

Mejora del impacto de las normas internacionales del trabajo mediante la cooperación técnica

– una guía práctica

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2008

Primera edición 2008

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Mejora del impacto de las normas internacionales del trabajo mediante la cooperación técnica : un guía práctica / Organización Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. – Ginebra: OIT, 2008

60 p.

ISBN 978-92-2-321704-4 (impreso)

ISBN 978-92-2-321705-1 (web pdf)

Publicado también en francés: *Amélioration de l'impact des normes internationales du travail par l'intermédiaire de la coopération technique : guide pratique* (ISBN 978-92-2-221704-5), Ginebra, 2008, y en inglés: *Improving the impact of international labour standards through technical cooperation : a practice guide* (ISBN 978-92-2-121704-6), Ginebra, 2008.

International Labour Office; International Labour Standards Departamento

guía / normas de la OIT / aplicación / cooperación técnica / proyecto de desarrollo / desarrollo de asociaciones
01.03.7

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Fotocompuesto en Suiza
Impreso en Suiza

JMB
BAU

Índice

1	Introducción	1
2	El marco actual del desarrollo	3
2.1	El enfoque al desarrollo basado en los derechos humanos	3
2.2	Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)	4
2.3	Los documentos de estrategia de reducción de la pobreza (ERP)	6
2.4	Responsabilidad nacional; armonización y alineación con los donantes	7
2.5	Las Naciones Unidas: reformas y programas conjuntos	11
2.6	Principales oportunidades y desafíos para las normas internacionales del trabajo y la cooperación técnica	13
3	Estrategia y medidas prácticas para mejorar el impacto de las normas internacionales del trabajo	15
3.1	Identificación de las prioridades para la cooperación técnica	16
3.2	Integración dentro de las actividades más amplias de cooperación técnica de la OIT	17
3.3	Integración con los PTDP	18
3.4	Los proyectos de cooperación técnica iniciados en el plano nacional	21
3.5	Integración más allá de la OIT	23
3.6	Proyectos de cooperación técnica sobre prioridades temáticas	24
3.7	La función del Centro Internacional de Formación de Turín	25
4	Recursos, asociaciones y donantes	29
4.1	Generalidades de las fuentes de financiación de la OIT	29
4.2	La estrategia de movilización de recursos de la OIT	32
4.3	Tendencias de la movilización de recursos	33
4.4	Categorías de donantes	34
4.5	Principales formas de cooperación	36
4.6	Donantes multi-bilaterales interesados en apoyar las normas internacionales del trabajo	37
4.7	Reglas de oro para las relaciones con los donantes	39

5	Etapas principales en el diseño de los proyectos	41
5.1	La relación entre los proyectos de cooperación técnica y los PTDP	42
5.2	El ciclo de los proyectos de la OIT	43
5.3	Diseño de los proyectos	44
5.3.1	Análisis de la situación y elaboración de las notas conceptuales del proyecto	45
5.3.2	Preparación del proyecto	45
5.3.3	Definición de los objetivos	46
5.3.4	Definición de los resultados y los indicadores	46
5.3.5	Planeamiento de la implementación	48
Anexo 1:	El Enfoque basado en los Derechos Humanos para abordar la cooperación al desarrollo hacia una comprensión colectiva entre las agencias de la ONU	49
Anexo 2:	Listado de los proyectos de cooperación técnica en curso implementados por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo	53
Anexo 3:	Referencias	57

Lista de abreviaturas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
CA	Consejo de Administración
CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo (de la OCDE)
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIF	Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CODEV	Cooperación para el Desarrollo
CT	Cooperación técnica
DANIDA	Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DBS	Apoyo presupuestario directo
DfID	Ministerio de Desarrollo Internacional (R.U.)
ECOSOC	Consejo Económico y Social
ELP	Estrategias de lucha contra la pobreza
ERP	Estrategias de Reducción de la Pobreza
EVAL	Unidad de Evaluación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GBS	Apoyo presupuestario general
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el desarrollo
IFI	Instituciones financieras internacionales
LILS	Comisión de Cuestiones Jurídicas y NIT
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
NIT	Normas internacionales del trabajo
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAA	Programa de Acción de Accra
PARDEV	Departamento de Asociaciones y Cooperación para el Desarrollo
PCN	Nota conceptual del proyecto
PPME	Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados
PRBS	Apoyo presupuestario para la reducción de la pobreza
PRO DOC	Documento del proyecto
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País de la OIT
RBM	Gestión basada en los resultados
RBSA	Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario
RBTC	Cooperación técnica con fondos presupuestarios ordinarios
SMM	Módulo de Gestión Estratégica
SPROUT	Esquema preliminar de proyecto
RTAP	Revisión trienal amplia de la política
SWAps	Programas sectoriales
UE	Unión Europea
UNCT	Equipo de País de las Naciones Unidas
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
XBTC	Cooperación técnica financiada con fondos extrapresupuestarios

El objetivo de esta guía es aportar una orientación práctica al Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES), incluyendo el personal en la sede y los especialistas en el terreno, en cuanto a los puntos de entrada estratégicos y las oportunidades para promover e implementar las normas internacionales del trabajo mediante la cooperación técnica.

La cooperación técnica constituye uno de los instrumentos más importantes que utiliza la OIT para alcanzar su objetivo general de promover el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para mujeres y hombres en todos los países¹. La cooperación técnica es un esfuerzo de colaboración en el que participan todos los sectores, departamentos y oficinas exteriores, y los proyectos y programas de cooperación técnica forman parte de los Programas de Trabajo Decente por País acordados en un país dado. Se debe prestar cooperación técnica en los casos en que la OIT tiene una ventaja comparativa para aportar conocimientos expertos y asesoramiento. En este contexto, resulta fundamental subrayar que las normas internacionales del trabajo son el «asunto central» y por ende, la ventaja comparativa principal de la OIT, que involucran a los mandantes tripartitos en el proceso completo de adopción, promoción, ratificación e implementación. La Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la CIT en junio de 2008, hace hincapié en este punto al reconocer que las normas son una ventaja única de la OIT y que las actividades de cooperación técnica deberían consolidarse para poder asistir efectivamente a los Estados Miembros en materia de ratificación y aplicación. Este fortalecimiento de la cooperación técnica tiene como objetivo apoyar las iniciativas de los Miembros individuales para que progresen en forma tripartita, a través del marco del sistema de la ONU, y en particular los Programas de Trabajo Decente por País. Resumiendo, la Declaración reconfirma que las normas son un medio fundamental para alcanzar los objetivos constitutivos de la OIT en el contexto de la globalización, y que constituyen un componente central de la cooperación técnica y de los Programas de Trabajo Decente por País. En consecuencia, la Declaración insta a la Organización a «promover la política normativa de la OIT como piedra angular de sus actividades»².

Recientemente varios debates y decisiones sobre estrategias y políticas destacaron el uso de la cooperación técnica como herramienta para aumentar el impacto de las normas internacionales del trabajo, y en 2007 la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS) del Consejo de Administración aprobó en una estrategia y plan de acción³ en tal sentido.

¹ ILO *Technical Cooperation Manual*, versión 1

² Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, junio de 2008.

³ GB.300/LILS/6 “Mejoras de las actividades normativas de la OIT: vías posibles y plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema normativo”

No cabe duda de que los mandantes y la Oficina están muy comprometidos con acelerar el uso de la cooperación técnica como medio para mejorar el impacto de las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, para poder implementar la estrategia y planear y recaudar fondos para desarrollar actividades sostenibles de cooperación técnica se deben considerar las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el contexto actual del desarrollo? ¿Cuáles son los principales puntos de engarce y las oportunidades para promover las actividades relacionadas con la normativa dentro de los PTDP, MANUD, ERP y otros procesos importantes en materia de desarrollo?
- ¿Cuáles son los pasos que deben seguirse para integrar las normas en el programa de cooperación técnica de la OIT y otros socios en materia de desarrollo, y los proyectos y programas de cooperación técnica relacionados con el desarrollo?
- ¿Cuáles son los donantes que más factiblemente financiarán actividades normativas? ¿Qué modalidades de financiación están disponibles y cuáles serían apropiadas para este tipo de intervención?
- ¿Cuáles son los principales pasos a seguir para preparar un documento de proyecto que cuadre dentro de los PTDP y otros marcos de desarrollo?

Esta guía pretende responder a estas preguntas y proporcionar una orientación práctica, además de aportar sugerencias y enlaces a otros documentos para profundizar en este tema.

Con el fin de proporcionar información confiable y reflejar gradualmente las experiencias emergentes, la guía será revisada y actualizada continuamente por el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Se podrá presentar comentarios y aportes al grupo de trabajo escribiendo a normestc@ilo.org.

La guía está estructurada de la siguiente manera:

La sección dos presenta el contexto actual del desarrollo concentrándose en la arquitectura general de la asistencia sobre la base de las Declaraciones de París y Roma, la reforma de la ONU y los enlaces a los PTDP como así también conceptos y enfoques ampliamente usados en el área del desarrollo.

La sección tres proporciona una introducción al programa de cooperación técnica de la OIT y su marco de políticas para la promoción de las normas internacionales del trabajo; presenta las lecciones aprendidas y sugiere oportunidades para mejorar el impacto de estas normas mediante la cooperación técnica.

La sección cuatro trata sobre las asociaciones, los donantes de la OIT y la movilización de los recursos.

Por último, **la sección cinco** constituye una introducción al diseño de proyectos y las diferentes etapas del proceso de diseño.

Quiero expresar mi gratitud a todos nuestros colegas, tanto de la sede como de las oficinas exteriores y en particular a la Sra. Birgitte Feiring, a la Sra. Malin Liljert y al Sr. Pelle Moller Lutken, por sus contribuciones a la guía. Espero que les sea de utilidad para reforzar el impacto de las normas internacionales del trabajo mediante la cooperación técnica y los PTDP.

Cleopatra Doumbia-Henry
Directora

Departamento de Normas Internacionales del Trabajo
Octubre 2008

En los últimos 15 años se produjeron cambios sustanciales y trascendentales en el escenario internacional del desarrollo. El contexto actual del desarrollo se caracteriza por un fuerte enfoque en la reducción de la pobreza, las nuevas modalidades de cooperación para el desarrollo, mayores niveles de ayuda, el compromiso con la coherencia de las políticas y el llamado por la reforma de la ONU.

Esta sección trata la actual arquitectura de ayuda en relación con la reducción de la pobreza, los Objetivos de Desarrollo del Milenio como así también las Declaraciones de Roma y París, con el fin de asegurar la armonización entre los donantes y el alineamiento con las políticas nacionales y los mecanismos de implementación. Servirá como introducción a las implicancias de la reforma de la ONU como así también los mecanismos principales de cumplimiento en el plano nacional, incluyendo el sistema de evaluación común para los países/MANUD y los PTDP.

2.1 *El enfoque al desarrollo basado en los derechos humanos*

El enfoque al desarrollo basado en los derechos humanos ha cobrado reconocimiento internacional en la última década. En 2003, la ONU preparó una Declaración de Entendimiento Común sobre el Enfoque basado en los Derechos Humanos⁴, en la que se indica que toda cooperación y planificación para el desarrollo de las agencias de la ONU debe basarse en los siguientes principios:

1. Todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. Los estándares y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
3. La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los «detentores de deberes» para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los «titulares de derechos» para reclamar sus derechos.

⁴ Ver el Anexo 1.

- Dado su papel normativo, el enfoque basado en los derechos humanos proporciona a la OIT una posición única, un argumento fuerte y un vehículo importante para abordar la promoción y aplicación de las normas internacionales del trabajo como elemento fundamental de toda cooperación técnica que emprenda la Oficina, como así también para crear alianzas y asociaciones y realizar esfuerzos conjuntos con otros socios en materia de desarrollo.

2.2 Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)

Durante la **Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible** en Copenhague (1995) por primera vez se hizo hincapié a nivel global en la reducción de la pobreza, creando así un consenso global y un objetivo común para luchar contra la pobreza en todo el mundo.

Los ocho **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)** acordados en la Cumbre del Milenio de 2000 constituyen otro progreso en la lucha contra la pobreza y ahora son los objetivos generales de todos los actores en materia de desarrollo.

Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

En la Cumbre Mundial de 2005, se continuó analizando los ODM, el progreso y el seguimiento de las metas. En esta ocasión se hizo hincapié en el desempleo, que se había pasado por alto en la primera ronda de los ODM, y se dio reconocimiento al Programa de Trabajo Decente de la OIT. El consenso global sobre la importancia del «Trabajo decente para todos» quedó plasmado en el párrafo 47 del **Documento Final de la Cumbre Mundial**:

⁵ <http://www.un.org/millenniumgoals/>

«Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esas medidas deberían abarcar también la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, según la definición del Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y el trabajo forzoso. También resolvemos garantizar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.»⁶.

En síntesis, el Programa de Trabajo Decente, incluyendo las normas internacionales del trabajo, se relaciona con los ODM de la siguiente manera:

Los **objetivos 1, 7 y 8** son objetivos amplios con miras a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible, que para alcanzarse se basan en el trabajo decente. El objetivo 1 indica explícitamente que una de sus metas es «alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes».

El **objetivo 2** está relacionado con el trabajo decente para los padres, la transición «escuela al trabajo» y la eliminación del trabajo infantil.

El **objetivo 3** sobre igualdad entre los géneros es una condición para cumplir todos los ODM. Esto está directamente relacionado con una serie de normas internacionales del trabajo. Asimismo, la integración de género está incluida en todos los trabajos de la OIT.

Los **objetivos 4, 5 y 6** sobre los temas relacionados con la salud están directamente relacionados con la protección social.

En general, el respeto por los derechos en el trabajo conlleva un progreso hacia la reducción de la pobreza mientras refuerza la democracia y apuntala la paz. La libertad de asociación y la eliminación del trabajo forzoso y de la discriminación le permiten a la gente liberarse de la pobreza.

El diálogo efectivo entre el gobierno y las organizaciones de empleadores y trabajadores apoya una política de reforma inclusiva. Las instituciones que fomentan el apoyo al diálogo social, una gobernanza mejorada y la estabilidad social son condiciones necesarias para alcanzar todos los ODM⁷

➤ Dado que los ODM constituyen los objetivos amplios y la orientación de las políticas para las iniciativas del desarrollo, resulta fundamental relacionarlos explícitamente y usarlos como vehículos para promocionar y aplicar las normas internacionales del trabajo.

⁶ UN document A/61/1, <http://www.un.org/ga/61/documentation/list.shtml> (en inglés); <http://daccess-dds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement> (en español).

⁷ La Declaración del Milenio, los ODM y el Programa de Trabajo Decente de la OIT: generalidades (www.ilo.org/mdg)

2.3 Los documentos de estrategia de reducción de la pobreza (ERP)

Dentro del contexto general sobre la reducción de la pobreza, los esfuerzos de alivio de deuda juegan un papel fundamental para los países menos desarrollados. En 1996 se introdujo la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)⁸. Para poder obtener un alivio de su deuda mediante la iniciativa PPME, los países debían preparar un Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) introdujeron el enfoque de ERP en 1999 y pronto este marco fue aceptado por todos los actores del desarrollo como la modalidad para las estrategias de lucha contra la pobreza en el plano nacional. Las ERP funcionan como directriz al establecer las prioridades para las políticas y programas nacionales sobre la pobreza, como así también para la ayuda al desarrollo. Están impulsados por los propios países, recurren a un enfoque participativo y deben desarrollarse bajo el liderazgo de los gobiernos nacionales, con el apoyo coordinado de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras internacionales (IFI), los donantes bilaterales y la ONU. Todos los actores deben participar en todos los pasos del proceso de ERP, desde el análisis y formulación hasta la implementación, monitoreo y evaluación.

Hasta ahora, aproximadamente 70 países de bajos recursos ya han elaborado ERP preliminares o finales, o bien se encuentran en el proceso de hacerlo.⁹ El enfoque algo rígido en torno a las ERP establecido por las IFI en una primera etapa se ha visto levemente modificado y los planes nacionales existentes u otros documentos rectores ahora pueden ser considerados como ERP.

La OIT, junto con sus mandantes, está trabajando para garantizar que los asuntos del empleo y el trabajo decente sean tratados como una parte integral de los análisis y políticas económicos y sociales que comprenden las iniciativas ERP. A través del diálogo social, también se contribuye a una participación más amplia y a la responsabilidad nacional por estos procesos. La OIT apoya una gran cantidad de Estados Miembros en este asunto (*Camboya, Honduras, Malí, Tanzania, Nepal, Etiopía, Ghana, Indonesia, Pakistán y Yemen*).

Nepal ratificó el Convenio núm. 169 de la OIT en septiembre de 2007 para usar el convenio como marco para una reforma estatal profunda y para construir una democracia inclusiva. Si bien el Convenio recién entrará en vigor en septiembre de 2008, el Gobierno de Nepal ya ha dado ciertos pasos importantes para continuar trabajando en la inclusión de los pueblos indígenas en las estrategias de desarrollo nacional y de reducción de la pobreza, incluido la ERP que será implementado en Nepal en 2008-10. La ERP incluye una sección especial sobre los pueblos indígenas y menciona específicamente entre sus actividades la revisión de todas las políticas y programas estatales para garantizar que estén en línea con el Convenio núm. 169 de la OIT.

⁸ La misión de la iniciativa PPME fue ofrecer una salida permanente a cargas insostenibles de endeudamiento para los países menos desarrollados del mundo (PMD). El programa de cancelación de deuda incluía, por primera vez, deudas con el Banco Mundial y el FMI, que hasta entonces habían sido considerados como "acreedores preferenciales" en términos del pago de la deuda. En síntesis, la iniciativa PPME ofrecía un enfoque nuevo y más amplio para aliviar la carga de endeudamiento de los países más pobres.

