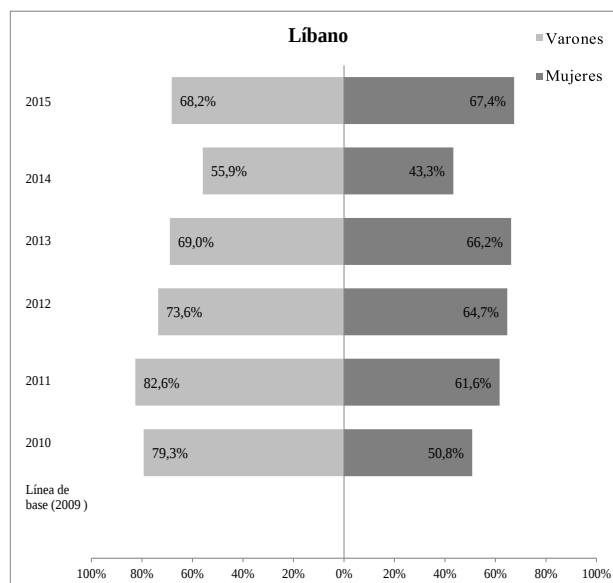
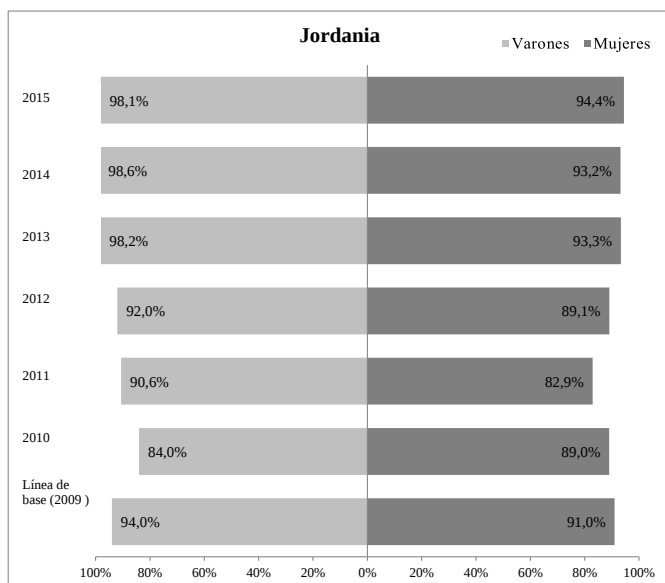
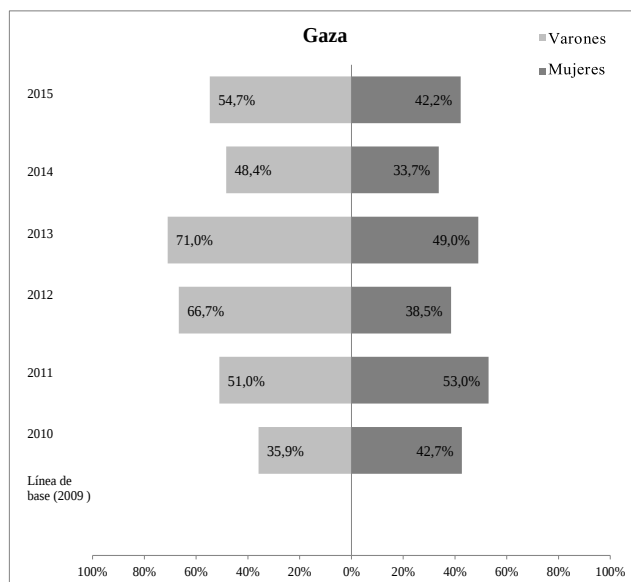
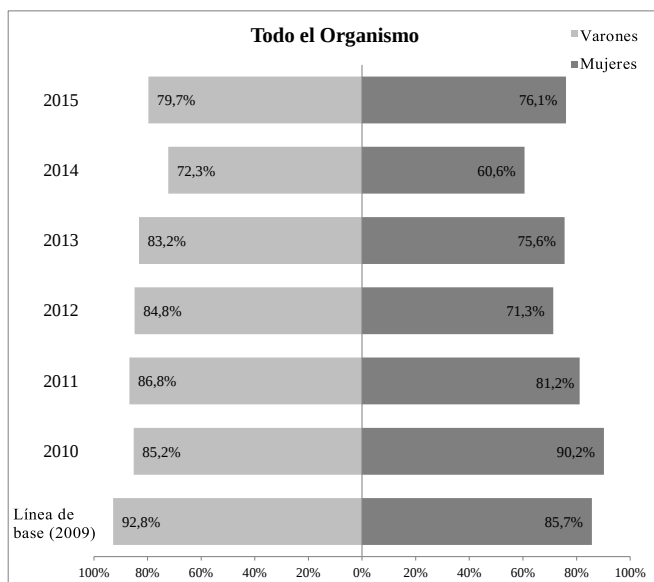
25. En un contexto más amplio caracterizado por la elevada tasa de desempleo, especialmente entre los jóvenes¹⁸, el OOPS ha realizado considerables esfuerzos para impartir a los refugiados educación y formación técnica y profesional y ayudar a los graduados a insertarse en el mercado laboral. En el gráfico III se muestran las tasas de empleo de los graduados en 2010-2015¹⁹.

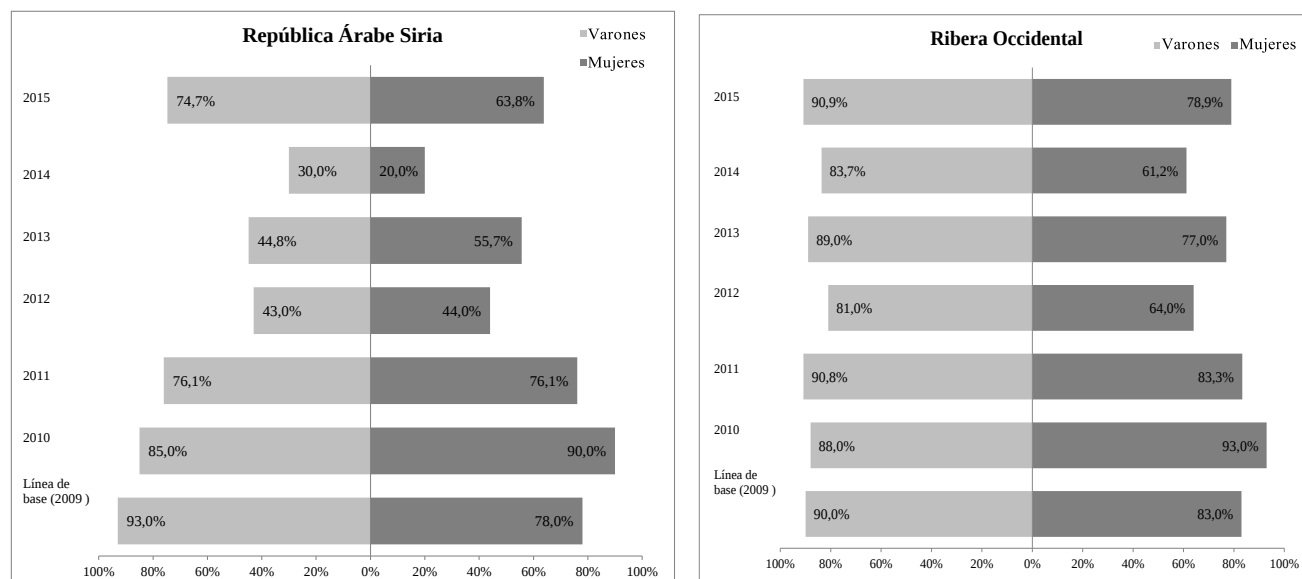
¹⁸ Tasa de desempleo estimada para los jóvenes de 15 a 24 años: 33,4% (Jordania), 39,8% (Gaza y la Ribera Occidental en conjunto), 21,6% (Líbano), 28,5% (República Árabe Siria). *Fuente:* Organización Internacional del Trabajo, ILOSTAT.

¹⁹ Si bien las cifras de todo el Organismo están por debajo de la línea de base de 2009 en las cifras de seguimiento basado en los resultados, superan la línea de base de la estrategia de mediano plazo 2006-2007 establecida en 2010-2015.

Gráfico III

Porcentaje de graduados de los programas de educación y formación técnica y profesional que tienen empleo o continúan estudiando un año después de la graduación, 2010-2015





Fuente: Seguimiento del OOPS basado en los resultados (planes de implementación sobre el terreno e informes del Organismo) (los datos sobre todo el Organismo correspondientes a 2012-2015, Gaza y el Líbano correspondientes a 2010 y la República Árabe Siria correspondientes a 2013 y 2015 fueron suministrados por el OOPS el 13 de junio de 2016). Síntesis de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

Notas: Solo se incluye a quienes están buscando empleo activamente. Líneas vacías: no se dispone de datos del OOPS. El número de graduados corresponde al año académico anterior. Los graduados de 2014 (datos de 2015) suman: a nivel de todo el Organismo, 2.293 varones, 1.575 mujeres; en Gaza, 544 varones, 213 mujeres; en Jordania, 704 varones, 590 mujeres; en el Líbano, 379 varones, 237 mujeres; en la República Árabe Siria, 238 varones, 134 mujeres; en la Ribera Occidental, 428 varones, 401 mujeres.

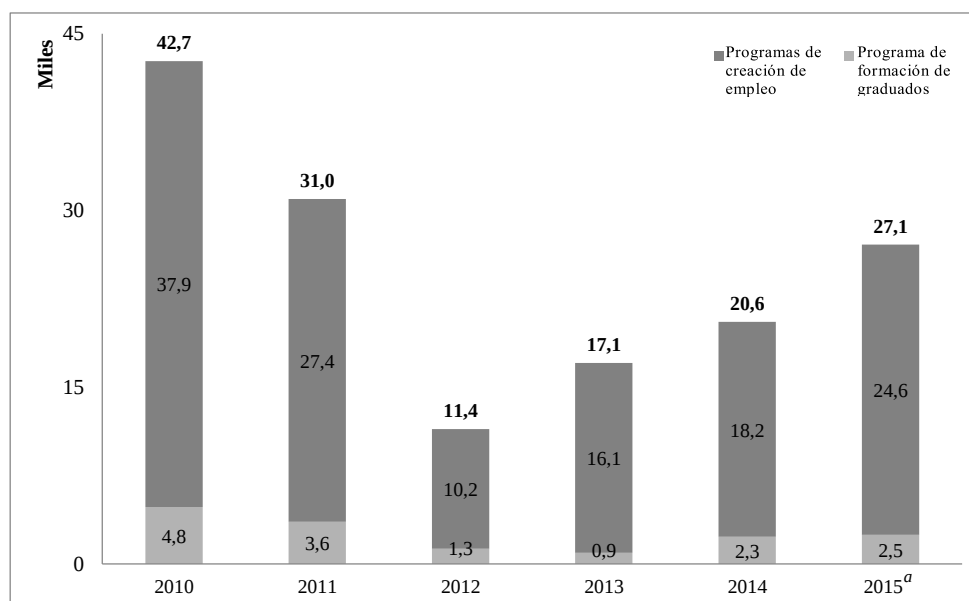
26. Entre los encuestados que recibieron formación del OOPS, el grado de satisfacción era alto: el 85% dijo que estaban satisfechos con la experiencia y el 94%, que probablemente les sirviera para conseguir empleo.

