
Respuesta del Director General

329.^a reunión del Consejo de Administración

23 de marzo de 2017

Sr. Presidente, miembros del Consejo de Administración:

Quisiera iniciar esta intervención en respuesta a la discusión sobre mis propuestas de Programa y Presupuesto que tuvo lugar la semana pasada agradeciéndoles a todos ustedes sus contribuciones.

En muchos aspectos el debate sobre esta cuestión se caracterizó por un alto grado de convergencia y consenso, que casi me atrevería a calificar de inédito. Y, de alguna manera, esto me ha facilitado la labor en la preparación de esta respuesta. Sin embargo, también se han planteado importantes inquietudes y cuestiones, respecto de las cuales es mi deber tomar nota y darles respuesta.

Permítanme empezar abordando las esferas en torno a la cuales ha habido concertación en el seno del Consejo de Administración, en mi opinión, debido a dos factores: en primer lugar, las consultas tripartitas fructuosas que hemos entablado, en particular desde los primeros debates del examen preliminar de las propuestas en la reunión del Consejo de Administración del pasado mes de noviembre; y, en segundo lugar, el hecho de que desde hace tiempo hemos convenido una orientación estratégica para la Organización a la que todos hemos contribuido y que por consiguiente goza de una aceptación general.

Así pues, la semana pasada se llegó a un consenso sobre los siguientes puntos:

- la elección de los diez resultados en materia de políticas propuestos;
- los tres resultados funcionales propuestos, y
- los cuatro ejes de política transversales, con inclusión de uno nuevo sobre la transición justa a la sostenibilidad ambiental.

Además, uno de los resultados del debate, y no el menos importante, fue el pleno acuerdo con el nivel del presupuesto propuesto, que representa una prolongación del principio de un presupuesto de crecimiento real cero por el que se lleva rigiendo la OIT desde hace muchos años, con la consiguiente reducción del nivel nominal en dólares constantes.

Esto supone que no nos vemos apremiados a realizar recortes o ahorros. Además, todos los Grupos se manifestaron firmemente a favor de otros dos componentes fundamentales de las propuestas, a saber:

- la transferencia de una parte sustancial de los recursos de las funciones administrativas a los servicios de primera línea, que permite a la Oficina ofrecer más a los mandantes tripartitos con el mismo nivel real de recursos, y
- la armonización explícita del Programa, plasmado en el marco de resultados, con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La suma de todos estos elementos hace que contemos con una plataforma de apoyo amplia e importante a favor de las propuestas de Programa y Presupuesto sometidas a la consideración del Consejo de Administración.

Con todo, también se han expresado críticas, y desearía comenzar por las de mayor trascendencia.

Hubo quien opinó que las propuestas no eran lo bastante ambiciosas, habida cuenta en particular de los importantes desafíos que afronta el mundo del trabajo, y que yo mismo señalé cuando presenté las propuestas al Consejo de Administración el lunes pasado.

Quiero dejar claro que, dentro de los límites presupuestarios que creo que hemos acordado, incumbe evidentemente a la OIT concebir y ejecutar su programa con las más altas aspiraciones. Y eso es precisamente lo que pretenden las propuestas.

Por consiguiente, tienen ante ustedes un programa que no solo permitirá a la OIT hacer más, sino también centrar su labor en las esferas de política prioritarias para el mundo del trabajo que hemos acordado; contribuir a la ejecución de la agenda para el desarrollo convenida a nivel mundial a través de la dimensión del trabajo decente; abordar las nuevas cuestiones clave de nuestra época (cambio climático, movilidad humana, cadenas mundiales de suministro); renovar y reforzar su función normativa; mejorar sus capacidades técnicas y de desarrollo de conocimientos; colaborar más con las empresas – en suma, aplicar cada uno de los seis componentes de la Visión de la OIT 2021 que figura en el Plan estratégico adoptado el pasado mes de noviembre.

Dicho esto, no queda claro en qué reside la falta de ambición que se achaca a las propuestas. Tomo nota de la preocupación expresada de que en las propuestas no se prevén disposiciones suficientes con miras a preparar a la OIT para su centenario en 2019, que coincide con el segundo año del bienio abarcado por las propuestas de Programa y Presupuesto. Sin embargo, en los tres últimos años hemos definido juntos la iniciativa relativa al futuro del trabajo, así como las otras seis iniciativas para el centenario que son el elemento central de las actividades que se llevarán a cabo para conmemorar esa ocasión histórica. Se trata de iniciativas ambiciosas. No tiene sentido volver a examinarlas aquí, pero hemos incluido propuestas que permitirán avanzar en su aplicación, principalmente en lo que respecta a la orientación del programa de investigaciones que respaldará la iniciativa relativa al futuro del trabajo.