⁹ www.worldbank.org/prsp

- Como la ERP establece la agenda de desarrollo general para un período de tres a cinco años en los países menos desarrollados, resulta importante que la OIT y los interlocutores sociales participen activamente del proceso. De lo contrario, se corre el riesgo de que los asuntos principales de la OIT, como ser las normas sobre el trabajo, queden fuera de la agenda.
- Para obtener más información sobre las ERP y el trabajo decente y cómo participar en los procesos de las estrategias de reducción de la pobreza, consultar *“El trabajo decente y las estrategias de lucha contra la pobreza: guía de referencia para el personal y los mandantes de la OIT”* elaborado por el Departamento de Integración de Políticas y Estadísticas (INTEGRATION).

2.4 Responsabilidad nacional; armonización y alineación con los donantes

Si bien hubo un consenso internacional en cuanto a alcanzar los ODM al final del milenio, el compromiso en el plano de financiación no fue paralelo. La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey, México en 2002 (**“el Consenso de Monterrey”**) instó a la movilización y al aumento de la financiación en apoyo al desarrollo. El Consenso de Monterrey también hizo hincapié en la necesidad de mejorar la coherencia, congruencia y coordinación de las políticas entre todos los socios en el ámbito del desarrollo. Si bien el nivel total de ayuda oficial al desarrollo aportada por los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (OCDE-CAD) cayó a 103.700 millones en 2007¹⁰, después de llegar a la segunda cantidad más alta jamás registrada en 2006 (U\$S 104.400 millones)¹¹, el Consenso de Monterrey en general resultó en una mayor **Ayuda Oficial al Desarrollo** (AOD). Sin embargo, se debería tener en cuenta que las inversiones privadas y los ingresos y remesas relacionados con el comercio representan una porción mucho más grande de los presupuestos nacionales de los países en vías de desarrollo que la asistencia al desarrollo tradicional. Las inversiones directas extranjeras a los países en desarrollo llegaron a U\$S 334.000 millones en 2006¹², tres veces más que la AOD en el mismo período.

Conjuntamente con el aumento de ayuda y el consenso general respecto de las ERP y ODM, se ha generado una creciente preocupación sobre los altos costos de operación y la gran carga impuesta a los países receptores para administrar los fondos de asistencia. Todas las agencias dentro de la gran comunidad, a menudo despareja, de donantes, han buscado diferentes formatos de programación, presupuestación y generación de informes. Esto ha derivado en intervenciones fragmentadas e incoherentes que no han alcanzado los resultados esperados. Asimismo, las misiones y reuniones no coordinadas han afectado negativamente al ya renqueante servicio público en el país receptor.

El desafío para los donantes multi-bilaterales, como así también para los países asociados, es armonizar sus políticas operativas y prácticas y alinear su apoyo con las ERP de los países u otros marcos de desarrollo. El Foro de Alto Nivel en Roma (2003) concluyó en la **Declaración**

¹⁰ http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34447_40381960_1_1_1_1,00.html

¹¹ Final ODA flows 2006, OECD-DAC, <http://www.oecd.org/dataoecd/7/20/39768315.pdf>

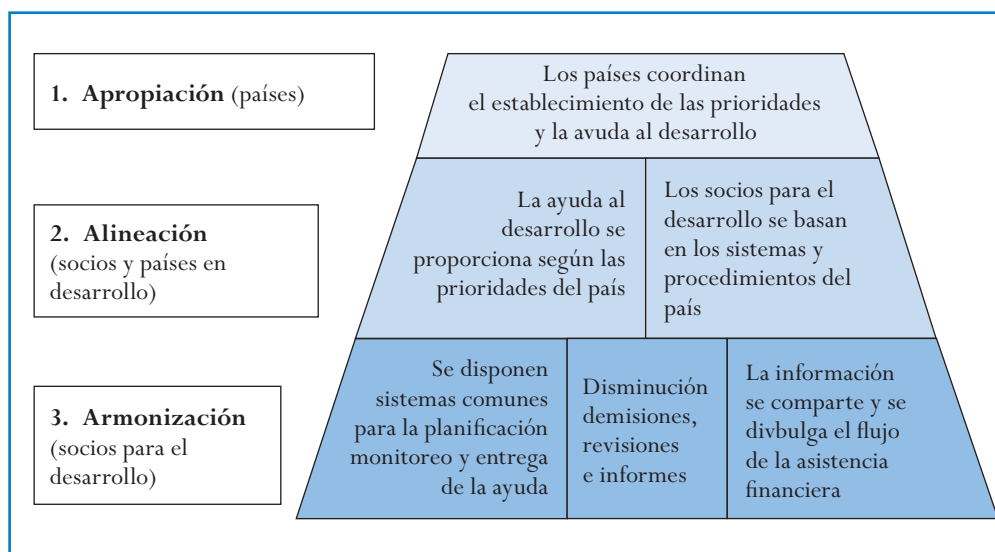
¹² World Investment Report 2007, UNCTAD, <http://www.unctad.org>

de Roma sobre la Armonización¹³ que los esfuerzos de armonización deben adaptarse al contexto del país, y que la ayuda de los donantes debe estar alineada con las prioridades de los receptores de la ayuda al desarrollo. La declaración que le siguió, la **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**¹⁴ constituye un acuerdo internacional que promete aumentar las iniciativas de armonización, alineación y administración de la asistencia para obtener resultados con un conjunto de acciones e indicadores monitoreables y con un fuerte énfasis en apropiación. El objetivo es aumentar la eficacia para que los ODM puedan alcanzarse.

La Declaración de París constituye una orientación práctica y proactiva que incluye una serie de metas a cumplirse para el año 2010. Contiene 56 compromisos asumidos por sus miembros, entre los que se incluyen los siguientes:

- Los países en vías de desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo en cuanto al desarrollo de sus propias políticas, estrategias y a la coordinación de las acciones de desarrollo;
- Los países donantes basarán su apoyo general en las estrategias, instituciones y procedimientos de desarrollo nacionales de los países receptores;
- Los países donantes trabajarán para que sus acciones sean más armoniosas, transparentes y eficaces a nivel colectivo;
- Todos los países manejarán los recursos y mejorarán la toma de decisiones para obtener resultados;
- Los países donantes y en vías de desarrollo se comprometen a responsabilizarse mutuamente por los resultados del desarrollo.

El contenido principal de las declaraciones de Roma y de París se ilustra a continuación:¹⁵



¹³ <http://www.aidharmonization.org/secondary-pages/editable?key=106>

¹⁴ http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

¹⁵ Decent Work and Poverty Reduction Strategies, A reference manual for ILO staff and constituents, National Policy Group, INTEGRATION

Recientemente las metas de la Declaración de París fueron reafirmadas e intensificadas en el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, en Accra. Los integrantes de una alianza de socios en materia de desarrollo, que incluye países en vías de desarrollo y países donantes, economías emergentes, instituciones de la ONU e instituciones multilaterales, bancos para el desarrollo, fondos globales y organizaciones de la sociedad civil participaron en los debates que dieron lugar al Foro de Alto Nivel. En el Foro se reafirmó el Programa de Acción de Accra (PAA)¹⁶ basado en el legado de las reuniones anteriores sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. El PAA final incluye la reafirmación de los siguientes puntos clave:

- *Previsibilidad.* Los donantes proporcionarán a los países asociados información para los próximos 3-5 años sobre la ayuda planificada.
- *Sistemas locales.* Los sistemas del país asociado serán utilizados para entregar la ayuda como primera opción, en lugar de los sistemas de los donantes.
- *Condicionalidad.* Los donantes dejarán de basarse en condiciones prescriptivas cambiando a condiciones que se basan en los objetivos de desarrollo propios del país en cuestión.
- *Flexibilización.* Los donantes flexibilizarán las restricciones que impiden que los países en desarrollo compren bienes y servicios donde pueden obtener la mejor calidad por el precio más bajo.

Conceptos principales en la cooperación técnica actual:

Anteriormente, la cooperación técnica era casi sinónimo de preparación, implementación y evaluación de un proyecto. Con el tiempo, esto cambió y la cooperación técnica en el contexto de las Declaraciones de Roma y París tiene muchas características diferentes.

Un **programa sectorial** (SWAp) es un plan sectorial integral, impulsado y coordinado por el gobierno, que da un enfoque coherente y común en todo el sector, y que usa progresivamente los procedimientos del gobierno para planificar, monitorear, informar y evaluar. Los sectores típicos para los SWAps a menudo conllevan mecanismos de canasta de fondos o de apoyo presupuestario sectorial.

La **canasta de fondos** (*basket funding*) existe cuando varios donantes proporcionan financiación en forma conjunta para un programa sectorial o general. El **apoyo presupuestario general** (GBS) o el **apoyo presupuestario directo** (DBS) han cobrado más importancia desde fines de la década del noventa, como parte de un intento más amplio para mejorar la efectividad de la ayuda. La terminología varía entre los donantes, pero las implicancias son que éstos proporcionan fondos para el sistema de administración financiera propio del gobierno receptor sin estar condicionados a usos específicos. Sin embargo, el desembolso de fondos está acompañado de mecanismos para el diálogo sobre políticas y acuerdos sobre la estrategia de desarrollo y métodos de prestación de ayuda. En lugar de centrarse en el uso de los fondos para la ayuda, el gobierno y los donantes monitorean juntos la implementación de la estrategia acordada como un todo. El término **apoyo presupuestario para la reducción de la pobreza** (PRBS) también se usa en este contexto, enfatizando el uso de los fondos para las iniciativas de reducción de la pobreza; la **ayuda presupuestaria sectorial** constituye una financiación que no

¹⁶ Se puede consultar el PAA en: <http://www.accrahlf.net>

está condicionada a un sector específico solamente. Las investigaciones recientes han demostrado que gran parte de la ayuda presupuestaria general/ayuda presupuestaria directa es de hecho apoyo presupuestario sectorial.

Una **estrategia de asistencia conjunta** (JAS) guía de manera operativa el marco de desarrollo nacional y forma un acuerdo entre el gobierno y los donantes en cuanto a las modalidades para alcanzar las prioridades nacionales. Cuando se desarrolla una JAS, el proceso requiere que la ONU, incluso la OIT, estén totalmente involucradas, dado que la JAS establecerá el programa para todas las actividades de desarrollo para el futuro cercano. El desarrollo de la JAS ha demostrado ser una tarea para la cual se necesita mucho tiempo e implica altos costos de operación, y el resultado de estos procesos todavía queda por ser evaluado. La JAS fue implementada particularmente en África subsahariana y en países como Kenia, Ghana, Uganda, Tanzania y Zambia.

Para la OIT y otras agencias, las Declaraciones de París y Roma sobre la efectividad de la ayuda han resultado ser un desafío en la búsqueda de fondos extra presupuestarios. Muchos donantes, especialmente los llamados “donantes de opiniones similares”¹⁷, muy a favor de la Declaración de París, están siendo reacios a financiar proyectos independientes que no están ubicados dentro de un contexto más amplio ni implementados por las instituciones nacionales. Sin embargo, en la nueva Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, la CIT pone especial énfasis en las necesidades y prioridades definidas a nivel nacional como aspectos clave en la implementación del programa de trabajo decente.

Otra dificultad para la OIT es que los debates sobre políticas y decisiones sobre los recursos del gobierno están teniendo lugar entre el gobierno y los donantes principales en foros que no necesariamente incluyen la ONU o la OIT.

- La alineación de las actividades de cooperación para el desarrollo con las estrategias de desarrollo nacionales es una característica importante de la Declaración de París, lo que quedó recientemente confirmado en el Programa de Acción de Accra. Esto significa que los fondos de los donantes cada vez están más relacionados con la implementación de las ERP y otros documentos de política nacionales. Por lo tanto, las iniciativas y actividades para garantizar la implementación de las normas internacionales del trabajo, la creación de capacidad para cumplir con las obligaciones de generación de informes junto con la implementación de recomendaciones de los órganos de control podrían ser un área potencial para el apoyo de los donantes al gobierno nacional. Asimismo, estas áreas ofrecen oportunidades claras para la implementación de las actividades de cooperación técnica de la OIT.
- A través del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), la OIT es un suscriptor formal de la Declaración de París, lo que significa que la Oficina debe aceptar y promover los principios de la Declaración. En términos prácticos esto incluye los siguientes aspectos: centrarse en el diálogo sobre políticas con el gobierno y sobre la alineación con las políticas nacionales, menos proyectos independientes, ampliación e implementación a través de los mecanismos nacionales en lugar de numerosos proyectos piloto, sin misiones innecesarias que van y vienen al terreno y coordinación de actores del desarrollo. El papel normativo de la OIT, junto con los mecanismos de control, proporciona una ventaja

¹⁷ Entre otros: Dinamarca, DfID, Finlandia, los Países Bajos, Noruega, Suecia y Suiza.

comparativa importante y un argumento sólido para la participación de la OIT en la cooperación técnica a nivel nacional.

- Se ha producido un cambio en los esfuerzos de movilización de recursos en el nuevo panorama del desarrollo enmarcado por las Declaraciones de París y Roma y con el apoyo presupuestario como destacado instrumento para la ayuda. En este contexto, el papel de la OIT podría ser el de guiar y aconsejar en materia de políticas y crear capacidad en los gobiernos, que se enfrentan con un mayor presupuesto nacional. Los fondos también pueden movilizarse desde el presupuesto nacional hacia los proyectos y programas acordados que forman parte de las prioridades nacionales. Un caso tal es el de los programas de trabajo decente por país en Malí donde la OIT recibió fondos para el apoyo presupuestario del gobierno para la implementación de un proyecto para la creación de empleos.

2.5 Las Naciones Unidas: reformas y programas conjuntos

Dados los cambios en el ámbito del desarrollo, se ha hecho evidente que la Organización de las Naciones Unidas necesita ser reformada para cumplir más eficazmente con los programas y evitar la duplicación de actividades. El trabajo de la **Reforma de la ONU** comenzó en 1997 y se ha acelerado con las recomendaciones del Grupo de alto nivel sobre la coherencia en todo el sistema presentadas en 2006¹⁸. Las recomendaciones que han recibido más atención son probablemente aquellas relacionadas con el concepto de «**Unidos en la Acción**», que está en línea con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Esto conlleva que la ONU en el plano del país está buscando mayor coordinación, coherencia y eficacia y también está intentando operar con «un líder único, un programa único, un presupuesto único y una oficina única» para la familia de la ONU. El objetivo principal es garantizar operaciones para el desarrollo más rápidas y efectivas y acelerar el progreso para cumplir los ODM.

El papel del **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (PNUD) también está siendo reformado a la luz del programa de reforma de la ONU. El PNUD debería centrarse y fortalecer su trabajo operativo en la coherencia de políticas y el posicionamiento del equipo de las Naciones Unidas en el país, y dejar de lado las políticas sectoriales y el trabajo de generación de capacidad realizado por otras organizaciones de las Naciones Unidas. El coordinador residente tendrá la facultad para manejar el programa de país «Una ONU» y el sistema del coordinador residente será responsable ante todo el sistema de la ONU.

Para probar el concepto de «Unidos en la Acción», se eligieron ocho países¹⁹ como países piloto para testear cómo las numerosas y diversas agencias de la ONU pueden actuar de forma más coordinada. Ya se ha acordado que no debería haber más países pilotos para «Una ONU» hasta tanto se haya hecho un balance y definido cuáles son las lecciones aprendidas.

El **Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (MANUD) es el marco del programa estratégico para el equipo de las Naciones Unidas en un determinado país. El MANUD describe la respuesta colectiva del equipo de las Naciones Unidas ante las prioridades en el marco nacional de desarrollo. Sus resultados esperados de alto nivel son

¹⁸ http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/coh_10_waysE.pdf

¹⁹ Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Ruanda, Tanzania, Uruguay y Vietnam, <http://www.undg.org/index.cfm?P=568>

conocidos como resultados MANUD. Éstos muestran dónde el equipo de las Naciones Unidas en el país puede aportar sus ventajas comparativas únicas en términos de incidencia, desarrollo de capacidad, asesoramiento sobre políticas y programación para cumplir los ODM relacionados con las prioridades nacionales.

El proceso MANUD generalmente comienza con una **Evaluación Común para el País**. La evaluación común para los países es un instrumento para analizar la situación nacional en cuanto al desarrollo e identificar los temas claves de desarrollo poniendo énfasis en los ODM y otras obligaciones y objetivos de desarrollo bajo tratados internacionales. Sin embargo, si existen otros documentos de buena calidad que también pueden servir para hacer el análisis, deberán usarse o podrán ser complementados con un análisis especial del equipo de la ONU en el país sobre las áreas descuidadas. Por lo tanto, y de acuerdo con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, ya no es más obligatorio para un equipo de la ONU en el país que prepare una evaluación común para el país con todos sus detalles.

Los lineamientos para la evaluación común para los países indican expresamente que: «*Un buen análisis incluirá la identificación de las áreas en las que el país no ha podido alcanzar los estándares acordados internacionalmente, y cómo ayudar al país para hacerlo.*»²⁰

El plazo para un MANUD es generalmente de 3 a 6 años y debería estar sincronizado con el ciclo de planificación nacional. Los lineamientos revisados para el MANUD de 2007²¹, ponen énfasis en la necesidad de apoyar los planes nacionales de desarrollo y «*que el aporte de la ONU al análisis del país y el aporte del MANUD al proceso nacional de desarrollo son por lo tanto medios, no fines.*» Los resultados colectivos esperados de la cooperación del equipo de la ONU en el país – los resultados del MANUD, y los productos y resultados de las agencias que trabajan solas o juntas – están presentes en la matriz del MANUD y deben hacer una contribución sustancial y mensurable para alcanzar las prioridades seleccionadas del marco nacional de desarrollo.

