

► Respuesta del Director General al debate de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2022-2023

341.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT (martes, 23 de marzo de 2021)

Señor Presidente, miembros del Consejo de Administración,

Como es nuestra práctica habitual, ahora responderé al debate de la semana pasada sobre mis propuestas de Programa y Presupuesto para 2022-2023.

Con su venia, señor Presidente, comenzaré reaccionando a las principales cuestiones planteadas durante el debate, a las de orden más general. Después invitaré a a mi colega, el Sr. Jiang, Director del Departamento de Programación y Gestión Estratégica, a que facilite información y respuestas sobre algunos de los puntos más específicos, o técnicos, y finalmente concluiré con algunas observaciones sobre todas las cuestiones esenciales que son los recursos y a la cuantía del Presupuesto.

La lógica que subyace a mis propuestas de continuidad, adaptadas para que la Declaración del Centenario pueda aplicarse de manera efectiva a promover la recuperación centrada en las personas tras la crisis de la COVID-19, ha suscitado un apoyo rotundo en el Consejo de Administración.

De él surgió la aprobación amplia y considerable de los ocho resultados propuestos en materia de políticas. El Grupo de los Empleadores fue nuevamente el único en abogar por que el primer resultado propuesto se fraccionase y señalase un resultado independiente para las organizaciones empresariales y de empleadores (y, por consiguiente, también para las organizaciones de trabajadores y de empleados públicos).

Soy, por supuesto, consciente de que esta cuestión es delicada. Las posturas adoptadas por todas las partes reflejan exactamente las que se expresaron en anteriores ejercicios de programación y la ausencia de cambios en este sentido indica que la propuesta debería mantenerse tal cual.

Ningún elemento de los debates mantenidos la semana pasada justifica un cambio de rumbo a estas alturas.

Sin embargo, tal vez quepa destacar que esta vez se declaró expresamente que el desacuerdo no versaba sobre la cuantía de los recursos consignados, sino sobre la visibilidad y de fondo de esta cuestión, ambas cuales trataré a continuación.

En primer lugar, queda entendido, y agradezco la oportunidad de confirmarlo, que las actividades relativas a las organizaciones de empleadores no se limitan al papel que éstas desempeñan en el diálogo social y su inscripción en el marco de un resultado más amplio no debe interpretarse en ese sentido. Queda todavía mucho por hacer para ayudar a estas organizaciones a fortalecer su capacidad para congregar y representar a sus afiliados, así como los intereses de estos últimos.

Según nuestra experiencia, la visibilidad de estas actividades tampoco merece ser fuente de preocupación. Antes bien, la capacidad de la OIT para defender de forma persuasiva el papel que corresponde a las organizaciones de empleadores y, claro está,

también a las organizaciones de trabajadores en los procesos de las Naciones Unidas, y para aumentar los recursos destinados a los productos pertinentes en el bienio corriente se ha beneficiado del enfoque integrado correspondiente al resultado 1.

Así se reflejará en la memoria sobre la aplicación que se presentará al Consejo de Administración dentro de un año. Por lo tanto, en virtud de la decisión que el Consejo de Administración adoptó en noviembre de 2019, propongo que el resultado 1 se mantenga en su forma actual.

Se han formulado otras observaciones muy importantes sobre el contenido de los diferentes resultados en materia de políticas, y desearía centrarme en tres de ellas.

En primer lugar, la cuestión de la "transición justa" hacia la sostenibilidad medioambiental, respecto de la cual se expresó temor a que el enfoque propuesto pudiera ser excesivamente estrecho, por concentrarse demasiado en un solo resultado en materia de políticas (el resultado 3) o incluso en un producto único (el producto 3.3). Estoy totalmente de acuerdo en que, en una época en la que el mundo centra sus esfuerzos en superar los múltiples retos que plantea la pandemia de la COVID-19, la OIT no debe perder de vista que el mayor desafío mundial de nuestra era sigue siendo el cambio climático, y que debemos actuar en consecuencia.

A este respecto, desearía subrayar que la transición justa conecta a su vez con varios productos en materia de políticas, especialmente los relativos al desarrollo de las empresas, las prácticas comerciales, el aprendizaje permanente, la igualdad de oportunidades y de trato, y la protección social, y que la Oficina seguirá reduciendo su propia huella de carbono, según se indica en el resultado funcional C. El nuevo mecanismo de innovación para la transición justa permitirá identificar, mejorar, poner a prueba y difundir ideas con alto potencial para generar soluciones nuevas, y ayudar a los mandantes a aplicar metodologías innovadoras.