27. El programa de creación de empleo del OOPS, en Gaza y la Ribera Occidental, y el programa de formación de graduados, en Gaza, brindaron oportunidades de empleo a corto plazo a algunos refugiados. El número de contratos adjudicados por el OOPS varió considerablemente (véase el gráfico IV)²⁰.

²⁰ El OOPS afirma que esa variación se debió, en parte, a las limitaciones de financiación.

Gráfico IV

Número de contratos adjudicados con los programas de creación de empleo y el programa de formación de graduados (en miles), 2010-2015



Fuente: Informe sobre la marcha de los programas de creación de empleo del OOPS, agosto de 2015. Síntesis de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

^a A agosto.

28. Si bien los datos del programa de educación y formación técnica y profesional, el programa de creación de empleo y el programa de formación de graduados indican la empleabilidad de quienes participaban en las intervenciones del OOPS, no tienen en cuenta la necesidad general de realizar intervenciones en pro de la empleabilidad, lo que hace imposible estimar en qué grado ha contribuido el OOPS a aumentar la empleabilidad general en toda la población a la que presta servicios.

29. El personal del OOPS también señaló la disparidad de los resultados conseguidos en relación con el objetivo: el 51% de los encuestados pensaba que el OOPS fue muy o algo eficaz para aumentar la empleabilidad y los medios de vida entre 2010 y 2015, mientras que el 49% consideraba que fue algo o muy ineficaz.

Mejorar el entorno urbano mediante un desarrollo sostenible de los campamentos: en un contexto de destrucción recurrente y desplazamiento de larga data, el objetivo de la sostenibilidad quedó relegado ante la necesidad de hacer un mantenimiento periódico

30. La prioridad relacionada con este objetivo era mejorar las viviendas insalubres, especialmente para los refugiados vulnerables y más perjudicados. Como se indica en el cuadro 4, a nivel de todo el Organismo, el número de familias de refugiados que residían en viviendas rehabilitadas por el OOPS (sin incluir los casos de emergencia) alcanzó su nivel máximo en 2014 con 1.344 familias,

principalmente a causa de las obras de rehabilitación realizadas en el Líbano y la Ribera Occidental. En 2015, el número correspondiente a todo el Organismo fue de 1.040 familias, cifra 3,75 veces mayor que la de 2010.

Cuadro 4

Número de familias de refugiados que se benefician de la rehabilitación de viviendas (sin incluir los casos de emergencia), 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gaza	0	166	55	203	0	308
Jordania	0	0	0	6	79	133
Líbano	165	224	195	520	671	430
República Árabe Siria	56	40	66	0	0	0
Ribera Occidental	56	220	3	201	594	169
Total	277	650	319	930	1 344	1 040

Fuente: Departamento de Mejora de la Infraestructura y los Campamentos del OOPS (datos suministrados el 2 de mayo de 2016).

31. De las personas que recibían asistencia para la vivienda, el 82% señaló que había recibido la asistencia que esperaba en todo o en parte. El 57% dijo que, por lo general, estaba muy o algo satisfecho con la capacidad del personal del OOPS para responder a las preguntas formuladas sobre el proceso de vivienda y alojamiento. Entre quienes recibieron asistencia del OOPS para la vivienda, el grado de satisfacción era alto: el 82% afirmó que ese tipo de asistencia le había ayudado mucho o algo a mejorar las circunstancias de su hogar.

32. Estos logros tuvieron lugar en un contexto en que la mayoría de la población que recibía asistencia vivía en países de acogida donde no gozaba de derechos de propiedad de la tierra (por ejemplo, el Líbano) o donde, a causa de la guerra, había que reconstruir constantemente las estructuras derribadas o dañadas (por ejemplo, Gaza, la República Árabe Siria). Además, como en el caso de las intervenciones en pro de la empleabilidad, ya que no había datos sobre la evaluación de las necesidades de todos los refugiados de Palestina, los logros antes mencionados no indican en qué grado contribuyó la asistencia del OOPS a mejorar la vida de la población beneficiaria en su conjunto.

Proporcionar servicios financieros inclusivos: aumentó el número de préstamos, pero disminuyó el valor total de los préstamos; los clientes tuvieron opiniones positivas de su experiencia

33. El aumento del número y el valor de los préstamos de microfinanciación, y la diversificación de los clientes (más mujeres, jóvenes y pobres), son las estrategias que ha adoptado el OOPS para promover la seguridad económica y las oportunidades para los grupos marginados. Además, el microcrédito se orientó a las pequeñas empresas como medio para promover la creación de empleo. El OOPS

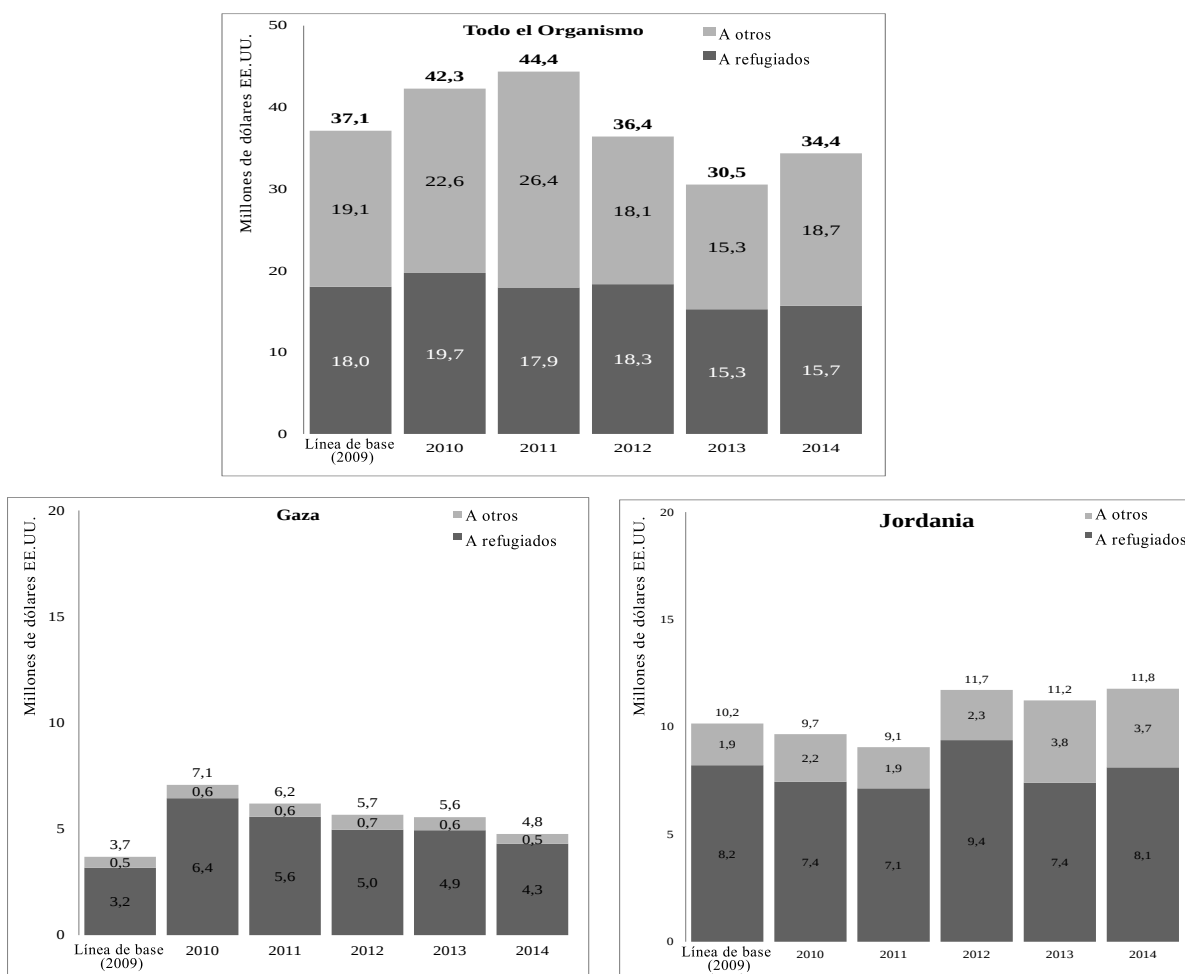
también otorga préstamos a personas que no son refugiados, con el fin de contribuir a la sostenibilidad financiera del programa.

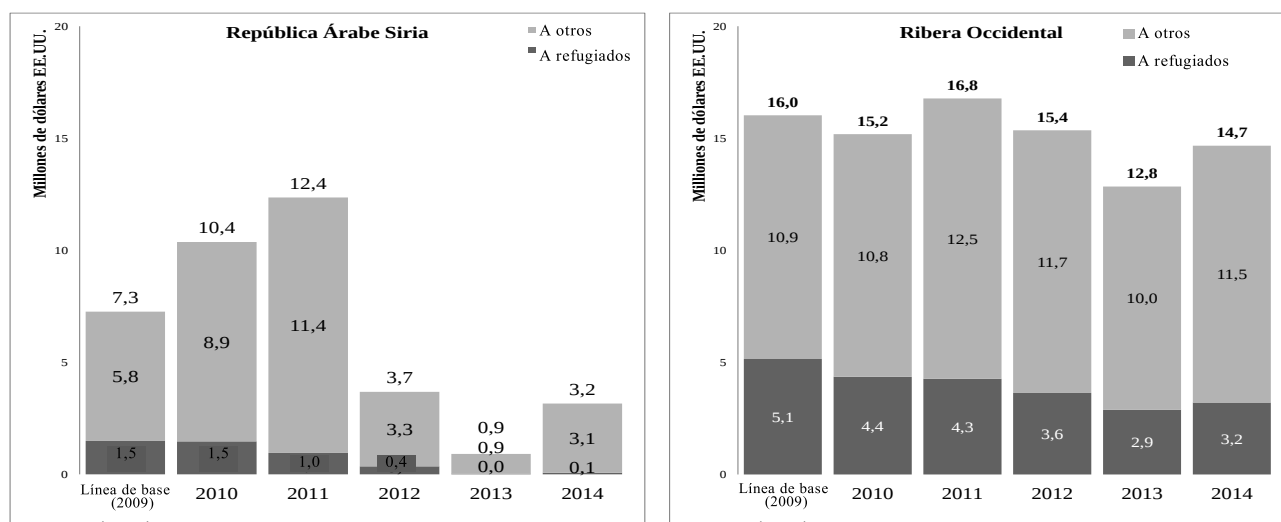
34. El valor agregado de todos los préstamos de microfinanciación o microcrédito otorgados por el OOPS disminuyó de 2009 a 2015 a nivel de todo el Organismo (véase el gráfico V), lo que puede explicarse por el clima económico y la devastación causada por la guerra en la región. El valor de los préstamos concedidos a los refugiados disminuyó en todos los lugares, a excepción de Gaza. Como se indica en el gráfico VI, el crédito se dispersó más, ya que el número de préstamos que se desembolsó a los refugiados a nivel de todo el Organismo aumentó ligeramente durante el período de la evaluación, porque se otorgó un mayor número de préstamos a los refugiados en Gaza y Jordania. El número de clientes que no eran refugiados y recibieron préstamos de microfinanciación del OOPS aumentó en todas las oficinas sobre el terreno. En 2010-2015, el programa abrió más servicios y aumentó sus actividades de extensión dirigidas a los jóvenes y las mujeres.

