

**PARA INFORMACION**

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Los programas de trabajo decente por país
y el papel de la cooperación técnica**

1. El Consejo de Administración ha expresado en varias ocasiones, la última de ellas en noviembre de 2003, su pleno apoyo a la elaboración y ejecución de programas de la OIT coherentes en los países, y, a partir de 2006-2007, la Oficina convertirá los programas de trabajo decente por país (PTDP) en el principal mecanismo de programación y prestación de sus servicios en los países¹. La puesta en práctica del trabajo decente en cada país es una de las preocupaciones prioritarias de la Comisión de Cooperación Técnica². En su reunión de noviembre de 2005, la Comisión solicitó que se examinara la función de la cooperación técnica en la evolución del proceso de aplicación de los PTDP.

**Los programas de trabajo decente por país: una parte
integrante de los marcos de cooperación internacional
en pro de las estrategias nacionales de desarrollo**

2. Los programas de trabajo decente por país tienen dos objetivos básicos. Promueven el trabajo decente como aspecto clave de las estrategias de desarrollo nacionales, lo que debería propiciar que el trabajo decente se convirtiera en un objetivo de política nacional para los gobiernos y los interlocutores sociales, así como para otros actores y organismos de cooperación locales. Los PTDP ponen los conocimientos, los instrumentos y las actividades de promoción de la OIT al servicio de los mandantes tripartitos, a fin de llevar adelante el Programa de Trabajo Decente en las esferas en que la Organización presenta una ventaja comparativa.
3. Los PTDP son el marco integrado que se utiliza para organizar la cooperación de la OIT con cada Estado Miembro. Se establece una distinción entre la promoción del trabajo decente como objetivo que han de adoptar los Estados Miembros, por ejemplo en forma de

¹ Programa y Presupuesto para 2006-2007, párrafos 119 a 121.

² Documento GB.292/TC/3.

un plan nacional de acción sobre el trabajo decente, y los PTDP, que son una contribución modesta, pero cabe esperar que esencial, de la OIT a ese objetivo nacional ³.

4. Los PTDP son un instrumento de programación destinado a descentralizar de manera efectiva la responsabilidad de la planificación y aplicación de un programa de la OIT coherente e integrado de prestación de asistencia a los mandantes de los Estados Miembros. El tripartismo y el diálogo social son aspectos fundamentales del proceso. Por consiguiente, la OIT y los mandantes nacionales han asumido una responsabilización conjunta de los PTDP, con arreglo a la cual la Oficina es plenamente responsable de los productos descritos en el programa. Convertir los productos en resultados exige una participación activa de los donantes y las instituciones beneficiarias.
5. Se ha reconocido que el empleo y el trabajo decente para todos son medios esenciales para reducir la pobreza y alcanzar los objetivos internacionalmente acordados, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en cada país. Los PTDP son un canal que permite integrar la contribución de la OIT a las estrategias y los marcos nacionales más generales para el desarrollo.
6. Además, cabe señalar que la adopción del enfoque de los PTDP coincide con las reformas realizadas en el sistema de las Naciones Unidas para fomentar la coherencia, la eficacia y la coordinación de sus actividades a escala nacional. La OIT considera que los PTDP le permitirán aportar una contribución importante a los procesos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), encaminados a influir en el MANUD, garantizar la complementariedad y aprovechar el ámbito de aplicación para integrar el Programa de Trabajo Decente en programas más generales respaldados por otros socios del sistema de las Naciones Unidas. Las directrices internas relativas a los PTDP garantizarán la coherencia y la compatibilidad con las directrices del proceso del MANUD. Aunque cada país se encuentra en una etapa distinta del ciclo del MANUD, con el tiempo será importante que los directores de la OIT intenten gestionar la participación en el proceso del MANUD y la elaboración de los PTDP de manera integrada y sincronizada.
7. Así pues, los PTDP son un medio adecuado y ventajoso para asociar la OIT a la cooperación internacional para el desarrollo de cada país. Los PTDP se convertirán de forma progresiva en un marco para articular los diversos tipos de iniciativas, asistencia y cooperación de la OIT destinados a un determinado país al combinar recursos de distintas fuentes. Por consiguiente, los PTDP son el contexto idóneo para movilizar y reunir recursos procedentes del presupuesto ordinario de la OIT y, más concretamente, de fuentes extrapresupuestarias, tanto del propio país como de los donantes externos.

