



## Consejo de Administración

310.ª reunión, Ginebra, marzo de 2011

GB.310/TC/1

Comisión de Cooperación Técnica

TC

**PARA DECISIÓN**

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

### **Estrategias operacionales para el desarrollo de la capacidad de los mandantes en los Programas de Trabajo Decente por País y la cooperación técnica**

#### **Presentación resumida**

##### **Cuestiones abordadas**

Estrategias que podrían adoptarse para fortalecer el desarrollo de la capacidad de los mandantes a través de los Programas de Trabajo Decente por País y la cooperación técnica como seguimiento de la discusión que se celebró sobre este tema en noviembre de 2010.

##### **Repercusiones en materia de políticas**

Adopción de estrategias para el desarrollo de la capacidad en los Programas de Trabajo Decente por País y la cooperación técnica.

##### **Repercusiones jurídicas**

Ninguna.

##### **Repercusiones financieras**

En función de las necesidades detectadas en materia de capacidad, se integrarán más actividades sobre el desarrollo de la capacidad en los Programas de Trabajo Decente por País y la cooperación técnica, lo que requerirá financiación adicional. Es posible que para la gestión de los conocimientos a nivel global con respecto a la eficacia de los enfoques relativos al desarrollo de la capacidad se necesiten también recursos adicionales. Esas necesidades se integrarán en el plan de trabajo basado en los resultados.

##### **Decisión requerida**

Párrafo 19.

##### **Referencias a otros documentos del Consejo de Administración y a instrumentos de la OIT**

GB.309/TC/1; GB.309/PFA/2; GB.310/PFA/2.

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

## Introducción

1. En la 309.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración celebrada en noviembre de 2010, la Comisión de Cooperación Técnica examinó un documento sobre el desarrollo de la capacidad de los mandantes tripartitos de la OIT <sup>1</sup>. Durante la discusión se acordó que:
  - a) el desarrollo de la capacidad, en consonancia con los principios enunciados en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), era fundamental para que los mandantes pudieran llevar a cabo sus mandatos institucionales y aplicar el Programa de Trabajo Decente;
  - b) el desarrollo de la capacidad debería centrarse tanto en la capacidad técnica como en la institucional;
  - c) entre los aspectos tratados en el marco del desarrollo de la capacidad deberían figurar la capacidad de organización de los mandantes para prestar servicios a sus miembros y clientes, la capacidad técnica para aplicar el mandato de la Organización, y la capacidad para participar eficazmente en los debates de más amplia escala sobre la política económica y social en los planos nacional, regional e internacional;
  - d) el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (Centro de Turín) desempeñaba un papel clave en cuanto a la impartición de formación para el desarrollo de la capacidad;
  - e) el desarrollo de la capacidad debería ser objeto de programas especializados destinados a los mandantes e incorporarse sistemáticamente en los Programas de Trabajo Decente por País y la cooperación técnica;
  - f) el desarrollo de la capacidad debería basarse en una evaluación detenida de las necesidades y en la selección de los beneficiarios, centrarse en los resultados y ser objeto de un seguimiento y evaluación rigurosos a los efectos de valorar, cuando sea posible, su impacto a largo plazo;
  - g) en relación con los interlocutores sociales, las iniciativas de desarrollo de la capacidad deberían llevarse a cabo junto con la Oficina de Actividades para los Empleadores y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACT/EMP y ACTRAV), y
  - h) la Oficina debería poner de relieve ante los donantes la importancia de apoyar el papel estratégico que desempeñan los mandantes y de proporcionar fondos para financiar las medidas de desarrollo de la capacidad.

## Estrategias operacionales para el desarrollo de la capacidad

2. Teniendo en cuenta lo que antecede, podrían desarrollarse las siguientes estrategias con el fin de reforzar la prestación de servicios para el desarrollo de la capacidad basada en los resultados en la cooperación técnica y los Programas de Trabajo Decente por País.

<sup>1</sup> Documento GB.309/TC/1.