Los **Programas de Trabajo Decente** constituyen el aporte de la OIT al MANUD y los resultados de estos programas contribuirán a los resultados del MANUD. La versión revisada de «*Guidebook for Developing and Implementing Decent Work Country Programmes*» establece que:

*«Cuando ya existe un MANUD o vehículo similar, se supone que el desarrollo de un PTDP tomará en cuenta a ese vehículo. Se deberán hacer esfuerzos para considerar cómo se pueden elegir los objetivos de trabajo decente para reforzar, complementar y extender los compromisos del MANUD. En los casos que no existe todavía un MANUD, el papel que la OIT a menudo juega en asuntos de derechos fundamentales, normas del trabajo, empleo, destrezas, protección social y diálogo social puede convertirla en organismo principal en términos de ayudar a definir los objetivos y seguir adelante con las acciones en áreas de la competencia de la OIT. Las perspectivas de la OIT sobre globalización equitativa, reducción de la pobreza e igualdad entre los géneros deberían influir en las direcciones de los futuros MANUD»*²².

En Algeria, Liberia y Marruecos, el PTDP se ha convertido en un elemento central del MANUD; en Brasil y México, el asunto del trabajo decente está incluido específicamente como uno de los objetivos del MANUD y los resultados del PTDP para India forman parte de los resultados del MANUD para 2008. Asimismo, la OIT ha jugado un papel fundamental en

²⁰ Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework: Guidelines for UN Country Teams on preparing CCA/MANUD, Febrero 2007

²¹ <http://www.undg.org>

²² Bringing Focus to ILO Country-level Contributions: A Guidebook for Developing and Implementing Decent Work Country Programmes, Diciembre 2007 (borrador)

algunas áreas de las prioridades del MANUD, como ser empleo juvenil, desarrollo de destrezas, manejo de la migración laboral y los programas de VIH/SIDA en el trabajo²³.

- Resulta ser absolutamente fundamental participar en los procesos de evaluación común para los países/MANUD y PTDP, ya que éstos constituyen los vehículos principales para promover e implementar las normas internacionales del trabajo en el plano nacional.
- La referencia explícita a las normas internacionalmente acordadas, junto con la regla que dice que el MANUD debe tener un enfoque basado en los derechos humanos, constituye una oportunidad para que la OIT promueva las normas internacionales del trabajo dentro del contexto «Una ONU».
- Como punto de partida, los comentarios y recomendaciones de los órganos de control deberían formar un elemento integral del sistema de evaluación común para los países y subsiguientemente, se deberían incluir en el MANU las prioridades para promover e implementar las normas internacionales del trabajo, dado que se usa el MANUD como documento de referencia para contactos con la comunidad de donantes y para la movilización de recursos.

2.6 Principales oportunidades y desafíos para las normas internacionales del trabajo y la cooperación técnica

En términos generales la comunidad internacional está de acuerdo con que se necesitan algunas «reglas de juego» para la economía global. Esto se ve reflejado en el amplio consenso referente al enfoque basado en los derechos humanos y los ODM, de los cuales las normas internacionales del trabajo constituyen componentes intrínsecos.

Asimismo, la importancia de las normas internacionales del trabajo también se ve ampliamente reflejada en las políticas y acuerdos comerciales y del sector privado. Los **acuerdos de libre comercio** regionales y bilaterales, como los negociados por EE. UU., la UE y Canadá, están crecientemente incorporando disposiciones sobre normas básicas del trabajo. Esto le da a la OIT ciertas oportunidades para obtener apoyo de donantes en países y áreas que han firmado acuerdos de libre comercio, por ejemplo en materia de administración del trabajo, inspección del trabajo, resolución de disputas, creación de capacidad en las organizaciones de trabajadores y empleadores, igualdad entre los géneros, trabajo forzoso y eliminación del trabajo infantil²⁴. Por ejemplo, las directrices para empresas multinacionales²⁵ incluyen las normas básicas del trabajo de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El Pacto Global también hace referencia a la Declaración en cuatro de los «Diez Principios» del Pacto Global²⁶. El movimiento del sector de los consumidores que brega por el «comercio justo» y numerosas iniciativas de responsabilidad social corporativa también exigen la implementación y el respeto de las normas internacionales del trabajo.

²³ GB 300/tc/1 "The ILO's technical cooperation programme 2006-07"

²⁴ Free trade agreements and labour rights: opportunities and implications for the ILO in the regions. Internal discussion paper -draft, ILO, Casper Edmonds 2007

²⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/21/20/16975360.pdf>

²⁶ <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/labourStandards.html>

Dado el consenso sobre las normas internacionales del trabajo como «reglas del juego» para la economía global, la OIT necesita poder probar su papel como «centro de excelencia» y presentar ejemplos y propuestas concretas para la cooperación técnica que:

- i) Se basen en Convenios prioritarios y los Convenios adoptados más recientemente;
- ii) Se basen en los comentarios y recomendaciones de los órganos de control sobre todos los Convenios;
- iii) Se basen en las demandas de los mandantes;
- iv) Se basen en las solicitudes de asesoramiento y asistencia que le siguen a las negociaciones de los acuerdos de libre comercio que contienen disposiciones sobre normas internacionales de trabajo; y
- v) Estén sólidamente afianzados en compromisos y estrategias de desarrollo nacionales, incluyendo los PTDP, el sistema de evaluación común para los países/MANUD y las ERP.

Para obtener el interés de los gobiernos nacionales y donantes, las propuestas deben ser concretas y abordar cuestiones prácticas sobre políticas. La siguiente sección proporciona orientaciones adicionales sobre este tema.

Estrategia y medidas prácticas para mejorar el impacto de las normas internacionales del trabajo

Esta sección presenta los principales elementos incluidos en la Estrategia preparada por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo sobre cómo trabajar a través de la cooperación técnica y sugerir medidas a tomar para cada elemento.

La política general para el programa de cooperación técnica de la OIT está en manos de la **Conferencia Internacional del Trabajo (CIT)**, que se reúne para tratar asuntos de cooperación técnica cada cinco años. Extraordinariamente, este año la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la **Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa**, la cuarta declaración de la OIT desde su fundación. Esta declaración se refiere a las normas internacionales del trabajo como un elemento clave y una ventaja para la OIT, y uno de los objetivos estratégicos, de igual importancia e inseparables²⁷, a través de los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente.

La **Comisión de Cooperación Técnica del Consejo de Administración** informa al Consejo de Administración, especialmente sobre cómo se implementaron la política de cooperación técnica y las estrategias operativas. Asimismo, la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo del Consejo de Administración ha aportado orientación sobre cómo mejorar el impacto de las normas internacionales del trabajo a través de la cooperación técnica²⁸. El **Manual de Cooperación Técnica de la OIT** es el documento práctico rector para la planificación, implementación y evaluación de la cooperación técnica para la Oficina. La Unidad de Evaluación (**EVAL**) ha desarrollado lineamientos para evaluar los proyectos de cooperación técnica como así también los PTDP, y siempre debería ser consultada al prepararse para una evaluación.

Para hacer mejor uso de las oportunidades actuales que ofrece la arquitectura de la ayuda y en última instancia para mejorar el impacto de las normas internacionales del trabajo, el **Departamento de Normas Internacionales de Trabajo** ha desarrollado una Estrategia²⁹ sobre cómo trabajar a través de la cooperación técnica. Esta Estrategia fue aprobada por la **Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo** del Consejo de Administración en noviembre de 2007 y constituye la principal herramienta de orientación para la implementación de la estrategia sobre cooperación técnica como medio para mejorar el impacto del sistema de normas.

²⁷ Los otros tres son la promoción de empleo, la protección social y el diálogo social/tripartismo.

²⁸ GB.300/LILS/6 "Improvements in the standards-related activities of the ILO: Possible approaches and an interim plan of action to enhance the impact of the standards system"

²⁹ *ibid*

La Estrategia estipula tanto el desarrollo de intervenciones específicas de cooperación técnica como así también la integración de las normas internacionales del trabajo en estrategias y programas más amplios de cooperación técnica como elementos clave. Esto está en consonancia con el enfoque basado en los derechos humanos respecto del desarrollo y, junto con el diálogo social, constituye la principal ventaja comparativa de la OIT frente a otros socios en materia de desarrollo.

Algunos de los principales temas que trata la Estrategia son:

- Identificación de las prioridades para la cooperación técnica
- Integración dentro de las actividades más amplias de cooperación técnica de la OIT (incluso aquellas de los departamentos técnicos)
- Integración con los PTDP
- Desarrollo de proyectos específicos de cooperación técnica en el plano nacional
- Integración más allá de la OIT, incluyendo las evaluaciones comunes para los países, MANUD, ERP y otras iniciativas importantes para el desarrollo
- Desarrollo de programas de cooperación técnica a gran escala para abordar prioridades temáticas

Analizaremos cada uno de estos elementos con más detenimiento en las próximas secciones.

3.1 Identificación de las prioridades para la cooperación técnica

La Estrategia establece que las conclusiones del **Grupo de Trabajo Cartier** y los **comentarios de los órganos de control** serán las fuentes principales de información para identificar las prioridades para la promoción y la implementación de las normas internacionales del trabajo.

En cuanto a los temas, se debe poner énfasis en la promoción de los convenios prioritarios:

- C 81: Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947
- C 122: Convenio sobre la política del empleo, 1964
- C 129: Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969
- C 144: Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976

Asimismo, el trabajo debe focalizarse en las **normas adoptadas más recientemente**:

- C 185: Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar, 2003
- C 187: Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006
- C 188: Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007

y el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006

Estas prioridades pueden abordarse temáticamente a escala global a través de las intervenciones de cooperación técnica iniciadas por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (por ej. investigación, materiales de capacitación y cursos, guías de buenas prácticas) o en el contexto de los PTDP en el plano nacional. Asimismo, a menudo habrá necesidades

y prioridades específicas para un país determinado, identificadas por los mandantes y/o los órganos de control, que deben abordarse en el plano nacional. Para poder incorporarlas en el diálogo con los mandantes en cuanto a las prioridades de los PTDP, resulta fundamental que la información relevante sea comunicada de manera proactiva y oportuna.

Para ello, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo ha decidido preparar **perfiles de país**, inicialmente para algunos países prioritarios para, finalmente, hacerlo para todos los Estados Miembros. Estos perfiles de país convertirán a las prioridades globales establecidas por el Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 2007 en prioridades específicas por país, concentrándose en:

- Promover las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier sobre la ratificación de los convenios actualizados (dependiendo de las prioridades de cada país tal como están expresadas en los actuales PTDP y en el módulo IRIS/Manejo estratégico), y la denuncia de los correspondientes instrumentos desactualizados;
- La promoción de la ratificación de los convenios recientes, fundamentales y prioritarios;
- El seguimiento de los comentarios de los órganos de control para asegurar la aplicación efectiva de los convenios ratificados.

Los **centros de referencia regionales del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo** estarán a cargo de preparar los perfiles de país junto con los coordinadores de este Departamento. Ya se ha preparado un modelo de perfil de país para Sudáfrica en el contexto de la elaboración del PTDP de este país para el bienio actual y servirá como guía.

Una vez que se hayan preparado estos perfiles de país y hayan sido ajustados adecuadamente sobre la base de la opinión de los especialistas en normas del terreno, servirán como guía para priorizar las actividades relacionadas con las normas en el plano nacional. De tal modo constituirán un plan de acción coherente e integral que será presentado a los gobiernos en vistas a la elaboración de los próximos PTDP para el bienio 2010-2012 y ayudarán a garantizar la coordinación entre los especialistas en normas del terreno y la sede.

Punto de acción:

- Elaborar los perfiles de país

3.2 Integración dentro de las actividades más amplias de cooperación técnica de la OIT

Una mejor y más sistemática integración de las normas internacionales del trabajo con la cooperación técnica de la OIT (particularmente la de los departamentos técnicos en la sede) es un proceso de largo plazo que dependerá de muchos factores. Estos factores incluyen una mejor comunicación de la relevancia y la dinámica de las normas internacionales del trabajo; diálogo e intercambio de información con los departamentos técnicos; revisión entre pares y garantía de calidad de la propuesta de cooperación técnica y una mejor capacitación del personal. El reciente manual sobre cooperación técnica de PARDEV³⁰ es un instrumento muy completo e instructivo en cuanto a la explicación de estos factores y, en general, ofrece una minuciosa

³⁰ A partir de septiembre de 2008, el manual de cooperación técnica está disponible en la Intranet de la OIT.

introducción a la cooperación técnica. Recomendamos que el personal del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo se familiarice con este manual.

Al respecto, las exitosas experiencias obtenidas en la integración de las cuestiones de género y el tripartismo en los acuerdos de asociación con los principales donantes de la OIT pueden servir como ejemplo para el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Algunas de las **principales lecciones** que se aprendieron son:

- La necesidad de formar al personal de la OIT sobre cómo incorporar las normas internacionales del trabajo en la cooperación técnica;
- La necesidad de generar redes con los coordinadores, que pueden promover estas normas en los proyectos y actividades de cooperación técnica;
- La necesidad de mejorar el intercambio de conocimientos e información sobre las lecciones aprendidas en el área de las normas internacionales del trabajo a través de la cooperación técnica;
- La necesidad de incluir referencias y apoyo en la integración de las normas internacionales del trabajo en los acuerdos de asociación con los donantes.

Medidas a tomar:

- Organizar sesiones de capacitación para el personal de la OIT sobre la incorporación de las normas internacionales del trabajo en la cooperación técnica; contemplando cursos integrales en el Centro de Formación de Turín como así también eventos más cortos (por ej. desayunos informativos) para desarrollar la capacidad y el entendimiento generales.
- Establecer una red sobre normas internacionales del trabajo con los coordinadores, nominados según las unidades y departamentos relevantes.
- Compilar las lecciones aprendidas de manera estratégica y compartirlas con la red sobre normas internacionales del trabajo, las oficinas en el terreno, los departamentos técnicos, los mandantes, donantes, etc.
- Concienciar a los donantes respecto de las normas internacionales del trabajo y sobre cómo se las puede incluir en los proyectos y programas (contactarse con los centros de referencia en CODEV para realizar más asociaciones con los donantes).

3.3 Integración con los PTDP

Los Programas de Trabajo Decente por País son el vehículo principal de la OIT para dar ayuda a los Estados Miembros. Los PTDP comprenden actividades con recursos presupuestarios ordinarios (RB y RBTC) y actividades de cooperación técnica financiadas con fondos extrapresupuestarios (XBTC) (ver sección 5.1). Un programa tal identifica las Prioridades del Programa por País, que son claras y específicas, y establece los Resultados del Programa por País que deben cumplirse. Estos programas deben ser específicos a una región, contar con recursos de ésta, estar planeados e implementados en la región misma. Los interlocutores sociales son los socios clave en el proceso de PTDP; desde las consultas iniciales sobre el contenido, pasando por la implementación, hasta la evaluación final del programa.

A menudo, la cabal aplicación de las normas en un país es un proceso a largo plazo que incluye las etapas de promoción, ratificación e implementación. Las actividades y asistencia de cooperación técnica incluidas en un PTDP para apoyar a este proceso podrían incluir los siguientes tipos de actividades:

- **Promoción:** estudios, investigación y recopilación de datos, formación, intercambio de experiencias y mejores prácticas
- **Ratificación:** asistencia técnica en cuestiones jurídicas, fortalecimiento de la capacidad institucional, formación
- **Aplicación:** asistencia técnica y asesoramiento legal, mejoras de la recopilación de datos y fortalecimiento de la capacidad de presentación de informes, intercambio de información y divulgación, capacitación y formación de capacidad, recopilación de las lecciones aprendidas y mejores prácticas.

Los especialistas en normas del terreno juegan un papel fundamental en la preparación de los PTDP para garantizar que las normas internacionales del trabajo sean abordadas adecuadamente a lo largo del proceso de análisis del contexto y los problemas, identificación de prioridades, determinación de los productos y resultados, implementación, monitoreo y evaluación. Los aportes clave provienen de los **perfiles de país** que resumen las necesidades y prioridades identificadas por los órganos de control, como así también las prioridades identificadas para la estrategia de cooperación técnica y las prioridades y necesidades expresadas por los mandantes en el plano nacional.

La preparación de los PTDP también incluye un proceso de evaluación a cargo de los grupos de apoyo regionales para estos programas. Los grupos de apoyo están formados por personal de todos los departamentos de la OIT, entre ellos el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, y su objetivo es evaluar el documento del PTDP de acuerdo con ciertos criterios plasmados en la **matriz del marco de control de calidad del PTDP**. Una de las reglas de oro del Manual sobre la cooperación técnica del PARDEV es que el control de calidad debe estar incorporado desde el principio del diseño de un proyecto, convirtiéndolo así en una herramienta esencial en el proceso de integración en el ciclo general de un proyecto de PTDP.

La primera versión de la matriz de control de calidad no se refería específicamente a las normas internacionales del trabajo, por lo cual el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo asumió un diálogo continuo para que se hiciera más hincapié en la inclusión de estas normas en la matriz revisada.

El objetivo es que, una vez que se han establecido las prioridades de PTDP, el mecanismo de control de calidad debería garantizar que todas las normas relevantes sean tomadas en cuenta y que el presupuesto prevea actividades relacionadas con:

- Promover la ratificación de las normas actualizadas que atañen a una prioridad del PTDP;
- Promover la aplicación de normas ratificadas;
- Si fuera relevante, promover la denuncia de normas desactualizadas que atañen a una prioridad del PTDP, y ratificar los convenios actualizados relacionados;
- Garantizar la consulta tripartita en lo referente a los convenios recientemente adoptados;
- Garantizar la generación adecuada de informes sobre un convenio ratificado, que incluyan los aportes de los interlocutores sociales;
- Responder a los comentarios de los organismos de control, incluyendo revisiones de leyes y prácticas;
- Fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales para usar los procedimientos de denuncias de manera constructiva

Al mismo tiempo, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo está trabajando para incluir en el «**Guidebook for Developing and Implementing Decent Work Country Programmes**» mayor orientación sobre la importancia de incluir las normas en los PTDP. La última edición que se publicó en la Intranet de la OIT en julio de 2008 ya incluye un mayor énfasis sobre las normas en los PTDP; subrayando la importancia de éstas como piedra angular de las mejores prácticas en el ámbito de los PTDP. Si en las futuras ediciones de la Guía este tema se expande a una sección sobre las normas internacionales del trabajo podrá servir para incentivar a los Estados Miembros a integrar aún más las normas como una prioridad de los PTDP.