La metodología: un proceso en seis etapas

8. La metodología de los programas de trabajo decente por país es un proceso que consta de seis etapas, a saber:
 - La determinación del contexto nacional: los objetivos nacionales de desarrollo señalados, por ejemplo, en planes o marcos de asistencia para el desarrollo nacionales, las preocupaciones de los mandantes, las actividades y los proyectos de la OIT previstos y en curso, las enseñanzas extraídas y las asociaciones prometedoras constituyen el punto de partida. El proceso se inicia sobre el terreno.

³ Programa y Presupuesto para 2006-2007, párrafos 35 a 38.

- El establecimiento de un máximo de tres prioridades de programa por país con los mandantes y otras partes interesadas nacionales importantes, teniendo en cuenta el contexto nacional arriba señalado, y la determinación de vínculos entre las actividades de la OIT en curso y las prioridades señaladas. Las prioridades de programa por país son áreas de resultados o áreas de trabajo de medio a largo plazo, como el empleo de los jóvenes, que reflejan la dimensión de trabajo decente de los objetivos o las preocupaciones nacionales en los que la OIT puede ser de gran utilidad. Deberían fijarse después de haber valorado las mejores oportunidades para lograr repercusiones significativas y un verdadero cambio en favor del objetivo nacional del trabajo decente.
 - La determinación de los resultados bienales y de los programas nacionales con los mandantes: los resultados o hitos cuantificables que deben lograrse en un área de resultados o en una de las prioridades de programa de país, especificando las repercusiones de los resultados en los hombres y las mujeres.
 - La planificación de la aplicación: el desglose de los objetivos de programa nacionales por elementos y la asignación de recursos a cada uno de ellos (la inclusión de un resultado en un programa nacional indica que hay recursos disponibles o asegurados para su logro). Varias fuentes de financiación contribuyen a la consecución de un resultado (es decir, es poco probable que un proyecto alcance un resultado, al menos que se haya concedido de manera muy integrada).
 - La gestión de la aplicación: el director de la oficina exterior de la OIT es el gestor del programa nacional y el responsable de conseguir los resultados acordados. Los programas se aplican en colaboración con los mandantes.
 - La supervisión, notificación y evaluación: las evaluaciones participativas de los programas nacionales proporcionan a los mandantes nacionales, los gestores y el personal de la OIT, así como a otras partes interesadas, un medio para extraer enseñanzas de experiencias anteriores, a fin de mejorar la planificación, la asignación de recursos y la documentación de pruebas de obtención de resultados en materia de desarrollo como parte del proceso de rendición de cuentas. Se va a producir un cambio para apartarse de las evaluaciones de proyectos y subprogramas y centrarse en el plano estratégico y político en un contexto nacional.
9. Se trata de un proceso iterativo en el que puede tener lugar más de una etapa al mismo tiempo: la gestión del programa estará en marcha mientras se determina el contexto nacional y se planifica la aplicación; además, en muchos países, el diálogo en curso entre las oficinas y los mandantes ya ha propiciado un acuerdo sobre programas nacionales integrados centrados en una o dos esferas de resultados.
 10. Los programas de trabajo decente por país se basan en intentos anteriores de la OIT de llevar a cabo una programación descentralizada. Las enseñanzas extraídas de la política de asociación activa, la fijación de objetivos por país y los proyectos piloto sobre trabajo decente han resultado muy útiles. Ello da lugar a PTDP centrados en un número razonable de prioridades que permite aprovechar de la mejor forma posible los escasos recursos disponibles.
 11. El PTDP es la expresión de los resultados del programa y presupuesto a escala nacional, lo que no implica que todos los objetivos y resultados estratégicos deban reflejarse en un programa nacional, sino que los resultados del programa nacional, incluso si sólo hay uno, concuerdan con los resultados del marco estratégico y no se apartan de él.
 12. En la OIT, el proceso se inicia en las oficinas exteriores, y se precisan los conocimientos técnicos de la sede con miras a complementar la capacidad de las oficinas para hacer

coincidir esa demanda con las estrategias y los resultados mundiales acordados. Las unidades técnicas de la sede deben dedicar una parte importante de sus recursos a la prestación de servicios a los países para lograr los resultados de programa nacionales. Ello puede aumentar la eficacia de los servicios de la OIT con el mismo nivel de recursos.