Gráfico V

Valor de los préstamos de microfinanciación o microcrédito concedidos por el OOPS a refugiados y otros, 2009-2014

(En millones de dólares de los Estados Unidos)

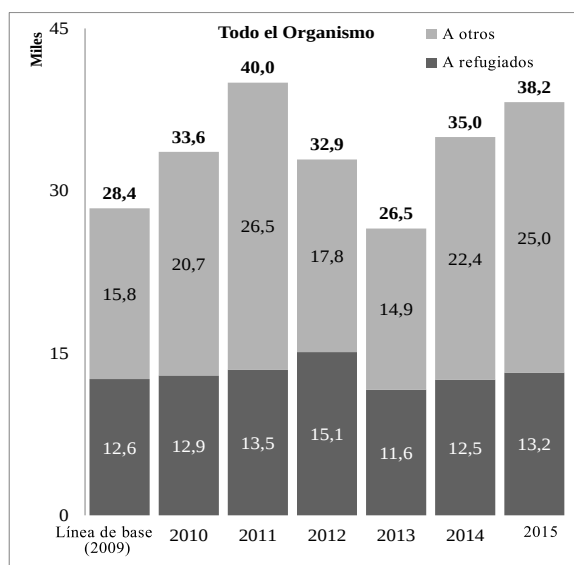


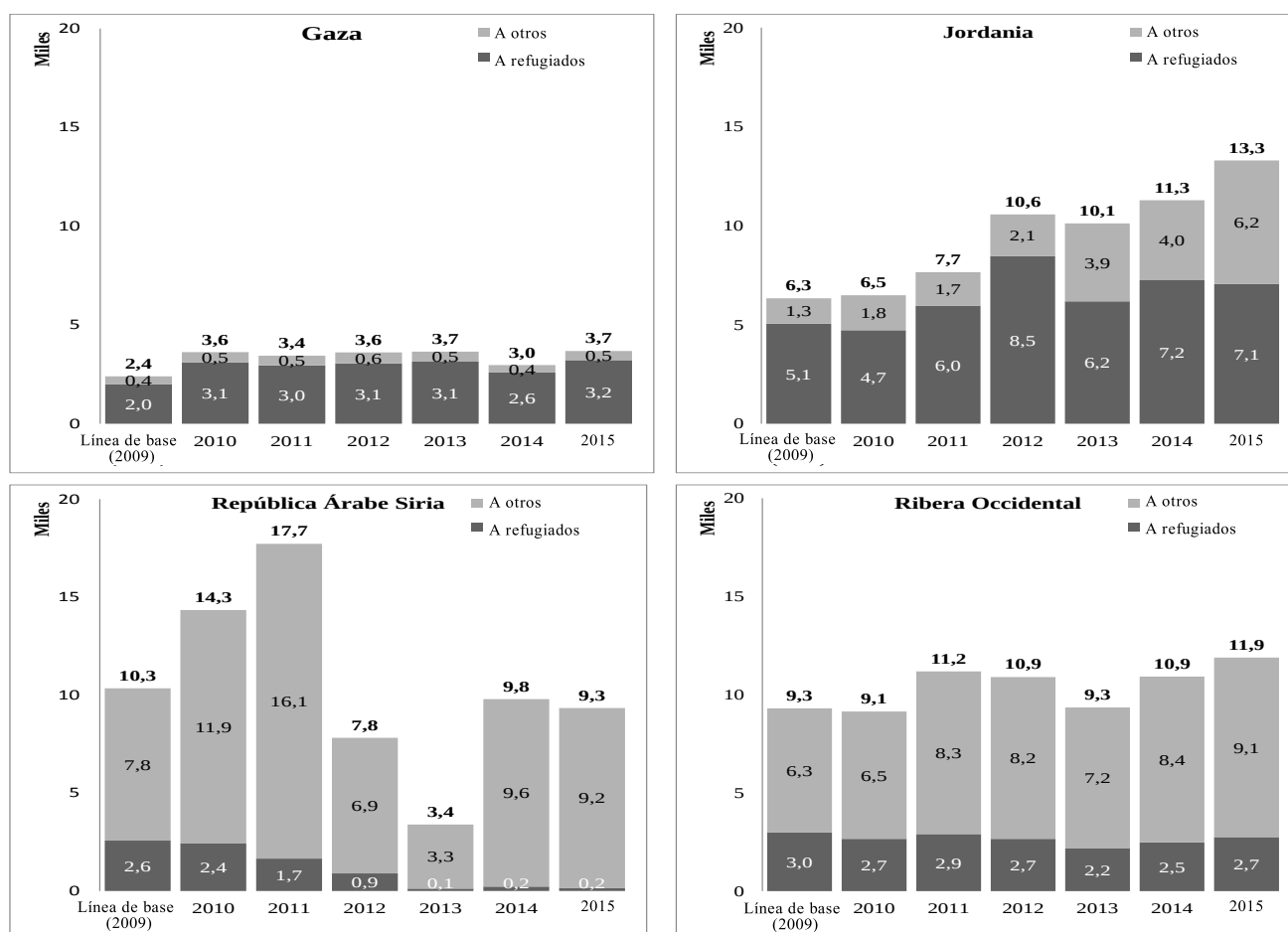


Fuente: Boletín de estadísticas del OOPS de 2008-2014, indicadores del Organismo de 2015. Síntesis de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

Gráfico VI

Número de préstamos de microfinanciación o microcrédito concedidos por el OOPS a refugiados y otros (en miles), 2009-2014





Fuente: Boletín de estadísticas del OOPS de 2008-2014, indicadores del Organismo de 2015. Síntesis de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

35. Quienes respondieron a la encuesta de hogares de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI indicaron que estaban muy satisfechos con muchos aspectos de los préstamos del OOPS. El 90% dijo que estaba muy o algo satisfecho con el proceso de tramitación de su préstamo; el 87% dijo que, por lo general, estaba muy o algo satisfecho con la capacidad de respuesta del personal; y el 83%, que estaba muy o algo seguro de cómo se calculaba el préstamo. De los beneficiarios de los préstamos del OOPS a quienes se encuestó, el 73% dijo que el préstamo había ayudado a mejorar sus condiciones de vida algo o mucho desde 2014.

En general, hay indicios de la eficacia en la promoción de un nivel de vida digno; sin embargo, el entorno operativo precario ha sido un factor restrictivo y todavía persisten algunos interrogantes

36. Pese a lo que se ha vuelto un entorno operativo cada vez más difícil, los análisis de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI muestran indicios de éxito en la prestación de servicios por parte del Organismo en las esferas de

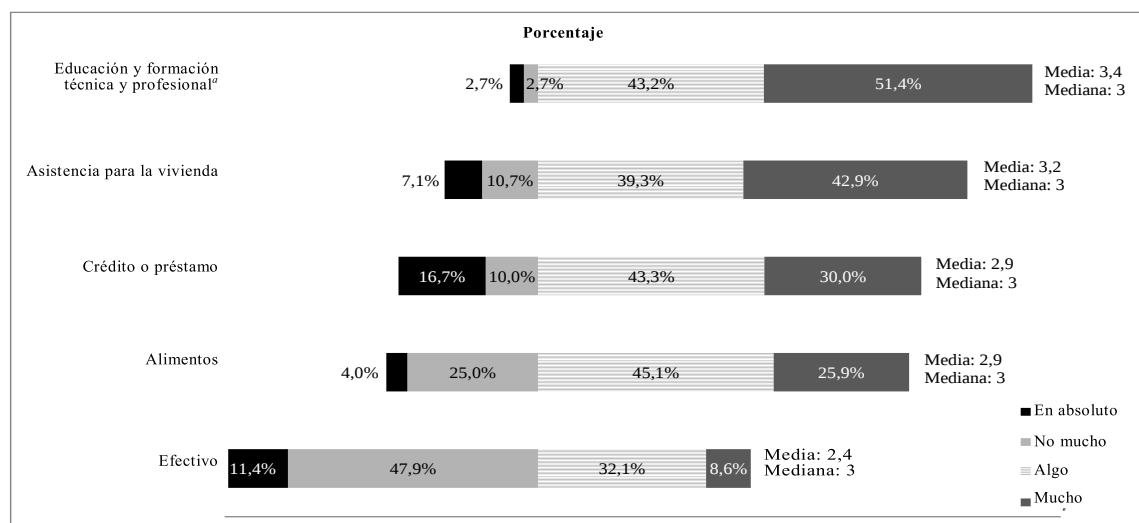
intervención relacionadas con el logro de un nivel de vida digno. Sin embargo, hay interrogantes abiertos en lo que respecta a la eficacia general del OOPS: su impacto en la vida de la población a la que presta servicios en consonancia con su mandato de prestar “servicios para el bienestar, la protección y el desarrollo humano de los refugiados de Palestina y para la estabilidad de la región”.

37. Los gráficos VII a IX corroboran este panorama desigual. Cuando se le preguntó cómo habían ayudado los servicios del OOPS a mejorar las circunstancias de su hogar desde enero de 2014, la mayoría de los beneficiarios del programa para promover un nivel de vida digno hizo comentarios variables. La educación y formación técnica y profesional tuvo la calificación más favorable y la asistencia en efectivo, la menos favorable; en la mayoría de las esferas de intervención, la calificación promedio fue “mejoró algo [mis] circunstancias”. Por otra parte, el personal del OOPS estimó en promedio que la labor realizada para lograr un nivel de vida digno se había vuelto algo menos eficaz de 2010 a 2015, y que había una variación considerable entre las esferas de intervención, en comparación con otras esferas del objetivo de desarrollo humano. En cuanto a los motivos de la calificación, la mayoría citó el recorte de los servicios, las medidas de austeridad y el hecho de que el OOPS no había podido satisfacer las crecientes necesidades de la población de refugiados.

Gráfico VII

Resumen de los comentarios formulados por las personas que recibían servicios del OOPS sobre la eficacia de los programas

“¿En qué medida ayudó el servicio del OOPS a mejorar sus condiciones de vida entre enero de 2014 y hoy en día?”



Fuente: Encuesta de hogares realizada por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

Nota: 4 = muy eficaz, 3 = algo eficaz, 2 = algo ineficaz, 1 = muy ineficaz.

n = 140 (efectivo); 224 (alimentos); 28 (vivienda); 37 (educación y formación técnica y profesional); 30 (crédito).

