



DECIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Consultas preliminares sobre el Marco de Políticas y Estrategias para 2006-2009

Introducción

1. El Marco de Políticas y Estrategias brinda, cada cuatro años, al Consejo de Administración la posibilidad de presentar orientaciones sobre las principales cuestiones de política a largo plazo en relación con el Programa y Presupuesto, sin la urgencia de tener que tomar una decisión financiera inmediatamente. El desarrollo del Marco de Políticas y Estrategias para 2006-2009 depende en gran medida de las consultas preliminares que se celebren.
2. El presente documento se basa en las consultas informales que ha mantenido en los últimos meses la Oficina sobre las opciones del Marco de Políticas y Estrategias. Muchos mandantes han respondido con entusiasmo a la oportunidad que se les ha brindado y han sido una fuente valiosísima de orientación para la Oficina.
3. Las consultas informales han dado lugar a tres conclusiones iniciales: la confirmación de que el Programa de Trabajo Decente se estructure en torno a los cuatro objetivos estratégicos; la necesidad de centrar mejor las actividades de la Oficina a fin de obtener una mayor repercusión, incluida la determinación de las principales prioridades, y el apoyo necesario para mejorar la eficacia de la asistencia de la OIT a los países.
4. Las consultas preliminares sobre el Marco de Políticas y Estrategias servirán a la Oficina de guía en la elaboración de las propuestas finales que presente al Consejo de Administración en 2004.
5. El documento comienza presentando el contexto de la acción de la OIT y continúa con cuatro secciones relativas a las bases del cambio, las prioridades en materia de programas, los medios de acción y las capacidades de la OIT.

El contexto de la acción de la OIT

6. El Consejo de Administración ha aprobado el Programa de Trabajo Decente estructurado en torno a los cuatro objetivos estratégicos. Para situarse en el contexto, conviene examinar las áreas en las que se espera que la OIT contribuya en gran medida a definir mejor las prioridades de la Oficina. A continuación, se indican los tres retos principales para la OIT hasta 2009, a saber, la globalización, la pobreza y el trabajo decente en las empresas.

El reto de la globalización

7. La globalización es una realidad necesaria e inevitable. Sin embargo, son demasiadas las personas que no disfrutan de sus beneficios. En general, se está de acuerdo en que las normas y prácticas vigentes no garantizan las mismas oportunidades a todos, especialmente a quienes más las necesitan. Las personas miden la globalización a través de las consecuencias que tiene en el empleo y la protección social. Los excluidos quieren disfrutar también de las oportunidades que ofrece la globalización. Los perjudicados buscan ayuda para encontrar alternativas. En muchos países y regiones, el origen de las tensiones y los conflictos puede deberse a la falta de oportunidades adecuadas para la inversión, el empleo y la seguridad básica. A medida que crece el número de países que está abriendo sus economías, aumenta la conciencia de que hay que contar con un consenso social fuerte. En tanto institución tripartita, la OIT disfruta de una situación única dentro del sistema multilateral para contribuir, de forma global o local, a la elaboración de normas, políticas y prácticas basadas en la justicia y la inclusión social y económica. Los resultados de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización permitirán a la OIT desempeñar una función clave de guía en el programa de desarrollo internacional destinado a que la globalización sea más incluyente.

El reto de la pobreza

8. La persistencia de la gran pobreza en la que viven sumidas muchas personas es un elemento inquietante de nuestros tiempos. No obstante, se han producido avances importantes en la lucha contra la pobreza en un número limitado de países, generalmente en Asia. La comunidad internacional ha establecido objetivos ambiciosos para reducir a la mitad la pobreza extrema y erradicar el hambre para el año 2015. Los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM) están movilizando por consiguiente los esfuerzos de los países, la comunidad de donantes y los organismos de desarrollo multilaterales. La OIT debe presentar argumentos convincentes para que las políticas y los programas promuevan el empleo y la creación de empresas como forma de escapar de la pobreza. En junio de 2003, la Conferencia Internacional del Trabajo refrendó el enfoque descrito en la Memoria del Director General titulada Superar la pobreza mediante el trabajo, lo que proporcionará una sólida plataforma para situar al trabajo decente en el centro de las políticas y programas nacionales y multilaterales que permitan a los pobres salir de la pobreza.

