

**PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN**

## CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

**Actividades de cooperación técnica  
en apoyo a la respuesta de la OIT  
a la crisis económica mundial****I. Introducción**

1. En el presente documento se examina la relación entre la cooperación técnica de la OIT y la actual crisis financiera y económica. Se evalúa el impacto de la crisis en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y la cooperación técnica. También se examina la forma en que se han utilizado concretamente la AOD y la cooperación técnica de la OIT para abordar las dimensiones sociales de la crisis. No se analiza la naturaleza de la crisis y se menciona someramente la respuesta de política más amplia de la OIT a la crisis, puesto que esos temas se tratan en otros documentos de la presente reunión del Consejo de Administración <sup>1</sup>.

**II. El impacto de la crisis financiera en la AOD**

2. Pese al impacto que ha tenido la crisis económica mundial en los presupuestos nacionales todavía no ha repercutido plenamente en la AOD, en parte debido a los compromisos contraídos antes de que estallara la crisis al final de 2008. Según las cifras publicadas por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en marzo de 2009, la AOD para los países del CAD en 2008 alcanzó la cifra sin precedentes de 119.800 millones de dólares de los Estados Unidos, que representa un aumento del 10,2 por ciento en términos reales con respecto al año anterior. Conforme al mismo análisis, en 2010 la AOD global ascendería a 121.000 millones de dólares de los Estados Unidos, en dólares de 2004, que representa un aumento de 20.000 millones de dólares con respecto al nivel de 2008. Una encuesta realizada sobre los planes de gastos futuros de los donantes sugiere un aumento del 11 por ciento de la ayuda programable entre 2008 y 2010, incluidos desembolsos más importantes de algunos organismos multilaterales. No obstante, desde 2005, la OCDE estima que la relación AOD/ingreso nacional bruto (INB) se ha reducido del 0,33 al 0,30 por ciento para los países del Comité de Asistencia, debido principalmente a modificaciones de los componentes del alivio de la deuda. En 2008, la AOD de estos países llegó casi a 120.000

<sup>1</sup> Documentos GB.306/3/1, GB.306/STM/1 y GB.306/WP/SDG/1.

millones de dólares, suma que sigue estando por debajo de los 150.000 millones de dólares que se estiman necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La ayuda a África para el desarrollo sigue siendo muy inferior a la promesa formulada por el G-8 en Gleneagles, de duplicar la ayuda anual a los países africanos antes del final de 2010, de 25.000 millones a 50.000 millones de dólares por año <sup>2</sup>.

3. Si bien las promesas de asistencia parecen mantenerse en un nivel estable, sin duda el gasto en respuesta a la crisis ejercerá a mediano plazo una fuerte presión en los fondos públicos que podría causar una reacción política en sentido contrario al compromiso multilateral, incluida la AOD. Hay indicios de que esto sucede actualmente en algunos de los diez principales donantes de la OIT. No obstante, según una hipótesis igualmente verosímil, la creciente demanda de trabajo decente en las respuestas a la crisis, como se ha observado en las reuniones del G-20 celebradas en Londres y Pittsburgh, promoverá un aumento de los recursos destinados al Programa de Trabajo Decente y a otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los ODM.

### III. Iniciativas de la AOD en respuesta a la crisis

4. A finales de 2008, cuando se hacía cada vez más aguda la crisis financiera, el Documento final de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo, celebrada en Doha (Qatar), decía: «instamos a todos los donantes a que mantengan y cumplan sus compromisos en lo relativo a la AOD», y destacaba al mismo tiempo que la realización del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos era indispensable para el desarrollo humano <sup>3</sup>. En la Cumbre del G-20, celebrada en Londres, en abril de 2009, los líderes anunciaron la concesión de la suma sin precedentes de 1,1 billones de dólares para restablecer la confianza, reactivar el crecimiento y crear empleos. Se destinarían 50.000 millones de dólares a apoyar los regímenes de protección social, fomentar el comercio y proteger el desarrollo en los países de bajos ingresos. También hicieron suyas las conclusiones de la Conferencia de Londres sobre el empleo que incluían la promoción de políticas activas de mercado de trabajo, la protección social asociada con medidas de fomento del empleo y la promoción de la educación y las competencias haciendo hincapié en los empleos verdes y los servicios relacionados con las tecnologías nuevas. La reunión del G-20 también se destacó por la solicitud expresa a la OIT de que contribuyera a la respuesta de la crisis por medio de su programa social, a saber, la promoción del trabajo decente. La Cumbre Social de Roma celebrada en marzo de 2009, también destacó el compromiso en favor de las políticas de apoyo del empleo, los ingresos y la protección social. En consecuencia, el Banco Mundial estableció un Mecanismo de financiación contra la vulnerabilidad que incluye un programa de respuesta social rápida para financiar actividades de prestación de servicios sociales básicos, apoyar programas de redes de seguridad y políticas del mercado de trabajo para ayudar a los desempleados. Recientemente, los líderes del G-20 reunidos en Pittsburgh reafirmaron también su compromiso en aras de los ODM y sus respectivas promesas de AOD.
5. En el sistema de las Naciones Unidas, la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, en una reunión celebrada en abril de 2009, propuso nueve iniciativas conjuntas para hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis, en