Otro proceso fundamental para garantizar la integración de las normas en los PTDP es la conexión de recursos entre la sede y las oficinas en el terreno en el sistema IRIS, a través del **Módulo de Gestión Estratégica (SMM)**. El Departamento de Normas Internacionales del Trabajo está en el proceso de crear una estrategia proactiva para garantizar que las normas internacionales del trabajo estén adecuadamente reflejadas en el SMM, y por ende, en los PTDP. Sin embargo, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo también ha identificado una serie de limitaciones en este respecto:

En primer término, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo no cuenta con grandes recursos para comprometerse con la cooperación técnica, dado que la mayor parte de sus recursos debe aplicarse a la generación de informes de los diferentes órganos de control, es decir la Comisión de la Conferencia, la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical. En segundo término, las actividades de este departamento en el terreno están a menudo impulsadas por comentarios de los órganos de control durante el transcurso del bienio y que son difíciles de predecir al inicio. Por lo tanto, el departamento necesita un alto grado de flexibilidad a la hora de hacer su programación. Por último, es evidente también que, si bien las normas subyacen el trabajo de la OIT como un todo y constituyen un pilar fundamental del trabajo decente, los Estados Miembros tienden a pasar de alto las normas cuando establecen sus prioridades bajo los PTDP.

A continuación se detalla el estado de situación con respecto a la inclusión de las normas internacionales del trabajo en el SMM, a septiembre de 2008:

Para el **bienio en curso 2008-9**, se han tomado medidas para garantizar que la estructura en el terreno haya tomado en cuenta lo más posible la necesidad de incluir la referencia a los objetivos del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo en el SMM, para que ese departamento pueda conectar sus actividades planificadas con los PTDP actuales. Se han introducido relaciones con el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo en varios PTDP. Esto le permitirá al departamento, a partir de este bienio, reflejar una serie de actividades bajo los PTDP nacionales.

Asimismo, y conforme al análisis realizado por el equipo superior ejecutivo, la Oficina de Programación y Gestión (PROGRAM) ha sugerido crear un **número de serie de prioridad (825)**. Esta «prioridad predefinida de país» constituye un encabezado que aparecerá automáticamente en todos los PTDP nacionales y que incorporará todas las actividades relativas a las normas. Su objetivo es reflejar la promoción y aplicación de las normas internacionales del trabajo en todos los PTDP, en caso de que las normas todavía no hayan sido tenidas en cuenta e incorporadas. Esta

disposición funciona entonces como una protección. Ya se ha comenzado a trabajar para decidir el título y otros elementos de este número de serie de prioridad.

Un asunto importante que debe destacarse es que si bien el principal objetivo del SMM está en el plano nacional, los productos o resultados creados en la sede pueden reflejarse en el SMM bajo lo que se conoce como «**Productos globales**». En el caso del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, los productos globales ayudan a reflejar los numerosos resultados producidos por el departamento en la sede. Por lo tanto, para el bienio en curso, se creó un «producto global» para garantizar que cuando el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo no esté reflejado o esté reflejado inapropiadamente en los PTDP nacionales, las actividades relevantes puedan verse reflejadas en el producto global. En su reunión de noviembre de 2007 el Consejo de Administración ha definido este último de un modo bastante amplio para reflejar la estrategia del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Comprende la promoción de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier, la promoción de la ratificación de los convenios recientes, fundamentales y prioritarios, la promoción del cumplimiento de las obligaciones de generación de informes y el seguimiento a las recomendaciones de los órganos de control, para garantizar la aplicación de los convenios ratificados.

Medidas a tomar:

- Para que la promoción y aplicación de las normas internacionales del trabajo sean adecuadamente incluidas en el PTDP desde el comienzo, los especialistas en normas deben participar cabalmente en el análisis y la determinación de prioridades, productos y resultados. Los perfiles de país constituyen una herramienta fundamental en este sentido.
- En la matriz del marco de control de calidad para los PTDP se debe incluir una referencia específica a las normas internacionales del trabajo como elemento de evaluación.
- La sección sobre la inclusión de las normas internacionales del trabajo debe consolidarse aún más en las próximas ediciones de la guía «*Guidebook for Developing and Implementing Decent Work Country Programmes*».
- El personal del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo debe recibir formación sobre la dinámica del establecimiento de prioridades y la conexión de recursos a través del SMM y se deben continuar tomando medidas (con la Oficina de Programación y Gestión) para reflejar mejor las normas internacionales del trabajo en las prioridades y productos globales y nacionales.

3.4 Los proyectos de cooperación técnica iniciados en el plano nacional

La Estrategia también contempla que los proyectos de cooperación técnica específicos de largo plazo que tienen como objetivo el apoyo a la promoción y aplicación cabal de las normas internacionales del trabajo en un país determinado puedan ser desarrollados en el plano nacional. Tales proyectos deberían formar parte integral del PTDP, como así también del contexto más amplio en la materia de desarrollo en un país determinado (MANUD, ERP etc.)

Tales proyectos de cooperación técnica podrían focalizarse en la promoción de un convenio en particular, ayudar a los mandantes a responder adecuadamente a los comentarios de los órganos de control, desarrollar la capacidad de los mandantes para aplicar y generar informes sobre las normas internacionales del trabajo, entre otras cuestiones. Las prioridades de estos proyectos serían identificadas a través de los perfiles de país y el diálogo con los mandantes en el plano nacional.

Los recursos para los proyectos en general provendrían de la movilización de recursos locales (ver sección 4.3). Los especialistas en normas internacionales del trabajo del terreno jugarían un papel crítico en este ámbito y por lo tanto deberían recibir la ayuda y los recursos necesarios para cumplir con su tarea.

En cuanto al diseño del proyecto, el Manual sobre cooperación técnica del PARDEV incluye las normas como punto central en la lista de control de evaluación de la cooperación técnica.

Medidas a tomar:

- Desarrollar propuestas de cooperación técnica específicas para una país dado con el objetivo de promover y aplicar las normas internacionales del trabajo
- Desarrollar la capacidad y asignar recursos para los especialistas del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo en el terreno

Las lecciones aprendidas con la cooperación técnica

Iniciativa en el Líbano para mejorar la situación de las trabajadoras domésticas migrantes

La oficina regional en Beirut (ROAS) organizó un taller de concienciación sobre la situación de las trabajadoras domésticas migrantes en el Líbano. El taller fue una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Trabajo, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y otros actores. El taller abrió un foro nacional para analizar la situación de las trabajadoras migrantes y también para comenzar a prepararse para un plan de acción para proteger a este grupo de trabajadoras marginadas. El diálogo inicial, que comenzó con el taller, permitió al Primer Ministro del Líbano establecer un Comité Nacional de Iniciativas sobre la situación de las trabajadoras migrantes. Este Comité recibió el asesoramiento técnico y el apoyo del ROAS y la ACNUDH para elaborar una nueva ley, que incluya a las trabajadoras domésticas, como así también una versión de contrato unificado y una guía de concienciación sobre los derechos y los deberes de las trabajadoras domésticas migrantes. El trabajo para este tipo de trabajadores ha puesto en evidencia la competencia de la OIT en esta materia y le ha permitido al ROAS realizar un estudio sobre la economía del cuidado en el Líbano.

La oficina regional en Beirut se ha asociado con el gobierno y otros actores en materia de desarrollo en el Líbano. El trabajo realizado con los talleres, la elaboración de las nuevas leyes y la divulgación de material ha generado un diálogo fructífero, que podrá derivar en la ratificación del Convenio núm. 156. La labor de promoción incluyó diferentes elementos y tomó como base el material ya existente como así también nuevas guías y herramientas.

Esta iniciativa fue financiada principalmente con fondos internos. Algunos fueron aportados por UNIFEM y el gobierno italiano, que proporcionó un Experto Asociado. Es posible que esta iniciativa dé lugar a un proyecto de cooperación técnica a largo plazo.

3.5 Integración más allá de la OIT

En un **entorno externo** es importante aprovechar toda oportunidad para promocionar la inclusión de las normas internacionales del trabajo en las políticas de cooperación para el desarrollo, los procesos y programas como ERP, MANUD, JAS, etc. La integración efectiva de las normas también conlleva considerar la Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas³¹ (RTAP), que se basa en las orientaciones de políticas de la Asamblea General sobre temas emergentes y asuntos que afectan a todo el sistema³².

La participación activa en estos procesos es técnicamente difícil y requiere de mucho tiempo, pero es necesaria en el contexto actual del desarrollo enmarcado por las Declaraciones de París y Roma, y respaldado recientemente por el Programa de Acción de Accra.

Uno de los elementos clave en este respecto es alentar y habilitar a los interlocutores sociales para que participen en los procesos de consulta para las ERP Y/o MANUDs y para introducir la cuestión de las normas internacionales del trabajo. La aplicación cabal de ciertas de estas normas puede, entre otros, ser un indicador en una ERP y/o en un resultado de la matriz del MANUD.

También se deberá prestar atención a la sociedad civil como las ONG, los grupos de consumidores, las asociaciones de estudiantes, etc. que están interesados en aprender más acerca de las normas internacionales del trabajo y su importancia en un contexto socioeconómico global. Los grupos de presión para el comercio justo y otras cuestiones similares juegan un importante papel para presionar a los parlamentarios y gobiernos.

Por último, los pasos más técnicos de los procesos de mayor importancia en la programación nacional podrán generar oportunidades para que la OIT participe y garantice que las normas internacionales del trabajo sean tratadas adecuadamente (por ejemplo en las misiones técnicas para definir SWAps, JAS etc.).

Medidas a tomar:

- Divulgar los perfiles de país y las sesiones de orientación sobre las normas internacionales del trabajo entre la comunidad más amplia para el desarrollo/equipos de las Naciones Unidas de un determinado país.
- Desarrollar la capacidad de los interlocutores sociales de la OIT para participar y promover las normas internacionales del trabajo en el sistema de evaluación común para los países/MANUD, ERP y otros procesos importantes de desarrollo en el plano nacional.
- Garantizar que las necesidades relacionadas con las normas internacionales del trabajo y las prioridades identificadas en los PTDP estén adecuadamente reflejadas en el sistema de evaluación común para los países/MANUD, ERP, etc.

³¹ La última RTAP es de mayo de 2007 y puede consultarse en: <http://www.undg.org/index.cfm?P=34>

³² En síntesis, la RTAP ofrece una perspectiva integrada y a largo plazo sobre el papel de la ayuda al desarrollo de la ONU, y los aportes a la RTAP incluyen evaluaciones nacionales por la Secretaría de la ONU sobre el impacto de las actividades operativas, así como en los exámenes detallados sobre ciertos asuntos temáticos por el ECOSOC.

3.6 Proyectos de cooperación técnica sobre prioridades temáticas

La Estrategia prevé que el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo debe participar en el desarrollo de uno o más proyectos de cooperación técnica temáticos y de gran escala para responder a las necesidades y demandas para la promoción, ratificación e implementación de las normas, comunes entre países o regiones.

Tales actividades de cooperación técnica podrían promover un solo convenio, dirigirse a un grupo específico (por ej. jueces o interlocutores sociales) o desarrollar la capacidad de los mandantes para aplicar los convenios ratificados e informar a los órganos de control las medidas tomadas al respecto en términos de leyes y prácticas. La combinación de concentración temática y geográfica de los órganos de control ayuda a identificar brechas, necesidades y prioridades para este tipo de intervenciones.

Las actividades que pueden ser parte de un proyecto de cooperación técnica pueden ser, por ejemplo, investigación, desarrollo de material y actividades de formación, compilación y divulgación de prácticas idóneas, visitas de exposición y desarrollo de sitios web y recursos en línea.

Este tipo de intervenciones deberían ser iniciadas y coordinadas por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Los recursos necesarios se obtendrían más probablemente en el contexto de los acuerdos de asociación con donantes multi-bilaterales (ver sección 4.4 y 4.6). El Departamento de Normas Internacionales del Trabajo debería colaborar de cerca y coordinar actividades con el PARDEV y, por ejemplo participar en las reuniones anuales de los donantes como observador para identificar oportunidades.

Medidas a tomar:

- Desarrollar proyectos de cooperación técnica temáticos para la movilización de recursos
- Desarrollar una estrategia de movilización de recursos con el PARDEV para presentar y analizar las normas internacionales del trabajo y la cooperación técnica a la comunidad de donantes

Lecciones aprendidas con las actividades de cooperación técnica

El programa para promover el Convenio de la OIT núm. 169 (PRO 169)

PRO 169 (financiado principalmente por los gobiernos de Dinamarca, España, Noruega y la UE) es un programa de cooperación técnica de gran envergadura, con base en el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Su objetivo es la promoción e implementación del Convenio núm. 169 y otras normas internacionales del trabajo relevantes para los pueblos indígenas y tribales. Este enfoque pragmático permite que el programa actúe no solo en los países que ratificaron el Convenio núm. 169 sino que trabaje sobre una amplia gama de temas relativos a los pueblos indígenas en África, Asia y América Latina.

El programa trabaja en coordinación estrecha con los especialistas en normas del terreno y el Equipo de Igualdad, encargados de la supervisión de los Convenios de la OIT núm. 107, 169 y 111. El programa se está concentrando cada vez más en asistir la implementación de los derechos de los pueblos indígenas en Nepal y en países de América Latina que ratificaron el Convenio núm. 169 pero donde los órganos de control identificaron brechas y dificultades en la implementación. El equipo de PRO

169 y el Equipo de Igualdad han desarrollado una serie de actividades, seminarios y publicaciones conjuntos de investigación y formación, que ilustran claramente la complementariedad de la supervisión y la cooperación técnica. Un ejemplo de ello es la reciente publicación conjunta de una guía sobre el uso del Convenio núm. 111, como una herramienta para promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas. El Equipo de Igualdad y PRO 169 han organizado en forma conjunta un Grupo Interno de Asesoramiento sobre temas indígenas que reúne a varias unidades y departamentos de la OIT para coordinar y explorar sinergias.

La relevancia de la ayuda aportada por la OIT sobre las cuestiones indígenas ha sido ratificada por el importante aumento de solicitudes de ayuda, de donantes y agentes de desarrollo requiriendo formación para su personal en enfoques con base en los derechos, en relación con el Convenio núm. 169.

Otro resultado importante ha sido la ratificación del Convenio de la OIT núm. 169 por Nepal en septiembre de 2007 después de varios años de esfuerzos concertados de promoción, desarrollados en conjunto por el especialista correspondiente en el terreno y PRO 169. En Nepal, el convenio proporciona un cimiento legal integral para la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas en la reestructuración del estado y en las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza, incluyendo la ERP del país.

Una de las fortalezas de PRO 169 es su perspectiva de largo plazo, que reconoce que la promoción, ratificación e implementación de las normas internacionales del trabajo son procesos de largo plazo con implicancias nacionales profundas. Otra fortaleza del programa es su sólido objetivo temático, que le permite trabajar, generar experiencia y aprender lecciones en países y regiones. Los logros del programa también han servido como ejemplo a la hora de recaudar fondos adicionales de los donantes. En enero de 2007, España ratificó el Convenio núm. 169 como base de su política de cooperación técnica para apoyar a los pueblos indígenas afectados por el convenio, y España y la OIT recientemente firmaron (septiembre de 2008) un acuerdo sobre el apoyo a gran escala de PRO 169 a ser aportado por España.

3.7 La función del Centro Internacional de Formación de Turín

El Centro de Turín brinda formación y otras actividades afines para el desarrollo de los recursos humanos y la capacidad institucional. La formación y el fortalecimiento de la capacidad son herramientas complementarias necesarias para garantizar el éxito de la estrategia integral tendiente a mejorar el impacto del sistema de normas de la OIT.

A fin de alcanzar condiciones de trabajo decentes, dichas herramientas deben fomentar la ratificación e implementación eficaz de las normas internacionales del trabajo. La cooperación con el Centro Internacional de Formación (CIF) de Turín debe orientarse a facilitar la implementación de un programa de capacitación que **combine los conocimientos técnicos con métodos activos de formación relacionados con las NIT**.

Cada actividad de formación relacionada con las normas internacionales del trabajo repercute en la estrategia integral de la Oficina para mejorar las actividades de establecimiento

de normas. La cooperación técnica resulta fundamental para la promoción de las normas. Integrar la formación a la cooperación técnica contribuye a alcanzar una mayor promoción y mejor aplicación de las normas, el afianzamiento del sistema de supervisión y el mejoramiento de la visibilidad de las normas.

A fin lograr una uniformidad con la acción integral de la Oficina y el correcto uso de los recursos disponibles, resulta fundamental contar con un análisis detallado de las necesidades de formación, extraídas de los **perfiles de país** elaborados por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, e integrarlo a los «Programas de Trabajo Decente por País», sumado a la consulta permanente por parte del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, los especialistas en normas del terreno y otros departamentos técnicos de la sede.

El componente de capacitación de los proyectos de cooperación técnica puede adoptar cuatro formas principales:

1. la participación de los actores principales en las actividades de formación regionales o interregionales (presenciales o a distancia) que se ofrecen cada año;
2. las actividades de formación en el ámbito subregional o nacional relacionadas con los objetivos específicos de cooperación técnica;
3. el diseño y la publicación de material de formación e informativo; o
4. el desarrollo y manejo de plataformas virtuales para capacitación vía Internet, asistencia técnica online y trabajo en red.

Con respecto a los grupos destinatarios, se establece que siempre se dará prioridad a los mandantes tripartitos. No obstante, llegar a un público mayor, que incluya a jueces, abogados, funcionarios del parlamento, periodistas, personal de otras organizaciones de la ONU, instituciones financieras internacionales y ONG, podría ofrecer grandes aportes a la estrategia integral de la Oficina en materia de normas internacionales del trabajo.