El reto del trabajo decente en las empresas

9. El espíritu empresarial, las empresas y la creación de empleo son las bases de toda sociedad dinámica. No obstante, encontrar un empleo con una seguridad adecuada para mantener la integración social, la libertad individual y la estabilidad familiar es una aspiración muy difícil de alcanzar para muchos. Los sistemas de seguridad financiados por el Estado, desde la protección social hasta la educación, se han debilitado. Las empresas se exponen a una intensa competencia y buscan más flexibilidad para reducir los costos de los ajustes. En los centros de trabajo, el compromiso y la cooperación están en declive. La precariedad es lo que distingue a las empresas y los trabajadores de la economía informal. La exclusión está ganando terreno a la cohesión social. La respuesta radica en la reconciliación de las empresas (desde las micro y pequeñas empresas hasta las grandes multinacionales), el empleo, las oportunidades y la seguridad. La OIT debe afrontar el reto que supone generar buenos empleos estructurando la vida social dentro de las empresas y en torno a ellas.

Bases del cambio

10. La globalización, la pobreza y el trabajo decente en las empresas son tres áreas en las que se espera que la OIT sea pionera. Los retos demuestran la continua pertinencia del mandato de la OIT e indican cuáles son las prioridades hasta 2009. Toda contribución genuina de la OIT a estos tres retos debe basarse en su ventaja comparativa.

Tripartismo

11. El éxito de la OIT se mide a través de la representación, participación y capacidad de acción de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de los ministerios de trabajo y empleo. Es imprescindible reforzar la capacidad de acción tripartita en el ámbito nacional, regional y mundial para responder a estos tres retos. La Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social (CIT, 90.^a reunión, 2002) recuerda de manera apropiada que el diálogo social es la forma de alcanzar los objetivos estratégicos de la OIT. Todos los programas de la OIT contribuyen a ese objetivo.

Resultados para las personas

12. Las oportunidades y las condiciones humanas de trabajo en diferentes situaciones laborales, fases de la vida y culturas son la esencia del mandato de la OIT. La medida del cambio son las personas y el trabajo decente. Las políticas y programas locales, nacionales, regionales y globales deben abordar la naturaleza múltiple de la vida de las personas en el mundo del trabajo y en torno a él, y hacer frente a sus distintas necesidades. La cuestión de género durante el ciclo vital es la clave para comprender y reparar las disparidades que se producen en las oportunidades y el trato entre hombres y mujeres en los círculos familiares, la comunidad y el centro de trabajo. Un enfoque del trabajo decente basado en el ciclo vital reconoce que las personas buscan en diferentes etapas de su vida combinaciones diferentes de protección y oportunidades, desde las alternativas al trabajo infantil, hasta la empleabilidad de los jóvenes, la protección de las madres trabajadoras, las oportunidades de empleo decente a través de la vida laboral, incluida la formación continua, la seguridad de los ingresos y el cuidado de las personas de edad.

Integración de políticas

13. La integración de las políticas económicas y sociales es el eje del Programa de Trabajo Decente. Una globalización justa requiere mayor coherencia en las políticas de desarrollo económicas, financieras y sociales en el ámbito mundial. Es igualmente necesario alcanzar una mayor integración entre los cuatro objetivos estratégicos, de forma que los mandantes dispongan de un marco político coherente y un asesoramiento y asistencia técnicos que ofrezcan opciones y combinaciones de políticas que se ajusten a las características de cada país. Hay que reforzar aún más la capacidad de la OIT para promover programas integrados en el ámbito mundial, regional, nacional, sectorial y local.

Prioridades en materia de programas

14. Con objeto de obtener un mayor grado de pertinencia, es imprescindible que la OIT haya contribuido para 2009 de forma importante y reconocida a los tres retos descritos anteriormente. El Marco de Políticas y Estrategias ofrece la posibilidad de evaluar las prioridades y programas existentes a la luz de su contribución a este objetivo. Indirectamente, otras áreas importantes de trabajo deberán reorientarse o recibir menor

repercusión. En esta sección se proponen diversas prioridades para cada uno de los objetivos estratégicos y se invita al Consejo de Administración a que las examine y debata con espíritu crítico.

Normas internacionales y principios y derechos fundamentales en el trabajo

15. La plena realización y aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo proporciona a la comunidad internacional un instrumento común para establecer una base social universal. Se trata de una dimensión necesaria para que la globalización sea más incluyente. La renovada atención que se está prestando a la libertad sindical y la negociación colectiva, y a la eliminación del trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación dan idea del compromiso adquirido con respecto a esta base social. Hay que seguir reforzando este compromiso.
16. Las normas internacionales del trabajo son instrumentos que permiten un desarrollo social y económico equilibrado, de acuerdo con las características de cada país. Las normas laborales dan forma y contenido al desarrollo económico y social justo. Las iniciativas deben revitalizar la promoción y aplicación de las normas internacionales del trabajo como herramientas del desarrollo económico social. En este proceso, las consultas tripartitas son un elemento clave.
17. Los códigos de conducta voluntarios, la responsabilidad social de las empresas, la inversión socialmente responsable, las directivas, los índices y las clasificaciones que han prosperado deben evaluarse desde el punto de vista de las normas de la OIT y los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Cabe preguntarse si las iniciativas sobre responsabilidad social pueden reflejar mejor los principios y normas del trabajo de la OIT; o, en qué medida pueden las actividades que promueven el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo proporcionar orientaciones a las empresas que tratan de mejorar la responsabilidad social.

