



Consejo de Administración

317.ª reunión, Ginebra, 6-28 de marzo de 2013

GB.317/POL/6

Sección de Formulación de Políticas
Segmento de Cooperación Técnica

POL

Fecha: 29 de enero de 2013

Original: inglés

SEXTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Enfoques de cooperación técnica y desarrollo de la capacidad de los mandantes

Finalidad del documento

El presente documento: a) informa sobre los resultados del inventario de los enfoques de cooperación técnica, incluido el desarrollo de la capacidad de los mandantes; y b) formula propuestas para dotar a la estrategia de cooperación técnica vigente de un enfoque más programático respecto del desarrollo de la capacidad a través de la cooperación técnica.

El presente documento tiene por objeto contribuir al examen de la ejecución de las actividades de cooperación técnica en curso y a una posible revisión posterior de la estrategia de cooperación técnica.

El Consejo de Administración solicita a la Oficina que, en su 322.ª reunión (noviembre de 2014), presente un documento que contenga una estrategia de cooperación técnica revisada en la que el desarrollo de la capacidad sea una esfera prioritaria (véase el proyecto de decisión que figura en el párrafo 17).

Objetivo estratégico pertinente: Utilización eficaz y eficiente de los recursos de la OIT.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: La Oficina revisará la estrategia de cooperación técnica en noviembre de 2014.

Unidad autora: Departamento de Asociaciones y Cooperación para el Desarrollo (PARDEV).

Documentos conexos: GB.306/TC/1, GB.309/TC/1, GB.310/TC/1, GB.312/POL/9.

I. Antecedentes

1. El desarrollo de la capacidad es un elemento central para alcanzar los objetivos de la OIT definidos en el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015, las estrategias propuestas para los 19 resultados, los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) y su programa de cooperación técnica. El Consejo de Administración (en particular durante sus 309.^a, 310.^a y 312.^a reuniones)¹ ha destacado distintas posibilidades de mejorar el enfoque de la OIT respecto del desarrollo de la capacidad de la OIT y ha recalcado la necesidad de adoptar medidas integrales y basadas en resultados para el desarrollo de la capacidad de los mandantes tripartitos.
2. El desarrollo de la capacidad se ha definido como un «proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo»². Es necesario distinguir entre capacidades técnicas y funcionales (desarrollo de los recursos humanos), capacidad organizativa (procedimientos, herramientas y mecanismos internos) y capacidad institucional (participación de los mandantes en el diálogo social y la gobernanza tripartita del mercado de trabajo). Los métodos de desarrollo de la capacidad incluyen la capacitación, el intercambio de conocimientos, la investigación, el aprendizaje a través de la experiencia, los servicios de orientación y tutoría y la exposición.
3. Durante la última discusión, se solicitó a la Oficina que informara sobre los resultados del inventario de los enfoques de cooperación técnica, en los que el desarrollo de la capacidad era una esfera prioritaria, y que formulara propuestas para dotar a la estrategia de cooperación técnica vigente de un enfoque más programático respecto de la cooperación técnica y el desarrollo de la capacidad.
4. El desarrollo de la capacidad es un denominador común de los proyectos y los programas de cooperación técnica de la OIT. En consecuencia, el presente documento examina el desarrollo de la capacidad de los mandantes desde una perspectiva más amplia, la de la cooperación técnica de la OIT y los PTDP, y destaca el papel del Centro Internacional de Formación de la OIT de Turín (Centro de Turín), el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT-CINTERFOR), la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) en el desarrollo de la capacidad de los mandantes. Contiene buenas prácticas y desafíos con respecto a la participación de los mandantes en la cooperación técnica, y el desarrollo de su capacidad en particular. El documento se complementa con una serie de propuestas para mejorar la respuesta de la OIT.

¹ Véanse los documentos GB.309/TC/1, GB.310/TC/1 y GB.312/POL/9.

² Documento GB.309/TC/1, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Capacity development: A UNDP primer* (Nueva York, 2009).