El Centro de Turín también puede contribuir en el afianzamiento de la capacidad general del personal de la OIT para lograr una mejor incorporación de las normas internacionales del trabajo en la cooperación técnica, pero en especial, la capacidad del personal del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo en lo referido a la movilización de recursos y el ciclo de los proyectos.

Medidas a tomar:

- Establecer un **sistema de consulta permanente** de perfiles de país con los coordinadores regionales del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo;
- Redactar una **nota informativa** con el objeto de facilitar que la formación y el fortalecimiento de la capacidad sobre las normas internacionales del trabajo se integren con la cooperación técnica, orientada a los departamentos y especialistas técnicos, tanto de la sede de la OIT como de sus oficinas exteriores, e incluyendo al personal de cooperación técnica³³;
- Brindar formación sobre la **integración de las normas internacionales del trabajo con la cooperación técnica** al personal de la OIT (de la sede y las oficinas exteriores) y a las principales partes interesadas;

³³ El listado de materiales relacionados con las normas publicado por el Centro de Turín, y que se encuentra disponible para ser empleado durante las tareas de formación de los proyectos de cooperación técnica, incluye la siguiente documentación: Guía sobre las Normas Internacionales de Trabajo; *International Labour Standards Procedures: Role-play Training Materials, Training Materials for a Global Alliance against Forced Labour* y Guía Práctica para la presentación de memorias sobre trabajo infantil.

- Diseñar e implementar un plan de formación para el personal del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (tanto de la Sede como de las oficinas exteriores) relacionado con la **gestión de la movilización de recursos y del ciclo de los proyectos**;
- Llevar a cabo una **capacitación introductoria** sobre las normas internacionales del trabajo para el personal de la OIT.

Buena práctica del CIF relacionada con las normas internacionales del trabajo y la cooperación técnica:

El caso de la presentación de memorias sobre las normas internacionales del trabajo: Convenios núm. 138 y 182 sobre trabajo infantil

En 1973, la OIT adoptó el Convenio núm. 138 relacionado con la edad mínima de trabajo, y en 1992, adoptó la Convenio núm. 182 referido a las peores formas de trabajo infantil. A partir de ese momento, dicho convenio fue ratificado en reiteradas oportunidades: a septiembre de 2008 las ratificaciones ascendían a 169. Este hecho también impulsó las ratificaciones que recibió el Convenio núm. 138, que en los últimos años y hasta septiembre de 2008 se habían duplicado hasta alcanzar la cantidad de 150 ratificaciones. En la última década, la OIT, a través del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), ha desarrollado actividades masivas para luchar contra el trabajo infantil.

A fin de colaborar para que los mandantes de la OIT cumplan las obligaciones impuestas por estos dos convenios, el CIF-OIT, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y el IPEC han elaborado en forma conjunta una guía práctica para la presentación de memorias sobre trabajo infantil (Convenios núm. 138 y 182), además de un programa. Como resultado de ello, desde el año 2005, el CIF-OIT, con el IPEC y el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, ofrecen cursos en forma regular sobre la presentación de memorias sobre trabajo infantil. Asimismo, se ha fomentado la utilización de este plan de formación en los proyectos de cooperación técnica, lo que ha tenido como consecuencia el surgimiento de una gran cantidad de actividades de formación sobre presentación de informes sobre trabajo infantil en los planos subregional y nacional.

En la actualidad, en parte gracias a los recursos de cooperación técnica, la guía práctica para la presentación de memorias sobre trabajo infantil se encuentra disponible en idioma inglés, francés, español, turco, árabe, portugués, rumano, ucraniano y ruso.

El caso de las instituciones financieras internacionales: capacitación del personal del Banco Europeo de Inversión en relación con los convenios básicos de trabajo

En el año 2007, se llevaron a cabo reuniones de consulta entre el CIF-OIT y el Banco Europeo de Inversión (BEI). Dichas reuniones tenían por objeto evaluar de qué manera el CIF-OIT podía apoyar al Banco en la toma de medidas tendientes a afianzar la capacidad de la Dirección de Proyectos para implementar la política del Banco de promoción del desarrollo sostenible mediante préstamos para inversión a países ajenos a la Unión Europea (UE). Tras las reuniones, se decidió realizar una actividad piloto en octubre de 2007: un taller sobre “Concienciación sobre las

normas internacionales del trabajo básicas para el personal del Banco Europeo de Inversión”.

Los objetivos de dicho taller fueron los siguientes:

- 1) presentar al personal de la Unidad de Desarrollo Sostenible (UDS) de la Dirección de Proyectos del Banco, tanto el trabajo del CIF-OIT como:
 - i) el trabajo de la OIT, el sistema de las normas internacionales del trabajo, incluyendo la infraestructura de supervisión y las principales normas básicas de trabajo de la OIT; y
 - ii) la manera en la que puede accederse a la información sobre la aplicación de las principales normas básicas de trabajo por país a través de las bases de datos y oficinas exteriores de la OIT;
- 2) analizar las listas de verificación para la evaluación del cumplimiento de los proyectos con las normas básicas de trabajo de la OIT.

A continuación de dicha actividad piloto, el BEI solicitó al CIF-OIT que organizara un segundo taller y confeccionara listas de verificación sobre las normas básicas de trabajo. El CIF elaborará dichas listas de verificación en consulta con el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.

En este capítulo se presentarán las estrategias de movilización de recursos de la OIT y las tendencias de movilización de recursos, y se ofrecerá un panorama de las organizaciones donantes y las diferentes modalidades de cooperación.

La OIT trabaja con una gran cantidad y variedad de donantes, entre los que se incluyen los gobiernos, las organizaciones multilaterales, las IFI y el sector privado. Existen diferentes tipos de acuerdos con las organizaciones donantes que van desde colaboraciones por única vez con acuerdos para un determinado proyecto o actividad hasta importantes acuerdos marco plurianuales, que brindan apoyo para la implementación de PTDP.

El Departamento de Asociaciones y Cooperación para el Desarrollo (**PARDEV**), y su dependencia de Cooperación para el Desarrollo (**CODEV**), constituyen los coordinadores de la Oficina en todo lo referido a relaciones con los donantes y movilización de recursos. Tales organismos sirven como los canales principales para las comunicaciones oficiales y la presentación de informes sobre la comunidad de donantes y para ella. Asimismo, la CODEV organiza encuentros anuales con los donantes en los que participan todos los departamentos y unidades relevantes a fin de analizar y compartir las experiencias sobre la implementación de los proyectos o programas con los donantes. Las tareas de la unidad de movilización de recursos de la CODEV se rigen por la estrategia de movilización de recursos de la OIT.

- La movilización de recursos no debe considerarse como un objetivo en sí mismo sino como una parte integrante y congruente de la ejecución del mandato constitucional de la OIT. La movilización de recursos es una responsabilidad conjunta de la Oficina en su totalidad, pero siempre debe estar coordinada con la CODEV.

4.1 Generalidades de las fuentes de financiación de la OIT

La financiación del programa de cooperación técnica de la OIT proviene tanto de recursos presupuestarios ordinarios (RBTC) como de recursos extrapresupuestarios (XBTC). La separación de ambas fuentes de fondos para el mismo propósito se encuentra desactualizada, por lo que resulta prioritario que el Marco de Políticas y Estrategias para 2006-2009 cuente con una integración de ambas fuentes de financiación, observación que también se puso de relieve en las conclusiones sobre cooperación técnica del Congreso Internacional de Trabajo de 2006. Por otra parte, la introducción de **Programas de Trabajo Decente por País** contribuye a reforzar los vínculos y la cohesión entre las intervenciones financiadas por los recursos ordinarios y extrapresupuestarios. Por lo general, un PTDP incluye elementos financiados por recursos extrapresupuestarios como por recursos regulares.

En el año 2007, el Director General propuso el establecimiento de una **Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario** (RBSA) para contribuciones voluntarias con el objeto de ampliar y profundizar la capacidad de satisfacer las prioridades impuestas por el Programa y Presupuesto 2008-2009 de la OIT y, en particular, la implementación de los PTDP. La RBSA representa una manera de afrontar la brecha de recursos existente sin crear obligaciones en los Estados miembro. El monto comprometido y recibido en la RBSA asciende aproximadamente a U\$S 45 millones.

Diferentes fuentes de financiación del programa de cooperación técnica de la OIT según lo informado al comité de Cooperación Técnica del Consejo de Administración

Nombre	Descripción general	Gastos 2006 (en miles de U\$S) y porcentaje de gastos totales
Donantes multi-bilaterales	Países donantes frecuentes como Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido a través de sus gobiernos.	134.835 (80%)
Fondos de fideicomiso directo	Los proyectos de los fondos de fideicomiso directos son financiados por el gobierno beneficiario de un país.	3.829 (2,3%)
Actores del sector privado	Personas jurídicas de carácter no gubernamental ni intergubernamental; asociaciones públicas o privadas, fundaciones y corporaciones, sindicatos, organizaciones de empleados, organizaciones no gubernamentales internacionales o locales (ONG), etc.	2.486 (1,5%)
Instituciones financieras internacionales (IFI)	El Banco Mundial, los bancos de desarrollo regional y el Fondo Monetario Internacional (FMI)	908 (0,5%)
Sistema de la ONU	Financiación proveniente de otros organismos de la ONU, principalmente, el PNUD.	13.696 (8,1%)
Otras organizaciones intergubernamentales	Incluye principalmente la financiación de la Unión Europea.	5.677 (3,4%)
Recursos presupuestarios ordinarios	Financiación de cooperación técnica proveniente del presupuesto ordinario	7.151 (4,2%)
	Gastos totales	168.582

En 2006, los nuevos rubros extrapresupuestarios aprobados ascendieron a un total de U\$S 243 millones, lo que representa un registro sin precedentes de las contribuciones anuales voluntarias comprometidas a la OIT. Los gastos durante dicho ejercicio ascendieron a alrededor de U\$S 169 millones. El mayor porcentaje fue destinado a la financiación de proyectos y programas sobre Normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo (46%) según la siguiente distribución:

Gastos de cooperación técnica de la OIT para 2006, por resultados operativos y origen de fondos (excluyendo los gastos administrativos) (en miles de U\$S)

1. Normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo	Recursos presupuestarios ordinarios	Recursos presupuestarios extraordinarios	Total
Principios y derechos fundamentales en el trabajo			
Mejor implementación de principios y derechos fundamentales en el trabajo	406	8.799	9.205
Medidas orientadas a la lucha contra el trabajo infantil	58	65.848	65.905
Medidas normativas			
Mejoramiento del impacto de las normas	367	1.692	2.059
Gastos totales	831	76.339	77.170

Las regiones de Asia y del Pacífico presentaron el mayor porcentaje de gastos que fue del 32%³⁴.

Programas de cooperación técnica dispuestos por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo:

En lo referido a actividades de cooperación técnica que promueven de manera activa las normas internacionales del trabajo y a las que se identifica como «NORMES» en el plano técnico dentro del módulo contable IRIS/Oracle Grants Accounting, en la actualidad existen sólo 15 proyectos vigentes. De ellos, el proyecto de menor envergadura se denomina «Proyecto sobre la dinámica económica de las normas internacionales del trabajo», financiado por el Ministerio de Acción Social de los Países Bajos con un presupuesto de U\$S 57.262. Por otra parte, el proyecto de mayor envergadura se denomina «Promoción y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas» (PRO 169), que cuenta con un presupuesto total de Euro 4.500.000 y es financiado por España. Para acceder al listado completo de los proyectos en curso implementados por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, remítase al Anexo 2.

³⁴ GB 300/TC/1 Programa de Cooperación Técnica de la OIT, 2006-2007

4.2 La estrategia de movilización de recursos de la OIT

A fin de superar los desafíos que surgen de la movilización de recursos y de trabajar de forma estructurada y coherente, el Consejo de Administración adoptó una estrategia para la movilización de recursos en su sesión de noviembre de 2004³⁵. Dicha estrategia incluye lo siguiente en líneas generales y sin carácter taxativo:

- (a) la promoción de la asociación plurianual con organizaciones donantes que se ajusten a los ciclos y prioridades propios de la OIT;
- (b) la actualización de la capacidad de las oficinas exteriores de la OIT para la movilización de los recursos locales;
- (c) la racionalización de los mecanismos internos para el establecimiento de prioridades;
- (d) la facilitación de una mayor coordinación entre los donantes de la OIT; y
- (e) el desarrollo de incentivos para el fomento del tripartismo y de propuestas específicas que se adapten a las organizaciones de empleadores y trabajadores.

En términos prácticos y concretos, la estrategia implica lo siguiente:

- a) La Oficina promueve de manera activa los **acuerdos de asociación plurianuales** en diálogo con los donantes a fin de mejorar la eficacia de los mecanismos de asociación, favorecer los resultados y afianzar la importancia para los objetivos estratégicos y estrategias integradas de la OIT y prioridades de PTDP. En la actualidad, existen acuerdos con el Reino Unido, los Países Bajos, Dinamarca, Irlanda, Alemania, Suecia, etc. Por otra parte, la Oficina mantiene negociaciones concretas con los gobiernos de España e Italia para la celebración de acuerdos de asociación con una mayor estructuración.
- b) La CODEV ha confeccionado lineamientos y un conjunto de herramientas referidos a la **movilización de recursos locales**. Puede accederse a los lineamientos por medio de la Intranet. Por otra parte, se han organizado talleres para el personal de la OIT (incluso del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo), tanto de la sede como de las oficinas regionales en el Centro de Turín.
- c) Con respecto a la racionalización de los **mecanismos internos para el establecimiento de prioridades**, el PARDEV pretende aplicar un criterio uniforme que dé prioridad a las propuestas para la presentación de donantes, incluyendo la calidad del diseño, la importancia para los objetivos estratégicos e integrados de la OIT, la importancia para los PTDP, el MANUD y las prioridades de desarrollo nacional, así como la evidencia de la demanda de los mandantes.
- d) A fin de mejorar la coordinación e incrementar el **diálogo de la OIT con sus principales donantes**, se organizaron dos reuniones de carácter informal con los donantes en 2006 y 2007, respectivamente, sumadas a una reunión que ha tenido lugar en 2008 y la próxima reunión de dos días programada para octubre de 2008. Dichas reuniones conformaron un foro para el análisis de la relación entre los proyectos de cooperación técnica y los PTDP, la búsqueda de una mayor coordinación entre los donantes en lo referido a requisitos de presentación de informes, la alineación de los acuerdos de asociación con los ciclos de programación de la OIT y la reforma de la ONU. Se prevé convocar las mencionadas reuniones con los donantes en forma periódica.

³⁵ GB.291/TC/1 Programa de Cooperación Técnica de la OIT, 2003-2004

- e) A la vez que se celebran nuevos acuerdos de asociación, la CODEV intenta lograr que se destine una asignación especial para fortalecer la capacidad de las organizaciones de empleadores y empleados e integrar las preocupaciones de los interlocutores sociales. Asimismo, mediante el proceso de valoración de los nuevos proyectos y programas, podrán analizarse las propuestas en relación con la integración del **tripartismo**.
- Hasta el momento, no se han establecido mecanismos sistemáticos para el análisis de los acuerdos y propuestas de asociación a fin de garantizar la correcta aplicación de las normas internacionales del trabajo. No obstante, la evaluación constituirá una herramienta fundamental de la implementación de la futura estrategia del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo para mejorar el impacto de las normas.

4.3 Tendencias de la movilización de recursos

Como resultado de las nuevas modalidades de cooperación para el desarrollo que se describen en el capítulo 2, también pueden observarse cambios en el escenario de la movilización de recursos. Los esfuerzos generales por alcanzar altos niveles de **eficiencia y responsabilidad** trajeron como consecuencia el hecho de que la financiación extrapresupuestaria a las entidades internacionales esté cada vez más relacionada con la evaluación de la eficacia de tales entidades y su compromiso con las políticas.

De conformidad con la Declaración de París, muchos donantes bilaterales descentralizaron las autoridades con poder de toma de decisiones y las decisiones de financiación y las trasladaron a las oficinas exteriores. En consecuencia, puede decirse que existen oportunidades para llevar a cabo la **movilización de recursos locales** y deben aprovecharse, como también hay oportunidades para los proyectos y programas relacionados con las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, en determinados países, la tendencia hacia el apoyo presupuestario ha limitado las posibilidades de movilización de recursos desde los representantes locales de los donantes.

En muchos países, los donantes se han organizado en sectores donde se brindan apoyo mutuamente y han designado «donantes principales» que manejan las relaciones con el gobierno y los fondos en representación del resto. Por ende, resulta fundamental conocer y comprender de qué manera está organizada la comunidad de donantes y cómo funciona. Otra de las características principales de las intervenciones desarrolladas en el ámbito local consiste en que los proyectos o programas se basan claramente en los PTDP, en las estrategias y planes de desarrollo nacional y/o en el MANUD. Asimismo, resulta primordial identificar los requerimientos de los mandantes. Por otra parte, será importante que la OIT cuente con «antecedentes» comprobados en los diferentes países y posea buena reputación como socio sólido capaz de cumplir sus proyectos.

En los países en los que la OIT no es conocida, las oficinas exteriores de la OIT deben trabajar denodada e integralmente para forjar relaciones con los donantes, lo que incluye invitar a los donantes a seminarios, talleres y presentaciones sobre los diferentes programas y políticas y presentar estudios de casos de proyectos anteriores a fin de que conozcan el Programa de Trabajo Decente y el trabajo de la OIT en el ámbito local. Estas actividades deberán llevarse a cabo antes de proceder a analizar una posible financiación. Si se reciben fondos para el apoyo de un proyecto o programa, resultará importante mantener informados a los donantes locales

sobre el progreso del proyecto. Para obtener mayor información, consejos e ideas sobre la movilización de recursos locales, remítase a la herramienta de movilización de recursos locales incluida en la página Web de la CODEV.