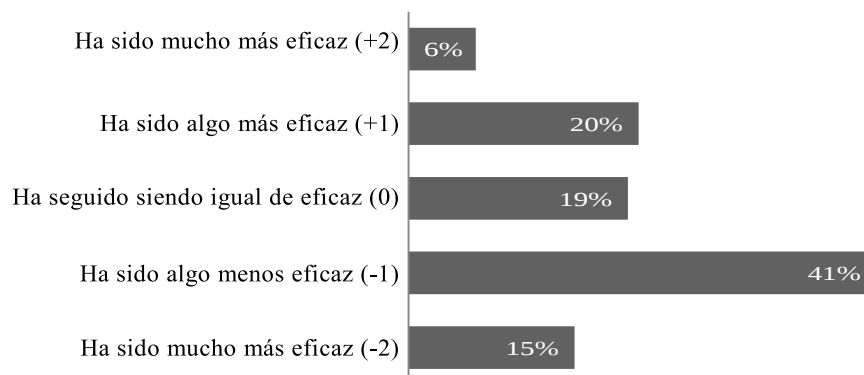
^a Se preguntó a los beneficiarios del programa de educación y formación técnica y profesional: “¿En qué medida le ayudará la formación que ha recibido a conseguir empleo de ahora en adelante?”.

Gráfico VIII

Perspectivas del personal sobre la eficacia del OOPS en la promoción de un nivel de vida digno

“En cuanto a la labor realizada por el OOPS a fin de promover un nivel de vida digno para los refugiados de Palestina, ¿diría usted que en 2010-2015 el OOPS ha sido más eficaz, menos eficaz o igual de eficaz que antes como organismo?”

(En porcentajes)

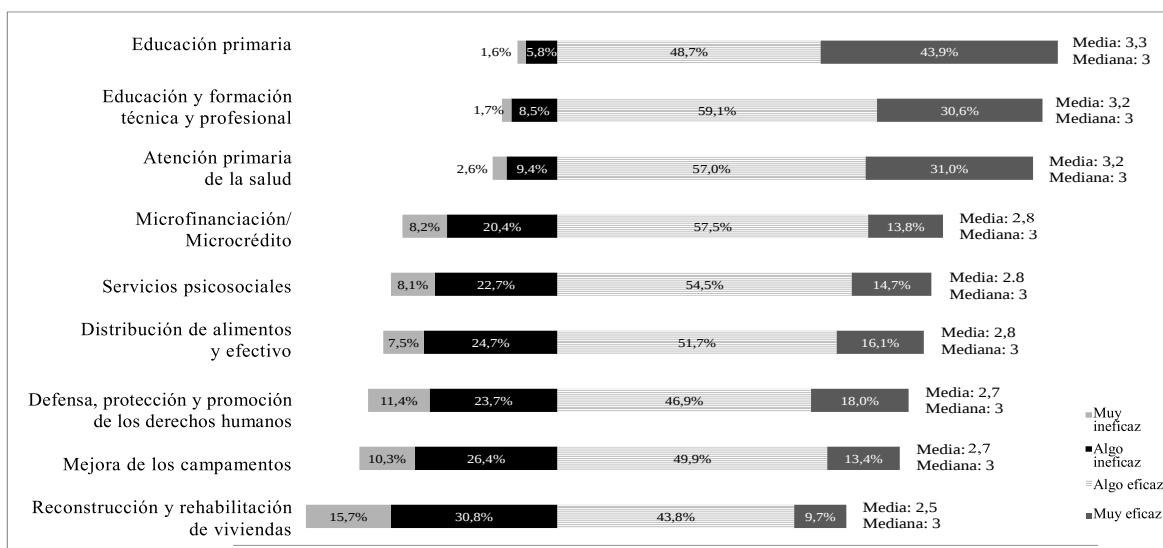


Fuente: Encuesta del personal realizada por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.
n = 755; media = -0,38, mediana = -1.

Gráfico IX

Resumen de los comentarios del personal sobre la eficacia comparada de las esferas programáticas del OOPS

“¿Cuán eficaz diría usted que ha sido el OOPS en cada una de las siguientes esferas programáticas específicas en 2010-2015?”



694 ≤ n ≤ 775 (respuestas válidas para cada punto)

Fuente: Encuesta del personal realizada por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

Nota: 1 = muy ineficaz, 2 = algo ineficaz, 3 = algo eficaz, 4 = muy eficaz.

B. El OOPS ha avanzado poco para que sus intervenciones destinadas a lograr un nivel de vida digno sean más pertinentes, debido a que no se han concretado del todo las reformas previstas

38. En 2010, el OOPS puso en marcha varias reformas programáticas en el marco de la iniciativa “Sostener el Cambio”. Estas reformas, que surgieron de cambios institucionales más amplios ocurridos en 2006-2009, debían concluir en 2012 y tenían por objeto aumentar la eficacia de los programas del OOPS²¹. Sin embargo, mientras que se ha ejecutado gran parte de las reformas de los programas de salud y educación²², las reformas previstas para los programas en pos de un nivel de vida digno (servicios sociales y de socorro, educación y formación técnica y profesional, mejora de la infraestructura y los campamentos, y microfinanciación) solo se han llevado a cabo de manera parcial. En una evaluación de mitad de período realizada en 2013 respecto de la estrategia de mediano plazo 2010-2015 se indicó que los servicios sociales y de socorro no habían avanzado como otras esferas programáticas en la evaluación y la planificación de una reforma amplia. Al mismo tiempo, en los informes oficiales del Comisionado General correspondientes al período que se evalúa, se hace referencia al estancamiento del proceso de reforma en repetidas ocasiones²³.

Aún no se evidencian los efectos de la reforma incompleta de los servicios sociales y de socorro

39. En vista de la creciente población de refugiados y los niveles estáticos de recursos del OOPS, la reforma del programa de servicios sociales y de socorro tenía por objeto aumentar la eficacia de la reducción de la pobreza en función de los costos, en particular reduciendo la pobreza extrema al abarcar más a los refugiados más pobres. Se preveía alcanzar este objetivo principalmente pasando de un modelo de casos de especial necesidad, en el que los requisitos se basan en la condición de refugiado, a un modelo de red de protección social, en el que los requisitos se basan en la necesidad, centrando así los recursos limitados en los extremadamente pobres, que son los más vulnerables. Este cambio conllevó la introducción de una fórmula de comprobación indirecta de los medios de vida para determinar quiénes cumplían los requisitos en función del nivel de pobreza. La transición aún no se había concluido en Gaza y la República Árabe Siria²⁴.

40. Además, el OOPS había empezado a cambiar la modalidad en que ofrecía este tipo de asistencia, de la asistencia en especie (es decir, alimentos) a las transferencias de efectivo en algunas zonas. La situación regional exigía un mayor análisis de las consecuencias imprevistas de la transición de alimentos a efectivo

²¹ A/66/13, párr. 17.

²² “Modern and efficient UNRWA Health Services — Family Health Team Approach” (julio de 2011) y “UNRWA Education Reform Strategy 2011-2015” (marzo de 2011).

²³ Véanse A/66/13, párr. 49 (2010); A/67/13, pág. v y párr. 18 (2011); A/68/13, párr. 15 (2012); A/69/13, párrs. 18 a 21 (2013); A/70/13, párr. 99 y pág. 43 (2014). Todavía no se ha publicado información consolidada correspondiente a 2015.

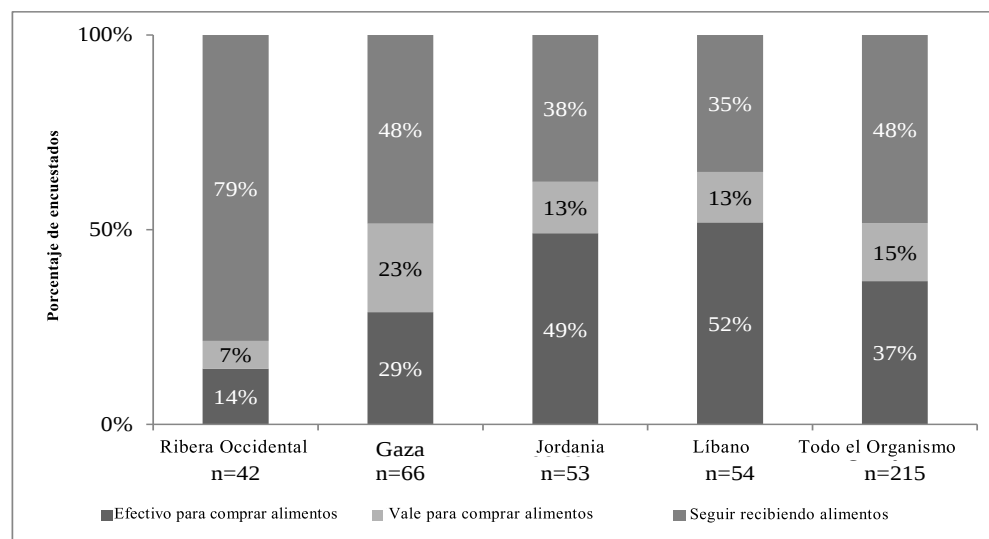
²⁴ “Se completaron las reformas del programa de la red de protección social en Jordania, la Ribera Occidental y el Líbano, pero el OOPS no pudo hacer frente al aumento de la demanda debido a la escasa financiación y otras limitaciones” (véase A/70/13, párr. 99).

que atendiera específicamente a cada lugar. Por ejemplo, los entrevistados señalaron que las economías semicerradas o turbulentas podían verse afectadas por la inflación y fluctuaciones bruscas de precios, o por agentes intermediarios y contrabandistas. Al mismo tiempo, el hecho de que se siguiera utilizando la asistencia alimentaria generaba cierta frustración entre el personal y los refugiados por igual. Algunos funcionarios entrevistados señalaron que desde hacía mucho se entregaba mayormente azúcar, harina y aceite, y que eso no se ajustaba a las necesidades de una población que padecía una mayor incidencia de diabetes e hipertensión, lo cual indicaba que había consecuencias imprevistas contrarias a la promoción de un nivel de vida digno. Durante las visitas sobre el terreno, algunos refugiados se quejaron de la calidad de los alimentos que recibían, y el equipo de evaluación notó que se estaban vendiendo paquetes de alimentos con inscripciones claras que indicaban que no estaban destinados para la venta.

41. En la encuesta de hogares, cuando se preguntó a los beneficiarios si preferirían otros medios para recibir la ayuda alimentaria, el 37% dijo que preferiría recibir efectivo y el 15%, un vale. Las respuestas variaron considerablemente de un lugar a otro (véase el gráfico X). Pese a que en algunos estudios se ha indicado que los beneficiarios pueden ser reticentes a la idea de las transferencias de efectivo, incluida la posibilidad de que las mujeres tengan menos control del efectivo que de la asistencia alimentaria²⁵, las respuestas a la encuesta realizada por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI no variaron notablemente según el género.

Gráfico X

Preferencias de los hogares de refugiados por recibir efectivo o vales o seguir recibiendo asistencia alimentaria



Fuente: Encuesta de hogares de refugiados realizada por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

²⁵ De Jong, Tjitske; Aced, Miriam (2014). "UNRWA's 'traditional' programmes as a catalyst for human development".