## Propiciar el desarrollo de la capacidad pertinente

3. El éxito del desarrollo de la capacidad depende de una clara identificación de los activos y las necesidades de capacidad, y de que se brinden los medios adecuados para llevar a cabo la creación de capacidad. Con una evaluación adecuada de la capacidad pueden identificarse lagunas en los conocimientos técnicos, las cuales pueden abarcar, además de esferas específicas del Programa de Trabajo Decente, otras esferas más amplias de formulación de políticas, como la dimensión social de la política macroeconómica, las finanzas y el comercio. En una evaluación de la capacidad deberían detectarse también las necesidades institucionales con respecto a esferas tales como los mecanismos institucionales (por ejemplo, los procesos, las funciones y las responsabilidades, la coordinación); el liderazgo (la visión, la gestión basada en los resultados); los conocimientos (la investigación, las herramientas de intercambio de conocimientos); y la rendición de cuentas (las auditorías, la gobernanza)<sup>2</sup>. La capacidad institucional puede incluir también las capacidades de promoción y de negociación que son necesarias para tener un impacto sobre la política de desarrollo económico, incluidos los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza. Con una evaluación cuidadosa de la capacidad se puede evitar la imposición de soluciones de «cortar y pegar» y apoyar el desarrollo de soluciones de creación de capacidad contextualmente apropiadas y sostenibles una vez terminada la intervención. La evaluación también permite que al crear capacidad se tengan en cuenta las dimensiones de género de los participantes y las instituciones, y se trabaje en sinergia con las iniciativas de creación de capacidad de otros agentes del desarrollo sobre el terreno. Mientras que la formación sigue siendo una estrategia clave para el desarrollo de la capacidad, la evaluación de la capacidad permitirá también alentar la implantación de otras modalidades de desarrollo de la capacidad que podrían ser más eficaces, como el aprendizaje mixto, los servicios de orientación y tutoría, el aprendizaje experimental, la gestión de los conocimientos, la creación de alianzas y redes, y el fortalecimiento institucional<sup>3</sup>.
4. La OIT puede tomar varias medidas para que en sus actividades de cooperación técnica se identifiquen adecuadamente las necesidades y los enfoques en materia de desarrollo de la capacidad. En la preparación de los Programas de Trabajo Decente por País, especialmente a través de su proceso de consulta con los interesados, también deberían incluirse medidas para evaluar los activos y las necesidades de capacidad de los mandantes, de modo que el desarrollo de la capacidad se ajuste a las necesidades y prioridades de los mandantes. Debería hacerse lo mismo para las propuestas de proyectos de cooperación técnica que contienen elementos importantes de creación de capacidad. No obstante, siempre ha sido difícil aplicar esas medidas preparatorias en la cooperación técnica debido a que las normas de la OIT prohíben la financiación anticipada de proyectos. Una mejor planificación estratégica de los proyectos que contribuyen a la consecución de los resultados previstos en los Programas de Trabajo Decente por País permitiría utilizar los recursos disponibles para realizar evaluaciones de la capacidad y análisis de las necesidades con los mandantes. La modalidad de las fases iniciales, según la cual un proyecto financia inicialmente la elaboración del documento del proyecto de modo que los interesados puedan analizarlo en profundidad también es una opción prometedora, que ya se ha utilizado en algunos proyectos a gran escala.

<sup>2</sup> Estas categorías del desarrollo de la capacidad se han extraído del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Measuring capacity* (Nueva York, 2010).

<sup>3</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): *Seeking better practices for capacity development: Training and beyond*, OECD DAC–LenCD paper (París, febrero de 2010).

## **Promover el desarrollo de la capacidad institucional e integrar la capacidad en la cooperación técnica y los Programas de Trabajo Decente por País**

