



## TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Cooperación técnica – Mecanismo para la asignación de los recursos (TC-RAM)****A. Introducción**

1. La OIT creó el mecanismo de asignación de recursos para la cooperación técnica (TC-RAM) en 2001 con objeto de asignar fondos de conformidad con lo dispuesto en el marco de la formulación estratégica del presupuesto. El presente informe responde a la solicitud formulada por la Comisión de Cooperación Técnica en su reunión de noviembre de 2003 para que se le proporcionaran mayores informaciones sobre este proceso. En la sección que viene a continuación se explican brevemente la razón por la que se introdujo este procedimiento y sus objetivos. A continuación se hace un recuento de lo ocurrido durante su aplicación, las lecciones aprendidas durante la misma y las modificaciones introducidas como resultado de esa experiencia. En la tercera sección se exponen las conclusiones de una encuesta y examen realizados por un consultor externo independiente. El informe concluye dando algunas indicaciones sobre el curso a seguir.

**B. El enfoque – Razón de ser y objetivos**

2. El factor que impulsó la adopción de este nuevo enfoque fue la aplicación de la planificación estratégica en toda la OIT, al igual que una firme solicitud de los donantes para que la Oficina dispusiera de las herramientas necesarias para evaluar las propuestas y establecer las prioridades para asignar recursos extrapresupuestarios a las actividades de cooperación técnica.
3. De manera más concreta, este proceso se creó para:
  - a) velar por que todas las actividades de cooperación técnica estén en conformidad con las prioridades de la OIT, de los mandantes y de los donantes;
  - b) proporcionar un mecanismo para toda la OIT que reemplace los sistemas individuales para financiar las actividades de cooperación técnica;
  - c) permitir que la OIT pueda actuar de manera más proactiva al comunicarse y concertar compromisos con los donantes por medio de un método más transparente y formal para asignar recursos a las actividades de cooperación técnica;

- d) respaldar procedimientos de formulación de programas y de planificación estratégicos y basados en los resultados, y los enfoques integrados para la cooperación en materia de desarrollo; y
- e) proporcionar un mecanismo para incrementar la responsabilización de los donantes y de la OIT respecto de las actividades de cooperación técnica, sobre la base de documentos de mejor calidad.

## C. Las rondas iniciales del TC-RAM

4. Para tener una idea general de este ejercicio, cabe señalar que los fondos asignados mediante el proceso del TC-RAM representan el 15 por ciento de los recursos anuales asignados procedentes de todos los donantes.
5. La primera ronda del TC-RAM se inició en septiembre de 2001 para programar fondos disponibles a partir de 2002 procedentes de los Países Bajos y del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, que son los únicos donantes que participan hasta el momento en el TC-RAM.
6. El primer ejercicio fue objeto de un examen interno, y de un examen por parte de un consultor externo. Dentro de la Organización había una gran insatisfacción. Se estimaba que el formulario utilizado para presentar propuestas no era suficientemente específico; las funciones de selección y de establecimiento de prioridades de los sectores técnicos se llevaban a cabo de manera desigual; no había directrices ni se prestaba asistencia a todo lo largo del proceso; y la mayoría de las 59 propuestas procedían de la sede.
7. Los donantes multilaterales que proporcionaron los fondos asignados a la primera ronda del TC-RAM también criticaron la falta de un sistema riguroso de evaluación. Asimismo, estimaban que no estaba claro de qué manera se seleccionaban a los grupos de pobres y de qué manera se medirían las repercusiones que tendrían los programas en sus vidas. También se señalaron la falta de integración entre los Sectores y entre el terreno y la sede, así como la falta de vínculos con un entorno de políticas más amplio.
8. Estaba claro que hacían falta más transparencia, directrices y asistencia a todo lo largo del proceso, una mayor participación del terreno y un sistema de evaluación más riguroso.
9. A partir de las experiencias adquiridas en la primera ronda, en la segunda ronda se elaboraron y aplicaron nuevos procedimientos para asignar los fondos disponibles en virtud del marco de asociación OIT/DFID para 2004-2005.
10. El DFID deseaba que las propuestas: *a)* se centrasen en la pobreza, *b)* fueran estratégicas, y *c)* se basasen en la demanda. Se invitó a las unidades técnicas de la sede a que prepararan «notas conceptuales» en las que describieran ideas de proyectos en sus respectivos ámbitos de competencia. Los distintos Sectores prepararon 23 notas conceptuales que fueron examinadas por ACTRAV, ACT/EMP, PROGRAM, INTEGRATION, GENDER, DCOMM y TURIN. Sobre la base de sus comentarios y teniendo en cuenta los criterios del DFID, el Equipo de Dirección de la OIT decidió centrar el desarrollo de los programas de esta ronda del TC-RAM en dos temas: i) economía informal, empleo y pobreza, y ii) tráfico ilegal, grupos vulnerables y pobreza. Se pidió a INTEGRATION que preparara una nota general sobre el primer tema y al Sector de Empleo, una nota sobre el segundo tema. De conformidad con los enfoques descritos en esas notas, se pidió a los directores regionales que organizaran la elaboración de esquemas preliminares de proyectos (SPROUTS) para los países de sus regiones. Se prepararon 14 esquemas preliminares, por un valor de 18 millones de dólares, que fueron presentados a ACTRAV, ACT/EMP,

INTEGRATION, PROGRAM, GENDER y TURIN para que formularan comentarios. Teniendo en cuenta estos comentarios, un grupo de examen independiente que incluía funcionarios de la OIT, seleccionados por su competencia personal sobre cuestiones de cooperación técnica, evaluó las propuestas e hizo recomendaciones para su aprobación final.