II. Conclusiones

1. Desarrollo de la capacidad en la cooperación técnica de la OIT y participación de los mandantes

5. Durante el período 2008-2012, las contribuciones voluntarias³ representaron alrededor del 43 por ciento de los recursos totales disponibles de la OIT, y son indispensables para alcanzar los resultados en materia de trabajo decente, en particular a través de PTDP y de la cooperación técnica.
6. Desde noviembre de 2011, unos 20 nuevos PTDP están en curso de ejecución. Tomando una muestra de 12 PTDP⁴, en todos ellos hay productos o resultados claros relacionados con el desarrollo de la capacidad de los mandantes. En su conjunto, los PTDP se benefician de la mayor participación de los mandantes en su formulación, aplicación, seguimiento y evaluación. Podría aprovecharse mejor la estructura tripartita de la OIT para incorporar eficazmente los PTDP y su marco de seguimiento y evaluación a las políticas nacionales y a los sistemas de evaluación correspondientes⁵. Para ello es preciso intensificar, en colaboración con los mandantes y en su beneficio, iniciativas de desarrollo de la capacidad impulsadas por la demanda, a fin de contar con unos interlocutores sociales fuertes, independientes y representativos.
7. El Centro de Turín propone programas a los mandantes destinados a mejorar sus conocimientos y competencias con miras a fortalecer su desempeño en tanto que encargados de la elaboración de políticas, gestores, expertos y formadores. Durante el bienio 2011-2012, aproximadamente 22 800 participantes tomaron parte en las actividades del Centro, incluidos unos 1 900 representantes de los empleadores, unos 3 200 representantes de los trabajadores, unos 2 000 participantes procedentes de distintos ministerios de Trabajo y unos 6 500 participantes procedentes de otras estructuras gubernamentales. La participación de los mandantes se concentra principalmente en los siguientes ámbitos: aplicación de los componentes relacionados con el desarrollo de los recursos humanos en el marco de los PTDP, cursos sobre administración del trabajo y cursos dirigidos específicamente a empleadores y a trabajadores o actividades internacionales tripartitas de intercambio de conocimientos.
8. A continuación se presentan algunas de las lecciones extraídas de las evaluaciones de impacto o de las encuestas ex post sobre las actividades del Centro de Turín:
 - a) la formación, el aprendizaje y el desarrollo de los recursos humanos es un componente fundamental de toda estrategia de desarrollo de la capacidad. Como tal, desde las primeras fases habría que identificar esta dimensión y asignar los recursos correspondientes en las estrategias de proyecto y programa de la OIT;
 - b) la mayoría de actividades de formación aportaron verdaderos cambios en el desempeño individual e institucional. En particular, las actividades de aprendizaje

³ Actividades de cooperación técnica con cargo a fuentes extrapresupuestarias, Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO) y gastos de apoyo al programa (PSC).

⁴ Albania, Argentina, Costa Rica, Guyana, Indonesia, Jordania, Lesotho, la República de Moldova, Níger, el Senegal, Ucrania y Viet Nam.

⁵ OIT: *A meta analysis of lessons learned and good practices arising from nine Decent Work Country Programme evaluations* (Ginebra, 2011).

colaborativo y de intercambio de conocimientos son las que parecen arrojar mejores resultados en términos de eficacia en función de los costos;

- c) la sostenibilidad de los resultados depende de: la coherencia y la continuidad de una estrategia de formación y sus vínculos efectivos con otras dimensiones del desarrollo de políticas y de la capacidad; la adecuación de dicha estrategia a las necesidades y las demandas de los mandantes tanto en lo que respecta al contenido como de metodología; la responsabilización institucional y el compromiso de las organizaciones receptoras.

9. El desarrollo de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es una función clave de ACT/EMP y ACTRAV respectivamente. Ambas oficinas insisten en que la capacidad de los interlocutores sociales para atender las necesidades de sus miembros es un requisito previo para llevar a la práctica el programa de trabajo decente. Esto obliga a poner en marcha actividades de desarrollo de la capacidad que respondan a la demanda y se adapten a cada contexto.

10. El enfoque de ACT/EMP respecto del desarrollo de la capacidad de las organizaciones de empleadores se centra en aumentar la eficacia de sus prácticas y estructuras de gestión y gobernanza y mejorar su capacidad de análisis del entorno empresarial, promover soluciones que tengan un impacto en la actividad empresarial y participar eficazmente en el debate en materia de política nacional, así como prestar servicios que respondan a la demanda.