5. Uno de los mayores desafíos de los mandantes de la OIT en relación con el desarrollo de la capacidad es el de establecer y mantener programas eficaces y sostenibles que puedan proporcionar capacidad institucional y técnica de manera integrada y sostenida. ACT/EMP y ACTRAV tienen en marcha programas específicos de desarrollo de la capacidad de los interlocutores sociales, y la mayoría de los programas técnicos, entre ellos el Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo, apoyan una serie de iniciativas de desarrollo de la capacidad institucional dirigidas a los gobiernos, en cooperación con el Centro de Turín. Estos programas son fundamentales para el éxito de la cooperación técnica, ya que sólo podrán obtenerse resultados si los tres interlocutores esenciales para la ejecución efectiva a nivel nacional tienen la capacidad institucional para contribuir de manera sostenida a la consecución de los resultados en materia de trabajo decente. Los mandantes con capacidad son la mejor garantía de la ejecución efectiva y la sostenibilidad de la cooperación al desarrollo de la OIT. Por esta razón, se podría seguir desarrollando productos globales para el desarrollo sostenido de la capacidad institucional y apoyarlos con los mecanismos de financiación adecuados.
6. Con respecto a las cuestiones técnicas, la creación de capacidad se integra esencialmente en el enfoque de la OIT para la cooperación técnica. De hecho, la gran mayoría de los Programas de Trabajo Decente por País y los programas y proyectos de cooperación técnica tienen componentes de desarrollo de la capacidad. Sin embargo, como se señala en el documento de noviembre de 2010, esas iniciativas suelen estar descoordinadas y fragmentadas en los proyectos, de modo que en su conjunto no constituyen un programa de creación de capacidad propiamente dicho.
7. Para superar este desafío podrían adoptarse varios enfoques. La Oficina podría aumentar su propia capacidad para diseñar y llevar a cabo intervenciones adecuadas de desarrollo de la capacidad. Esas actividades podrían integrarse en los módulos de formación y las orientaciones existentes sobre el diseño de los proyectos y la preparación de los Programas de Trabajo Decente por País<sup>4</sup>. Sería importante hacer un inventario de los enfoques de la OIT para la creación de capacidad, basándose en las prácticas óptimas como el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores como interlocutores del programa *Better Work*, en el marco del cual ambos interlocutores sociales contribuyen de manera fundamental a garantizar la supervisión y la calidad en las fábricas. La labor que realiza el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), proporcionando capacidad técnica a los gobiernos y los interlocutores sociales en relación con el trabajo infantil, también podría servir de ejemplo.
8. Las orientaciones sobre el desarrollo de la capacidad también deberían resaltar la importancia del orden secuencial apropiado del desarrollo de la capacidad especializada de los mandantes, que por lo general implica iniciativas distintas para abordar necesidades institucionales específicas, seguidas del desarrollo de la capacidad en un contexto tripartito para que se acompañe del diálogo social. A ACT/EMP y ACTRAV les corresponde desempeñar papeles concretos en el desarrollo de la capacidad en esferas técnicas, ya que pueden ayudar a evaluar y a movilizar a los interlocutores.

<sup>4</sup> El proyecto de versión revisada de la Guía sobre Programas de Trabajo Decente por País ya contiene orientaciones sobre los componentes de desarrollo de la capacidad que integran los programas. Se están elaborando dos guías de orientación tituladas *Capacity development in technical cooperation* y *Capacity assessment for technical cooperation*.

9. Por último, podría prestarse más atención al desarrollo de programas de cooperación técnica de buena fe que respalden los resultados de la OIT. Si bien existe una serie de programas de cooperación técnica, sólo unos pocos disfrutaron de una financiación básica sostenida y predecible que permite acumular, compartir y evaluar de manera coherente los conocimientos y las experiencias. El desarrollo de la capacidad estratégica a largo plazo depende de la gestión global de la capacidad y de los conocimientos, ámbito que se pretende fortalecer con multitud de productos globales. Podría promoverse en mayor medida la elaboración de programas básicos que refuercen los enfoques de desarrollo de la capacidad en las esferas técnicas, así como su facilitación a través de los fondos disponibles y mediante contribuciones de los donantes.

### **Aprovechar las ventajas del Centro de Turín**

10. Una de las ventajas únicas de la OIT como parte del sistema de las Naciones Unidas es que el Centro de Turín ya apoya y desarrolla una serie de enfoques de formación innovadores para favorecer el desarrollo de la capacidad de los mandantes de la OIT, desde el aprendizaje mixto y el aprendizaje a distancia hasta los estudios de nivel universitario. El mecanismo de garantía de la calidad de la OIT para los Programas de Trabajo Decente por País y el procedimiento de evaluación de la cooperación técnica ya verifica que se potencien al máximo las ventajas del Centro de Turín en los programas y proyectos que cuentan con componentes de formación importantes. No obstante, se podría hacer más para asegurarse de que las ofertas de formación del Centro de Turín se hagan más accesibles. Un enfoque para abordar este problema sería invertir más en los programas de formación sobre el terreno. También podrían contemplarse mecanismos e incentivos específicos para mejorar, a través del Centro de Turín, las actividades de intercambio de conocimientos y experiencia entre los mandantes.