4.4 Categorías de donantes

Por lo general, los diferentes tipos de donantes y modalidades de cooperación con las que opera la OIT pueden dividirse en las siguientes categorías:

- ***Donantes multi-bilaterales***

Entre los principales asociados de cooperación de la OIT se destacan los gobiernos de los Estados Unidos, los Países Bajos, Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Suecia, España y la CE. La financiación extrapresupuestaria de la OIT proviene principalmente de los Ministerios de Relaciones Exteriores o de los organismos de desarrollo de dichos países. En virtud de que, con frecuencia, el interlocutor gubernamental con la OIT suele ser el Ministerio de Trabajo (o un organismo similar), puede suceder que los organismos de desarrollo no estén familiarizados con el trabajo y las políticas de la OIT. En consecuencia, la OIT deberá contemplar dicha situación e informar sobre su trabajo fuera del círculo habitual de la OIT que asiste al Consejo de Administración y está interiorizado con el Programa de Trabajo Decente. Existen algunos donantes bilaterales que asignan su financiación únicamente en el ámbito central mientras que otros descentralizan y delegan determinadas decisiones a las oficinas exteriores y las Embajadas del ámbito local. Asimismo, algunos de los donantes aplican ambas modalidades.

- ***Sistema de las Naciones Unidas y el PNUD***

Si bien el desempeño del PNUD en carácter de donante directo de la OIT ha disminuido, dicho organismo posee un papel fundamental en la coordinación y movilización de recursos en el plano nacional. Por otra parte, su función está adquiriendo nueva trascendencia como consecuencia de las medidas tomadas para mejorar la coherencia y el trabajo conjunto. Uno de los principales avances para la OIT en el contexto de la reforma de la ONU y «Unidos en la Acción» es el acuerdo de asociación celebrado con el PNUD en febrero de 2007. Esta asociación, destinada a afianzar el Programa de Trabajo Decente en los planes de la ONU, no fue acordada como un memorando de acuerdo, sino que quedó expresada como un fuerte compromiso de parte de cada organización de buscar de manera activa las oportunidades para mejorar la colaboración en todos los planos dando impulso a los aspectos fuertes y competentes de cada organización.

En los países piloto de «Una ONU», se ha registrado el apoyo de varios donantes al establecimiento de un mecanismo de financiación conjunta como fondos de fideicomiso de donantes multilaterales, en el que los recursos se vinculan directamente con un programa y un plan, si bien los acuerdos específicos pueden variar de un país piloto a otro. La OIT apoya la vinculación de la financiación en forma más directa a las necesidades y prioridades identificadas en el plano nacional, y sigue de cerca los acuerdos específicos que se ponen en práctica para la participación de las entidades especializadas en el proceso de establecimiento de prioridades, y la subsiguiente asignación de fondos de las entidades y según las prioridades temáticas.

- ***La Unión Europea***

La Unión Europea es un actor mundial fundamental de la asistencia del desarrollo internacional. El brazo ejecutivo de la UE, la Comisión Europea, se divide en varias Direcciones

Generales responsables de los diferentes aspectos de los programas de desarrollo de la UE. Existe un acuerdo de asociación estratégica celebrado entre la Comisión Europea y la OIT que se enfoca en cinco áreas prioritarias, entre las que se encuentran la promoción de las Normas Básicas de Trabajo, con especial énfasis en la educación y el trabajo infantil. La UE cuenta con un esquema administrativo complejo y requiere siempre el desglose de los costos de los proyectos que financian. A pesar de tales las complicaciones administrativas, la UE se ha convertido en uno de los asociados de cooperación de mayor significación para la OIT, y en el año 2007 se constituyó en el principal donante con un aporte total de U\$S 65 millones. En conclusión, debe considerarse su potencial como donante para las actividades de las normas internacionales del trabajo.

- **Las instituciones financieras internacionales (IFI)**

La OIT trabaja cada vez con más frecuencia con el Banco Mundial y los bancos regionales. Si bien la colaboración con los bancos regionales no es demasiado extensa aún y se ve limitada por la incompatibilidad de ciertas normas y reglamentaciones, cada vez se observan más instancias de cooperación. A modo de ejemplo de dicho progreso puede mencionarse el interés del Asian Development Bank en las normas básicas de trabajo manifestado en forma reciente en una publicación conjunta con la OIT³⁶.

En lo referido a recaudación de fondos y colaboración con los bancos regionales, existen dos aproximaciones básicas:

- licitación directa (remitirse al capítulo siguiente para conocer las distintas modalidades) y
- trabajo con los mandantes a fin de garantizar la intervención de la OIT en las actividades financiadas por los bancos regionales.

La Corporación Financiera Internacional (CFI), que apoya desarrollos del sector privado y es miembro del Grupo Banco Mundial, ha decidido exigir la adhesión a las normas básicas de trabajo como condición para el otorgamiento de préstamos en el futuro. Dicho compromiso constituye una medida positiva que debe aprovechar la Oficina. Hasta ahora, la OIT y la CFI han participado en un solo programa conjunto: el *Better Work Programme*³⁷.

- **Actores del sector privados y asociaciones público-privadas**

El comité de cooperación técnica analizó en la sesión del Consejo de Administración celebrada en marzo de 2008 la cuestión de las asociaciones público-privadas y se solicitó a la Oficina que redactara lineamientos operativos para la colaboración con el sector privado.

El documento del Consejo Directivo GB.301/TC/1 define las asociaciones público-privadas de la siguiente manera:

“Las asociaciones público-privadas son iniciativas de colaboración voluntaria entre diversos actores del sector público (Estado) y del sector privado (no estatal), en las que las partes acuerdan trabajar juntas para lograr un propósito común o emprender tareas específicas. Las asociaciones pueden tener diferentes objetivos, como hacer avanzar una causa, aplicar normas o códigos de conducta o intercambiar y coordinar recursos y conocimientos técnicos. Pueden consistir en la realización de una actividad específica o convertirse en un conjunto de acciones o incluso en una alianza duradera contribuyendo a alcanzar el consenso y la responsabilización de cada organización participante y las partes interesadas. Aunque pueden ser de

³⁶ “Core Labour Standards Handbook”, 2006. <http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Core-Labor-Standards/default.asp>

³⁷ www.betterwork.org

*diversos tipos, dichas asociaciones por lo general se establecen como estructuras de cooperación en las que se comparten responsabilidades, así como también conocimientos técnicos, recursos y otras ventajas*³⁸.”

Debe tenerse en cuenta que la OIT por el momento sólo ha intervenido en una cantidad limitada de asociaciones público-privadas constituidas para fines específicos. Entre algunos de los proyectos que recibieron la financiación de fuentes privadas pueden mencionarse el proyecto del IPEC denominado *West Africa Cocoa/Agriculture Project* (Programa del África occidental sobre producción de cacao y agricultura), y el programa *Better Factories Cambodia* (Mejora de fábricas en Camboya). No obstante, en noviembre de 2007, la OIT celebró un acuerdo histórico por un valor de U\$S 34 millones sobre un fondo para la innovación en microseguros con la Fundación Bill y Melinda Gates. Dicho acuerdo muestra claramente que existen oportunidades para el surgimiento de una mayor financiación proveniente del sector privado.

Para obtener mayor información sobre los diferentes donantes y las posibilidades de movilización de recursos, remítase a la Intranet de la CODEV.

4.5 Principales formas de cooperación

La colaboración con varios donantes en distintas situaciones también implica una diversidad de formas de cooperación:

- *Acuerdos marco plurianuales.* Tomando como base un enfoque por programas, el donante autoriza una asignación global para la OIT durante un período, que generalmente abarca de uno a cuatro años. El donante y la OIT convienen en un conjunto de criterios temáticos y geográficos según las propias prioridades del donante y, sobre esta base, el donante aprueba proyectos individuales. Este enfoque le permite a la Oficina planear y administrar sus actividades de cooperación técnica sobre una base más sólida y confiable, si bien le impide brindar asistencia técnica a los países y los grupos destinatarios fuera de las prioridades temáticas y el plazo acordado con cada donante. CODEV informa al resto de la Oficina cuando ese marco se está elaborando a fin de preparar y presentar propuestas de proyectos que apoyen los PDTP.
- *Presentación de propuestas de proyectos individuales.* El donante aprueba las propuestas presentadas por la OIT por separado. Si bien esta modalidad brinda cierta flexibilidad para dar cabida a nuevas solicitudes y propuestas a medida que se generan, el resultado de las presentaciones individuales permanece incierto, las negociaciones generalmente llevan mucho tiempo y los costos de las transacciones son altos.
- *Acuerdos de asociación.* Se destinan los fondos para un período y para proyectos sobre temas específicos en virtud de los cuales la OIT puede seleccionar programas y proyectos según desee. Este acuerdo le brinda a la Oficina la oportunidad de realzar la coherencia de su cooperación técnica. CODEV es el interlocutor principal con los donantes e informa al resto de la Oficina cuando el acuerdo de asociación está en curso.
- *Licitación pública.* La OIT ha participado en licitaciones públicas para proyectos financiados por bancos de desarrollo, la UE u organizaciones donantes bilaterales. Sin embargo, la participación de la OIT en licitaciones ha sido esporádica, ya que las disposiciones legales

³⁸ Esta definición fue formulada sobre la base de definiciones sobre las asociaciones, ampliamente aceptadas por la Organización de las Naciones Unidas (véase, por ejemplo, *Building partnerships: Cooperation between the United Nations system and the private sector*; United Nations, Department of Public Information).

y financieras de los organismos de financiamiento no suelen ser compatibles con las normas de la OIT. Además, el plazo para elaborar las propuestas técnicas y financieras es muy corto, y lo que es más importante, los términos de referencia no necesariamente son compatibles con los enfoques de la OIT. Ciertos donantes están asignando cada vez más recursos a través de licitaciones públicas, lo cual significa que es posible que la OIT tenga mayores dificultades para acceder a esos fondos en el futuro.

4.6 Numerosos donantes multi-bilaterales interesados en apoyar las normas internacionales del trabajo

La siguiente tabla incluye algunos de los donantes principales del programa de cooperación técnica de la OIT que han demostrado su interés en apoyar la promoción de las normas internacionales del trabajo: La tabla también indica la modalidad de cooperación y el marco para el acuerdo de asociación. Además, detalla si los fondos ya han sido asignados para un determinado conjunto de proyectos o si pueden solicitarse por proyecto.

Cabe destacar que la tabla no está completa y que siempre debe ponerse en comunicación con CODEV para coordinar los contactos con los donantes.

Donante	Acuerdo de asociación/ marco y plazo	Enfoque por proyecto	Posibilidad de movilizar recursos locales	Interés en apoyar las NIT
Bélgica Gobierno Federal	NO	Sí	Sí	Sí
Bélgica Flandes	Fondo fiduciario, 2001-2010	Sí, dentro del Fondo fiduciario	NO	Sí
Canadá CIDA	NO	Sí	Sí	Sí
Recursos humanos y desarrollo social de Canadá	NO	Sí	NO	Sí
Dinamarca	Sí, 2008-2009	Sí (localmente)	Sí	Sí
Comisión Europea	Sí	Sí, para propuestas, licitaciones públicas, etc	Sí	Sí

Donante	Acuerdo de asociación/ marco y plazo	Enfoque por proyecto	Posibilidad de movilizar recursos locales	Interés en apoyar las NIT
Finlandia	NO	Sí	Sí	Sí
Francia	Sí, 2006-2009	Sí, las propuestas de proyectos se presentan en virtud del acuerdo de asociación	Sí (especialmente con la Agence Françoise de Développement' AFD)	Sí
Alemania	Sí	Sí, la presentación de las propuestas se realiza una vez al año	NO	Sí
Irlanda	Sí, 2008-2011	NO	Sí (limitada)	Sí
Italia	NO ³⁹	Sí	Sí (limitada)	Sí
Japón	NO	Sí	Sí (limitada)	Sí
Países Bajos	Sí, 2006-2010	Sí, solo con el Ministerio de Asuntos Sociales (MSA)	Sí	Sí (con MSA)
Noruega	Sí, 2008-2009	Sí, con NORAD	Sí	Sí
España	NO	Sí	Sí	Sí
Suecia	Sí, 2005- mediados de 2008 ⁴⁰	Sí (localmente)	Sí	Sí
Suiza	NO	Sí	Sí	Sí
Reino Unido	Sí, 2006-2009	Sí (con las oficinas técnicas locales de DfID)	Sí	Sí

³⁹ El acuerdo de asociación se encuentra en las etapas finales de negociación.

⁴⁰ Asociación piloto. Actualmente, se están llevando a cabo las negociaciones para una asociación para los años venideros.

Donante	Acuerdo de asociación/ marco y plazo	Enfoque por proyecto	Posibilidad de movilizar recursos locales	Interés en apoyar las NIT
Estados Unidos Departamento de Trabajo de los EE. UU.	NO	SÍ	NO	SÍ
Agencia para el Desarrollo Internacional de EE. UU. (USAID) y Departamento de Estado de EE. UU. (USDOS)	NO	SÍ	SÍ (USAID)	SÍ
Banco Mundial	NO	SÍ	SÍ	SÍ

4.7 Reglas de oro para las relaciones con los donantes

La movilización de recursos y las buenas relaciones con los donantes constituyen una responsabilidad colectiva para todos los que participan en el programa de cooperación técnica. No debe ser solamente la responsabilidad de unas pocas personas, sino una gestión bien coordinada en la que los interlocutores de los diferentes sectores y niveles de la organización trabajen mancomunadamente. Las reuniones de los especialistas técnicos de la OIT con sus colegas del organismo donante pueden dar lugar a que se inicie una asociación. No obstante, a fin de enviar el mismo mensaje a los donantes, es importante que CODEV esté informado acerca de las reuniones y los contactos con los donantes.

En concordancia con la Declaración de París y la cambiante estructura de cooperación, ya no tiene sentido elaborar una propuesta de proyecto en la sede y luego solicitar a CODEV que envíe la propuesta a un número de donantes con la esperanza de recibir fondos. Ese enfoque no funciona. Tampoco sirve solicitar fondos a un donante en la primera reunión. Las primeras reuniones deben establecer una relación de confianza que sienta las bases para una asociación. Si el donante demuestra interés en financiar un proyecto o programa, no haga promesas que la Oficina no podrá cumplir para poder «cerrar el trato». Existen normas y reglamentaciones de la OIT que deben cumplirse siempre y, en general, es aconsejable comunicarse con CODEV para recibir orientación en cuanto a los acuerdos y las disposiciones financieras.

Etapas principales en el diseño de los proyectos

El buen diseño de los proyectos es la clave para lograr los resultados de los proyectos y debe dársele la debida importancia. Es una tarea minuciosa en la que participan varios actores y se realizan muchas consultas. La etapa de diseño puede llevar mucho tiempo ya que no suele haber soluciones rápidas, lo cual da como resultado un proyecto bien planeado con resultados claramente definidos y alcanzables.

En la OIT y de acuerdo con el manual de cooperación técnica, un **proyecto** es el instrumento principal que se utiliza en el planeamiento de actividades de cooperación técnica extrapresupuestarias. Comprende actividades interrelacionadas y coordinadas que están diseñadas para alcanzar objetivos claramente definidos que abarcan desde el cambio de políticas hasta la acción directa en la práctica. Contribuye a resolver un problema específico dentro de un presupuesto y un plazo dados.

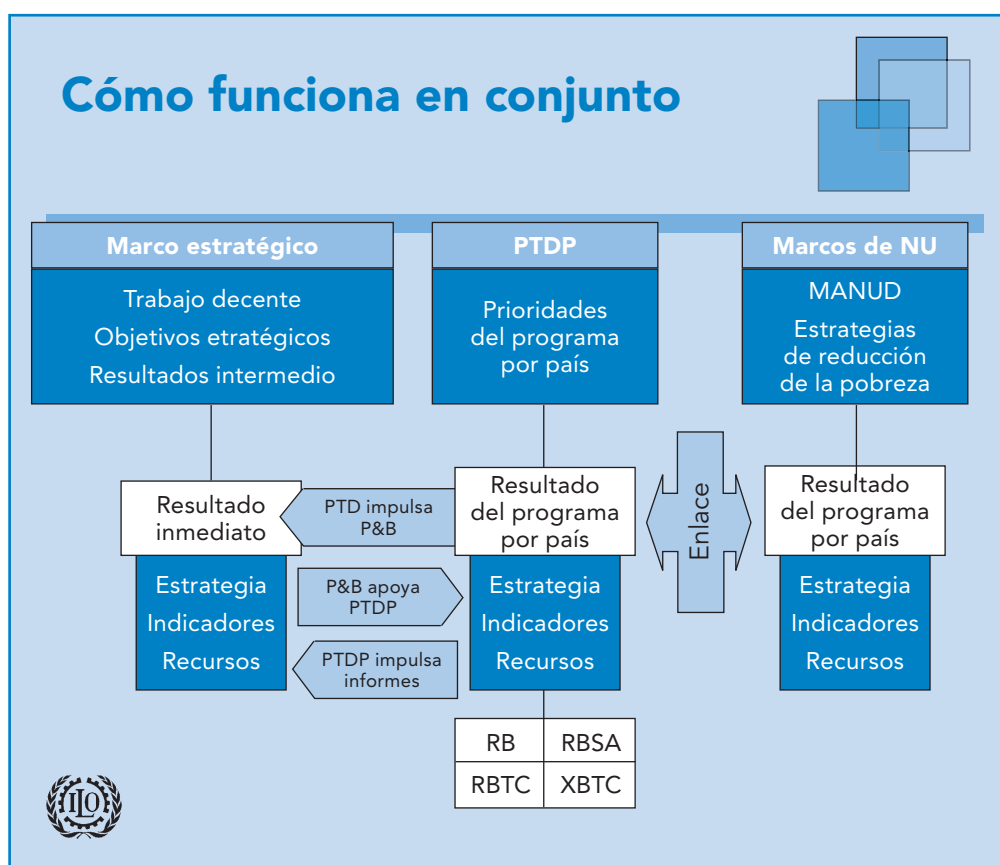
Además, el manual de cooperación técnica define un **programa** como un marco de acción coherente con límite de tiempo para alcanzar objetivos globales precisos. Puede incluir varios proyectos cuyos objetivos estén relacionados con el logro de objetivos comunes de mayor nivel. Aplica un enfoque multidisciplinario y consta de conjuntos de actividades diferentes agrupados según los distintos componentes. Se extiende a diferentes sectores y áreas geográficas.