42. Otro componente de la estrategia del Organismo de reducción de la pobreza era ampliar su enfoque para combatir la pobreza de manera más firme y eficaz mediante la programación para el desarrollo, con lo cual se “empoderar[ía] a las personas para que puedan salir de la pobreza y aprovechar los puntos fuertes que ya poseen las comunidades de refugiados”²⁶. No se hallaron pruebas de que este componente se hubiera puesto en marcha de manera apreciable.

Se han introducido novedades en materia de educación y formación técnica y profesional, pero las restricciones del mercado de trabajo han limitado los logros en la mayoría de las zonas

43. La mejora de la educación y formación técnica y profesional ha sido una de las ocho esferas seleccionadas en una iniciativa más amplia de reforma del programa de educación. El OOPS ha comenzado a impartir nuevos cursos en sus centros de educación y formación técnica y profesional, ha establecido alianzas con el sector privado y ha asignado prioridad al acceso de las poblaciones vulnerables a esa formación. Además, ha fortalecido las iniciativas de orientación profesional e inserción laboral. Estas actividades fueron provechosas en los lugares donde los refugiados tenían derecho a trabajar y la economía funcionaba, por ejemplo, en Jordania. Sin embargo, en otras circunstancias, las restricciones del mercado de trabajo atentaron contra la sostenibilidad de los buenos resultados que se estaban logrando con la educación y formación técnica y profesional (véanse los párrs. 25 a 29). En algunas situaciones de emergencia, los refugiados consideraban que los programas de creación de empleo eran un medio importante para mitigar la pobreza. No obstante, por definición, el programa nunca pretendió ser una solución sostenible a los problemas de empleabilidad estructurales o a largo plazo, sino más bien un alivio temporal.

No se han aplicado los nuevos enfoques concebidos para mejorar la infraestructura y los campamentos

44. Los planes de mejora de los campamentos se crearon para integrar la planificación de múltiples intervenciones (entre ellas, la rehabilitación de las viviendas, el trazado urbano y el establecimiento de instalaciones de servicios de salud y educación), teniendo en cuenta actividades económicas complementarias, con componentes de movilización y participación de la comunidad. No obstante, en 2010-2015 solo se iniciaron, desarrollaron o ejecutaron 8 de 58 planes posibles. Los entrevistados de todos los departamentos que tienen que colaborar efectivamente para elaborar planes expresaron frustración y mencionaron que las percepciones de las funciones y responsabilidades respectivas no coincidían lo suficiente. También dijeron que la estructura programática de las sedes no se había copiado en todas las oficinas sobre el terreno según lo planificado. El programa no ha completado la transformación institucional prevista.

²⁶ Véase A/67/13, párr. 74.

Todavía no se han aplicado los cambios previstos al programa de microfinanciación

45. El programa de microfinanciación ha funcionado con cierta autonomía y con autosuficiencia financiera. Desde 2010, el OOPS ha venido examinando opciones para transformar su programa de microfinanciación como medio para seguir contribuyendo a mitigar la pobreza. Sin embargo, al momento de la evaluación, seguía pendiente este proceso de adopción de decisiones, supuestamente debido a la necesidad del OOPS de resolver las cuestiones políticas, legales y financieras pertinentes²⁷.

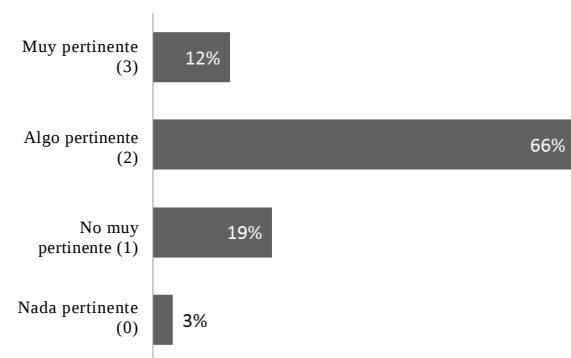
En general, se ha avanzado poco para que la labor del OOPS en pos de un nivel de vida digno sea más pertinente

46. La vacilación de las reformas de estos componentes clave en relación con el logro de un nivel de vida digno ha limitado las posibilidades de aumentar la pertinencia de las intervenciones. Estas oportunidades no realizadas se reflejaron en las percepciones del personal (véase el gráfico XI). En observaciones abiertas, el personal afirmó que, para que el OOPS siguiera siendo pertinente, debía adaptarse a las necesidades de la nueva generación de refugiados de Palestina, desarrollar competencias en los refugiados que fueran viables desde el punto de vista económico y mejorar su desarrollo de la capacidad. Los refugiados y otros informantes clave a los que se entrevistó reafirmaron estas percepciones.

Gráfico XI

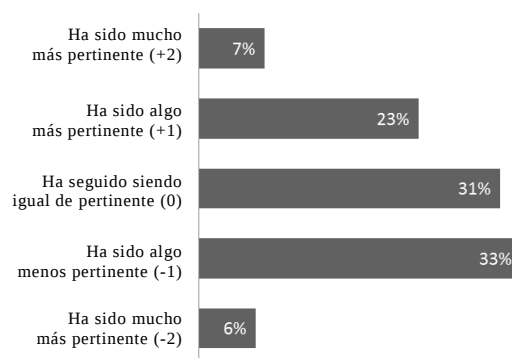
Resumen de los comentarios del personal del OOPS sobre la pertinencia de la labor en pos de un nivel de vida digno

“En general, ¿cuán pertinente diría usted que ha sido el OOPS en la promoción de un nivel de vida digno para los refugiados de Palestina en 2010-2015?”



Porcentaje de encuestados
n = 639; media = 1,9, mediana = 2

“En cuanto a la labor realizada por el OOPS a fin de promover un nivel de vida digno para los refugiados de Palestina, ¿diría usted que en 2010-2015 el OOPS ha sido más pertinente, menos pertinente o igual de pertinente que antes como organismo?”



Porcentaje de encuestados
n = 642; media = -0,1, mediana = 0

Fuente: Encuesta del personal realizada por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

²⁷ Véase A/69/13, párr. 21.

C. La conceptualización y la adopción progresiva del objetivo de lograr un nivel de vida digno no estuvieron a la altura de la ambición prevista de unir al Organismo en torno a un plan integrado y común para la prestación de servicios

47. En la etapa inicial de la estrategia de mediano plazo 2010-2015, el OOPS señaló que para cumplir el objetivo de un nivel de vida digno, como conjunto de intervenciones relacionadas entre sí y que se reforzaban mutuamente, se necesitaría una respuesta integrada en todo el Organismo, tanto a nivel horizontal (entre los servicios sociales y de socorro, la educación, la mejora de la infraestructura y los campamentos y la microfinanciación) como vertical (entre las sedes y las oficinas sobre el terreno)²⁸.

Pese a que los planes de seguimiento del desempeño estaban armonizados, no se aplicó un enfoque integrado y a nivel de todo el Organismo para seguir los progresos en pos de un nivel de vida digno

48. Según un examen de los documentos de planificación del OOPS, había una integración sólida de los planes de seguimiento del desempeño de las sedes y las oficinas sobre el terreno con respecto al objetivo de lograr un nivel de vida digno. Los cuatro objetivos estratégicos relativos al nivel de vida digno que figuraban en la estrategia de mediano plazo 2010-2015 estaban presentes en los marcos estratégicos del Organismo y, así como en los planes de implementación de la sede y los planes de implementación sobre el terreno²⁹.

49. Sin embargo, la conceptualización y adopción progresiva más amplias del objetivo de lograr un nivel de vida digno no estuvieron a la altura del plan de integración previsto. Aunque existían documentos de planificación del desempeño, más allá de eso había pocos elementos que garantizara un enfoque claro, común y a nivel de todo el Organismo para alcanzar el objetivo. Pese a que en la estrategia de mediano plazo se habían definido indicadores para medir el desempeño real a nivel de los objetivos estratégicos, esos indicadores no se reflejaron en los planes de implementación de las sedes ni sobre el terreno, como tampoco se recopiló información sobre ellos en el sistema de seguimiento basado en los resultados; solo se informó sobre los indicadores a nivel de los efectos directos y productos.

50. Además, a pesar de la intención de aprovechar el objetivo de lograr un nivel de vida digno para mejorar la integración entre los programas, no hubo armonización horizontal de los indicadores de seguimiento entre los programas ni indicadores transversales de los programas para medir, por ejemplo, el porcentaje de refugiados cuyo nivel de vida había mejorado gracias a la labor colectiva del OOPS en pos de ese objetivo. La responsabilidad concreta de cada objetivo estratégico en relación con el logro de un nivel de vida digno se asignó a un solo programa. Asimismo,

²⁸ “2010-2015 medium-term strategy”, págs. 32 y 33; Departamento de Servicios Sociales y de Socorro del OOPS, “Sustaining Change”, seccs. 6 y 7 (noviembre de 2011).

²⁹ La estrategia sexenal de mediano plazo se pone en práctica mediante tres planes bienales: los planes de implementación de las sedes y los planes de implementación sobre el terreno. En 2010-2011, se aplicaron planes de implementación de las sedes individuales para cada departamento correspondiente a cada servicio y programa en las sedes; después de 2012, comenzaron a utilizarse planes de implementación únicos a nivel de las sedes.

pese a que los dos programas principales del OOPS, a saber, salud y educación, desempeñan funciones clave a nivel conceptual para contribuir a lograr un nivel de vida digno —algo que se reconoció en repetidas ocasiones en las entrevistas con el personal—, el OOPS nunca articuló esas funciones.

51. Además, si bien el OOPS estableció algunos procesos para hacer un seguimiento de parte de los progresos realizados en relación con los objetivos estratégicos (entre ellos, la celebración de reuniones de mitad de año y anuales para examinar los resultados), no se dio continuación suficiente al seguimiento respecto del objetivo de lograr un nivel de vida digno. Esto limitó la capacidad del OOPS para medir sus progresos, estudiar otros medios de alcanzar los objetivos relacionados con el nivel de vida digno que aún no se habían logrado y corregir el rumbo de los programas según fuera necesario. El cuadro 5 ilustra estas importantes lagunas de datos.