11. CODEV asumió funciones de secretaría y proporcionó apoyo en todas las fases de este proceso. Se prepararon los modelos para las notas conceptuales y para los esquemas de proyectos (SPROUTS), así como las directrices correspondientes. A fin de garantizar la transparencia, todo este proceso fue documentado y divulgado en Intranet.
12. El ejercicio y los procedimientos del TC-RAM adoptados para la asignación de fondos pusieron de manifiesto que:
  - a) la transparencia y la participación en el proceso habían aumentado. Esto se debía a la organización previa del proceso, a la divulgación de documentos y de decisiones y al hecho de dar plazos más largos para completar las diferentes fases del proceso;
  - b) el proceso dio lugar a un modelo para un sistema de evaluación de los proyectos que incluía exámenes entre colegas de todos los recursos extrapresupuestarios;
  - c) el proceso sirvió como catalítico para promover la colaboración, el intercambio de información y la formulación conjunta de programas en toda la Oficina;
  - d) la calidad de las propuestas fue superior a la de las propuestas de la ronda anterior del TC-RAM;
  - e) el procedimiento de examen funcionó bien y se consideró que era un componente muy útil del proceso porque reforzaba el enfoque basado en la participación y garantizaba que se incluyeran en los proyectos los objetivos comunes de política;
  - f) esta ronda del TC-RAM, sin embargo, demostró una vez más que sigue siendo difícil establecer prioridades.

## D. La ronda actual del TC-RAM

13. Para 2004-2005, en el marco de asociación OIT/Países Bajos, el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos indicó que el nivel de los recursos ascendía a 23 millones de euros.
14. Se llegó a un acuerdo con el donante para seguir centrando el programa de asociación para 2002-2003 en los mismos temas. Sin embargo, para esta ronda, el donante pidió a la Oficina que se centrara mucho en la educación, lo cual requirió hacer ajustes en las propuestas y en los niveles de recursos asignados a cada tema. Los cinco temas para 2004-2005 son:
  - a) promoción de la Declaración (objetivo operativo 1a de la OIT);
  - b) erradicación del trabajo infantil (objetivo operativo 1b de la OIT);
  - c) creación de empleo (objetivos operativo 2b y 2c de la OIT);
  - d) seguridad social (objetivo operativo 3b de la OIT);
  - e) igualdad de género (objetivo de política común de la OIT).

15. A partir de la experiencia adquirida en la última ronda con el DFID, se han introducido nuevas mejoras. El modelo de los esquemas preliminares (SPROUTS), así como las directrices respectivas, fue revisado y mejorado. Cinco coordinadores de temas, nombrados por los Directores Ejecutivos y por la Directora de la Oficina para la Igualdad de Género han preparado notas conceptuales. Se les pidió que se basaran en la experiencia adquirida en las distintas unidades técnicas y que colaboraran estrechamente con ACTRAV, ACT/EMP, INTEGRATION, PROGRAM y GENDER durante el proceso de redacción. Las notas conceptuales fueron enviadas al Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos para examen y han sido aprobadas. A finales de febrero se someterán para aprobación las propuestas de proyecto preparadas por las regiones a partir de las notas conceptuales. Cabe señalar que los comentarios de los programas transversales sobre los esquemas preliminares (SPROUTS) originales preparados por las oficinas exteriores fueron comunicados a estas últimas para que tuvieran la oportunidad de revisarlos a la luz de esos comentarios, es decir, antes de presentarlos a un grupo de examen independiente.

