
Respuesta del Director General a la sección PFA: propuestas de Programa y Presupuesto para 2016-2017

323.^a reunión del Consejo de Administración – 25 de marzo de 2015

Señor Presidente,

Señoras y señores miembros del Consejo de Administración:

Quisiera iniciar esta intervención en respuesta a la discusión de la semana pasada sobre mis propuestas de Programa y Presupuesto para 2016-2017 con dos observaciones generales, tras lo cual abordaré cuestiones más específicas y me referiré a algunas ideas para introducir modificaciones.

La primera observación de carácter general tiene que ver con los procesos. Todos los Miembros han hecho hincapié en que es necesario celebrar consultas exhaustivas y continuas en el proceso de formulación, conclusión y ulterior ejecución del Programa y Presupuesto; a este respecto, he indicado –y lo repito ahora– que mis colegas y yo somos conscientes de esa necesidad y estamos decididos a responder a ella.

Muchos miembros del Consejo de Administración han acogido con satisfacción las consultas que se han llevado a cabo hasta la fecha pero algunos han señalado que no les parecían adecuadas, pese a que la Oficina propicia activamente la celebración de consultas en igualdad de oportunidades. A este respecto, permítanme señalar que tenemos la obligación de dialogar con todos ustedes por igual y que eso es efectivamente lo que hacemos.

Esa situación, que tal vez obedezca a las diferentes expectativas de nuestros mandantes tripartitos, me lleva a un pensamiento un tanto diferente: que la responsabilidad de la Oficina de escuchar atentamente y reaccionar a las opiniones de los miembros del Consejo de Administración va acompañada de la necesidad de que los diferentes grupos se escuchen unos a otros y evalúen el resultado de nuestra labor a la luz de todas las ideas que se han planteado. Es así como se forja el consenso, la única manera en que nuestra Organización puede funcionar y que hace posible formular esta respuesta.

Esto me lleva a la segunda observación de carácter general. Los principios básicos, la estructura y la finalidad de mis propuestas de Programa y Presupuestos gozan de un apoyo generalizado y suficientemente firme.

Todos los que abordaron estas cuestiones, la gran mayoría de ustedes, consideraron adecuada la concentración de los recursos en diez resultados en materia de políticas, reforzados con tres resultados funcionales y la utilización de enfoques multidisciplinares para su consecución. Asimismo, acogieron con satisfacción la transferencia sustancial de recursos de las funciones administrativas y de apoyo a las actividades técnicas fundamentales que benefician directamente a los mandantes, al igual que la transferencia de recursos de Ginebra a las regiones. Sobre todo se reconoció que la participación constante en actividades de investigación y de análisis era de suma importancia estratégica para alcanzar el objetivo global de consolidar el liderazgo y la influencia de la OIT.

En todos estos ámbitos se recibieron positivamente las propuestas, y se reconoció que estaban en consonancia con el actual proceso de reforma en la Organización y con las claras ventajas que se estaban derivando de él en el marco de referencia permanente

del programa de Trabajo Decente por País y la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa. Al mismo tiempo se advirtió a la Oficina que no perdiera de vista su compromiso con la reforma ni se diera por satisfecha con lo que había realizado, algo que ciertamente no ocurrirá. También se nos advirtió que nos mantuviéramos alertas ante el peligro de que los cambios que la Oficina había introducido para –entre otras cosas– derribar las barreras en nuestras estructuras y métodos de trabajo pudieran erigir nuevas barreras por inadvertencia. Estoy plenamente consciente de este peligro y no permitiremos que ello ocurra.

Esas dos reflexiones de carácter general proporcionan una plataforma muy positiva a partir de la cual se pueden abordar cuestiones concretas que suscitan preocupación. En efecto, no solo se ha respaldado de forma generalizada la elección de los diez resultados en materia de políticas que constituyen el núcleo de las propuestas de Programa y el enfoque orientado a las reformas en que se basan, sino también el nivel presupuestario propuesto. Cabe señalar que sin duda debido en parte a la evolución positiva (¡o negativa!) de nuestros gastos, pero creo que también al reconocimiento de los genuinos esfuerzos desplegados por nuestros colegas para garantizar a los Estados Miembros un uso óptimo de los recursos, nadie ha pedido que el presupuesto propuesto se reduzca por debajo del nivel de crecimiento real cero que se viene aplicando. Este es un hecho excepcional, que implica que nuestra discusión no tiene que centrarse ahora en cuánto dinero nos confían ustedes, sino en cómo gastamos ese dinero.