La metodología para el diseño de los proyectos de la OIT está basada en un **enfoque de marco lógico** y utiliza plantillas y herramientas durante todo el proceso. La metodología para elaborar un proyecto es, en varios sentidos, la misma metodología que se utiliza para preparar un programa de trabajo decente, aunque en un nivel de abstracción mayor.

La sección siguiente presenta principalmente la etapa del diseño del ciclo del proyecto. Si necesita mayor orientación, capacitación y asesoramiento sobre la gestión de ciclos de proyectos, consulte a PARDEV y el Manual de Cooperación Técnica de la OIT que está publicado en Intranet. Para cuestiones de evaluación, por favor diríjase a EVAL.

5.1 La relación entre los proyectos de cooperación técnica y los PTDP

La primera generación de PTDP reflejan, en gran medida, las actividades de cooperación técnica actuales, incluso proyectos de cooperación técnica en un determinado país. Paulatinamente, las prioridades que surgen de las consultas con los mandantes determinarán las prioridades para las actividades de cooperación técnica en un país y reflejarán de mejor manera las prioridades de desarrollo nacional y las necesidades de los mandantes junto con las necesidades que se determinan a través de los organismos de control. El PTDP es un programa coherente que integra las actividades realizadas con diferentes tipos de orígenes de los fondos, fondos presupuestarios ordinarios y extrapresupuestarios. En un nivel superior, un proyecto o programa de cooperación técnica debe contribuir a los resultados del programa por país. El siguiente cuadro ilustra la manera como las actividades de cooperación técnica contribuyen a los resultados de los PTDP:



⁴¹ Bringing Focus to ILO Country-level Contributions: A Guidebook for Developing and Implementing Decent Work Country Programmes, proyecto, diciembre de 2007.

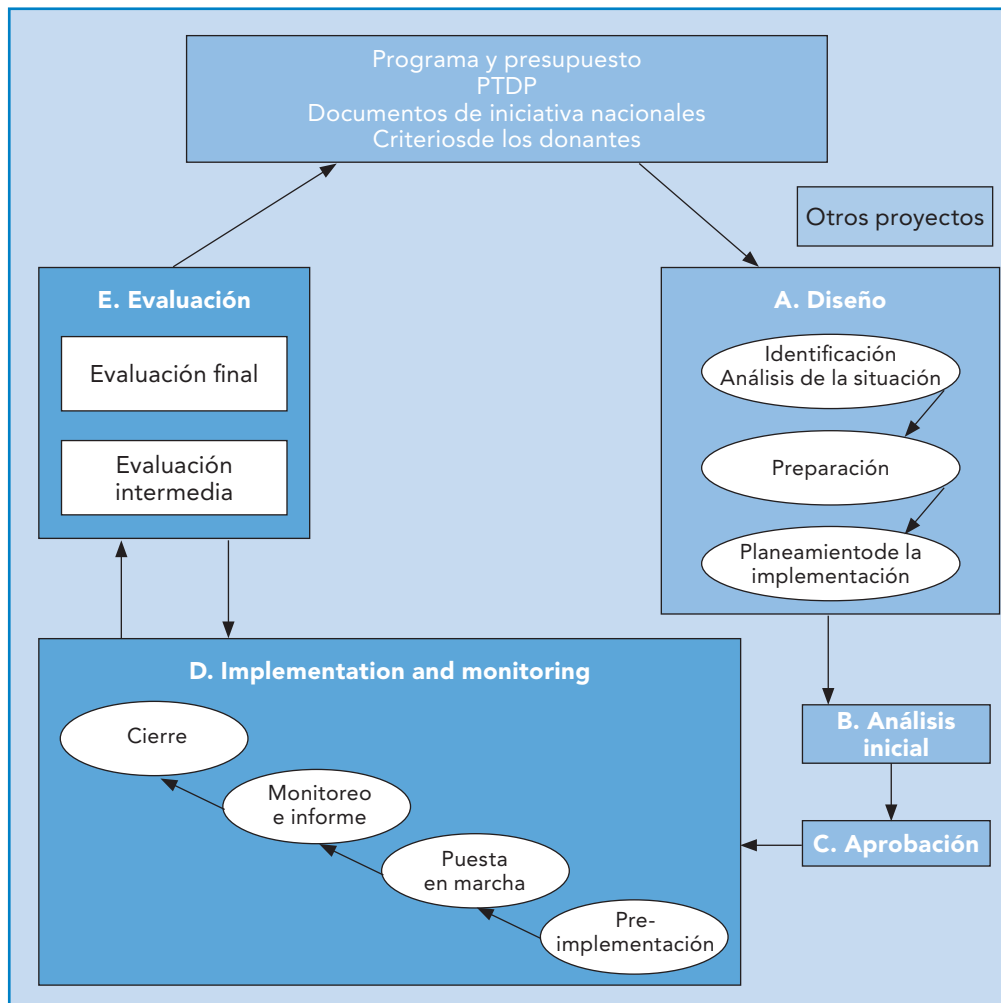
5.2 El ciclo de los proyectos de la OIT

El ciclo de un proyecto es una manera de dividir las diferentes etapas del ciclo vital de un proyecto. El ciclo del proyecto le permite ver lo que se ha hecho en un determinado momento del proyecto a medida que se suceden las etapas. Las diferentes fases de un ciclo de proyecto son interdependientes y están interrelacionadas pero no suelen llevarlas a cabo una misma persona.

El ciclo del proyecto que describe los proyectos de cooperación técnica de la OIT incluye las siguientes etapas:

- A. Diseño
- B. Análisis inicial
- C. Aprobación
- D. Implementación y monitoreo
- E. Evaluación

El ciclo del proyecto de cooperación técnica extrapresupuestario de la OIT



5.3 Diseño de los proyectos

En general, la etapa de diseño incluye tres subetapas diferentes:

- Análisis de la situación
- Preparación del proyecto
- Planeamiento de la implementación

La etapa de diseño debe realizarse en estrecha colaboración con los mandantes, el asociado a cargo de la implementación (si fuera otro) y, en algunos casos, el donante. En el diseño debe tomarse en cuenta la información que proviene de los organismos de control relacionados con un país o Convenio específico, así como las prioridades determinadas para la cooperación técnica relacionada con las normas internacionales del trabajo (véase la sección 3.1). El resultado final de la etapa de diseño es un **documento del proyecto** (PRO DOC) o un **esquema preliminar de proyecto** (SPROUT).

En algunos casos, se elabora una **nota conceptual del proyecto** (PCN) en una etapa anterior. El objetivo de una nota conceptual del proyecto consiste en explorar el interés dentro de la Oficina o entre los donantes antes de desarrollar una propuesta de proyecto. Actualmente las notas conceptuales de proyecto se elaboran en la OIT para los proyectos financiados según determinados acuerdos marco a fin de obtener una autorización anticipada por parte del donante en cuanto a enfoques y temas variados. La nota conceptual del proyecto debe contar con la información suficiente para que los revisores o diseñadores del proyecto puedan evaluar y responder a la propuesta y que la OIT pueda evaluar el ajuste estratégico del proyecto propuesto.

Una nota conceptual del proyecto es un documento breve que describe en líneas generales las características principales de un proyecto y generalmente incluye información sobre:

- El fundamento del proyecto y la justificación de las acciones que se emprenderán. Esta sección debe explicar la situación socioeconómica, legal o política, y el contexto que da como resultado el proyecto;
- Los elementos del proyecto y una estrategia para abordar el problema;
- Un análisis de la ventaja comparativa de la OIT para abordar el tema. Esto incluye un breve análisis de la contribución de otros organismos en ese campo y las razones fundamentales que explican la participación de la OIT;
- Los objetivos (resultados) de la OIT que el proyecto persigue y los PTDP a los que el proyecto coadyuva.

Las directrices son las mismas, independientemente del formato de la propuesta del proyecto:

- La propuesta de un proyecto siempre debe guardar relación con los resultados de los PTDP y P&B, y debe respetar la metodología establecida que se basa en los resultados⁴².

⁴² La OIT define la gestión basada en los resultados (RBM) como “un enfoque de gestión que dirige los procesos orgánicos, los recursos, los productos y los servicios hacia el logro de resultados mensurables”. En la práctica, las organizaciones y sus gerentes y equipos utilizan la RBM para definir los resultados deseados que quieren alcanzar y luego diseñar la o las estrategias que utilicen mejor los recursos para generar esos resultados. (*Bringing Focus to ILO Country-level Contributions: A Guidebook for Developing and Implementing Decent Work Country Programmes*, diciembre de 2007 (proyecto))

Una propuesta de proyecto debe tener como base las estrategias nacionales y los marcos de desarrollo, tales como el MANUD, las ERP u otras estrategias pertinentes, incluso responder a cuestiones presentadas por los organismos de control.

La propuesta de un proyecto debe estar en consonancia con las estrategias dominantes de la OIT y contribuir a lograr el trabajo decente.

5.3.1 Análisis de la situación y elaboración de las notas conceptuales del proyecto

El análisis de la situación permite entender el problema o las limitaciones que el proyecto está destinado a enfrentar, evaluar el contexto en el que el proyecto tendrá lugar, identificar los actores interesados y la población beneficiaria y trazar el marco institucional para el proyecto.

A este respecto, resulta decisivo que los comentarios por parte de los organismos de control se incluyan en el análisis de la situación y, cuando proceda, los perfiles de país (véase sección 3.1). Además, las lagunas de implementación que se identificaron deben abordarse posteriormente en la estrategia del proyecto.

Es importante que todos los actores concuerden con el resultado deseado del proyecto y que exista un compromiso de parte de todos los interesados de dar su apoyo. Las oficinas exteriores de la OIT cumplen una función muy importante en hacer participar a los mandantes y a otros actores en la etapa de diseño para asegurar su compromiso e interés en la etapa de implementación.

Se debe identificar, evaluar cuidadosamente y comprender al **grupo destinatario**. Es menester distinguir entre destinatarios directos de los resultados del proyecto y los beneficiarios finales, quienes deben lograr mejoras a raíz del proyecto. En general, los donantes están particularmente interesados en el efecto sobre los beneficiarios finales de un proyecto. Al analizar el grupo destinatario, también pueden identificarse características típicas de género y abordarlas específicamente.

Además de comprender el problema técnico, se debe entender la función que cumplen los diferentes **actores** y la relación que existe entre ellos, especialmente, la gestión de proyectos, los grupos destinatarios, los interlocutores sociales y otras organizaciones o instituciones. El análisis de esas relaciones da como resultado un **marco institucional**. El marco institucional sirve para comprender mejor el entorno en el que el proyecto se ejecutará y ayuda a clasificar las diferentes funciones y responsabilidades de los distintos actores. Especialmente la función de los interlocutores sociales y mandantes debe explicarse en detalle y con claridad en la etapa de diseño. Los interlocutores sociales suelen tener más de una función en el mismo proyecto y las diferentes funciones deben estar separadas y ser claras para todos los participantes. Por ejemplo, los mandantes pueden ser proveedores de servicios (organización de cumplimiento), ser la población beneficiaria (los destinatarios o los beneficiarios finales) o tener una función de supervisión (organismo de gobernanza).

5.3.2 Preparación del proyecto

En la etapa de preparación del proyecto se utiliza la información obtenida en el análisis de la situación y se prepara un marco lógico: una herramienta que provee una estructura al proyecto, los indicadores y las suposiciones relacionadas con la implementación del proyecto.

La etapa de preparación se basa en la comprensión lograda durante el análisis de la situación, que informa e impulsa la propuesta del proyecto. Para la preparación de un proyecto se necesita la siguiente información:

- a) la definición de los objetivos del proyecto, así como una estrategia para abordar el problema;
- b) un análisis alternativo que considere diferentes estrategias para alcanzar los objetivos;
- c) la preparación de una matriz de planeamiento del proyecto o marco lógico;
- d) la definición de los indicadores de logros que pueden utilizarse para controlar los logros tanto durante como después del período del proyecto;
- e) la especificación de suposiciones, factores externos y riesgos relacionados.

Una vez que se identifica el problema, se necesita una estrategia para abordarlo. La estrategia elegida dependerá evidentemente de la situación en la que se encuentre el proyecto (véase el análisis de la situación), los recursos disponibles, los aprendizajes que surgieron a partir de problemas similares y la ventaja comparativa de la OIT, entre otras cuestiones. Independientemente de la estrategia que se elija, resulta importante también considerar una estrategia alternativa en caso de que se produzcan modificaciones en el transcurso de la implementación del proyecto.

5.3.3 Definición de los objetivos

Una vez realizado el análisis como corresponde, se pone de manifiesto el objetivo inmediato del proyecto (o el “resultado” del proyecto). Una vez que se define, también puede determinarse el posible efecto del proyecto a partir del análisis del problema.

- El “**objetivo inmediato**” o resultado del proyecto consiste en los cambios específicos que se espera que, cuando se complete el proyecto, se producirán en la calidad y la cantidad de los servicios ofrecidos y en la manera en que los destinatarios directos los brindan. Debería describirse como un objetivo que debe lograrse (resultados) y no como medidas que deben tomarse.
- El “**objetivo de desarrollo del proyecto**” se relaciona con el “efecto” del proyecto. Describe el objetivo más alto (y más amplio) con el que el proyecto aspira a contribuir. Debe incluir dos conceptos:
 - a) **El efecto en los beneficiarios (directos e indirectos)** como resultado de los cambios en la manera en que actúan los destinatarios directos;
 - b) **La contribución al contexto más amplio y de mayor nivel.** Ese contexto más amplio está determinado por las políticas nacionales o regionales, y por las estrategias y las metas de las organizaciones de aplicación y financiamiento. En la OIT, esas políticas están sistematizadas en los programas de trabajo decente por país (PTDP). El objetivo de desarrollo se basa en los resultados operativos de los PTDP y Programa y Presupuesto (P&B) de la OIT, y en las estrategias de desarrollo, tales como las estrategias de reducción de la pobreza y los ODM, así como en marcos de asistencia internacional, tales como la evaluación común para los países/MANUD.

5.3.4 Definición de los resultados y los indicadores

La OIT se compromete a llevar a cabo una gestión basada en los resultados y, por lo tanto, resulta importante distinguir diferentes niveles de resultados: “producto”, “resultados” y “efectos”. El resultado de esta etapa es la especificación de:

- **Producto:** Los resultados de las actividades del proyecto, es decir los servicios o los productos que el proyecto debe proveer.
- **Resultados:** Los resultados inmediatos del producto (productos y servicios) ya sea después de ser adoptado por los destinatarios directos o después de afectar el sustento y la posición de los beneficiarios finales.
- **Efectos:** Los resultados a largo plazo del producto (productos y servicios), que se provee tanto directamente por el proyecto como a través de los destinatarios directos. Afectan a los destinatarios directos y beneficiarios finales.
- **Actividades:** Tareas que se deben realizar para alcanzar el producto esperado.

Los indicadores mensurables y verificables deben definirse por separado para los resultados relacionados con los objetivos inmediatos. Los indicadores reflejan la lógica del proyecto.

No existen principios absolutos acerca de lo que hace que un indicador sea bueno. Sin embargo, deben ser mensurables y sensibles a los cambios en los niveles de las actividades. Una manera útil de evaluar si los indicadores son adecuados es comprobar que sean SMART.

Los indicadores SMART son:

- **Específicos:** Los indicadores clave deben ser específicos y guardar relación con las condiciones que el proyecto procura cambiar. El cemento que se entregó en un lugar no es un buen indicador del número de casas construidas.
- **Mensurables:** Ya sea desde el punto de vista numérico o en cuanto a la clasificación o las preferencias. Son preferibles los indicadores cuantificables porque son precisos, pueden sumarse y permiten realizar un mejor análisis estadístico de los datos. Sin embargo, algunos indicadores (por ejemplo, para proyectos que se concentran especialmente en objetivos de fortalecimiento de la capacidad) pueden resultar difíciles de cuantificar por lo que también deben utilizarse indicadores cualitativos.
- **Alcanzables:** El indicador (o la información) debe poder conseguirse a un costo razonable a través de un método de recopilación adecuado. La información precisa y confiable sobre cuestiones tales como los ingresos familiares y la producción de granos de un pequeño secano es, por ejemplo, muy difícil y costosa para recopilar.
- **Pertinentes:** Los indicadores deben estar relacionados con el objetivo en cuestión y con las necesidades de información de gestión de las personas que utilizarán los datos. El personal de campo tal vez necesite indicadores particulares que no son pertinentes para los directivos principales y viceversa.
- **De duración determinada:** Los indicadores deben recopilarse e informarse en el momento preciso para que puedan influir en las decisiones de gestión. No resulta útil elegir indicadores que sólo le indiquen al final de un proyecto si logró alcanzar determinados objetivos o no. Quizás le sirva como experiencia a futuro, pero la información llegó demasiado tarde como para que el personal de programa o proyecto pueda utilizarla.
 - En el **nivel del producto**, los indicadores son para la gestión del proyecto.
 - En el **nivel de los resultados**, los indicadores deben relacionarse con los destinatarios directos de los resultados del proyecto y con los beneficiarios indirectos.
 - En el **nivel del impacto**, los indicadores deben relacionarse con los beneficiarios directos e indirectos, así como con los marcos de mayor nivel nacionales, de la OIT y de los donantes (PTDP, resultados de P&B, estrategias nacionales, estrategias de reducción de la pobreza, MANUD).