Se ha objetado también que, aunque en mi presentación destaqué los desafíos que se plantean actualmente con respecto al tripartismo y al diálogo social, las propuestas de programa no ofrecen una respuesta a la altura de esos desafíos. En este sentido, desearía mencionar no sólo el eje de política transversal relativo al diálogo social, sino también los esfuerzos desplegados – concretamente en respuesta a las cuestiones planteadas en la discusión sobre el examen preliminar del pasado mes de noviembre – para reforzar los componentes relativos al tripartismo, el diálogo social y las relaciones laborales en todos los resultados de políticas, lo cual fue acogido favorablemente la semana pasada. Permítanme añadir, entre paréntesis, que el nivel de ambición y tripartismo viene determinado no tanto por las medidas de apoyo necesarias de la Organización como por las intenciones y acciones de ustedes los mandantes.

Como último comentario en relación con la ambición, les remito simplemente a lo que dije en mis propuestas sobre la combinación de continuidad e innovación. Perseverar en la consecución de objetivos importantes y difíciles es ya, a mi juicio, una meta muy ambiciosa.

A continuación, quisiera abordar la cuestión del enfoque y la coherencia de las propuestas de programa. Se ha planteado que su arquitectura básica traduce una falta de orientación precisa o una pérdida de coherencia. Esta reflexión no es nueva y temo que mis observaciones al respecto tampoco lo serán.

Recordemos que el Consejo de Administración ha aprobado todos y cada uno de los componentes de las propuestas a escala individual. De hecho, incluso si el Director General había propuesto un número menor de resultados en materia de políticas, el Consejo de Administración se valió de su prerrogativa y añadió nuevos resultados.

Sin embargo, considero aún más importante señalar que los distintos componentes no pueden tratarse como una simple adición matemática. Es sencillamente imposible. Por ejemplo, los resultados funcionales tienen un objetivo radicalmente opuesto al de los resultados en materia de políticas, y las iniciativas para el centenario – en gran medida a excepción de la iniciativa relativa al futuro del trabajo – forman parte integrante o engloban ciertos elementos de los resultados en materia de políticas y los ejes de política transversales. Las circunstancias cambian en función de la iniciativa dada la heterogeneidad que las caracteriza.

Sr. Presidente, miembros del Consejo de Administración,

Permítanme abordar ahora las cuestiones que se plantearon en muchas de sus intervenciones con respecto al marco de resultados.

Resulta gratificante que muchos de ustedes reconozcan los amplios esfuerzos realizados en estrecha consulta con todas las partes, a fin de propiciar mejoras acordes al compromiso adquirido por la OIT de reforzar la gestión basada en los resultados. Por otro lado, se formularon recomendaciones importantes sobre el modo de lograr avances en la materia que, en algunos puntos, convergieron con las conclusiones del informe sobre la OIT que la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) acaba de publicar, así como de recientes evaluaciones.

Cabe destacar que la Oficina considera necesario adoptar medidas con carácter inmediato y a largo plazo en respuesta a las valiosas sugerencias expresadas, y que ya hemos iniciado el proceso necesario. En ese sentido, permítanme reseñar las principales cuestiones dimanantes del debate del Consejo de Administración, en torno a las cuales deberíamos articular dichas medidas.

- En primer lugar, quisiera recalcar que los indicadores de resultados en materia de políticas identifican los cambios que se ha previsto introducir en los Estados Miembros con el apoyo de la OIT. Para que se tengan en cuenta, los resultados deben cumplir una serie de criterios para la medición del éxito y la Oficina ha de aportar una contribución reconocible.
- Se ha evocado la necesidad de reforzar los indicadores mediante el incremento del número de criterios para la medición del éxito que se ha de cumplir para tener en cuenta un resultado. En ese sentido, cabe destacar que un tercio de los indicadores propuestos exige el cumplimiento de todos los criterios para la medición del éxito, requisito que no contempla el actual Programa y Presupuesto. No obstante, dado que se desea colocar el listón más alto, estamos revisando los indicadores y los criterios para dotarlos de un carácter más riguroso y ya hemos definido ciertas estrategias a tal efecto.
- También se ha propuesto revisar los criterios de referencia y las metas. Al elaborar las propuestas, formulamos una nueva metodología para determinar el criterio de referencia de cada indicador y establecer metas razonables, con arreglo a los conocimientos que poseemos con respecto a la dinámica de las políticas a escala nacional y a los recursos disponibles. Este proceso se ha basado en gran medida en la información facilitada por las oficinas exteriores y analizada por nuestros Equipos Técnicos Globales. Estamos dispuestos a proporcionar más información sobre esta metodología o sobre cualquier criterio de referencia específico a quien así lo solicite.
- Por otro lado, se formularon preguntas relativas al notable aumento en el número de países beneficiarios propuesto. En este caso intervienen dos factores. En primer lugar, la experiencia pasada demuestra que somos capaces de alcanzar un número de metas considerablemente superior al previsto en un principio (por ejemplo, en el informe sobre la aplicación del programa de la OIT en 2014-2015 se contabilizaron 774). En segundo lugar, el trabajo realizado en el presente