Y esto me lleva a cuestiones más concretas.

La primera de ellas se refiere al conjunto de cuestiones relacionadas con nuestros esfuerzos por reforzar el marco de gestión basada en los resultados de las propuestas de Programa y Presupuesto y la definición de los criterios de referencia, los indicadores, las metas y los enunciados de resultados.

A este respecto son muchas las aportaciones hechas por todos los grupos. Al tiempo que han mostrado apoyo a los intentos de reforzar nuestros sistemas, también han señalado las deficiencias y dificultades observadas, algunas de las cuales guardan relación con problemas referentes a metas o indicadores concretos y otras son de carácter más general, por ejemplo, se refieren a la medida en que hemos logrado dar al contenido real de nuestros resultados una forma adecuada y mensurable.

No me es posible abordar ahora todos los asuntos planteados, pero no quisiera dejar de reconocer la particular importancia concedida a la necesidad de dejar más patente la función primordial de las normas internacionales del trabajo y la participación tripartita en la labor que llevamos a cabo, y de ajustar más las metas a las prioridades regionales señaladas.

Permítanme hacerles una propuesta sobre la manera de proceder. Tenemos que continuar trabajando para perfeccionar nuestros indicadores y nuestras metas. Algunos de ustedes se han ofrecido de forma explícita y generosa a ayudarnos, y quisiéramos aprovechar ese ofrecimiento. Propongo, pues, que celebremos un proceso de consultas con todos los grupos para redefinir algunos de los indicadores y algunas de las metas teniendo en cuenta las observaciones que se han hecho aquí. Para contribuir a ese proceso y atender a las solicitudes recibidas de numerosos miembros del Consejo de Administración, compartiremos con ustedes la información –aunque sea solo de carácter indicativo o provisional– sobre los criterios de referencia que no podemos establecer con carácter definitivo hasta final de año.

De acuerdo con la práctica seguida en ocasiones anteriores, las metas y los indicadores que se redefinan a raíz de las citadas consultas se incluirán como anexo de

las propuestas aprobadas por esta reunión del Consejo de Administración y se presentarán a la Comisión de Cuestiones Financieras de la Conferencia en junio.

Ese proceso no puede y no debería ser una reformulación completa de nuestro marco basado en los resultados, sino una valiosa oportunidad para introducir mejoras, y en él también deberán tenerse cuenta las consecuencias derivadas de algunas propuestas de modificación de los resultados previstos en el programa, a los que me referiré dentro de un momento. Les pido que colaboren con nosotros para extraer el máximo provecho del proceso.

Este ejercicio puede servir, entre otras cosas, para asegurar en mayor medida que los tres ejes transversales propuestos que orientan la puesta en práctica de todos los resultados de política se integren plenamente en su aplicación.

Digo esto porque se han expresado inquietudes en el sentido de que dichos ejes, a saber, las normas internacionales del trabajo, el diálogo social, y la igualdad de género y la no discriminación, deben ser reales y no aparentes. Voy a ser claro. Deben ser ejes reales y fuerzas impulsoras de todo lo que hacemos. He de reconocer que, en la fase actual de la evolución de nuestros procesos de gestión de recursos, no estoy en condiciones de ofrecer datos cuantitativos completos del volumen de recursos que asignaremos a cada uno de esos ejes. Pero sí puedo afirmar que se integrarán en nuestras estrategias para el logro de los resultados y que los coordinadores de resultados rendirán cuentas del desempeño, del que a su vez se informará al Consejo de Administración.

En varias de las intervenciones que ha habido a lo largo de la semana pasada, así como en mis observaciones introductorias, se hizo referencia a la manera en que las siete iniciativas para el centenario encajan en las propuestas de programa y presupuesto. Destaqué la idea de que esas iniciativas están integradas en la estructura de las propuestas, y no son un mero añadido a estas. La forma en que se incorporan varía en función de la iniciativa de que se trate, ya que son de naturaleza muy diferente.