Cuadro 5

Objetivos estratégicos en relación con el logro de un nivel de vida digno: disponibilidad de datos sobre el desempeño, 2010-2015

<i>Objetivo de lograr un nivel de vida digno</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Reducción de la pobreza	Faltan datos de todas las oficinas sobre el terreno y las sedes	No se dispone de datos	Datos completos	Faltan datos de todas las oficinas sobre el terreno y las sedes	Datos completos	Datos completos
Empleabilidad	Faltan datos del Líbano y Gaza	Faltan datos del Líbano y Gaza	Datos completos	Faltan datos de todas las oficinas sobre el terreno y las sedes	Datos completos	Datos completos
Desarrollo de los campamentos	Faltan datos de Gaza	Faltan datos de Jordania, el Líbano y la República Árabe Siria	Faltan datos del Líbano y la República Árabe Siria	Faltan datos de todas las oficinas sobre el terreno y las sedes	Faltan datos de Gaza y la República Árabe Siria	Faltan datos del Líbano
Servicios financieros	Datos completos	Datos completos	Datos completos	Faltan datos de todas las oficinas sobre el terreno y las sedes	Datos completos	Datos completos

Fuente: Informes armonizados de los resultados del OOPS, 2010-2015. Síntesis de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

Los miembros del personal señalaron que la idea común del objetivo consistente en lograr un nivel de vida digno era mínima

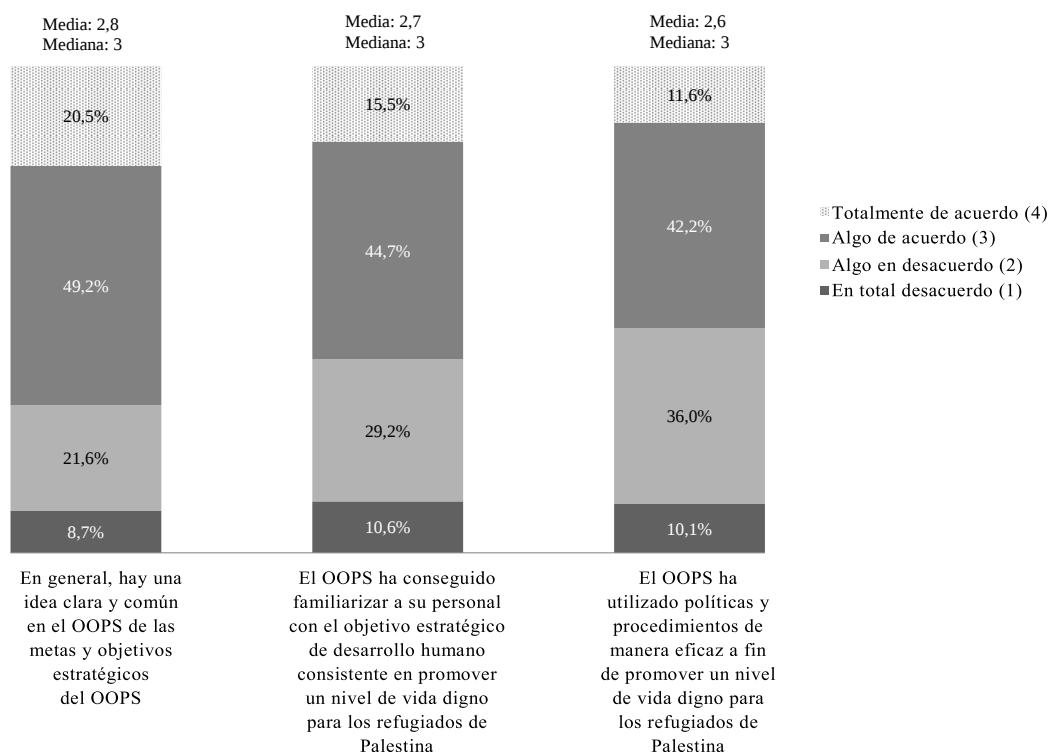
52. Según los funcionarios entrevistados, los factores mencionados anteriormente reforzaron las divisiones existentes entre los programas, en lugar de fomentar una

mayor colaboración entre ellos. Los entrevistados afirmaron que la idea común del objetivo consistente en lograr un nivel de vida digno era mínima, por lo que cada programa trabajaba según su propia interpretación del objetivo, y que el personal directivo superior ofrecía pocas aclaraciones.

53. Los resultados de la encuesta del personal corroboraron este parecer: el personal era más consciente de la existencia de objetivos estratégicos que de las políticas elaboradas para conseguirlos (véase el gráfico XII). En sus observaciones, los funcionarios encuestados mencionaron que la falta de comunicación clara, parámetros de referencia y medidas adoptadas a partir de las evaluaciones anteriores (véase el resultado D) les impedía cumplir los objetivos relativos al logro de un nivel de vida digno. En su evaluación de 2010, la División de Inspección y Evaluación de la OSSI formuló seis recomendaciones. Las dos que el OOPS no aplicó exigían que este pusiera en funcionamiento el marco de rendición de cuentas previsto para el Organismo y que ideara mecanismos de supervisión más sólidos³⁰.

Gráfico XII

Perspectivas del personal sobre la labor realizada por el OOPS desde 2010-2015



Fuente: Encuesta del personal realizada por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

³⁰ Véase IED-09-008, recomendaciones 1 y 2.

54. Según manifestaron los entrevistados, una posible explicación de la incapacidad del Organismo para unirse en torno a un plan integrado común de prestación de servicios es que el OOPS no contaba con un departamento principal o encargado que coordinara los esfuerzos u otro mecanismo estructurado de integración. Se mencionó que no se utilizaban del todo dos posibles ámbitos de integración de los servicios previstos en pos de un nivel de vida digno, a saber, la función del asistente social³¹ y los planes de mejora de los campamentos³². Dos de los métodos sugeridos por los entrevistados para aumentar la cooperación programática fueron la celebración de reuniones constantes para la aplicación de sistemas de la información y reuniones interdepartamentales periódicas.

55. Las percepciones de los refugiados sobre el grado de integración de la prestación de servicios en pos de un nivel de vida digno variaban de una oficina sobre el terreno a otra. Mientras que el 61% de los hogares encuestados en las cuatro oficinas sobre el terreno donde se realizó la encuesta afirmó que el OOPS había sido eficaz al prestar sus distintos servicios de manera complementaria, los porcentajes diferían: Gaza (76%); la Ribera Occidental (65%); el Líbano (57%); y Jordania (49%).

D. Varias ineficiencias internas y externas han obstaculizado el desempeño del Organismo, lo que ha repercutido en su transición de prioridades del nivel de vida digno a la protección

56. Al igual que sucedió en la evaluación realizada en 2010 por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI, algunos factores externos siguieron limitando la eficiencia del Organismo durante el período que se evalúa, en particular: los problemas de circulación y accesibilidad; la violencia esporádica; la insuficiencia e imprevisibilidad de los recursos; y la falta de flexibilidad para contratar, gestionar y reasignar personal.

57. Además, siguió habiendo fuentes internas de ineficiencia. El seguimiento y la evaluación no dejaron de ser deficientes. En primer lugar, el seguimiento insuficiente dificultaba la evaluación de los resultados en lo que respecta a los efectos directos (véase el resultado A). En segundo lugar, no se contaba con una evaluación sólida de los programas. Si bien el OOPS avanzó en la mejora de su función de evaluación, que es una fuente clave de información institucional, esta función seguía siendo insuficiente. Una revisión por pares realizada en 2015 por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas³³ corroboró esta apreciación y señaló que persistían algunos problemas (por ejemplo, la variabilidad de la calidad de la evaluación, los bajos niveles de inversión en evaluación y una cultura institucional poco receptiva) entre mejoras graduales (entre ellas, una política mejorada de evaluación con mayor independencia; el aumento de las actividades de evaluación;

³¹ Véanse “UNRWA Medium-term Strategy 2010-2015”, párrs. 85, 89 y 103; y Departamento de Servicios Sociales y de Socorro del OOPS, “Sustaining Change”, págs. 42 a 44 (noviembre de 2011).

³² Véase el resultado B.

³³ Evaluación profesional por pares de la función de evaluación del OOPS, 2015.

el crecimiento de la infraestructura de evaluación, incluidas actividades de orientación y capacitación; y un sistema de seguimiento de las recomendaciones). Esta revisión por pares reafirmó las cuestiones planteadas en el informe de evaluación por puntuación correspondiente a 2012-2013 de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI sobre el OOPS³⁴ y en la presente evaluación, en la cual se determinó que la calidad de los informes de evaluación no era constante.

58. Otra fuente de ineficiencia interna era de carácter estructural. En 2006, el OOPS puso en marcha un gran proceso de reforma, a saber, la iniciativa de desarrollo institucional, la cual, como precursora de la estrategia de mediano plazo 2010-2015, tenía por objeto fortalecer la capacidad del OOPS en la gestión de programas, la gestión de los recursos humanos, los procesos y sistemas institucionales, y el liderazgo y la gestión. Un importante aspecto de ese proceso era descentralizar las oficinas sobre el terreno y darles más autoridad, como prestadores de primera línea de los servicios del OOPS, a fin de que proporcionaran asistencia de manera más pertinente, eficaz y eficiente. Sin embargo, los funcionarios entrevistados informaron de que, posteriormente, el OOPS había vuelto a aplicar un enfoque más centralizado en al menos una ocasión, sin una clara delegación de autoridad a nivel de las oficinas sobre el terreno. Por otro lado, pese a que en 2010 el OOPS estaba elaborando un marco de rendición de cuentas que ayudaría a articular esas funciones y responsabilidades, no se encontraron pruebas de que esto se hubiera logrado. Además de las limitaciones conceptuales y de implementación en torno al objetivo de lograr un nivel de vida digno (véase el resultado C), este problema estructural plantea un posible obstáculo importante para la implementación eficaz de los programas ahora que el OOPS se dispone, en la estrategia de mediano plazo 2016-2021, a dar preponderancia a la protección, la cual, al igual que el nivel de vida digno, se plantea como objetivo común a nivel de todo el Organismo. Pese a que en la nueva estrategia de mediano plazo se expresa la intención de que cada oficina sobre el terreno desarrolle su propio plan de implementación de la estrategia, no se establecen las funciones y responsabilidades respectivas de las sedes y las oficinas sobre el terreno³⁵.

E. En la metaevaluación se indicó que los programas de salud y educación del Organismo habían logrado progresos notables, pero que se desconocía su contribución precisa para satisfacer las necesidades generales y que su eficiencia se veía afectada por dificultades económicas

59. Como se indica en los párrafos 8 y 50, la salud y la educación no se incluían en el objetivo de lograr un nivel de vida digno. Una metaevaluación de 17 evaluaciones realizadas por el OOPS en 2010-2015 proporcionó una sinopsis del desempeño del OOPS en esas esferas (véase el párr. 14 g)). Según la metaevaluación, el desempeño fue dispar, lo que condecía con la información obtenida a partir de las encuestas de hogares.

³⁴ “United Nations Secretariat evaluation scorecards, 2012-2013”. Misión de la OSSI núm. IED-15-009, 17 de noviembre de 2015.

³⁵ “2016-2021 medium-term strategy”, anexo 4: “Operationalizing the strategy”.

Salud

60. El objetivo de desarrollo humano 1 para 2010-2015 coincidía con el programa de salud del OOPS. La metaevaluación de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI reveló que el OOPS había logrado avances notables en la prestación de asistencia sanitaria. El Organismo aumentó progresivamente el número de establecimientos de atención primaria de la salud, de modo que, en 2013, se observó que los refugiados de Palestina tenían en general un acceso adecuado a ese tipo de atención en Gaza, Jordania, el Líbano y la Ribera Occidental. También aumentó el acceso a la salud maternoinfantil: para 2013, el 99,5% de los nacimientos tenía lugar en hospitales y el 99,6% de los niños de 18 meses de edad recibía vacunas de refuerzo como parte del Programa Ampliado de Inmunización. Estos avances en cuanto al acceso incluyeron a sectores particularmente marginados de la población.