Trabajo e ingresos decentes para hombres y mujeres

18. El llamamiento al trabajo decente es mundial. Los empleos dependen principalmente de las empresas privadas y los empresarios, también de las cooperativas, que pueden invertir en nuevas capacidades, productos y mercados. La capacidad de la OIT para ofrecer asesoramiento sobre las conexiones público-privado, nacional-extranjero, inversión-empleo debe reforzarse. Los mandantes esperan mayor orientación de la OIT sobre las implicaciones de la liberalización del comercio en el empleo, lo que requiere nuevas aptitudes de análisis en materia de políticas. Además, la mayoría de los Estados Miembros de la OIT desea perfeccionar sus políticas correspondientes a las pequeñas empresas con objeto de promover un entorno favorable a la competitividad, la productividad y el empleo, así como mejorar las condiciones de trabajo, la seguridad y la salud en el trabajo y la protección social. Obtener un equilibrio positivo entre las oportunidades que se presentan a los empresarios y la seguridad de los trabajadores en un contexto de cambios rápidos representa una tarea importante. Las oportunidades de trabajo decente en las micro y pequeñas empresas de la economía formal e informal son un programa ambicioso, pero necesario. Las políticas deben prestar atención especial a invertir en calificaciones y aumentar la empleabilidad de hombres y mujeres, en especial aumentar las oportunidades de los jóvenes y las mujeres.

Protección social

19. La protección social forma parte integrante del trabajo decente y el desarrollo. En este ámbito cabe destacar cuatro prioridades. En primer lugar, la seguridad de ingresos en la vejez. Las tendencias demográficas mundiales indican un descenso de las tasas de natalidad y una mayor esperanza de vida, lo que hace que aumente el número de personas de 60 años o más de edad en todas las regiones. El análisis de las consecuencias financieras que tiene todo esto en los sistemas de pensiones se ha convertido en una cuestión central. Es necesario celebrar consultas tripartitas para explorar la posibilidad de hacer realidad el objetivo del acceso universal a la cobertura de protección social y a los ingresos de jubilación. En segundo lugar, la epidemia del VIH/SIDA está minando gravemente los recursos y las oportunidades de desarrollo de muchos países. No obstante, las campañas y movilizaciones han demostrado que gracias a la información, la prevención y los tratamientos asequibles, la epidemia se puede mantener bajo control. La protección social y la igualdad de trato de los trabajadores, como se destaca en el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, son áreas en las que se espera una contribución de la OIT. En tercer lugar, es necesario examinar de nuevo la cuestión de la migración internacional de trabajadores que ha seguido a la globalización. Cabe preguntarse si hace falta adoptar un nuevo acuerdo que, además de proteger a los migrantes, examine en qué condiciones la migración laboral es beneficiosa para los países tanto emisores como receptores de migración. La 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo ofrecerá directivas al respecto en 2004. En cuarto lugar, la seguridad y salud en el trabajo es un objetivo que todavía no se ha alcanzado en demasiados lugares de trabajo. Es necesario adoptar nuevas iniciativas para prevenir y ofrecer una mejor cobertura de los seguros de enfermedad y accidentes.

Diálogo social

20. Cuando corren tiempos de rápidos cambios económicos y sociales, es necesario entablar un diálogo social genuino como base para una buena gobernanza. Los ministerios de trabajo y unos interlocutores sociales representativos y sólidos deben estar convenientemente equipados para el diálogo y la negociación. Existen otras dos dimensiones. Una de ellas es la capacidad del diálogo social tripartito para abordar estrategias y políticas de desarrollo económico y social, especialmente cuando la globalización está llamando a la puerta. La voz, organización, representación y participación de los empleadores y los trabajadores junto con los gobiernos a la hora de definir y aplicar el programa de políticas son esenciales para obtener un desarrollo económico y social incluyente. Un objetivo concreto es la participación activa de los mandantes de la OIT en las estrategias y procesos de lucha contra la pobreza en el ámbito nacional. La otra dimensión es la medida en que los departamentos gubernamentales, las instituciones y los actores evalúan los beneficios del diálogo tripartito y apoyan el Programa de Trabajo Decente.