13. Los programas nacionales contienen actividades específicas de la Oficina de Actividades para los Empleadores y la Oficina de Actividades para los Trabajadores, con la esperanza de que el refuerzo de su capacidad para participar en los exámenes y decisiones nacionales de política, institucionales, jurídicos y de asignación de recursos se centre en las prioridades recogidas en el PTDP, a fin de que toda la Organización persiga el mismo resultado a escala nacional.

La aplicación de los programas de trabajo decente por país

14. La adopción de los programas de trabajo decente por país se lleva a cabo como una experiencia de aprendizaje en materia de organización, que permite cierta flexibilidad en torno a un marco aceptado de forma común. El enfoque adoptado:
 - a) establece una serie de principios básicos que todos deben seguir para que toda la Organización participe en la misma labor de programación. Dichos principios figuran en el anuncio del Director General sobre los programas nacionales de trabajo decente⁴ y en una guía publicada en agosto de 2005⁵, en la que se describe la metodología. Van a elaborarse nuevas versiones de la guía para brindar asistencia en las distintas etapas de aplicación de la metodología;
 - b) respalda la aplicación de la metodología mediante la creación de capacidad y una plataforma de información: PROGRAM, CODEV e INTEGRATION han organizado de forma conjunta varios talleres regionales para el personal de las oficinas exteriores, con el apoyo del DFID. Se han celebrado diversas sesiones y reuniones de información para unidades de la sede, incluidas ACT/EMP, ACTRAV y GENDER. Un sitio web de la Intranet sobre los programas de trabajo decente por país que se actualiza periódicamente y un foro con un moderador contribuyen a garantizar el acceso inmediato de toda la Oficina a, entre otras cosas, información, prácticas adecuadas, respuestas a preguntas frecuentes y datos recientes necesarios para que el personal siga perfeccionando la programación nacional;
 - c) dota de flexibilidad a las unidades de la Organización para autogestionarse, a fin de ofrecer una respuesta efectiva: las unidades de la sede que no se habían adaptado antes a las pautas regionales o subregionales han adoptado desde entonces ese sistema de organización del trabajo;
 - d) utiliza el sistema IRIS de gestión de la información. El módulo de gestión pertinente se concibió teniendo en cuenta la programación por países para facilitar una serie de actividades, como la fijación de los resultados nacionales, el reparto de recursos entre la sede y las oficinas exteriores y la presentación de informes de gastos por resultados, tanto por país como del marco estratégico. El módulo ya permite intercambiar información sobre los fondos del presupuesto ordinario destinados a la cooperación técnica, y la labor de integración de la financiación extrapresupuestaria

⁴ Circular núm. 599, Serie 1.

⁵ *ILO Decent Work Country Programmes: a Guidebook*, versión 1.

para la cooperación técnica está en marcha (por ejemplo, la recodificación de proyectos);

- e) considera los programas de trabajo decente por país un instrumento de gestión que permite hacer un seguimiento de los cambios de orientación y justificarlos: a diferencia del Programa y Presupuesto, que termina antes del inicio del bienio, los programas nacionales pueden adaptarse a lo largo del bienio a los cambios de las circunstancias nacionales, como las situaciones de emergencia o las crisis importantes, y
- f) promueve la transparencia: los PTDP son documentos públicos y pueden consultarse en los sitios web de la OIT.

15. La puesta a prueba del sistema ha comenzado con la planificación de la aplicación del programa para el bienio 2006-2007. Está previsto que los primeros PTDP completos y negociados con disposiciones en materia de notificación y evaluación (como se establece en las directrices de evaluación de los programas por país que se publicarán en breve) empiecen a elaborarse a principios de 2006.