11. El enfoque de ACTRAV respecto del desarrollo de la capacidad de las organizaciones de trabajadores se orienta en particular a mejorar sus capacidades en materia de investigación y análisis, a fin de que puedan participar en un diálogo social constructivo; desarrollar estructuras que permitan a los trabajadores organizarse y hacer valer sus derechos; y mejorar su capacidad para participar de manera eficaz en la labor de la OIT y beneficiarse de ella (por ejemplo, en lo que respecta a la aplicación de convenios y PTDP).

2. Examen de los enfoques relativos a la cooperación técnica, incluido el desarrollo de la capacidad

12. En noviembre de 2011, la Oficina informó sobre los enfoques relativos al desarrollo de la capacidad en la cooperación técnica⁶ basados en los modelos de intervención de los programas de cooperación técnica de la OIT⁷. A principios de 2012, la Oficina finalizó un análisis exhaustivo de 28 modelos de intervención sobre los que tenía que informar al Consejo de Administración. A continuación se presentan las conclusiones del examen:

- a) vínculos — todos los modelos de intervención muestran un vínculo con al menos uno de los 19 resultados de la OIT. No obstante, los vínculos entre las intervenciones o entre las intervenciones y otras tareas de carácter técnico no siempre son evidentes. Esto podría indicar que no se han examinado a fondo las oportunidades para adoptar enfoques más programáticos, conjuntos y eficaces en función de los costos;

⁶ Documento GB.312/POL/9, anexo.

⁷ La serie de modelos de intervención de cooperación técnica es un inventario de los enfoques utilizados en los programas de cooperación técnica de la OIT. En los modelos se presenta la lógica subyacente al enfoque, dónde se ha utilizado, qué herramientas ha producido, cuáles son los éxitos y desafíos reseñables y la visión para el futuro. Hasta la fecha, se han preparado 33 modelos de intervención. En el documento GB.317/POL/6/REF se enumeran los 28 modelos de intervención examinados.

- b) normas internacionales del trabajo y cuestiones transversales — aproximadamente, solo la mitad de los modelos de intervención examinados mencionan explícitamente los convenios o recomendaciones internacionales del trabajo. Del mismo modo, las cuestiones transversales (como la igualdad de género y el tripartismo) no se abordan en muchos modelos pese a que algunos incluyen indicadores para la medición de resultados en materia de tripartismo y consideran las consultas tripartitas como un factor que propicia la elaboración de políticas y el cumplimiento de la legislación y que fomenta asimismo la responsabilización a nivel nacional;
- c) cadena de resultados — se observan variaciones en lo que respecta a cómo se articula, en la cadena de resultados, una secuencia lógica asociada a una intervención. Por lo general, la utilización sistemática de los niveles relativos a los resultados y de los indicadores de desempeño asociados es débil;
- d) desarrollo de la capacidad — se están elaborando enfoques innovadores para promover la sostenibilidad y la reproducción de resultados. Estos enfoques trascienden los métodos tradicionales de elaboración de materiales de formación y la organización de talleres e incluyen la capacitación de formadores, programas de certificación, el desarrollo de una red de expertos y formadores y el desarrollo de la capacidad institucional. El desarrollo de la capacidad es un ámbito en el que se han compartido y adaptado herramientas entre distintas intervenciones de la OIT. Se llegó a la conclusión de que basarse en las estructuras de apoyo existentes y promover grupos consultivos nacionales era una manera eficaz de influir en el desarrollo de la capacidad. Asimismo, se observó que la cooperación Sur-Sur, el aprendizaje entre pares y los acuerdos de hermanamiento en forma de visitas de estudio, experiencias de intercambio de conocimientos y servicios de asesoramiento contribuían al desarrollo de la capacidad, pese a que sus resultados concretos no siempre estaban claros.

Recuadro 1
Aumento de la participación de los interlocutores sociales
en la lucha contra el trabajo infantil

Durante el bienio 2010–2011, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) se esforzó por promover la participación de los interlocutores sociales en el establecimiento de políticas relativas al trabajo infantil y actividades con plazos delimitados, como se refleja en el porcentaje del gasto total, que aumentó fruto de esta iniciativa. De los 53 países que, con la ayuda del programa IPEC, adoptaron o aplicaron políticas, programas o planes de acción o aplicaron medidas para erradicar las peores formas de trabajo infantil, en 33 de ellos las medidas incluyeron la elaboración de actuaciones o políticas o su aplicación por parte de sindicatos u organizaciones de empleadores o la participación activa de éstos durante el proceso de elaboración tripartito.