<sup>2</sup> Naciones Unidas: *Examen de las tendencias y perspectivas de la financiación de la cooperación para el desarrollo* (E/2009/85), página 6; OCDE, *Development Co-operation Report 2009*, París, 2009.

<sup>3</sup> Naciones Unidas: *Documento final de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey*, diciembre de 2008, A/CONF.212/L.1/Rev.1, párrafos 12 y 81.

particular una financiación adicional para los más vulnerables (incluido un compromiso renovado de alcanzar las metas de la AOD), la creación de un pacto mundial para el empleo, un nivel mínimo de protección social, una iniciativa para una economía verde, respuestas humanitarias para combatir la crisis alimentaria, la necesidad de concluir la ronda comercial de Doha, el apoyo a la innovación tecnológica y científica y la creación de un sistema de vigilancia. Estas iniciativas fueron definidas inicialmente por el Director General en su calidad de Presidente del Comité de Alto Nivel sobre Programas, principal mecanismo de la Junta para la coordinación en materia de programas a escala del sistema.

6. Con la adopción del Pacto Mundial para el Empleo, y con el fin de ayudar a los mandantes a aplicarlo, la OIT está prestando asesoramiento para contribuir a una respuesta coordinada a la crisis, reuniendo y difundiendo información sobre respuestas de política y sobre el impacto en el mercado de trabajo, fortaleciendo las relaciones de colaboración con el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales y ayudando a los países a dar prioridad al empleo y la protección social en su respuesta nacional a la crisis y sus estrategias de desarrollo. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas suscribió el Pacto Mundial para el Empleo en una resolución aprobada en su período de sesiones sustantivo, celebrado en julio de 2009, que exhortaba a que se proporcionara financiación, incluidos los recursos existentes, con objeto de aplicar el Pacto<sup>4</sup>. También los líderes de la Cumbre del G-8 celebrada en L'Aquila en el mes de julio y los líderes de la Cumbre del G-20 celebrada en Pittsburgh en septiembre, reafirmaron su adhesión a los objetivos de la AOD y su determinación de abordar la dimensión social de la crisis haciendo hincapié en la promoción del empleo y en una protección social reforzada, y prometieron su apoyo al Pacto Mundial para el Empleo.

#### **IV. Cooperación técnica de la OIT en respuesta a la crisis**

7. En marzo de 2009, el Consejo de Administración aprobó la utilización de 2,5 millones de dólares de los Estados Unidos de la Cuenta de Programas Especiales para actividades relativas a la respuesta a la crisis<sup>5</sup>. En el momento de redactar el presente documento, la Oficina también había logrado movilizar unos 5 millones de dólares de los Estados Unidos, y darles una nueva prioridad, para la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo, por medio de nuevas contribuciones voluntarias a la Cuenta Suplementaria del Programa Ordinario (CSPO) y la utilización de recursos de los fondos generales de reserva, con la autorización de los donantes correspondientes. La Oficina agradece estas contribuciones estratégicas y generosas que permitirán a la OIT continuar su labor de dirección en el sistema multilateral en respuesta a la crisis mundial del empleo.
8. En el documento GB.306/3/1 puede encontrarse una descripción pormenorizada de la acción de la OIT en respuesta a la crisis. Es interesante señalar, en particular, que la flexibilidad de programación que caracteriza a la Cuenta Suplementaria permitió a la OIT emprender con prontitud una serie de iniciativas encaminadas a responder a la crisis, entre las que se incluyen: el Simposio Africano de Trabajo Decente celebrado en abril de 2009, que dio como resultado una serie de recomendaciones para afrontar los efectos sociales de la crisis económica; una Conferencia Tripartita de la OIT en el Caribe sobre la crisis financiera mundial en abril de 2009; un debate sobre la respuesta a la crisis para la Comunidad de África Oriental en noviembre de 2008 y un Foro de Diálogo Social para

<sup>4</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: *Para recuperarse de la crisis: Un pacto mundial para el empleo*, 21 de julio de 2009, E/2009/L.24.