Medios de acción

21. La demanda continua y elevada de servicios de la Organización es un signo positivo de pertinencia. Al mismo tiempo, la OIT está actuando en un entorno cada vez más competitivo y se le exige que preste servicios de alta calidad y eficaces en relación con el costo. Las cuestiones para las que se solicita la asistencia de la OIT son complejas, y requieren conocimientos altamente especializados y capacidad para actuar a nivel global y local en diferentes contextos culturales. Se requiere una utilización estratégica de los recursos de la organización para prestar de forma eficaz asesoramiento en materia de políticas y servicios técnicos a los mandantes y público especializado.

22. A continuación, se señalan algunos medios de acción respecto de los cuales el Consejo de Administración tal vez estime oportuno evaluar su pertinencia.

Un programa eficaz por países de la OIT

23. Es necesario que la asistencia que la OIT presta a los mandantes a nivel nacional sea más coherente y centrada. La mejor forma de lograrlo es a través de programas de trabajo decente por países que concentren los recursos y actividades a fin de lograr resultados significativos en ámbitos que sean prioritarios para los países, los mandantes y la OIT. Esto daría también lugar a una mayor armonización y fortalecimiento de los programas de la OIT, lo que facilitaría la colaboración entre la sede y las oficinas exteriores de la OIT para responder a las prioridades que se determinen en los países. La colaboración con las instituciones regionales y subregionales para la elaboración de un Programa de Trabajo Decente puede influir considerablemente en los resultados a nivel de los países.

Asociaciones con organismos para el desarrollo y donantes

24. Las asociaciones con importantes organismos para el desarrollo y donantes son esenciales para lograr los objetivos de la OIT. La OIT debe desarrollar su capacidad para movilizar a los asociados para el desarrollo en torno al Programa de Trabajo Decente, en particular los programas de trabajo decente por países. Esto entraña adoptar una visión estratégica de los principales socios externos y establecer estrechos acuerdos de colaboración, incluso a través de intercambios y del desarrollo de la capacidad de los expertos. La participación directa de los representantes de los empleadores y de los trabajadores refleja el papel destacado que desempeñan en esa estrategia. Es indispensable disponer de informes convincentes sobre políticas, documentación de casos concretos y documentos que aporten argumentos sólidos sobre la contribución de los cuatro objetivos estratégicos al desarrollo equilibrado.

Capacidad analítica y estadística

25. Las cuestiones sociales y laborales seguirán siendo el centro de atención a nivel nacional e internacional. La OIT debe reforzar su capacidad para producir análisis fidedignos sobre importantes cuestiones de política y responder a la importante demanda de análisis fácticos y de las tendencias. Los estudios globales, incluidos los de importantes sectores e industrias, así como los estudios regionales y por países son adecuados para evaluar las tendencias recientes y las cuestiones relacionadas con el trabajo decente. Los análisis deben basarse en información estadística de calidad. La OIT debería ampliar su asistencia a los países que tratan de establecer un número limitado de indicadores de trabajo decente. Se podría preparar un informe bienal importante sobre tendencias y cuestiones relativas al trabajo decente.

Intercambio de conocimientos y comunicación

26. Para que la OIT siga siendo la referencia mundial en cuestiones laborales y sociales, debe revisar su política y sistemas de intercambio de conocimientos y comunicación. El intercambio de conocimientos con los mandantes, las instituciones de desarrollo, los centros de investigación y dentro de la Oficina, debería ser una prioridad para poder obtener, estructurar, procesar y difundir información y conocimientos. A su vez, esto facilitaría el desarrollo de programas de formación destinados a aumentar las capacidades y

competencias profesionales. Es necesario un perfeccionamiento continuo de las tecnologías de la información para satisfacer la creciente demanda externa de un acceso fácil a las fuentes de información de la OIT y el aumento de las necesidades internas en cuanto a la capacidad de tratamiento. La comunicación debe ser una preocupación en toda la Oficina. Deberían difundirse ampliamente los mensajes de la OIT a través de productos oportunos y específicos destinados a los mandantes, el público en general, el público especializado y los líderes de opinión. Las publicaciones deberían limitarse a temas principales.