bienio contribuirá sustancialmente a la consecución de metas en el próximo. Tanto es así que ya casi podrían darse por alcanzadas.

- Se ha instado a incluir referencias a la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo en todos los resultados. Si bien las normas internacionales del trabajo constituyen tanto un resultado en materia de políticas por derecho propio como un eje de política transversal, trabajaremos para incluir, cuando proceda, una referencia explícita a las normas internacionales del trabajo en los indicadores.
- Se celebró un debate bastante extenso sobre la posibilidad de realizar un seguimiento de los resultados de los ejes de política transversales. En ese sentido, hubo quien se planteó por qué no estaban sujetos a indicadores específicos. Estos ejes se han integrado en los criterios para la medición del éxito de los indicadores clave del desempeño y, si optamos por asignarles indicadores específicos o adoptar varios indicadores transversales para cada resultado, corremos el riesgo de promover un enfoque compartimentado. No obstante, seguimos supervisándolos. Al aplicar el Programa para 2016-2017, la Oficina ha puesto en marcha un sistema de "marcadores" – acordes a la metodología utilizada en todo el sistema de las Naciones Unidas – para realizar un seguimiento de los progresos alcanzados en la integración de los ejes en nuestras estrategias. En el informe sobre la aplicación del programa en 2016-2017 se incluirá información a ese respecto.
- En cuanto al eje de política transversal relativo a la igualdad de género y la no discriminación, que es un componente esencial de todas las estrategias de resultados, quisiera añadir que todos los resultados en materia de políticas incluyen al menos un criterio para la medición del éxito relacionado con el género.

Algunos de los presentes solicitaron que el marco evidenciara que los cambios en las políticas a escala nacional deberían efectuarse en consulta con los interlocutores sociales. Actualmente, estamos trabajando en el texto propuesto para atender a dicha petición.

Espero haber recogido fielmente sus reflexiones acerca del marco de resultados. El proceso interno en curso nos permitirá someter el marco de resultados propuesto inicialmente a un examen riguroso. A continuación, incluiremos el marco revisado en el Informe II, que se presentará a la Conferencia en junio para su aprobación. Huelga puntualizar que compartiremos las revisiones con los mandantes tan pronto como sea posible.

A más largo plazo, espero poder trabajar en estrecha colaboración con los mandantes para introducir mejoras adicionales en nuestro marco de gestión basada en los resultados y, sobre todo, para aprender del modo en que cada uno de ustedes afronta estos desafíos a escala nacional.

Por último, se propusieron varias ideas con respecto a la presentación de informes sobre la ejecución del programa y los resultados financieros. Quisiera recordar que, en el informe sobre la aplicación del programa, se ofrece información exhaustiva sobre los resultados obtenidos y los gastos, desglosados por resultado previsto y por fuente de financiación. En los estados financieros comprobados también se brinda una confirmación independiente de esos resultados a nivel macroeconómico. Sin embargo, cabe examinar más detenidamente la propuesta de mejorar el análisis y la presentación de informes al cierre del ejercicio económico y de proporcionar información adicional sobre la aplicación de los ejes de política transversales.

La Oficina ha estado probando nuevos enfoques a fin de mejorar la atribución de nuestra partida presupuestaria más importante —a saber, los costos de personal— a los

resultados en materia de políticas, los resultados funcionales, los resultados de los programas por país y, notablemente, los ejes de política transversales. Esta labor se mantendrá con miras a introducir un nuevo enfoque antes de que finalice el bienio. Ello permitirá mejorar la información que se proporciona sobre las actividades y sus costos para el ejercicio económico de 2018-2019.

Para concluir, desearía abordar nuevamente la cuestión primordial de los recursos y de su asignación.