Permítanme añadir también que éste es un ámbito en el que las alianzas de colaboración son muy importantes; la OIT contribuirá activamente a las alianzas existentes – me refiero en particular a la iniciativa Acción Climática para el Empleo – y a fraguar otras nuevas.

En segundo lugar, fue especialmente el grupo de África el que insistió encarecidamente en las responsabilidades de la OIT en relación con el empleo juvenil. Creo que tuvo toda la razón porque, como la propia OIT ha informado, la pandemia de la COVID-19 ha tenido un impacto más devastador para los jóvenes que para cualquier otro grupo demográfico, un impacto cuyas ondas expansivas perdurarán probablemente hasta mucho después de que se haya superado la pandemia.

Por lo tanto, asumimos plenamente nuestra responsabilidad de velar por una recuperación centrada en las personas y generadora de empleos decentes para los jóvenes. Las propuestas que se someten a su consideración se centran más en particular en el seguimiento renovado del plan de acción sobre el empleo juvenil para el período 2020-2030 que el Consejo de Administración refrendó en noviembre de 2020, y más concretamente en el producto 3.1, relativo a las políticas de empleo, y el producto 3.5, relativo a los programas de mercado de trabajo y servicios de empleo. Vigilamos y analizamos sin tregua la situación del empleo juvenil para que el diálogo y las respuestas relativos a las políticas resulten eficaces; en este preciso contexto hemos creado un Servicio de Acción en materia de Política de Empleo para sistematizar nuestra asistencia a los países en aras de la recuperación de la pandemia. También colaboramos estrechamente con las Naciones Unidas y otros asociados, especialmente los de la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes, en el desarrollo de nuevos

conocimientos, incluso mediante encuestas mundiales, así como en actividades nacionales para tratar la situación. Finalmente, como habrán comprobado ustedes, muchas de las metas señaladas para el indicador pertinente se sitúan en África.

En tercer lugar, quisiera referirme nuevamente a la cuestión de la productividad, que ha suscitado animadas discusiones en esta reunión del Consejo de Administración, tanto en el contexto de mis propuestas de Programa y Presupuesto como durante el debate de políticas mantenido el pasado jueves sobre el trabajo decente y la productividad, a cuyo término se encargó a la Oficina que tuviera en cuenta las orientaciones proporcionadas en la aplicación del programa de la OIT.

Esta instrucción se prefiguró en la presentación resumida de mis propuestas, en las que trato la cuestión de la "evolución de las demandas" en relación con las cadenas mundiales de suministro, la seguridad y salud en el trabajo y la productividad, unos temas que figuran, sin excepción, en el orden del día de esta reunión del Consejo de Administración. Estoy pues convencido de que estamos bien situados para avanzar en todos estos frentes.

Debo subrayar que en la actualidad, y sobre la base de las actividades del bienio corriente y más adelante, la productividad forma ya parte de varias propuestas de resultados en materia de políticas, en particular de las relativas a las actividades de los empleadores, la economía rural, un entorno propicio para lograr empresas sostenibles, la transición a la economía formal y la cobertura de la protección social y la adecuación de sus prestaciones, así como del producto 4.2, referente a sobre la mejora de la productividad de las empresas.

Es alentador que nuestro debate en el Consejo de Administración haya mostrado claramente que la productividad es reconocida por todos los grupos como un ámbito importante de la labor de la OIT y que todos los mandantes le prestan interés, así como al modelo de productividad ecosistémica que obedece a un enfoque integrado y holístico. Esta es una base sólida para seguir desarrollando nuestras actividades de acuerdo con las orientaciones que ustedes han proporcionado. Ya resulta, por ejemplo, posible seguir investigando para reforzar nuestra base de datos empíricos, y el Consejo de Administración estimará tal vez oportuno reanudar su debate sobre la productividad para observar los progresos logrados y actualizar sus orientaciones en consecuencia.

La semana pasada se formularon múltiples preguntas acerca de mi propuesta de crear una unidad destinada a impulsar el conocimiento y la innovación en toda la Organización.

Esa propuesta tiene por objeto atender la necesidad, que considero prioritaria, de promover, fomentar y facilitar nuevas ideas, aptitudes, competencias y maneras de trabajar en la Organización. Las secretarías como la nuestra corren siempre el peligro de instalarse en la inercia; de perpetuar de modo automático las prácticas existentes, y de limitarse a responder a los encargos o acontecimientos conforme van surgiendo en lugar de anticipar y adelantarse en la innovación.