Recursos extrapresupuestarios destinados a la cooperación técnica

27. En 2002-2003, se estima que los gastos con cargo a los recursos extrapresupuestarios ascendían a 52,0 por ciento del presupuesto ordinario, siendo del 34,2 por ciento en 1998-1999. En los tres últimos bienios, la tendencia ascendente en los gastos extrapresupuestarios (un aumento del 36,7 por ciento entre 1998 y 2003) contrasta totalmente con el crecimiento real cero del presupuesto ordinario de la OIT. Aunque esto sea apreciable, la divergencia es preocupante. Podría afectar a la capacidad de la OIT para atraer y gestionar los futuros recursos extrapresupuestarios. La distribución desigual de los recursos extrapresupuestarios entre los programas de la OIT, que refleja las prioridades de los donantes pero también la capacidad de atraer fondos externos, agrava esta dificultad. Un objetivo razonable es lograr un buen equilibrio entre los recursos del presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios. Por otra parte, a fin de diversificar los donantes del programa de la OIT, en particular en ámbitos actualmente menos favorecidos por los recursos externos, la OIT debería reforzar su capacidad para movilizar los recursos a nivel local.

Gestión estratégica y basada en los resultados

28. La introducción de la formulación estratégica del presupuesto ha contribuido en gran medida a centrar la acción de la OIT en resultados visibles que responden mejor a las prioridades de los mandantes. Desde 2000-2001, la gestión estratégica se ha estructurado en un ciclo completo basado en los resultados, que comprende una planificación a más largo plazo (el Marco de Políticas y Estrategias), la programación (el Programa y Presupuesto), el control y la notificación de los resultados (el informe sobre la aplicación del programa) y la evaluación. Todavía queda mucho por hacer para centrar las actividades de la OIT en torno a las prioridades de los países determinadas con los mandantes y los proyectos globales, que apoyan la aplicación de los principios y políticas de la OIT en todo el mundo. Esto supone mejorar los indicadores de resultados y la medición y llevar a cabo evaluaciones más sistemáticas, incluidas las evaluaciones externas (como para el desarrollo de los recursos humanos y la formulación estratégica del presupuesto en 2005). Además, es necesario revisar los programas InFocus para destinar los recursos y el personal calificado a un número limitado de ámbitos de alta prioridad con miras a obtener una masa crítica de recursos para poder realizar importantes cambios.

Fortalecimiento de las capacidades de la OIT

29. Es indispensable que la Oficina refuerce su capacidad para aplicar su programa. La mejor forma de hacerlo es en el marco de una política a medio plazo que pueda orientar las decisiones relativas a los recursos en varios programas y presupuestos. Los años consecutivos de crecimiento real cero han afectado, en muchos ámbitos, al nivel de inversiones que ahora es insuficiente para mantener adecuadamente los activos existentes y

satisfacer las necesidades en materia de tecnología. El Consejo de Administración tal vez estime oportuno recomendar modalidades adecuadas para garantizar un nivel de inversiones apropiado en los ámbitos que se especifican *infra*.

Desarrollo de los recursos humanos

30. Las capacidades de la OIT se reflejan en las aptitudes y compromiso de su personal. Las limitaciones presupuestarias y el bajo nivel de contratación resultante explican por qué hoy en día la OIT se encuentra con un promedio de edad relativamente alto (70,5 por ciento del personal tiene 46 años o más) y, por consiguiente, en los próximos años tendrá que hacer frente a un gran número de jubilaciones (el 52 por ciento de la categoría de servicios orgánicos de grado P5 y superior entre 2003 y 2009). Se perderán valiosos conocimientos técnicos y experiencia en materia de gestión. Esto brinda oportunidades (contratación de personal altamente calificado y con experiencia y corrección de los desequilibrios de género y nacionalidad) y presenta también un reto (seleccionar, contratar y formar a toda una nueva generación de personal de la OIT). En gran medida, esto determinará la capacidad de la Oficina en los próximos decenios. Teniendo esto en cuenta, es necesario desplegar mayores esfuerzos y recursos para contratar y formar al personal de la OIT, incluida la formación en materia de gestión. Es indispensable realizar nuevas inversiones para mejorar la seguridad del personal en las regiones y en la sede.

Inversiones en tecnología e infraestructura

31. Es necesario realizar inversiones en nuevas tecnologías para aumentar la capacidad de la Oficina para que pueda servir a sus mandantes de forma eficaz en relación con los costos. A medio plazo, estas inversiones facilitarán un cambio del tratamiento de las transacciones que requieren una utilización intensiva de mano de obra a análisis y servicios más eficaces a los directores de los programas y los mandantes. También es esencial mantener la funcionalidad y seguridad de los edificios de la OIT. Esto requerirá una asignación adecuada de recursos del Fondo de Construcciones y Alojamiento para satisfacer las necesidades futuras.
32. *La Comisión tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que pida al Director General que tenga en cuenta sus deliberaciones cuando elabore el proyecto de Marco de Políticas y Estrategias para 2006-2009.*

Ginebra, 17 de octubre de 2003.

Punto que requiere decisión: párrafo 32.