Algunas de ellas están firmemente arraigadas en procesos en curso en los que se han hecho progresos considerables en esta reunión del Consejo de Administración. Tal ha sido el caso de la iniciativa relativa a la gobernanza y de la iniciativa relativa a las normas, y en uno y otro caso sabemos hacia dónde nos dirigimos y cuáles son los nuevos retos que se plantean. Asimismo, en el pasado hemos mantenido discusiones detalladas sobre cómo vamos a aplicar y examinar los avances realizados con respecto a la iniciativa relativa a las empresas. En mi opinión, la iniciativa para poner fin a la pobreza se trata muy ampliamente en muchos de los resultados en materia de políticas, especialmente en el de la protección de los trabajadores contra las formas inaceptables de trabajo, la formalización de economía informal y el trabajo decente en la economía rural. Ahora bien, la adopción de la agenda para el desarrollo después de 2015 de las Naciones Unidas dará un verdadero impulso a esta iniciativa, y todos somos conscientes de la labor que ya ha realizado y deberá realizar la OIT para asumir las responsabilidades en este contexto.

La iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo se refleja sobre todo en el eje de política transversal sobre igualdad de género y no discriminación, aunque también en nuestro programa de investigaciones, donde nos aguarda la importante tarea de hacer un inventario de los logros realizadas hasta ahora, los factores que inciden en la persistencia de la desigualdad, y los obstáculos que impiden avanzar en este ámbito. Todo ello es de suma importancia con miras a la formulación de otras iniciativas innovadoras, de lo que depende, según creo, la posibilidad de hacer esos progresos.

El tema de la Memoria que presentaré ante la reunión de la Conferencia de este año será la iniciativa relativa al futuro del trabajo y espero que entonces pueda presentar propuestas más elaboradas para su aplicación.

Me queda referirme al programa de empleos verdes. Dicho programa forma parte del resultado 4 en materia de políticas aunque también se alude a él en otros lugares. Ahora bien, después de haberlos escuchado y haber revisado de nuevo mis propuestas, y teniendo en mente las orientaciones facilitadas en anteriores discusiones de la Conferencia, así como la cita tan importante de la COP-21 en París en el mes de diciembre, debo reconocer que en el futuro tendremos que hacer más para enmarcar las propuestas de actividades en una iniciativa más amplia y coherente digna de ese nombre. Creo que tendremos que volver sobre este punto teniendo en cuenta las decisiones que se adopten en París, de manera que esta iniciativa pueda cobrar impulso de aquí a 2019.

Gran parte de la discusión inicial de la semana pasada trató de la distribución de los recursos entre los diez resultados en materia de políticas propuestos. Se formularon preguntas sobre las razones por las que existían grandes diferencias entre los niveles de las asignaciones y se presentaron sugerencias para modificarlas.

En primer lugar, permítanme explicar la lógica de esas asignaciones.

Se parte de la idea de que, si este Consejo de Administración considera que las diez cuestiones abordadas con esos resultados son de importancia fundamental para el mundo del trabajo y que la actividad de la OIT ha de tener un impacto grande en ellas, no podemos sino destinar una determinada masa crítica mínima a cada una de ellas. Ese mínimo lo hemos fijado en torno a los 34 millones de dólares de los Estados Unidos que hemos propuesto gastar en los resultados en materia de políticas 5 y 9 –relativos a la economía rural y la migración equitativa, respectivamente, y a los que se asigna el menor nivel de recursos–. Esos resultados son relativamente modestos, no por tener menos importancia, sino porque se refieren a esferas prioritarias relativamente nuevas o que han recobrado importancia, en las que, nos guste o no, la OIT aún tiene que desarrollar su capacidad, y eso implica un proceso orgánico gradual. Ahora bien, no creo que podamos invertir en ellos menos de lo que se ha propuesto y seguir afirmando que se trata propiamente de resultados en materia de políticas.

Se nos ha pedido –con justa razón, me parece– que expliquemos en qué esferas se prevé reducir la actividad para tratar de concentrar una masa crítica de recursos en las prioridades, en un contexto de crecimiento real cero. La respuesta es que hemos reducido los recursos asignados a algunos resultados en materia de políticas con respecto al bienio 2014-2015; ese es el caso de cinco de los resultados –en general de los que acaparan más recursos–. Teniendo en cuenta la situación en su conjunto, esas reducciones son inevitables. Ahora bien, se ha planteado si cada una de ellas es pertinente, y si no supone una desviación de las prioridades estratégicas adecuadas y una pérdida del equilibrio entre los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente.