Los motivos que aconsejan avanzar en esta dirección dimanan de dos fuentes: La primera son todas las enseñanzas derivadas del ejercicio sobre el futuro del trabajo, que nos mostraron a todos la necesidad de considerar de manera diferente las nuevas cuestiones fundamentales surgidas en el mundo del trabajo, no sólo durante el año del centenario sino también después, y la necesidad de aplicar estas enseñanzas tanto a la Oficina como al entorno exterior. La segunda fuente son los procesos que se están fraguando en todo el sistema multilateral, donde el Secretario General, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) y la

Dependencia Común de Inspección (DCI) subrayaron la necesidad de promover la innovación interna, según se reflejó también en la Evaluación de alto nivel de las estrategias de la OIT en materia de investigación y de gestión del conocimiento, de 2020.

En resumidas cuentas, no escatimamos esfuerzos en adoptar las mejores prácticas reconocidas y en completarlos con la necesaria inversión en términos de liderazgo y de recursos.

En este contexto, la propuesta tiene por objeto proporcionar al personal y a los funcionarios de la OIT con responsabilidades de gestión y dirección un recurso interno que les permita desarrollar, orientar y aplicar mejoras operativas; un recurso del que también puedan obtener asesoramiento programático, productos y servicios de conocimiento, con el objetivo final de servirles mejor a ustedes, nuestros mandantes. La unidad que se propone crear a estos efectos aportaría conocimientos especializados en materia de cambio, innovación y gestión del conocimiento, y estimularía una cultura centrada en el fortalecimiento de la capacidad y la participación del personal.

Todo ello respondería a claras exigencias que debemos atender a diario en nuestro trabajo. Pero no partimos de cero. El Consejo de Administración recordará que ya en 2015 la Oficina creó, en virtud de mi programa de reforma, una unidad de innovaciones en los procesos operativos. Los exámenes de los procesos operativos de la OIT que ésta realizó fueron esenciales para generar unas mejoras en términos de eficiencia y de eficacia que nos permitieron trasvasar, en los últimos bienios, unos 80 millones de dólares de los Estados Unidos hacia la prestación directa de servicios.

De lo que se trata ahora es de consolidar la capacidad de la actual unidad de innovación de los procesos operativos y del equipo de gestión del conocimiento para propiciar unos procesos de cambio sostenibles y dinámicos. Ello permitirá esencialmente que la Oficina reduzca su recurso a consultores externos y fortalezca el apoyo sostenido y el control de lo que, como siempre he afirmado, debe ser una mejora continua en toda la Oficina.

La unidad considerada se compondría concretamente de un funcionario de grado P5 y de cuatro de grado P4, y estaría adscrita a la Cartera de Gestión y Reforma.

Ahora me referiré a la razón por la que el presupuesto estratégico se presenta en el plano de los resultados propuestos y no en el de los productos propuestos.

Esta práctica no es nueva. De hecho, se remonta a 1999, cuando la Conferencia Internacional del Trabajo encargó al Director General que aplicara una gestión basada en los resultados. La OIT lleva pues veinte años presentando su presupuesto por resultados - presentación estratégica - y ya no desglosados por departamentos y operaciones. Este cambio se introdujo para mejorar la rendición de cuentas, siguiendo las instrucciones y la orientación de ustedes, nuestros mandantes. Con el tiempo, fuimos reforzando y mejorando los sistemas.

El enfoque que ustedes nos pidieron que adoptásemos permite mayor responsabilización y un uso más integrado de los recursos, vinculado a los resultados obtenidos. Ha contribuido en gran medida a fortalecer la gobernanza y nos ayuda a presentar la memoria sobre la aplicación del programa de la OIT al final de cada bienio.

Debe quedar claro que si en mis propuestas presento los recursos en el plano de los resultados es porque se optó por una presupuestación estratégica. Esta fórmula podría cambiarse, pero ello equivaldría a revertir un proceso seguido desde hace dos decenios.

Dicho esto, en respuesta a las preocupaciones especialmente expresadas por el Grupo de los Empleadores, se ha procurado facilitar información más detallada sobre la relación existente entre el presupuesto operativo y el presupuesto estratégico, que se presenta en el anexo informativo núm. 4 de mis propuestas. Ni que decir tiene que la Oficina podrá explorar diversas maneras de seguir desarrollando esta visión.

Finalmente, antes de ceder la palabra a mi colega Sr. Jiang, y con su venia, señor Presidente, diré unas palabras sobre nuestra presentación de las estimaciones relativas a la financiación extrapresupuestaria, que motivó varios comentarios la semana pasada.