Los PTDP y la cooperación técnica

16. Entre las primeras indicaciones y cuestiones de cooperación técnica que pueden observarse en esta etapa del proceso de los PTDP, cabe citar las siguientes.
17. Los PTDP muestran la «demanda real de trabajo decente» en los países que puede satisfacer la OIT. La programación encaminada a responder a las demandas y las prioridades fundamentales de los PTDP depende de los recursos combinados del presupuesto ordinario de la OIT, tanto de la sede como de las oficinas exteriores. Esos recursos se complementan, cuando procede, con recursos extrapresupuestarios de los proyectos y programas aplicados en esos países.
18. En la mayoría de los casos serán indispensables nuevos recursos extrapresupuestarios para complementar los escasos recursos del presupuesto ordinario y garantizar una repercusión significativa de los PTDP, acorde con las expectativas y las demandas de los países. En los PTDP coinciden la ventaja comparativa y el mandato de la OIT, los objetivos nacionales de desarrollo y de lucha contra la pobreza, las preocupaciones de los mandantes nacionales y las inquietudes de los donantes. Son la mejor forma de conseguir que los mandantes participen en el logro de resultados y repercusiones concretos en los contextos nacionales y locales. Además, los proyectos temáticos financiados por los donantes y que benefician a uno o más países pueden responder a las necesidades y prioridades señaladas en los PTDP y proporcionar al mismo tiempo una base para el enriquecimiento y el aprendizaje mutuos en los diversos países interesados.
19. En la fase de transición, las prioridades y los resultados determinados pueden tender a responder a aquellos ámbitos en los que la OIT tiene en marcha actividades de cooperación técnica financiadas con cargo a recursos extrapresupuestarios. Sin embargo, en el futuro, la OIT podrá determinar con mucha más precisión los ámbitos en los que hay una fuerte demanda de asistencia de la OIT por parte de los mandantes, al determinar un número limitado de prioridades y resultados en los que la Organización puede centrar su Programa de Cooperación Técnica financiado con cargo a recursos extrapresupuestarios.
20. La Oficina deberá adaptar sus estrategias de movilización de recursos a escala local y central y lograr una participación sistemática de los mandantes para acceder a los flujos de recursos o influir en ellos en favor de las prioridades de programa por país. Actualmente,

los ciclos de asignación de recursos extrapresupuestarios no se ajustan a los ciclos de los PTDP: las futuras estrategias de distribución de recursos deberían intentar armonizarlos y establecer cierto grado de previsibilidad. En general, los objetivos de la OIT son metas a largo plazo, y las oficinas exteriores han subrayado a menudo la importancia de la continuidad de la labor de la OIT como condición para configurar el tipo de credibilidad que influye en la toma de decisiones de política, jurídicas, institucionales y de recursos. Los acuerdos de asociación con donantes son un método prometedor de financiación de los PTDP.

21. Las oficinas y los mandantes están demostrando la voluntad de centrarse en algunas prioridades y resultados. Sin embargo, se respetarán todos los compromisos ya asumidos, y se intentará vincularlos en la mayor medida posible a las nuevas prioridades de programa por país que se determinen. La Oficina propone elaborar una metodología para evaluar la posible contribución de los proyectos en curso a las prioridades de programa por país y los resultados previstos, a fin de reorientar las estrategias de los proyectos cuando sea necesario y factible.
22. A medida que la OIT elabora los PTDP para integrar sus distintos medios de acción en las estrategias de desarrollo concretas de cada país, también intentará incorporar ese enfoque al proceso del sistema de evaluación común para los países y el MANUD mientras trabaja con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas en pos de una mayor complementariedad y sinergia. Los donantes se han comprometido a adaptar sus programas a los marcos estratégicos por país para reflejar una mayor unidad programática en las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas a escala nacional. Por tanto, es probable que el MANUD se imponga como método para la movilización de recursos en el ámbito nacional, lo que creará nuevas oportunidades para que los mandantes de la OIT participen activamente en esas asociaciones junto con la OIT.
23. A fin de posibilitar la integración de la cooperación técnica en las recomendaciones de política de la Organización y de ajustar más los recursos extrapresupuestarios al presupuesto ordinario, la pertinencia para el programa de trabajo decente por país se convierte en un criterio fundamental para evaluar y seleccionar propuestas de programas y proyectos que presentar a los mandantes. Con el tiempo, ello debería permitir la adaptación del Programa de Cooperación Técnica a las prioridades de programa por país y lograr que los cuantiosos recursos que invierte la OIT en los países se destinen a la consecución de los resultados clave acordados. Se profundizará en este proceso mediante el análisis de la información contenida en los resultados de los PTDP a escala regional y en los futuros programas y presupuestos de la Organización.