### **Supervisar, evaluar y comunicar los resultados del desarrollo de la capacidad**

11. En la discusión sobre el documento de noviembre de 2010 también se hizo hincapié en la importancia de que el desarrollo de la capacidad se orientara a los resultados y propiciara cambios evidentes a nivel de los resultados. También se abogó por mejorar la manera en que se comunica a los donantes y los posibles donantes la importancia del desarrollo de la capacidad de los mandantes.
12. En lo que respecta al desarrollo de intervenciones de desarrollo de la capacidad basadas en los resultados, la Oficina está elaborando directrices sobre los indicadores del desarrollo de la capacidad, basadas en la labor de todo el sistema dirigida por el PNUD, para alentar a que los criterios de rendimiento abarquen algo más que el número de mandantes que han recibido formación o de talleres celebrados. Las nuevas actividades de formación que se incluyan en el programa de formación de la Oficina sobre los Programas de Trabajo Decente por País y el diseño de proyectos podrían profundizar sobre este tema. Medir los cambios que registra la capacidad institucional presenta dificultades específicas, ya que los resultados suelen aparecer una vez finalizado el proyecto, y la medición de resultados tan identificables como el rendimiento, la estabilidad y la adaptabilidad reforzados de las instituciones es onerosa y compleja. Sin embargo, la integración de las orientaciones sobre la medición del desarrollo de la capacidad en las actividades actuales de diseño, seguimiento y evaluación supondría un gran paso adelante en el fortalecimiento de los enfoques de la OIT sobre el desarrollo de la capacidad.

13. El suministro más sistemático de información sobre la obtención de resultados prácticos en relación con el desarrollo de la capacidad también facilitaría la comprensión del papel que desempeñan los mandantes en el proceso complejo y dinámico de la formulación de la política económica y social. Si bien se necesitan más investigaciones en ese ámbito, ya se ha reconocido la importancia general de contar con instituciones laborales sólidas en el proceso de desarrollo más amplio, especialmente en el contexto de la actual crisis económica y social<sup>5</sup>.
14. Los gobiernos, y en particular los sistemas de administración del trabajo, tienen la gran responsabilidad de facilitar efectivamente el trabajo decente y promover políticas económicas y sociales sensatas y eficaces. La crisis económica puso de manifiesto el hecho de que muchos sistemas nacionales de administración del trabajo, y en particular, ministerios del trabajo, no están preparados institucional y técnicamente para hacer frente a esos desafíos urgentes en materia de políticas. Desarrollar la capacidad de las administraciones del trabajo es fundamental para subsanar esas deficiencias y mejorar la capacidad para diseñar, aplicar y supervisar de manera independiente las políticas de trabajo decente y los servicios prestados a los mandantes, cuando ello sea aplicable en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País, y que puedan contribuir a los objetivos nacionales de desarrollo más amplios.
15. También hay cada vez más datos empíricos que sugieren que las organizaciones empresariales, incluidas las organizaciones de empleadores, contribuyen en general al desarrollo social y económico sostenible<sup>6</sup>. Esas organizaciones promueven la buena gobernanza al permitir que las empresas afiliadas participen en la toma de decisiones sobre la política económica y social, impulsen una mayor rendición de cuentas por parte de las administraciones y las políticas públicas y presionen a los gobiernos para que fortalezcan el Estado de derecho. También facilitan el funcionamiento del mercado mediante la promoción de un entorno empresarial propicio y el desarrollo de la infraestructura financiera y física, la educación y la adquisición de competencias. Investigaciones realizadas en varios países del sudeste y el este de Asia y del África Subsahariana muestran hasta un 4 por ciento de diferencia en la correlación positiva entre crecimiento económico y asociaciones empresariales eficaces<sup>7</sup>. Las organizaciones de empleadores también complementan las actividades del mercado con el establecimiento y la aplicación de normas industriales y el perfeccionamiento de las prácticas de gestión, las aptitudes de la mano de obra y la tecnología, y haciendo bajar el costo de la información a nivel de la empresa. Algunos

<sup>5</sup> OIT: *Employers' organizations responding to the impact of the crisis*, Documento de trabajo núm. 2 (Ginebra, 2010); F. Hoffer: «La Gran Recesión. ¿Un momento decisivo para el trabajo?», artículo publicado en el *Boletín Internacional de Investigación Sindical* (Ginebra, OIT), vol. 2 (2010), núm. 1, páginas 109-129.

<sup>6</sup> En un informe de la OIT de 2007 se evaluó la contribución potencial de las organizaciones empresariales (junto con las organizaciones de trabajadores) a la creación de las condiciones básicas que son indispensables para la creación y el desarrollo de empresas sostenibles, en particular la gobernanza, la eficiencia económica y la equidad social. OIT: *La promoción de empresas sostenibles*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

<sup>7</sup> Véanse por ejemplo K. Sen y D. te Velde: *State business relationships and economic growth in sub-Saharan Africa*, Research Programme Consortium on Improving Institutions for Pro-Poor Growth (IPPG) Discussion Paper 8, junio de 2007; M. Qureshi y D. te Velde: *State Business relations and firm performance in Zambia*, IPPG Discussion Paper 5, marzo de 2007.

estudios indican que la pertenencia a una asociación empresarial permite mejorar la productividad total de los factores en una proporción que va del 25 al 38 por ciento <sup>8</sup>.