Al definir los medios para verificar los indicadores, deben incluirse los detalles sobre cómo y cuándo se recopilarán los datos. Esto formará parte del planeamiento del monitoreo y la evaluación, lo cual se preparará al comienzo de la etapa de implementación.

5.3.5 Planeamiento de la implementación

El siguiente paso consiste en desarrollar una visión general de las actividades, cronogramas y recursos que están disponibles para el proyecto. Este panorama forma parte del plan de implementación o del plan de trabajo, si estuviera más desarrollado y fuera más amplio.

Debe prepararse un plan de implementación para cada resultado que incluirá los siguientes planes, cronogramas y herramientas:

1. **Un plan de funcionamiento**, que comienza por dividir el producto del proyecto final en metas anuales o subanuales. La identificación de metas para el producto es el enlace entre el plan de diseño global y el plan de trabajo detallado o plan de implementación. Este enlace resulta de suma importancia para la gestión basada en los recursos.
2. **Una estructura de desglose del trabajo (WBS)** que expone las actividades, subactividades y tareas necesarias para lograr cada producto o subproducto. Las actividades elegidas no solo deben ser necesarias sino también suficientes para lograr el producto. En general existen diferentes estrategias y conjuntos de actividades que se pueden utilizar para lograr el producto. El conjunto de actividades elegido y la estrategia acordada que se indican en la WBS establecen la base para los pasos posteriores que asignan las responsabilidades, programan las actividades y estiman los recursos y el presupuesto.
3. **Una matriz de responsabilidades** que indica quién es el responsable de cada actividad. La matriz de responsabilidades asigna las tareas a las diferentes personas del equipo. Los equipos pueden estar formados por miembros de diferentes organismos y organizaciones y unidades de la OIT. Todas las actividades que debe realizar una persona u organización en particular conforman la declaración de responsabilidades o los términos de referencia para esa asignación.
4. **Un cronograma** que indica cuándo comienza cada actividad, cuánto dura y cuándo se completará. En general, se presenta como una gráfica de barras que indica la secuencia de actividades y las relaciona con acontecimientos importantes o decisivos.
5. **Un plan de recursos o aportaciones**, que establece los requisitos para el personal, las instalaciones o los edificios principales de la oficina, los equipos y los materiales u otros servicios, tales como suministros especiales de subcontratación, talleres de capacitación y otras aportaciones varias.
Con respecto al personal que se contrata, puede ser internacional o nacional, y puede incluir profesionales, técnicos, administrativos y demás personal de apoyo. Es posible que sean designados como funcionarios de la OIT o contratados como consultores. La OIT puede contratarlos directamente o, en el caso de expertos asociados, un organismo donante nacional puede enviarlos.

El Enfoque basado en los derechos humanos para abordar la cooperación al desarrollo hacia una comprensión colectiva entre las agencias de las Naciones Unidas

Introducción

Las Naciones Unidas se basan en los principios de paz, justicia, libertad y derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce a los derechos humanos como la base de la libertad, la justicia y la paz. La Declaración y el Programa de Acción de Viena, adoptados en forma unánime, establecen que la democracia, el desarrollo, y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

En el Programa de Reforma de las Naciones Unidas que se lanzó en 1997, el Secretario General exhortó a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas para que incorporaran los derechos humanos en sus diversas actividades y programas dentro del marco de sus respectivos mandatos.

Desde entonces varias agencias de las Naciones Unidas han adoptado un enfoque basado en los derechos humanos para abordar la cooperación al desarrollo y han ganado experiencias en su forma de llevarlo a la práctica. Cada agencia ha hecho su propia interpretación del enfoque y de cómo debería llevarse a la práctica. Sin embargo, la colaboración entre las agencias de las Naciones Unidas a nivel global y regional, y especialmente a nivel país en relación con los procesos de Evaluación Común para los Países (CCA) y Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF), requiere una comprensión colectiva de este enfoque y de sus implicancias para la programación de intervenciones de desarrollo. Lo que sigue es un intento por llegar a tal comprensión sobre la base de aquellos aspectos del enfoque basado en los derechos humanos que son comunes a las políticas y prácticas de los organismos de las Naciones Unidas que participaron en el Taller Interagencias sobre un Enfoque basado en los Derechos Humanos en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas del 3 al 5 de mayo de 2003.

Esta Declaración de Comprensión Colectiva se refiere específicamente a un enfoque basado en los derechos humanos para un abordaje de la cooperación al desarrollo y la programación de intervenciones de desarrollo por parte de las agencias de las Naciones Unidas.

Comprensión colectiva

1. Todos los programas de cooperación al desarrollo, políticas y asistencia técnica deben promover la realización de los derechos humanos tal como se encuentran especificados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. Los estándares de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, así como los principios derivados de los mismos, rigen toda la cooperación al desarrollo y la programación de intervenciones de desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
3. La cooperación al desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los 'responsables de hacer cumplir los derechos' para cumplir con sus obligaciones y/o de los 'titulares de derechos' para reivindicar sus derechos.

1. Todos los programas de cooperación al desarrollo, políticas y asistencia técnica deben promover la realización de los derechos humanos tal como se encuentran especificados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Un conjunto de actividades programáticas que se limita a contribuir incidentalmente a la realización de los derechos humanos no necesariamente constituye un enfoque de programación basado en los derechos humanos. En un enfoque basado en los derechos humanos para la programación y la cooperación al desarrollo, el objetivo superior de todas las actividades es contribuir directamente a la realización de uno o varios derechos humanos.

2. Los estándares de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, así como los principios derivados de los mismos, rigen toda la cooperación al desarrollo y la programación de intervenciones de desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

Los principios de Derechos Humanos rigen la programación en todos los sectores, por ejemplo: salud, educación, gobernabilidad, alimentación, agua y saneamiento, VIH/SIDA, empleo y relaciones laborales, y seguridad social y económica. Esto incluye toda la cooperación al desarrollo orientada al logro de las Metas de Desarrollo del Milenio y la Declaración del Milenio. En consecuencia, los estándares y principios de derechos humanos rigen tanto la Evaluación Común para el País como el Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

Los principios de derechos humanos rigen toda la programación en todas las fases del proceso de programación, incluidos la evaluación y el análisis, la planificación y diseño de programas (que incluye el establecimiento de metas, objetivos y estrategias); implementación, seguimiento y evaluación.

Entre estos principios de derechos humanos se encuentran los siguientes: universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación; no discriminación e igualdad; participación e inclusión; rendición de cuentas y Estado de derecho. Estos principios se explican a continuación:

- **Universalidad e inalienabilidad:** Los derechos humanos son universales e inalienables. Todas las personas, en todas partes del mundo, tienen derecho a ellos. Nadie puede renunciar a ellos voluntariamente, ni ser despojado de ellos por otras personas. Tal como se establece en el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.
- **Indivisibilidad:** Los derechos humanos son indivisibles. Sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, todos son inherentes a la dignidad de cada persona humana. Por ende, todos tienen el mismo estatus como derechos y, a priori, no se les puede dar un orden jerárquico.
- **Interdependencia e Interrelación.** La realización de un derecho a menudo depende, en todo o en parte, de la realización de otros. Por ejemplo, la realización del derecho a la salud puede depender, en ciertas circunstancias, de que se realice el derecho a la educación o el derecho a la información.
- **Igualdad y No discriminación:** Todas las personas son iguales en su calidad de seres humanos y en virtud de la dignidad inherente a cada persona humana. Todos los seres humanos tienen derecho a gozar de sus derechos humanos sin discriminación de ningún tipo, ya sea por razones de raza, color, sexo, etnicidad, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición, tal como lo explican los organismos de derechos humanos creados en virtud de tratados.
- **Participación e Inclusión:** Todas las personas y todos los pueblos tienen derecho a participar en forma activa, libre y representativa en un desarrollo civil, económico, social, cultural y político, en el cual se pueden realizar los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a contribuir a dicho desarrollo y disfrutarlo.
- **Rendición de cuentas y Estado de derecho:** Los Estados y otros responsables de hacer cumplir los derechos tienen la obligación de responder por el cumplimiento de los derechos humanos. En este sentido, deben cumplir con las normas y estándares jurídicos consagrados en los instrumentos de derechos humanos. Ahí donde no lo hacen, los titulares de derechos agraviados tienen derecho a demandarlos ante un tribunal competente u otro administrador de justicia, de conformidad con las normas y procedimientos que establece la ley.

3. Los programas de cooperación al desarrollo contribuyen al desarrollo de las capacidades de los ‘responsables de hacer cumplir los derechos’ para cumplir con sus obligaciones y/o de los ‘titulares de derechos’ para reivindicar sus derechos.

En un enfoque basado en los derechos humanos, los derechos humanos determinan la relación entre personas y grupos con reivindicaciones válidas (titulares de derechos) y actores estatales y no estatales con obligaciones asociadas del otro (responsables de hacer cumplir los derechos). Identifica a los **titulares de derechos** (y sus derechos) y a los **responsables de hacer cumplir los respectivos derechos** (y sus obligaciones), y trabaja en el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos para plantear sus reivindicaciones, y de los responsables de hacer cumplir los derechos para honrar sus obligaciones.

Implicancias de un enfoque basado en los derechos humanos para abordar la programación de intervenciones de desarrollo de las agencias de las NU

La experiencia ha demostrado que el uso de un enfoque basado en los derechos humanos exige el uso de buenas prácticas de programación. Sin embargo, la aplicación de este principio no constituye en sí un enfoque basado en los derechos humanos, sino que requiere elementos adicionales.

Los siguientes elementos son necesarios, específicos y únicos para un enfoque basado en los derechos humanos:

- a) diagnósticos y análisis para identificar las reivindicaciones de derechos humanos de los titulares de derechos y las correspondientes obligaciones de derechos humanos de los responsables de hacer cumplir los derechos, así como las causas inmediatas, subyacentes, y estructurales del incumplimiento de dichos derechos;
- b) programas para evaluar la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar sus derechos, y de los responsables de hacer cumplir los derechos para honrar sus obligaciones, y a continuación, elaboración de estrategias para desarrollar estas capacidades;
- c) programas para hacer un seguimiento y evaluación tanto de los resultados como de los procesos que se rigen por los estándares y principios de derechos humanos; y
- d) una programación sustentada en las recomendaciones de los organismos y mecanismos internacionales de derechos humanos.

Hay otros elementos inherentes a una buena práctica de programación que también resultan esenciales para un enfoque basado en los derechos humanos, a saber:

1. las personas son reconocidas como actores clave de su propio desarrollo, antes que como receptores pasivos de bienes y servicios;
2. la participación se considera un medio tanto como un fin;
3. las estrategias empoderan, en vez de desempoderar a las personas;
4. tanto los resultados como los procesos son sometidos a seguimiento y evaluación;
5. el análisis incluye a todas las partes interesadas;
6. los programas se focalizan en los grupos marginados, en desventaja, y excluidos.
7. el proceso de desarrollo es de propiedad local;
8. el objetivo superior de los programas es reducir las disparidades;
9. los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba se complementan;
10. el análisis situacional se emplea para identificar las causas inmediatas, subyacentes, y básicas de los problemas de desarrollo;
11. el desarrollo de fines y objetivos mensurables es importante en la programación;
12. se establecen y sostienen sociedades estratégicas.

Los programas respaldan la rendición de cuentas ante todas las partes interesadas.

ANEXO 2 – Proyectos de cooperación técnica extrapresupuestarios en curso en los que el campo técnico es NORMES, al 24 de septiembre de 2008

Listado de los proyectos de cooperación técnica en curso implementados por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo

Anexo 2

Unidad técnica	Unidad administrativa	País	Donante	Título del proyecto	Presupuesto total, USD
ED/NORM	ED/NORM	Mundial	NLD/MSA	Strengthening ILO's capacity to assist its Members' efforts to reach its objectives in the context of globalization (Fortalecimiento de la capacidad de la OIT para ayudar a los Miembros en sus iniciativas para alcanzar sus objetivos en el contexto de la globalización)	125'525
NORMES	NORMES	Inter-Regional	España	Promoción y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas*	6'640'000
NORMES	SRO-Bangkok	Camboya	Dinamarca	Project on Rights based approach to indigenous peoples development in Cambodia (Proyecto sobre el enfoque basado en los derechos para el desarrollo de los pueblos indígenas en Camboya)	289'399
NORMES	ILO-Beijing	China	Noruega	Support to promote and apply ILO Convention 111 on employment discrimination in China (Apoyo para promocionar y aplicar el Convenio núm. 111 de la OIT sobre la discriminación en el empleo en China)	0
NORMES	NORMES	Mundial	KOR	Promotion of Maritime Labour Convention (Promoción del Convenio sobre el trabajo marítimo)	71'721

Unidad técnica	Unidad administrativa	País	Donante	Título del proyecto	Presupuesto total, USD
NORMES	NORMES	Mundial	Francia	Renforcement de la capacité de l'OIT à appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le contexte de la mondialisation (Fortalecimiento de la capacidad de la OIT para ayudar a los Miembros en sus iniciativas para alcanzar sus objetivos en el contexto globalización)	163'851
NORMES	NORMES	Inter-Regional	Unión Europea	Promotion of indigenous and tribal peoples' rights through implementation of the principles of ILO Convention No. 169 (Promoción de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de la implementación de los principios del Convenio núm. 169 de la OIT)	864'158
NORMES	NORMES	Inter-Regional	Unión Europea	Promotion by the ILO of a universally applicable set of standards on the living and working conditions of seafarers within the Consolidated Maritime Labour Convention (Promoción de la OIT de un conjunto de normas universalmente aplicables sobre las condiciones de vida y de trabajo de los marinos dentro del Convenio consolidado sobre el trabajo marítimo)	346'120
NORMES	NORMES	Inter-Regional	Dinamarca	Inclusion of indigenous peoples' needs and priorities in PRSPs (Inclusión de las necesidades y prioridades de los pueblos indígenas en los DELP)	165'120

Unidad técnica	Unidad administrativa	País	Donante	Título del proyecto	Presupuesto total, USD
NORMES	NORMES	Inter-Regional	Dinamarca	Promoting the Rights and Reducing Poverty of Indigenous and Tribal Peoples (Promoción de los derechos y reducción de la pobreza de los pueblos indígenas y tribales)	2'076'500
NORMES	NORMES	Mundial	Francia	AE - AE - Mr. Jerome BLANCHARD	131'404
NORMES	NORMES	Región Europa	Francia	AE-NORMES-Ms. Véronique BASSO	125'000
NORMES	NORMES	Región Europa	Alemania	AE - ILS - Mr. Timo KNAEBE	243'170
NORMES	NORMES	Inter-Regional	Comisión Europea	Promotion of indigenous and tribal peoples' rights through legal advice, capacity-building and dialogue* (Promoción de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través del asesoramiento jurídico, el desarrollo de la capacidad y el diálogo)	1'254'000
NORMES	NORMES	Nepal	Dinamarca y Noruega	Promotion of Indigenous Peoples' rights in the constitution-making and state-reform process in Nepal* (Promoción de los derechos de los pueblos indígenas en el proceso de reforma estatal y redacción de la constitución en Nepal)	1'770'000
					\$ 14'265'968

* = Presupuesto convertido de Euros para obtener un monto aproximado en USD Notas: Excluyendo costos del organismo, asignación por aumento de costos y contingencias. PARDEV/scs 24.09.2008

Referencias

Manuales, guías y documentos:

Bringing Focus to ILO Country-level Contributions: A Guidebook for Developing and Implementing Decent Work Country Programmes, diciembre 2007 (borrador); Bureau for Programming and Management, ILO

Building partnerships: Cooperation between the United Nations system and the private sector; United Nations, Department of Public Information

Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework: Guidelines for UN Country Teams on preparing CCA/UNDAF, febrero 2007; United Nations Development Group

El trabajo decente y las estrategias de lucha contra la pobreza, Manual de referencia para funcionarios y mandantes de la OIT, Grupo de Políticas Nacionales; Departamento de Integración de Políticas, OIT

Free trade agreements and labour rights: opportunities and implications for the ILO in the regions; Internal discussion paper -draft, ILO, Casper Edmonds 2007

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa; Adoptada por la 97ª Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2008

ILO Technical Cooperation Manual, version 1; Department for Partnerships and Development, ILO

Documentos del Consejo de Administración:

GB.291/TC/1 «Programa de Cooperación Técnica de la OIT, 2003-2004»

GB.300/LILS/6 «Mejoras de las actividades normativas de la OIT: vías posibles y plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema normativo»

GB 300/TC/1 «The ILO's technical cooperation programme 2006-07»

Enlaces en Internet:

Aid Harmonization and Alignment: <http://www.aidharmonization.org>

Better Work: www.betterwork.org

«Core Labour Standards Handbook», 2006: <http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Core-Labor-Standards/default.asp>

Delivering as One, Secretary Generals High-level panel on UN System Wide Coherence: http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/coh_10_waysE.pdf

La Declaración del Milenio, los ODM y el Programa de Trabajo Decente de la OIT: generalidades: www.ilo.org/mdg

OCDE-CAD, *Final ODA flows 2006*: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/20/39768315.pdf>

OCDE-CAD, Declaración de París: http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

OCDE: *Multilateral influences on the OECD guidelines for multinational companies*: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/40/35666447.pdf>

Estrategias de reducción de la pobreza: www.worldbank.org/prsp

Revisión trienal amplia de la política: <http://www.undg.org/index.cfm?P=34>

UNCTAD, *World Investment Report 2007*: <http://www.unctad.org>

Pilotos y evaluaciones de situación del programa Una ONU de GNUD: <http://www.undg.org/index.cfm?P=568>

61o Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, Documento de la ONU A/61/1 : <http://www.un.org/ga/61/>

El Pacto Mundial de la ONU, Normas laborales: <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/labourStandards.html>

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU: <http://www.un.org/millenniumgoals>

Las Reglas del Juego, OIT 2005: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087691.pdf