## E. Examen externo del proceso

16. Como se señaló anteriormente, las rondas iniciales del TC-RAM ya habían sido objeto de exámenes internos y externos. Se pidió otro examen externo a fin de preparar el presente documento. El examen se centró principalmente en los objetivos del TC-RAM.
17. Además de un examen documental, el consultor externo obtuvo información de las oficinas exteriores y de los sectores técnicos, las unidades transectoriales, ACTRAV y ACT/EMP en la sede, a través de un número reducido de entrevistas y cuestionarios. Debido a que la muestra no era representativa de la OIT y a que el número de personas que respondieron era muy reducido, las conclusiones elaboradas sólo debían considerarse a título ilustrativo. Había diferencias de opinión y de percepción, sobre todo entre las unidades de las oficinas exteriores y las de la sede. Sin embargo, había unanimidad en considerar que el TC-RAM era una herramienta de programación superior a otras y que había que mantenerla modificando sus modalidades. A continuación figuran las principales conclusiones:
- a) Coherencia con las prioridades de la OIT y de los donantes: el TC-RAM ha contribuido a dar más coherencia y una mayor importancia estratégica a la asignación de recursos extrapresupuestarios. Esto es lo que opina el personal regional y algunos miembros, aunque no todos, del personal de la sede.
  - b) Mecanismo alternativo: no cabe duda de que, con las mejoras introducidas en el proceso y en la aplicación del TC-RAM, el mecanismo proporciona una útil alternativa a los acuerdos caso por caso. Por esta razón, la Oficina puede alentar a otros donantes para que utilicen el mecanismo.
  - c) Respaldo a la formulación de programas de la OIT: en general, el enfoque del TC-RAM ha permitido introducir nuevas formas de trabajar en la OIT. Ahora bien, el TC-RAM no es el único motor de estos cambios, aunque actualmente estos nuevos métodos de trabajo sirven de base para la asignación de recursos extrapresupuestarios. Se están promoviendo sistemáticamente la labor intersectorial y los métodos de trabajo integrados en toda la OIT. Si bien el TC-RAM alienta activamente la labor integrada y entre múltiples unidades, al mismo tiempo también puede desalentar este proceso. Esto puede deberse a dos razones: en primer lugar, la labor integrada requiere tiempo y a menudo los plazos establecidos por el TC-RAM no contribuyen a desarrollar y negociar el establecimiento de asociaciones y, en segundo lugar, el TC-RAM es esencialmente un proceso competitivo, que desalienta la participación. Sin embargo, el sistema de evaluación sí exige explícitamente como criterio para

aprobar los proyectos, la celebración de consultas y de negociaciones entre la sede y las oficinas exteriores.

- d) Diálogo entre las oficinas exteriores y la sede: el proceso del TC-RAM requiere la presentación de notas conceptuales escritas por la sede y propuestas de las oficinas exteriores. En comparación con rondas anteriores, hay más propuestas integradas de las oficinas exteriores. Sin embargo, aún es motivo de preocupación la calidad del diálogo entre las oficinas exteriores y la sede/los Sectores.
- e) La Oficina de Actividades para los Empleadores y la Oficina de Actividades para los Trabajadores: ACTRAV y ACT/EMP recalcan su apoyo fundamental al proceso. Sin embargo, se tiene la impresión de que los criterios de los donantes excluyen lo que se conoce como proyectos básicos tradicionales de la OIT para reforzar la capacidad de los mandantes. Si bien se trata de actividades básicas, el TC-RAM exige una justificación del vínculo entre la mejora de la capacidad de los mandantes y los resultados (para la gente pobre).
- f) Calidad: el proceso del TC-RAM ha mejorado la coherencia y la calidad de la documentación sobre los proyectos, pero aún es necesario y posible hacer más mejoras.
- g) Responsabilización: el vínculo entre el TC-RAM como mecanismo de aprobación, supervisión y evaluación aún no ha quedado establecido. La responsabilización no sólo requiere un proceso transparente de aprobación, sino también procedimientos de supervisión y presentación de informes y un sistema de evaluación que defina el proceso de aprobación. Es fundamental aprender a responder mejor a los requisitos de los donantes para centrarse en la reducción de la pobreza y lograr efectos concretos en ese campo.

## F. Conclusiones

18. El TC-RAM asigna tan sólo una parte de los recursos totales recibidos para las actividades de cooperación técnica en la OIT. Responde a una solicitud formal de dos importantes donantes para mejorar el sistema de gobernanza de la Oficina. Ahora bien, también es una oportunidad para mejorar la calidad global y la visibilidad de las actividades de cooperación técnica de la OIT.
19. Como cualquier otro sistema nuevo plantea problemas iniciales y está en una fase de aprendizaje que requiere hacer los ajustes y correcciones necesarios. El examen externo no tenía por objeto hacer un ejercicio exhaustivo de evaluación, ya que este proceso se empezó a aplicar desde hace relativamente poco tiempo, y sería prematuro hacer una evaluación de ese tipo. Los resultados del examen y de la encuesta dan una idea de la variedad y la complejidad de las cuestiones de que se trata y han demostrado claramente que las percepciones, las expectativas, la comprensión e interpretación del funcionamiento del proceso del TC-RAM varían mucho dentro de la Organización. Esto pone de manifiesto la necesidad de que la Oficina siga muy de cerca este ejercicio y de que, en el momento oportuno, proceda a una evaluación exhaustiva de este proceso.
20. Entre tanto, se introducirán medidas para mejorar el TC-RAM, es decir, sus procedimientos y su contenido sustantivo.

Ginebra, 17 de febrero de 2004.

*Presentado para información y observaciones.*