La colaboración para la creación de capacidad y el aprendizaje

24. La capacidad del personal y de los mandantes de la OIT para aplicar efectivamente los programas nacionales con arreglo a la gestión basada en los resultados es muy desigual. Ambos necesitan aprender a establecer prioridades de forma sistemática, determinar los resultados y ejecutar actividades asumiendo la responsabilidad, evaluar los logros y tener en cuenta los resultados de las evaluaciones en el establecimiento de prioridades y la toma de decisiones sobre los recursos, al tiempo que trabajan en el contexto de marcos nacionales como el MANUD y los PTDP y mediante asociaciones estratégicas. Los mandantes nacionales, al enfrentarse a cuestiones como la ampliación del número de miembros, de los servicios y de su pertinencia para la política nacional, han solicitado con frecuencia a la Oficina que les preste un mayor apoyo con miras a mejorar sus conocimientos, su capacidad y su experiencia para llevar a cabo la tarea. De forma análoga, para desempeñar de manera efectiva la función que los mandantes esperan de

ellas, es preciso respaldar a las oficinas de la OIT a lo largo de la transición que les permitirá obtener un nivel mayor de logros. La aplicación de la gestión basada en los resultados se aprende con la práctica, y los dos primeros años de plena aplicación de la programación de trabajo decente por país van a exigir mucho trabajo y recursos.

25. El sistema permitirá lograr una mayor transparencia en el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos de la OIT, en primer lugar en la labor que se lleva a cabo en los países. Es preciso conseguir una integración efectiva de la cooperación técnica en la programación de los países.
26. Dado que la calidad de las evaluaciones depende del trabajo de base realizado en la etapa de concepción del programa por país, ya se ha empezado a colaborar en esta esfera con la unidad de evaluación independiente. EVAL, en colaboración con los directores regionales, aspira a llevar a cabo una evaluación del programa nacional al año durante el próximo bienio. Los exámenes participativos del programa complementarán la evaluación de las repercusiones y la extracción de enseñanzas.
27. La Oficina tiene intención de apoyar la elaboración de PTDP en la CIT de 2006 mediante la creación de capacidad para los mandantes nacionales y regionales y el personal de las oficinas exteriores y la sede de la OIT. Ello requerirá diversos productos en forma de metodologías, instrumentos, directrices de política, sistemas de gestión de los conocimientos y la información, y prácticas adecuadas, así como una mejora de la organización del trabajo, por ejemplo mediante la descentralización de la programación y las capacidades de evaluación, en particular a escala regional. La Oficina está elaborando un programa de trabajo al efecto. Como parte de ese programa, se está dando instrucciones a los directores de las oficinas regionales, subregionales y nacionales para que propongan la modalidad de los PTDP, así como los conocimientos especializados y el correspondiente apoyo de la OIT, a los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países como contribuciones específicas de la OIT al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y al proceso de los DELP del país en cuestión. Ello debería abarcar el análisis de todas las posibilidades de programación, creación de capacidad y movilización de recursos conjuntas.
28. La Oficina adoptará todas las medidas necesarias para integrar en la práctica los recursos extrapresupuestarios y el presupuesto ordinario y para que se tengan en cuenta los PTDP en la evaluación y los criterios de selección de los proyectos y programas.
29. Uno de los objetivos inmediatos es aumentar el volumen de cooperación técnica con cargo a recursos extrapresupuestarios para que los PTDP obtengan resultados mediante estrategias adecuadas de movilización de recursos. La Oficina pondrá en marcha una campaña de información dirigida a los donantes, a fin de presentarles los programas de trabajo decente por país y sus repercusiones en las relaciones con la OIT. Posteriormente, los donantes elaborarán o perfeccionarán estrategias efectivas de movilización de recursos y de asociación.
30. En colaboración con las unidades de programación de la sede y las regiones, la Oficina analizará la información de los PTDP para formular orientaciones de estrategia y de política a partir del Programa y Presupuesto para 2008-2009.

Ginebra, 6 de marzo de 2006.

Este documento se presenta para información.