<sup>5</sup> Documento GB.304/8/1 (Rev.2), párrafo 57.

Centroamérica sobre respuestas a la crisis. La Cuenta Suplementaria se utilizó también para realizar una rápida evaluación del impacto en Egipto, capacitación técnica en la industria azucarera para promover una mayor movilidad dentro y fuera del sector en México, el aumento de la capacidad de información sobre el mercado de trabajo en el Ministerio de Trabajo de Jordania y creación de sistemas de protección social en la República Árabe Siria. En el marco de otro proyecto financiado con cargo a la CSPO se proporcionó asistencia técnica para la concepción y planificación del componente de infraestructura de políticas nacionales en Camboya, Indonesia, Nepal, Filipinas y Timor Leste. La CSPO también se utilizó para un proyecto en Turquía encaminado a incrementar las tasas de participación de las mujeres en el trabajo en el contexto de la crisis, y en Serbia, para encarar la cuestión de la fijación de los salarios.

- 9.** Además, se procedió a la reorientación de diversos proyectos ordinarios de cooperación técnica para luchar contra los efectos de la crisis. Entre las intervenciones en el marco de proyectos figuran el asesoramiento prestado en materia de políticas a los mandantes, como en Uruguay e Indonesia, donde se proporcionaron recursos para ayudar a los gobiernos a diseñar programas destinados a tratar de resolver las consecuencias de la crisis, así como actividades de fomento de la capacidad de las organizaciones de empleadores en Europa Oriental. Otras iniciativas se centraron en el intercambio de información como en el caso del Centro regional para la crisis en las Américas, establecido para identificar las buenas prácticas al servicio de los encargados de formular las políticas y otros actores pertinentes de la región. El proyecto de la OIT en colaboración con el Japón sobre migración laboral llevó a cabo una evaluación rápida de la concentración de migrantes en Camboya, la República Democrática Popular Lao, Indonesia (Java Oriental) y Malasia, con la finalidad de aportar una contribución más idónea a las respuestas de política para proteger los derechos de los migrantes que han regresado a su país y ayudarlos en su reinserción en los mercados de trabajo. También se intensificó la capacitación técnica en varios países. Por ejemplo, en las Américas varias instituciones de formación profesional están aplicando programas para responder a la crisis en colaboración con la OIT/CINTERFOR.
- 10.** Por último, algunos proyectos se centraron en la creación de empleo para las personas vulnerables directamente afectadas por la crisis. Por ejemplo, en África, la crisis económica mundial ha tenido graves efectos en la industria de extracción del cobre de Zambia. En respuesta a solicitudes concretas del movimiento sindical del país, la Oficina de la OIT en Lusaka reorientó las actividades de varios proyectos de cooperación técnica y de la CSPO a fin de adoptar un enfoque integrado para apoyar a los mineros despedidos y sus familias en el pueblo de Luanshya en la Provincia de Copperbelt de Zambia. La iniciativa de apoyo integrado sobre el empleo para Luanshya proporciona capacitación a los mineros despedidos, las mujeres y los jóvenes para ayudarlos a trabajar por cuenta propia y crear pequeñas empresas en distintos sectores. Además, las familias de los mineros despedidos reciben apoyo para permitir que sus hijos sigan escolarizados y no se vean obligados a trabajar, y se ayuda a las familias a establecer actividades que generen ingresos. El éxito de la iniciativa ha promovido el interés de la provincia vecina de Katanga, en la República Democrática del Congo, donde la crisis también ha tenido efectos negativos en la industria minera. Otros proyectos, en Lesotho, Sudáfrica y Malawi fomentan la capacidad empresarial de la mujer y la igualdad de género, y en Azerbaiyán y Kirguistán, promueven el empleo de los jóvenes.