Soy consciente de las preocupaciones expresadas en el sentido de que el programa y el presupuesto deben abordar cada uno de los cuatro objetivos estratégicos de forma proporcionada. Confío en que las modificaciones que propongo a continuación contribuyan a disipar esas preocupaciones. Pero, no cometamos el error de considerar cada resultado en materia de políticas de forma aislada, como si fueran compartimentos estancos e independientes unos de otros. Todo lo contrario, esos resultados están interrelacionados de muchas formas y la mayoría de ellos abarcan más de un objetivo estratégico, e incluso podría decirse que algunos de ellos los abarcan todos. Al mismo tiempo, se nos pide que aprovechemos las sinergias que emergen de esos resultados y

evitemos las duplicaciones. Haremos todo lo posible por diferenciar entre los resultados y asegurar la máxima coherencia y complementariedad.

En respuesta a algunas observaciones específicas que se formularon a lo largo del debate la semana pasada, presento la siguientes modificaciones a mis propuestas iniciales.

Por lo que respecta al Resultado 4 (Promoción de empresas sostenibles), propongo que se agreguen 7 millones de dólares de los Estados Unidos a la asignación prevista con el fin de mantener los compromisos contraídos por la Organización en esta esfera: 4 millones se asignarían al Indicador 4.1, relativo al entorno propicio para las empresas sostenibles, y los otros 3 restantes se distribuirían de forma equitativa entre los indicadores 4.2 y 4.3.

Además, propongo contrarrestar la reducción de la asignación destinada al Resultado 7 (Cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo), que fue objeto de observaciones por muchos de ustedes, con la restitución de una financiación adicional de 2 millones de dólares de los Estados Unidos.

Asimismo, algunos de ustedes propugnaron que no se redujera la asignación destinada al Resultado 1 (Más y mejores empleos) sobre la base de que es un resultado esencial para hacer frente a la crisis mundial de desempleo. No obstante, no encuentro justificación para ello porque, conforme a la propuesta actual, sigue siendo, con mucho, el resultado al que se destina la asignación más elevada, y porque, además, no es el único resultado que tiene por objeto contribuir a la recuperación del trabajo en todo el mundo.

Dicho esto, creo que es necesario hacer una reasignación de recursos dentro del mencionado resultado, y creo también que hay margen para ello, a fin de prestar una atención prioritaria a las competencias profesionales y a los jóvenes. Esa reasignación puede lograrse mediante un incremento importante de los recursos asignados a las metas correspondientes al Indicador 1.2, relativo al empleo y el desarrollo de las competencias profesionales para los jóvenes, y la correspondiente redistribución de los recursos de cada uno de los demás indicadores relativos al Resultado 1.

La cuestión que se plantea ahora es cómo obtener 9 millones de dólares. Mi intención es que se consigan a partir de la correspondiente reducción de la asignación destinada al Resultado 6, relativo a la formalización de la economía informal, que aun así registraría un aumento de recursos muy considerable en comparación con el bienio actual, a un nivel adecuado para encarar los próximos años tras la importante discusión sobre esta cuestión que tendrá lugar en la reunión de este año de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Les aseguro que con ello no se pretende restar importancia a esta cuestión y haremos cuanto esté en nuestra mano para obtener recursos adicionales donde sea posible para tareas afines que no sea posible atender en relación a otros resultados.

Voy a formular a continuación algunas observaciones respecto a lo que se propone en cuanto a los fondos con cargo al presupuesto regular y lo que podría hacerse mediante recursos extrapresupuestarios.

Como ya se les ha explicado, nuestras estimaciones sobre los fondos extrapresupuestarios, y la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO), se basan en nuestra experiencia en el pasado y en la información con la que contamos hoy. No obstante, no estamos ante una ciencia exacta. Además, aun cuando hacemos todo lo posible por garantizar la complementariedad máxima de las actividades con

independencia de su fuente de financiación, tenemos que reconocer que el resultado de lo que hacemos se debe a una combinación de necesidad y posibilidad, o en otras palabras, de los recursos que nuestros donantes ponen a nuestra disposición y de los fines a los que los destinan. No cabe duda de que la CSPO nos permite un grado de flexibilidad en el acceso a los recursos directos para actividades y resultados, así como para la participación tripartita, que de otro modo carecerían de la financiación adecuada, y nosotros vamos a hacer uso de esas posibilidades.