Algunos ejemplos de actuación de los interlocutores sociales de resultados de las actividades de desarrollo de la capacidad impulsadas por el programa IPEC son:

En Comoras, la Organización de Empleadores de Comoras elaboró y adoptó una carta sobre responsabilidad social de las empresas en materia de trabajo infantil que prohibía a sus miembros contratar a niños de edades inferiores a la edad mínima legal para el empleo.

En el Ecuador, la Cámara de Agricultura y la Asociación de Productores y Exportadores de Flores elaboraron unos indicadores de desempeño referidos al trabajo infantil y acordaron incorporarlos a sus modelos empresariales.

En Marruecos, se facultó a los interlocutores sociales para que trabajaran de manera efectiva con el Gobierno a fin de actualizar la lista de trabajos peligrosos prohibidos para menores de 18 años.

Fuente: www.ilo.org/ipec.

Recuadro 2
Capacidad de los mandantes para llegar a las pequeñas y medianas empresas

El programa Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (PECR) tiene por objeto mejorar la productividad de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y fomentar al mismo tiempo el respeto por los derechos de los trabajadores. El programa PECR combina cursos modulares presenciales con asesoramiento in situ y aprendizaje en el empleo: las breves sesiones de formación para trabajadores y directivos van seguidas de visitas de consultoría que dan respuesta a las necesidades de empresas individuales.

La OIT ayuda a gobiernos, empleadores y sindicatos de economías emergentes de África, Asia y América Latina para que ofrezcan programas de formación a las PYME. Entre 2009 y 2012, la OIT ha desarrollado la capacidad de cuatro instituciones gubernamentales (por ejemplo, el Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia), nueve organizaciones de empleadores (por ejemplo la Cámara de Comercio e Industria de Viet Nam) y cuatro centros de formación privados (por ejemplo, el Southern African Wildlife College, en Sudáfrica). Estas instituciones han proporcionado formación a 233 PYME (14 por ciento de ellas, propiedad de mujeres), lo que representa a más de 46 000 trabajadores, y han llevado a cabo más de 500 visitas de consultoría. Más de 1 700 directivos y trabajadores han participado conjuntamente en cursos presenciales (el 65 por ciento eran directivos y el 35 por ciento, trabajadores; el 33 por ciento eran mujeres y el 67 por ciento, hombres).

Las conclusiones a nivel de resultados muestran que más del 50 por ciento de las empresas participantes señalaron que la formación había redundado en un ahorro en materia de costos (de 300 dólares de los Estados Unidos a 15 000 dólares de los Estados Unidos en un período de 2 a 3 meses), que el 80 por ciento señalaron que se habían reducido las deficiencias (un descenso medio del 10 por ciento), que el 42 por ciento informaron de una reducción en el consumo de energía (un descenso del 2 por ciento en kWh por unidad de producción) y que el nivel global de absentismo en la empresa se redujo en un 3,6 por ciento.

Si desea más información, véase <http://www.ilo.org/empent/Projects/score/lang--en/index.htm>.

3. Los desafíos en materia de participación de los mandantes en la cooperación técnica y el desarrollo de la capacidad

- 13.** Entre los desafíos que se han identificado figura la fragmentación de los movimientos de trabajo en varios países, hecho que puede limitar el alcance del proyecto. Asimismo, pueden darse divergencias en términos de mandatos y estrategias entre los interlocutores sociales y la estrategia del proyecto. En otros casos, no se considera que los interlocutores sociales y sus instituciones de formación sean una fuente adecuada de conocimientos especializados ni una entidad apropiada para ejecutar el programa.
- 14.** A fin de que el desarrollo de la capacidad responda a la demanda y se base en los resultados, es necesario realizar una evaluación de la capacidad al principio de la intervención y durante las etapas de seguimiento y evaluación. Este aspecto debe reforzarse en la elaboración del programa de la OIT, en particular intensificando la participación en la fase de elaboración del proyecto del grupo al que se dirige el desarrollo de la capacidad, incluidos los mandantes. Puede haber otros obstáculos, como el plazo del proyecto o las competencias parciales entre el personal de la OIT en materia de evaluación y desarrollo de la capacidad ⁸, así como en el diseño de un proyecto basado en los resultados.
- 15.** Convendría examinar de manera más detallada las posibilidades de adoptar unos enfoques más programáticos y estratégicos respecto del desarrollo de la capacidad de los mandantes que abarquen los 19 resultados estratégicos, en el marco de los PTDP y que sean aplicables