61. En términos más amplios, los datos sobre los resultados fueron dispares. Si bien el acceso a la atención primaria de la salud y el nivel de atención prestada eran por lo general aceptables en Gaza, Jordania, el Líbano y la Ribera Occidental, en 2013 se observó un elevado indicador clave de la calidad, en concreto, el número de consultas diarias por médico, que debía ser bajo para aprovechar al máximo el tiempo que el médico dedicaba a cada paciente. Además, pese a que el OOPS logró resultados satisfactorios en la reducción de la prevalencia de enfermedades transmisibles y la mortalidad materna e infantil, así como en el aumento de la esperanza de vida, persistían algunas necesidades importantes en materia de salud mental³⁶ y habían aumentado algunas enfermedades no transmisibles, como la hipertensión y la diabetes.

62. Asimismo, la metaevaluación presentó un panorama desigual en cuanto a la eficiencia. En un estudio de 2013, el OOPS obtuvo, en términos generales, mejores resultados que las autoridades de los países de acogida en cuanto a las medidas clave de eficiencia del sector de la salud, debido, en gran medida, a que el OOPS internalizaba los costos, en lugar de recurrir a contratistas para el suministro de los servicios. Además, algunos aspectos de la gestión de las adquisiciones y la cadena de suministro eran eficientes. No obstante, se informó de la escasez de existencias, principalmente por la insuficiencia de los presupuestos, problemas de distribución y el hecho de que el control de las existencias se realizaba de forma manual en vez de electrónica. También se criticaron los procesos de adquisiciones por la deficiencia de algunas normas reglamentarias y, en ciertos casos, por la falta de rentabilidad. El OOPS ha adoptado varias medidas para afrontar estas dinámicas complejas. Por ejemplo, está llevando adelante una iniciativa conjunta de los programas de salud y adquisiciones con la que se prevé reducir los costos y, al mismo tiempo, aumentar las reservas de estabilización de suministros médicos.

Educación

63. El objetivo de desarrollo humano 2 para 2010-2015 coincidía con el programa de educación del OOPS. En 2015, el OOPS proporcionaba educación a 493.500 niños palestinos en 685 escuelas. Más allá de este nivel de producto, las evaluaciones examinadas no contenían información actualizada acerca de los

³⁶ En 2016, el OOPS comenzó a aplicar una estrategia para incorporar servicios de salud mental y apoyo psicosocial en sus establecimientos de atención primaria de la salud.

efectos directos de todas las oficinas sobre el terreno con respecto a la educación. (Por otra parte, el propio OOPS registró ejemplos indicativos notables de efectos directos positivos). Al igual que en el caso de la salud, en muchos casos estos y otros logros educativos pusieron al OOPS en un nivel equivalente o superior al de las estadísticas predominantes sobre la población no refugiada.

64. Las evaluaciones de la eficiencia presentaron un panorama similar al de la salud. En repetidas ocasiones, el programa de educación del OOPS tuvo déficits presupuestarios importantes como resultado de la dinámica de la oferta y la demanda. En cuanto a la oferta, la inflación, el difícil contexto de seguridad y el aumento de las escalas de sueldos han dado lugar a un rápido aumento de los costos de prestación de servicios. En cuanto a la demanda, una evaluación advirtió que las necesidades que suponía el mayor número de refugiados no se correspondían con los recursos disponibles, lo que por consiguiente afectaba la disponibilidad y la calidad de la educación. Pese a que la disminución del tamaño de los grupos de alumnos ha mejorado los entornos de aprendizaje, este enfoque ha aumentado los costos por estudiante.

V. Conclusión

65. Desde la evaluación realizada en 2010 por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI, se han agravado las múltiples dificultades externas a que se enfrenta el OOPS. Pese a esas dificultades, el OOPS ha seguido prestando servicios a los refugiados de Palestina, tanto en lo que respecta a las intervenciones en pos de un nivel de vida digno como en las de salud y educación.

66. Sin embargo, más allá del grado en que se obtuvieron los productos, ha costado demostrar fehacientemente de qué manera contribuyó el OOPS a mejorar la vida de los refugiados de Palestina. Básicamente, el OOPS no consiguió que el objetivo de desarrollo humano consistente en lograr un nivel de vida digno uniera al Organismo en torno a un proyecto común al respecto, por diversos motivos, que se mencionan en el presente informe. Muchas de esas deficiencias fueron señaladas por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI en la evaluación que realizó en 2010, pero siguen sin resolverse. Ahora que el OOPS se dispone a dar la misma preponderancia a la protección como objetivo en la estrategia a mediano plazo 2016-2021, corre el riesgo de toparse con dificultades similares si no encara estas deficiencias.

VI. Recomendaciones

67. La División de Inspección y Evaluación de la OSSI formula dos recomendaciones importantes, que el OOPS ha aceptado. La División observa que el OOPS afirma, en la respuesta de su administración (véase el anexo), que algunos aspectos particulares de cada recomendación ya se estaban aplicando cuando se publicó el informe de evaluación. Esto no se comunicó durante la evaluación, ni durante el proceso de examen del informe, y en su evaluación la División no halló ninguna prueba que lo demostrara. Por consiguiente, la División no estaba en condiciones de determinar si las recomendaciones se estaban aplicando a raíz de la

presente evaluación o independientemente de ella. La División procurará verificar esta afirmación en su seguimiento semestral y en su examen trienal de seguimiento de la aplicación de las presentes recomendaciones.

Recomendación 1 (resultados A, C, D y E)

68. Para fortalecer su marco de rendición de cuentas y alcanzar los objetivos previstos en la estrategia de mediano plazo 2016-2021 de la manera más eficaz y eficiente posible, el OOPS debería hacer lo siguiente (en consonancia con su plan anterior para establecer un marco de rendición de cuentas):

a) Aclarar las funciones y responsabilidades, tanto a nivel horizontal como vertical, respecto de la estrategia de mediano plazo 2016-2021 en su conjunto y en relación con sus objetivos específicos, entre otras cosas a qué departamento o departamentos corresponde la responsabilidad principal de cada objetivo y cuál o cuáles se encargarán de contribuir a la consecución de cada uno de ellos;

b) Desarrollar los planes de implementación de las sedes y los planes de implementación sobre el terreno e incluir los elementos concretos que se utilizarán para mejorar la planificación e implementación de los programas a nivel de todo el Organismo, con especial atención a las iniciativas transversales;

c) Reforzar sus funciones de seguimiento y evaluación basadas en los resultados 1) estableciendo en el sistema de seguimiento basado en los resultados vínculos claros entre los objetivos estratégicos de la estrategia a mediano plazo 2016-2021, los planes de trabajo de las dependencias y los planes de trabajo del personal; 2) determinando datos de referencia, metas de desempeño, indicadores específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos³⁷ y una mejor disponibilidad de datos, que guarden coherencia entre sí; 3) detectando riesgos, como consecuencias imprevistas y problemas de sostenibilidad; y 4) definiendo mecanismos que se utilizarán para hacer un seguimiento interno del desempeño en relación con el plan de la estrategia a mediano plazo 2016-2021, entre ellos mecanismos para aprovechar los resultados del seguimiento y la evaluación.

Indicadores

69. Elaboración y puesta en práctica de un plan de rendición de cuentas más amplio orientado a la implementación eficaz de la estrategia de mediano plazo 2016-2021, incluidas las medidas siguientes: en relación con el apartado a), orientación formulada por el personal directivo superior acerca de las funciones que corresponderán a cada departamento en relación con la consecución de cada objetivo; en relación con el apartado b), planes de implementación de las sedes y planes de implementación sobre el terreno que incluyan información específica sobre los elementos que se utilizarán para lograr la planificación e implementación de iniciativas transversales; y, en relación con el apartado c), un marco de seguimiento y evaluación basado en los resultados que se haya reforzado de las cuatro maneras descritas en dicho apartado.

³⁷ Como se prevé para la gestión basada en los resultados (véase, por ejemplo, el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (A/63/268, párr. 21).

Recomendación 2 (resultado A)

70. Después de determinar los datos de referencia, metas de desempeño, indicadores específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos y una mejor disponibilidad de los datos para el seguimiento basado en los resultados, que guarden coherencia entre sí, el OOPS debería:

a) Determinar el nivel adecuado de recursos necesarios para alcanzar por completo las metas de desempeño de su estrategia de mediano plazo 2016-2021 entre la población a la que debe prestar asistencia (en general) y las personas que más precisan de su asistencia;

b) Documentar los efectos que tienen los déficits de financiación para la consecución de los objetivos de la estrategia de mediano plazo 2016-2021, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes, y comunicarlos periódicamente a la Comisión Asesora y a otros interesados clave.

Indicadores

71. Elaboración y aplicación de: en relación con el apartado a), documentación sobre el nivel adecuado de recursos necesarios para alcanzar por completo las metas de desempeño de su estrategia de mediano plazo 2016-2021 entre la población a la que debe prestar asistencia; y, en relación con el apartado b), documentación de la información proporcionada a la Comisión Asesora y a otros interesados clave sobre los efectos de los déficits de financiación para la consecución de los objetivos de la estrategia de mediano plazo 2016-2021, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes.

Anexo

Respuesta de la administración del OOPS y plan de acción para aplicar las recomendaciones

La División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) presenta el texto completo de las observaciones recibidas del OOPS sobre el informe de la OSSI acerca de su evaluación del Organismo. Esta práctica se ha adoptado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 64/263 de la Asamblea General, atendiendo a la recomendación del Comité Asesor de Auditoría Independiente.