## V. Conclusión: El futuro de la asistencia para el desarrollo tras la crisis

11. Si bien es demasiado pronto para comprender todas las consecuencias de la crisis económica en el futuro de la cooperación para el desarrollo, comienzan a perfilarse varias tendencias cuya evolución quizás merezca la pena seguir. En primer lugar, la respuesta a la crisis ha subrayado la importancia crucial de la coordinación internacional en las medidas de respuesta y el papel del trabajo decente y el empleo como componente central de las medidas de respuesta a la crisis y el desarrollo. En segundo lugar, la crisis ha puesto de relieve nuevamente la importancia esencial de las corrientes de ayuda previsible hacia los países en desarrollo, donde la AOD puede contribuir de manera decisiva a atenuar el impacto social de la reducción de las exportaciones, del agobio de la deuda, de la disminución de las remesas y del descenso de los precios de los productos básicos<sup>6</sup>. Si bien siguen siendo estables las proyecciones de la asistencia para el desarrollo, no se sabe si esa ayuda estará disponible puesto que los gobiernos de países donantes se ven confrontados a grandes déficits presupuestarios resultantes del gasto con fines de estímulo. Puesto que es probable que los recursos de la AOD sean escasos a mediano plazo, para aprovechar al máximo los fondos de los donantes será necesario aplicar más rigurosamente los principios de eficacia de la ayuda, incluida la coherencia de los donantes y una gestión basada en los resultados reforzada. Se espera que la aplicación de una estrategia reforzada de cooperación técnica (véase el documento GB.306/TC/1) permitirá a la OIT aumentar la eficiencia y eficacia de su programa de cooperación técnica en el contexto de la crisis.
  
12. La OIT ha observado la necesidad de una mayor capacidad de respuesta rápida para evaluar los efectos sociales de la crisis y prestar una asistencia técnica con objetivos bien definidos que optimice el efecto de las medidas de estímulo sobre la creación de empleos. Además de estabilizar las instituciones financieras y preservar el comercio mundial, las medidas de trabajo decente, como la creación de empleos y su protección, la estabilización de los salarios, y la extensión y las garantías de la protección social, pueden ser decisivas para impedir que se agrave la recesión mundial. Dado que muy probablemente la recuperación social y del empleo requerirán mucho más tiempo que la recuperación financiera, será preciso mantener y financiar muchas de estas medidas durante un lapso prolongado después de que los indicadores financieros indiquen la recuperación económica. Por consiguiente, la OIT ha de desarrollar la capacidad de movilizar recursos para apoyar los esfuerzos de recuperación social, seguir la evolución de los acontecimientos, y analizar y compartir los conocimientos sobre las medidas de respuesta en las regiones con el fin de identificar las intervenciones más eficaces en la reducción de los efectos sociales de la crisis. En cooperación con los mandantes, se desarrollarán y ensayarán actividades y métodos de cooperación técnica para dar efecto a los objetivos del Pacto Mundial para el Empleo con un criterio tripartito e integrado. Si bien hay elementos del Pacto que pueden aplicarse con cargo a los recursos del presupuesto ordinario y las contribuciones voluntarias, se necesitará una financiación adicional que asegure una aplicación apropiada durante todo el período de recuperación de la crisis. Asimismo, se podrían explorar modalidades para utilizar eficazmente los fondos de estímulo existentes en los países y de esa manera proporcionar asistencia técnica donde sea necesario con objeto de elaborar respuestas de política centradas en la creación de empleos y la protección social.

<sup>6</sup> Incluso en los períodos de estabilidad económica, se ha comprobado que la volatilidad de las corrientes de la ayuda agravan directamente los ciclos coyunturales negativos. Véase Homi Kharas, *Measuring the cost of aid volatility*, Working Paper No. 3, Wolfensohn Center for Development at Brookings, Washington D.C., julio de 2008.

13. Con el fin de ayudar a los Estados Miembros a concebir respuestas urgentes para afrontar la crisis, las oficinas regionales de la OIT han elaborado un conjunto de propuestas concretas que responde a las necesidades de los mandantes. Estas propuestas transitorias para el establecimiento de prioridades se han presentado a los países donantes, solicitándoles una rápida financiación con cargo a la Cuenta Suplementaria o a otros medios. A principios de 2010, y de conformidad con los principios de la Estrategia de Cooperación Técnica mejorada, la Oficina concentrará sus esfuerzos para la movilización de recursos en colmar las carencias de recursos detectadas en los nuevos planes de trabajo basados en los resultados, y presentará a los asociados y donantes para el desarrollo, tanto nuevos como ya existentes, enfoques basados en los resultados e iniciativas innovadoras para afrontar la crisis. En colaboración con otros organismos clave de las Naciones Unidas, la OIT promoverá también la movilización de recursos para las nueve iniciativas contra la crisis emprendidas por el Comité de Alto Nivel sobre Programas y apoyadas por la JJE.

Ginebra, 23 de septiembre de 2009.

*Este documento se presenta para debate y orientación.*