⁸ PARDEV ha publicado dos guías prácticas sobre evaluación de la capacidad y desarrollo de la capacidad.

a todos los proyectos y programas mundiales de cooperación técnica. Asimismo, el desarrollo de la capacidad a nivel bipartito y tripartito sobre cuestiones relacionadas con el empleo carece de una estrategia integral. En este sentido, podrían obtenerse beneficios en términos de eficacia y rentabilidad con el apoyo de ACT/EMP, ACTRAV y el Centro de Turín, por ejemplo mediante un programa conjunto que abarcara a toda la Oficina (véase el párrafo 16, *d*)).

III. Recomendaciones

16. Las recomendaciones siguientes, en las que se propone un enfoque más programático del desarrollo de la capacidad a través de la cooperación técnica, podrán tenerse en cuenta en los exámenes de la reforma en curso relacionados con la prestación de actividades de cooperación técnica y las alianzas para la financiación así como, en última instancia, en la revisión de la estrategia de cooperación técnica de la OIT:

- a) mejorar la capacitación de los mandantes de la OIT a fin de que aumente su participación efectiva en la elaboración, aplicación, gobernanza y evaluación de los PTDP, los proyectos y programas de cooperación técnica de la OIT y en el marco más amplio de las Naciones Unidas (por ejemplo en programas conjuntos como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo). El Centro de Turín, OIT-CINTERFOR, ACT/EMP, ACTRAV, PARDEV y otras unidades deberían ofrecer, de manera conjunta y recurrente, actividades de creación de capacidad en ámbitos como la gestión basada en los resultados, la gestión del ciclo del proyecto y la movilización de recursos. Esta medida también reforzaría la capacidad organizativa de los mandantes para cumplir con sus propios programas y mandatos;
- b) mejorar la armonización y la coordinación entre las actividades de cooperación técnica puede redundar positivamente en la eficacia y la rentabilidad de la cooperación técnica para la creación de capacidad de los mandantes. A nivel nacional, este podría lograrse, por ejemplo, estableciendo sistemáticamente comités directivos nacionales sobre trabajo decente compuestos por mandantes tripartitos de la OIT y otros colaboradores en tareas de desarrollo pertinentes, que supervisarían los PDTP y los proyectos y las actividades de la OIT en el país;
- c) fortalecer el papel del Centro de Turín mejorando los enfoques de la Oficina respecto del desarrollo de la capacidad basados en los resultados, en particular en términos de métodos y técnicas de aprendizaje. Por ejemplo, podría alentarse al personal de la OIT que interviene en actividades de desarrollo de la capacidad junto con mandantes o en actividades dirigidas a ellos a participar en programas de formación sobre métodos y técnicas de aprendizaje. Asimismo, los mandantes podrían beneficiarse más de estos programas, en función de la demanda;
- d) explorar la posibilidad de elaborar un programa sobre desarrollo de la capacidad para los mandantes que abarque a toda la Oficina y que tenga en cuenta las demandas y las competencias de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Este programa debería estar en consonancia con el Marco de Políticas y Estrategias 2010-2015, las estrategias propuestas para los 19 resultados, las esferas de importancia decisiva propuestas, los PTDP y la estrategia y las actividades de cooperación técnica, y contar con el apoyo de ACT/EMP, ACTRAV, el Centro de Turín, OIT-CINTERFOR y otras estructuras pertinentes de la OIT tanto en la Sede como en las oficinas exteriores.

Proyecto de decisión

17. *El Consejo de Administración solicita a la Oficina que, en su 322.^a reunión (noviembre de 2014), presente un documento que contenga una estrategia de cooperación técnica revisada en la que el desarrollo de la capacidad sea una esfera prioritaria.*