Observaciones del OOPS en respuesta al informe de la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la evaluación del OOPS, de fecha 8 julio de 2016

Hacia el fortalecimiento de la rendición de cuentas y el logro del nivel adecuado de recursos

1. El OOPS agradece la evaluación que figura en el informe de la OSSI de fecha 8 de julio de 2016, con especial hincapié en el tercer objetivo de desarrollo humano enunciado en la anterior estrategia a mediano plazo del Organismo 2010-2015, a saber, el objetivo consistente en ayudar a los refugiados de Palestina a alcanzar un nivel de vida digno. El OOPS ha examinado el informe de la OSSI sobre la evaluación del Organismo y aprecia su análisis y sus conclusiones.
2. El OOPS agradece que la OSSI reconozca, en el resumen y el párrafo 65 del informe, que las dificultades externas que afectan al Organismo han seguido agravándose. En efecto, esto es cierto. Además de los factores mencionados en el informe, a saber, la falta de una solución política, el aumento del número de refugiados, la menor estabilidad de los recursos para satisfacer las necesidades de los refugiados y los problemas de gestión de personal, hay que destacar la inestabilidad y los conflictos recurrentes en el entorno externo, que escapan al control del OOPS. El conflicto armado en la República Árabe Siria ha entrado en su sexto año y se ha intensificado, por lo que se han acentuado las necesidades humanitarias y de protección. El Líbano y Jordania han tenido la generosidad de ofrecer refugio a más de 1 millón de civiles que huían del conflicto en la República Árabe Siria, a pesar de la considerable carga que eso les suponía. Hubo dos conflictos en Gaza en el período reciente, lo cual, sumado al bloqueo de nueve años, hizo que casi toda la población dependiera de la asistencia para satisfacer sus necesidades básicas. En la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, continúan la violencia, las restricciones de acceso, las demoliciones y otras violaciones de los derechos. Ese contexto de inseguridad e inestabilidad afecta a las cinco zonas de operaciones del OOPS diariamente. Sin embargo, el papel del Organismo como proveedor fiable de servicios a los refugiados de Palestina aporta una dosis de dignidad y estabilidad en las zonas en las que opera el OOPS.
3. Como se recordará, la administración del OOPS alentó a la OSSI a evaluar el objetivo de desarrollo humano 3 de la estrategia de mediano plazo 2010-2015 por

muchas de las razones que ahora se reflejan en el informe de la OSSI como deficiencias del Organismo. Entre otras cosas, el OOPS reconoció las fallas de sus esfuerzos por alcanzar el objetivo de desarrollo humano 3 y acogió con agrado la oportunidad de aprovechar una evaluación de la OSSI de ese objetivo. El OOPS y su Comisión Asesora reconocieron específicamente los problemas relacionados con el logro del objetivo 3 de la estrategia de mediano plazo 2010-2015 en la elaboración de la nueva estrategia de mediano plazo 2016-2021, proceso que tuvo lugar entre 2013 y 2015. En consecuencia, la mayoría de las deficiencias señaladas en el informe de la OSSI se abordaron en el proceso de elaboración de la nueva estrategia del Organismo 2016-2021. Al respecto, el OOPS pidió que el informe de la OSSI reflejara algunos de los esfuerzos realizados por el Organismo para afrontar las deficiencias relacionadas con la consecución del objetivo 3 de la estrategia de mediano plazo 2010-2015. Si bien el OOPS agradece que la evaluación de la OSSI se haya centrado en los resultados obtenidos (o no obtenidos) en relación con la estrategia de mediano plazo 2010-2015, el análisis habría sido más completo y amplio si se hubiera indicado que la administración del OOPS reconocía los problemas inherentes a la consecución del objetivo 3 de la estrategia de mediano plazo 2010-2015 y que ya había adoptado medidas importantes en el contexto de su nueva estrategia de mediano plazo 2016-2021 a fin de salvar las deficiencias señaladas en el informe de la OSSI, en un contexto de mayor inseguridad e inestabilidad.

4. En primer lugar, en la estrategia de mediano plazo 2016-2021 se reconoce que, a fin de lograr cambios a nivel del desarrollo humano para los refugiados de Palestina, se necesitará el esfuerzo concertado de todos los agentes internacionales, entre ellos, los países de acogida, los países donantes, Israel (como potencia ocupante de dos zonas en las que opera el OOPS), otras organizaciones internacionales y la sociedad civil. El OOPS no puede, únicamente a través de sus programas y operaciones, competir contra los factores externos y ambientales cada vez más graves que sumen a los refugiados de Palestina en más pobreza y desempleo. Los niveles de pobreza, desempleo e inseguridad alimentaria de los refugiados de Palestina aumentaron entre 2010 y 2015 debido principalmente a factores que escapan al control o la influencia del OOPS. Estos factores incluyen la ocupación prolongada del territorio palestino ocupado, el bloqueo continuo de Gaza, los dos conflictos que tuvieron lugar en Gaza entre 2010 y 2015, la guerra que está teniendo lugar en la República Árabe Siria y la privación persistente de los derechos humanos de los refugiados de Palestina en el Líbano. En la estrategia de mediano plazo 2016-2021, el OOPS ha optado por no repetir los objetivos estratégicos en los cuales no puede influir considerablemente, sino que ha definido cinco efectos directos estratégicos a los que puede contribuir, es decir, en los que los cambios pueden atribuirse (al menos en parte) a la eficacia de sus programas.

5. En segundo lugar, en los últimos años el OOPS ha tratado de solucionar la falta de datos sobre el desarrollo humano de la población de refugiados de Palestina en general, falta que había señalado la OSSI. Al respecto, ha venido subsanando las deficiencias de información e investigación señaladas en el informe de la OSSI. Ha completado un estudio de desarrollo humano de los refugiados de Palestina que se basa en estudios recientes de la población de refugiados de Palestina realizados en cada una de sus zonas de operaciones. Esta labor fija una línea de base para los indicadores pertinentes de toda la población que reúne las condiciones necesarias y

establece un programa de investigación para los próximos años que puede influir en la adopción de decisiones estratégicas.

6. En tercer lugar, el OOPS ha mejorado su matriz de seguimiento común de los indicadores del desempeño como parte de la elaboración de la estrategia de mediano plazo 2016-2021. Ya se han reforzado los sistemas, las estructuras y los procesos de seguimiento para apoyar la estrategia de mediano plazo 2016-2021 en las esferas señaladas como deficientes en el informe de la OSSI.

7. En cuarto lugar, la estrategia de mediano plazo 2016-2021 es un ambicioso plan de reforma de los subprogramas que, según se determinó en la estrategia de mediano plazo 2010-2015, contribuían al objetivo de desarrollo humano 3. Entre otras cosas, el OOPS está reformando su educación y formación técnica y profesional, sus facultades de ciencias de la educación y sus becas para que se orienten más efectivamente a los grupos vulnerables y al mercado. Está reformando también el Programa de Microfinanciación para generar más oportunidades de microfinanciación. A pesar del bloqueo que persiste en Gaza, ha puesto en marcha varios proyectos experimentales innovadores, por ejemplo, un proyecto de portal de tecnología de la información en Gaza que puede crear oportunidades de empleo para jóvenes con talento. Además, está utilizando su Programa de Servicios Sociales y de Socorro y su Programa de Protección para entender mejor los factores que hacen aumentar la vulnerabilidad entre diferentes sectores representativos de la población de refugiados de Palestina en las cinco zonas. Este análisis servirá de base para las actividades de promoción y contribuirá a los métodos y enfoques de selección de otros programas del OOPS.

8. En quinto lugar, el Organismo ha reforzado su marco y estructuras de planificación para que los objetivos estratégicos de la estrategia de mediano plazo 2016-2021 se reflejen en todos sus planes estratégicos y planes operacionales (que conjuntamente sustituyen los planes bienales de implementación de las sedes y de implementación sobre el terreno mencionados en el informe de la OSSI). Estos planes estratégicos y operacionales son responsabilidad colectiva de las oficinas sobre el terreno, los departamentos de programas de las sedes y los departamentos de apoyo de las sedes. Se crean mediante un proceso muy democrático de consultas, se les hace un seguimiento durante todo el período de implementación utilizando indicadores comunes a nivel de todo el Organismo y se elaboran informes sobre ellos de manera bienal y anual. Ya se ha logrado una mayor armonización entre los resultados programáticos y operacionales, los presupuestos y los pactos de la administración. Se han establecido sistemas, procedimientos y estructuras de gestión basada en los resultados y de gestión de los riesgos institucionales con los cuales se garantiza la clara rendición de cuentas con respecto al logro de los objetivos estratégicos enunciados en la estrategia de mediano plazo 2016-2021.

9. En sexto lugar, el OOPS ha estado trabajando con otros asociados en los países de acogida y en el sistema más amplio de desarrollo, incluido el sistema de las Naciones Unidas, para entablar alianzas estratégicas con organizaciones que están en mejores condiciones de contribuir a los objetivos de desarrollo humano para los refugiados de Palestina y de alcanzarlos, en los casos en que el OOPS no puede alcanzarlos por sí solo.

10. Con respecto a la falta de comunicación clara, señalada en el párrafo 53 del informe de la OSSI, el OOPS ya ha fortalecido su comunicación interna con el personal gracias al generoso apoyo prestado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. A principios de 2015 el OOPS comenzó a contactarse con el personal utilizando nuevos métodos selectivos e innovadores, por ejemplo, los contactos directos y a través de medios sociales. Además, a finales de 2015 creó una Dependencia de Comunicaciones Internas en la Oficina Ejecutiva, dedicada a mejorar la comunicación bidireccional con el personal y poner de relieve el apoyo del Comisionado General a la interacción activa y transparente con el personal, incluso sobre cuestiones delicadas.

11. Además, el OOPS aprovecha esta oportunidad para referirse en particular al párrafo 10 del informe de la OSSI, en el que se indica que el nivel de apoyo financiero a las operaciones del OOPS ha venido disminuyendo en relación con una serie de factores que se enumeran allí. El OOPS quisiera señalar que el apoyo total recibido de los donantes ha venido aumentando en un entorno difícil para la financiación humanitaria. Sin embargo, el aumento del apoyo financiero no se ha mantenido a la par del aumento del número y las necesidades de los refugiados, que origina un incremento tanto de la demanda de los servicios del OOPS como de los gastos de operación. El aumento de los gastos también ha obedecido a los requisitos del sistema de las Naciones Unidas y las exigencias de los donantes. La cuestión de la financiación es un tema importante que se reconoce en la estrategia de mediano plazo 2016-2021 como uno de los mayores riesgos institucionales a que se enfrenta el Organismo. El OOPS reconoce que hay oportunidades de aumentar la eficacia en función de los costos y está haciendo todo lo posible por aprovecharlas mediante diversas reformas programáticas y operacionales, pero, dado que no mejora verdaderamente el entorno externo en que viven los refugiados ni el goce de sus derechos humanos, el OOPS no puede alcanzar sus objetivos estratégicos en las condiciones actuales. Como cuestión prioritaria y urgente, hace falta más financiación adicional y sostenible para que no peligren los servicios que debe ofrecer el OOPS a los refugiados de Palestina, como ocurrió en el tercer trimestre de 2015, cuando las escuelas del OOPS, que acogen a 500.000 niños refugiados de Palestina, estuvieron a punto de no abrir. El OOPS está haciendo todo lo posible, con la asistencia de la Comisión Asesora, para dar respuesta al carácter estructural de sus dificultades financieras y promover medidas para que el Organismo cuente con una base financiera estable y pueda prestar servicios a los refugiados de Palestina de manera fiable.

12. Para concluir, el OOPS afirma su determinación de aumentar la eficiencia y eficacia de conformidad con las mejores prácticas de las Naciones Unidas. En su estrategia de mediano plazo 2016-2021, se compromete a establecer una base más sólida de la gestión eficiente y eficaz, entre otras cosas adoptando un criterio ambicioso de colaboración y recaudación de fondos para aprovechar al máximo los recursos, y fortaleciendo los sistemas de gestión para maximizar el impacto y la respuesta eficaz, así como para encarar algunos de los principales problemas de sostenibilidad a que se enfrenta. Para lograr una base financiera más estable, ha iniciado reformas importantes, ha introducido controles y procesos presupuestarios rigurosos y ha aprobado un presupuesto de crecimiento nulo para 2016, y apela a los donantes y los asociados para que den un sostén fundamental y más apoyo.