16. Las organizaciones de trabajadores también contribuyen de manera fundamental al proceso de desarrollo al permitir que los miembros participen en la formulación de la política económica y social, al impulsar una distribución más equitativa de los ingresos, y al promover los derechos humanos y laborales. Se desprende de algunos estudios que la negociación colectiva bien organizada y las instituciones viables del mercado de trabajo son especialmente importantes para obtener resultados macroeconómicos en el contexto de la acelerada transformación económica y social, y pueden garantizar una mejor distribución de los ingresos <sup>9</sup>. En algunos países los sindicatos han desempeñado un papel clave para mitigar los efectos de la crisis económica actual sobre el empleo, a pesar de la importante disminución de la producción. Además, el potencial de los sindicatos para facilitar la participación de los trabajadores informales se reconoce cada vez más como un factor determinante para mejorar los medios de vida, incluso en sectores tan importantes como la agricultura <sup>10</sup>.

## Conclusión

17. El fortalecimiento de la capacidad de los mandantes de la OIT no sólo es un principio fundamental de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, sino que también resulta coherente desde el punto de vista del desarrollo. Al reforzar la habilidad de la OIT para prestar a sus mandantes servicios de desarrollo de la capacidad más significativos, la OIT puede garantizar la participación de los actores de la economía real en el proceso de desarrollo y de esta manera lograr resultados de desarrollo más eficaces y sostenibles. Las estrategias operacionales descritas anteriormente representarían las primeras medidas prácticas para hacer efectivo el compromiso más amplio con respecto al desarrollo de la capacidad plasmado en las propuestas de Programa y Presupuesto para 2012-2013 <sup>11</sup>.
18. En el ámbito de los Programas de Trabajo Decente por País y las actividades de cooperación técnica, la aplicación de las estrategias anteriores podría supervisarse con arreglo a los criterios siguientes:

<sup>8</sup> R. Doner and B. Schneider: «Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others», en *Business and Politics* (Berkeley, The Berkeley Electronic Press, 2000), vol. 2, núm. 3; R. Bennet: «Business associations and their potential contribution to the competitiveness of SMEs», en *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 10 (1998), núm. 3.

<sup>9</sup> T. Aidt and Z. Tzannatos: «Trade unions, collective bargaining and macroeconomic performance: A review», in *Industrial Relations Journal*, vol. 39 (2008), núm. 4, páginas 258-295; S. Hayter: «Collective bargaining and income inequality in an integratin world», in *Labour Education: Paying attention to wages* (Ginebra, OIT), núm. 128 (2002).

<sup>10</sup> FAO-OIT: *Guidance on how to address rural employment and decent work concerns in FAO country activities* (Roma, 2011); P-S. Ahn: *The growth and decline of political unionism in India: The need for a paradigm shift* (Bangkok, OIT, 2010).

<sup>11</sup> Documento GB.310/PFA/2.

Resultado	Indicador	Hitos
1. Los Programas de Trabajo Decente y la cooperación técnica prevén la evaluación pertinente de las necesidades en materia de capacidad y, según proceda, los resultados concretos (productos) pertinentes con respecto al desarrollo de la capacidad institucional y técnica.	1.1. Porcentaje de Programas de Trabajo Decente por País que prevén resultados concretos claros en materia de evaluación y desarrollo de la capacidad.	Criterio de referencia: se establecerá para marzo de 2012. Meta: 80 por ciento para 2013.
	1.2. Porcentaje de proyectos de cooperación técnica evaluados con componentes de desarrollo de la capacidad que cumplen los criterios de calidad.	Criterio de referencia: se establecerá para marzo de 2012. Meta: 95 por ciento para 2013.
2. Mejora de las orientaciones internas y los procedimientos de la Oficina en relación con la evaluación y el desarrollo de la capacidad.	2.1. Publicación de orientaciones sobre «desarrollo de la capacidad» y «evaluación de la capacidad».	Revisión para junio de 2011.
	2.2. Elaboración de un CD con notas de orientación al respecto.	
	2.3. Revisión de los criterios relativos al Mecanismo de Garantía de la Calidad y la evaluación de los proyectos.	

**19. La Comisión tal vez estime oportuno recomendar que el Consejo de Administración refrende las estrategias operacionales para el desarrollo de la capacidad de los mandantes en los Programas de Trabajo Decente por País y la cooperación técnica anteriormente descritas, teniendo en cuenta las opiniones expresadas durante las deliberaciones de la Comisión.**

Ginebra, 4 de febrero de 2011

*Punto que requiere decisión:* párrafo 19