Recordarán los términos —que no voy a repetir ahora— en los que tuvo lugar el debate de ayer sobre los programas de referencia. Ustedes hicieron un claro llamamiento a que prosigan las consultas sobre estos programas, en los cuales tengo depositadas muchas esperanzas habida cuenta de su importancia estratégica para la elaboración de nuestros programas generales en el futuro.

La Oficina hará esfuerzos denodados para movilizar sus recursos, en particular, mediante métodos innovadores como la cooperación Sur—Sur y las alianzas público-privadas. Teniendo en cuenta la proporción existente entre nuestros recursos de crecimiento real cero del presupuesto ordinario y nuestros fondos extrapresupuestarios, creo que podemos y debemos tratar de incrementar estos últimos sin arriesgarnos a depender excesivamente de la financiación externa, que podría redundar en perjuicio nuestro.

La semana pasada tuvo lugar un debate minucioso y muy útil sobre el resultado propuesto para las formas inaceptables de trabajo. El hecho de que, en su mayor parte, esta discusión se celebrara en el marco de la Sección de Formulación de Políticas (POL) en vez de en la Sección de Programa, Presupuesto y Administración (PFA) del Consejo de Administración refleja que estuvo centrada prioritariamente en consideraciones de fondo — en particular, el problema de su definición—, antes que de carácter presupuestario.

Estoy convencido de que estos debates nos han ayudado a llegar a un consenso sobre el camino para seguir avanzando en la aplicación de este objetivo, y a disipar algunas inquietudes. En las deliberaciones se ha hecho patente que, aunque el término formas inaceptables de trabajo puede tener un origen reciente, se refiere a situaciones que constituyen el núcleo del mandato de la OIT sobre la justicia social, según se establece en nuestros textos constitucionales básicos de 1919 y 1944 y en la Declaración de 1998 y de 2008. Al reafirmar nuestra lealtad a estos textos, pretendemos atajar esas situaciones que, según el común acuerdo de todos los presentes —con independencia del grupo al que se pertenezca—, no deben tener cabida en el mundo del trabajo y para cuya erradicación hemos de aunar fuerzas.

Eso significa que debemos atenernos escrupulosamente a la definición propuesta, en la que se hace referencia a la vulneración de los derechos fundamentales, las condiciones que atentan contra la salud, la vida, la dignidad humana y la seguridad de los trabajadores; y al sometimiento de estos y sus familias a situaciones de pobreza. Tal como se dijo la semana pasada, «reconocemos que una situación es inaceptable en cuanto la vemos», y ese parece ser el caso. Así pues, este objetivo de política es el resultado de nuestra vocación histórica, una vocación que plantea un desafío fundamental a nuestros principios éticos, cuya aplicación estoy seguro de que todos compartimos.

El último punto concreto al que debo referirme es la asignación propuesta para la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP), cuyo monto el Grupo de los Empleadores ha solicitado incrementar. Permítanme recordarles que, hace dos años, se formuló una petición similar, a la cual respondí favorablemente. Sin embargo, en esta ocasión no veo la manera de hacerlo. Recordemos que el incremento convenido hace dos

años se justificó en razón del aumento previsto de la carga de trabajo derivada de la implementación progresiva de la iniciativa empresarial. Seguiremos examinando estas novedades y, sin duda, regresaremos a ellas en el futuro. La labor de ACT/EMP – al igual que la de ACTRAV – es fundamental para el funcionamiento de esta Organización y debe adaptarse plenamente a nuestros procedimientos de gestión interna y nuestras decisiones de financiación.

Las modificaciones concretas que he presentado aquí se establecen en el documento PFA/1/1, que estará a su disposición en la sala y en el sitio Web junto con el texto de esta declaración al final de mi intervención. Estas no implican ninguna modificación al presupuesto operativo de la OIT que figura en el texto del anexo informativo de mis propuestas.

Atendiendo a los fundamentos de lo expuesto anteriormente, y a estas modificaciones, confío en que el Consejo de Administración estará en condiciones de recomendar la adopción de mis propuestas de Programa y Presupuesto para 2016-2017, en su forma enmendada, a la Conferencia Internacional del Trabajo.

Muchas gracias por su atención.