Ya dije al principio de mis observaciones que detecto un consenso —y creo verdaderamente que es unánime— en torno a la aprobación del nivel presupuestario propuesto. De igual forma, ustedes también han apoyado firmemente la reasignación de recursos a las funciones técnicas y analíticas de primera línea. Se nos ha pedido que proporcionemos información sobre la ubicación y el grado de los nuevos puestos de primera línea en las regiones incluidos en mis propuestas. La distribución de los diez puestos en las regiones será la siguiente: 3 para África, 3 para Asia y el Pacífico, 2 para las Américas y 1 para los Estados árabes y Europa. Los grados se situarán en el nivel P 4.

En mis breves observaciones con respecto a las conclusiones del debate celebrado la semana pasada, tal vez recuerden que comenté que varios grupos y miembros del Consejo de Administración habían expresado su apoyo a un aumento de la asignación de recursos para cada uno de los diez resultados en materia de políticas propuestos. En cambio, nadie mostró interés alguno en reducir las asignaciones en ninguno de ellos. También se formularon peticiones de incrementar los presupuestos de varias regiones, más allá de los esfuerzos ya propuestos.

En tales circunstancias, y tras estudiar muy detenidamente las numerosas propuestas presentadas, no considero apropiado sugerir ningún cambio en la asignación de recursos que propuse inicialmente.

Hacerlo constituiría inevitablemente un acto algo arbitrario y forzosamente marginal, porque no ha habido ninguna solicitud importante y concertada para redistribuir los recursos en favor de uno o varios resultados concretos y porque, en una situación de crecimiento cero, satisfacer cualquier demanda concreta implicaría actuar en detrimento de otra.

Por estas razones, la única opción razonable es, en mi opinión, mantener las asignaciones tal como les han sido inicialmente presentadas, con la esperanza y la convicción de que lograrán la aprobación de todos ustedes.

Asimismo, quisiera asegurar a los miembros del Consejo de Administración que sus observaciones con respecto al contenido sustantivo y a la orientación de cada uno de los resultados han sido y serán estudiadas con detenimiento en la fase de ultimación del programa y presupuesto para su presentación a la Conferencia Internacional del Trabajo en junio y durante su posterior aplicación.

Más allá del presupuesto ordinario que ahora nos ocupa, hemos proporcionado al Consejo de Administración nuestras estimaciones más certeras sobre los recursos extrapresupuestarios, esto es, las contribuciones voluntarias para el próximo bienio, que han sido objeto de algunos comentarios por parte de ustedes.

Por supuesto, estas cifras son solo estimaciones, pero se basan en aprobaciones ya recibidas y en previsiones fundadas en datos empíricos. La compleja y competitiva situación de la financiación y la consiguiente perspectiva de una reducción de los recursos voluntarios son a la vez una realidad y un incentivo para que la Oficina intensifique su labor de movilización de recursos. Este planteamiento cobra particular fuerza en los ámbitos de trabajo donde los recursos extrapresupuestarios son especialmente escasos, tal y como han destacado los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores con respecto al resultado 10.

También se han solicitado más contribuciones a la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO), y quienes ya contribuyen a dicha cuenta nos han comunicado sus propias necesidades y expectativas. A estos últimos, quiero expresarles mi más sentido agradecimiento y asegurarles que las directrices y prácticas internas de la Oficina sabrán responder a esas exigencias.

Sr. Presidente:

Quisiera concluir mi respuesta al debate sobre el Programa y Presupuesto de la misma forma que inicié mi introducción a dicho debate la semana pasada, esto es, refiriéndome al exacerbado sentimiento de incertidumbre e inseguridad que impera hoy en el mundo del trabajo. En aras de una buena gestión financiera, cabe destacar que la OIT cuenta con mecanismos muy consolidados para hacer frente a la incertidumbre y ha fortalecido sus sistemas de gestión de los riesgos. Ello se refleja en el registro de riesgos contenido en mis propuestas. Sin embargo, esos sistemas, por su naturaleza misma, deben evolucionar y adaptarse a las circunstancias emergentes. La Oficina, por supuesto, informará al Consejo de Administración si surge cualquier necesidad, a fin de asegurar la metódica aplicación del Programa y Presupuesto.

No obstante, de manera más general, no debemos perder de vista que este Consejo de Administración solo podrá cumplir su responsabilidad de proporcionar una respuesta concreta y creíble a los pueblos de todo el mundo, que nos exigen más y mejores esfuerzos, a través de su capacidad de reunirse y acordar un programa y presupuesto que promueva el trabajo decente y la justicia social, con el compromiso de aplicarlo conforme al verdadero espíritu del tripartismo.

Por tanto, teniendo en cuenta mi sugerencia con respecto al marco de resultados, encomiendo las propuestas de Programa y Presupuesto para 2018-2019 al Consejo de Administración para que las someta a la aprobación de la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión de 2017.

Muchas gracias.