Todos nosotros debemos tener claras dos las realidades fundamentales.

La primera de ellas es que las cifras que presentamos son nuestras mejores estimaciones, basadas en los recursos ya disponibles, los compromisos ya contraídos y nuestras expectativas de movilización de recursos en el futuro. No puede ser de otra manera. Por ello me ha parecido prudente adoptar un enfoque cauteloso respecto a las cifras que les hemos facilitado, aunque les garantizo que pondremos todo nuestro empeño en movilizar más fondos.

La segunda realidad es que, al ser voluntaria, la financiación extrapresupuestaria suele venir acompañada de diferentes grados de consignación con fines específicos. Es decir que el uso de los fondos no queda a la entera discreción de la Oficina, ni tampoco del Consejo de Administración. Esta explicación puede responder en parte a quienes expresaron preocupación respecto a la cuantía de las consignaciones extrapresupuestarias destinadas a obtener determinados resultados. La otra parte de la respuesta es que la Oficina dirigirá su esfuerzo de movilización de recursos especialmente a los ámbitos con escasa dotación presupuestaria, de acuerdo con nuestra Estrategia de Cooperación para el Desarrollo, y utilizará de manera estratégica la financiación no asignada a fines específicos con cargo a la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO) para atender las necesidades esenciales y también las emergentes.

Aprovecho esta oportunidad para expresar mi más sincero agradecimiento a nuestros asociados en la financiación voluntaria y, en particular, a los que contribuyen a través de la CSPO, que representa una valiosísima fuente de recursos.

Ahora le ruego, señor Presidente, autorice al Sr. Jiang a intervenir, y me deje formular después algunas observaciones para concluir.

[Declaración del Sr. Jiang]

Para terminar, permítanme referirme nuevamente al nivel del presupuesto.

Como dije la semana pasada, cuando presenté mis propuestas al Consejo de Administración, soy consciente de que seguir una trayectoria de crecimiento real cero exigirá un esfuerzo importante a los gobiernos en una conyuntura de pandemia y de importantes restricciones fiscales. Varios miembros del Consejo de Administración declararon que esperarían esta respuesta de la Oficina antes de pronunciarse definitivamente sobre la cuestión.

Espero que nuestra respuesta haya permitido aclarar los puntos planteados y reforzar mi mensaje central: el Programa que propongo justifica esta inversión, principalmente a causa de las dificultades del momento y las necesidades que generan, y no a pesar de ellas. Por ello les ruego encarecidamente lo aprueben.

Mantengo por tanto las propuestas de Presupuesto de crecimiento real cero, y deseo concluir mi intervención con un punto más, de carácter puramente financiero.

Es verdad que estoy pidiendo al Consejo de Administración que recomiende un aumento nominal de 12,9 millones de dólares de los Estados Unidos en las consignaciones presupuestarias para 2022-2023, y que ésta es una cuantía importante.

Sin embargo, como bien sabe el Consejo de Administración por haber examinado el impacto que la COVID-19 está teniendo en la ejecución del Programa y el Presupuesto para 2020-2021, el presente bienio concluirá inevitablemente con un gasto inferior al presupuestado. Inferior en una medida que superará los 12,9 millones de dólares antes mencionados. En 2020 se dejaron de gastar, sólo en reuniones, unos 9,27 millones de dólares de los Estados Unidos, que no pueden imputarse a otras partidas. También se gastó menos de lo presupuestado en otras áreas.

Así pues, sin que la dirección de la OIT lo haya decidido y por razones objetivas que escapan a su discreción, durante este bienio totalizaremos un gasto inferior al previsto en una medida que superará y permitirá compensar con creces el aumento nominal que supondría el crecimiento real cero para el próximo bienio.

Considerando que el Reglamento Financiero preceptúa que los excedentes presupuestarios deben acreditarse a favor de los Estados Miembros que han abonado la totalidad de sus contribuciones, y teniendo en cuenta todos los elementos recién expuestos, el total de las contribuciones financieras de estos Estados Miembros al ejercicio 2022-2023 serán probablemente inferiores en términos nominales a las del bienio corriente.

Desde un punto de vista pragmático y global, espero que estas circunstancias, ajenas, repito, a la voluntad de la Oficina, y las explicaciones y aclaraciones que hemos facilitado, permitan al Consejo de Administración poderse de acuerdo en recomendar estas propuestas de Programa y Presupuesto con miras a su adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo.

Muchas gracias por su atención.