

**PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN**

## PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

**Examen del funcionamiento  
del Consejo de Administración****Antecedentes**

1. En su 305.<sup>a</sup> reunión (junio de 2009), el Consejo de Administración estableció un Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento del Consejo de Administración y la Conferencia Internacional del Trabajo para examinar cómo mejorar las funciones de gobernanza de esos órganos a la luz de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* de 2008<sup>1</sup>. Convino en que el Grupo de Trabajo estaría compuesto por dieciséis miembros gubernamentales, ocho miembros empleadores y ocho miembros trabajadores, que serían designados por los grupos respectivos antes de la 306.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2009) del Consejo de Administración. Otros miembros del Consejo de Administración podrían asistir en calidad de observadores<sup>2</sup>.
2. En septiembre y octubre de 2009 se celebraron consultas preliminares con los grupos gubernamentales regionales y con las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores. Como base para las consultas sobre esta cuestión, la Oficina preparó un documento de debate informal (documento oficioso)<sup>3</sup>. En él se presenta una visión global de las reformas y debates que han tenido lugar desde 1993, año en que se acordó la actual estructura del Consejo de Administración. Desde entonces se han producido algunos ajustes y se han celebrado debates con miras a determinar posibles mejoras para que el Consejo de Administración desempeñe de manera óptima sus funciones constitucionales.
3. El documento oficioso tenía por objeto analizar las cuestiones que podría abordar el Grupo de Trabajo. Si bien el mandato del Grupo de Trabajo también se aplica al funcionamiento de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Oficina sugirió que, en primera instancia,

<sup>1</sup> Documento GB.305/4.

<sup>2</sup> Se adjunta la lista de candidaturas recibidas para ocupar el cargo de miembros titulares del Grupo de Trabajo (anexo I).

<sup>3</sup> Véase el anexo II.

tal vez sería recomendable centrarse en el Consejo de Administración<sup>4</sup>. La Oficina está preparada en todo momento para facilitar al Grupo de Trabajo información sobre las experiencias relativas al funcionamiento de la Conferencia en 2008 y 2009.

4. Las discusiones preliminares han dado lugar a una solicitud para que se aclare el mandato del Consejo de Administración, según se define en la Constitución de la OIT en lo que atañe a las funciones de gobernanza, formulación de políticas y supervisión. La Constitución de la OIT contiene numerosas disposiciones relativas al papel y las funciones del Consejo de Administración. Esas funciones abarcan la función de control de la Oficina Internacional del Trabajo y cierto número de funciones propias del Consejo que se refieren al funcionamiento de la Organización, como la elección del Director General y la selección de los puntos del orden del día de la Conferencia, así como a cuestiones relativas a las normas internacionales del trabajo. En el anexo III figura una lista pormenorizada del papel y las funciones del Consejo de Administración en relación con los diversos artículos de la Constitución.
5. Las discusiones preliminares han confirmado que el tripartismo y la interacción efectiva entre el Gobierno y los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores son fundamentales para que el Consejo de Administración cumpla con eficacia su función de gobernanza. A raíz del documento oficioso, se ha planteado la cuestión del estatus y el efecto de las decisiones o recomendaciones adoptadas por el Consejo de Administración a lo largo de las dos últimas décadas con miras a mejorar el funcionamiento de ese órgano. Si bien se ha dado curso a la mayoría de las decisiones y se han proporcionado las orientaciones necesarias, existen a grandes rasgos tres situaciones en las que la aplicación resulta insuficiente o inexistente: 1) decisiones o recomendaciones que no han tenido efecto; 2) decisiones o recomendaciones que se han aplicado pero que no han alcanzado los resultados esperados, y 3) recomendaciones o propuestas que parecen contar con un apoyo amplio en el Consejo de Administración pero que no han sido refrendadas con carácter formal o que no han dado lugar a un cambio en la práctica.
6. Un ejemplo obvio de una decisión que no ha surtido el efecto esperado es la de reducir en una cuarta parte el número y la extensión de los documentos elaborados para el Consejo de Administración, adoptada por el Consejo de Administración en su 286.<sup>a</sup> reunión<sup>5</sup>. En su 292.<sup>a</sup> reunión, el Consejo de Administración recomendó y aprobó una reducción adicional del 10 por ciento<sup>6</sup>. Si bien es difícil aventurar cuáles fueron las razones que impidieron su aplicación, parece ser que el grado de detalle que exige la Oficina respecto del informe sobre la aplicación del programa y otros informes, cuyo propósito es permitir que el Consejo de Administración cumpla con eficacia con su función de control, es mayor que el que hubiera permitido la reducción del volumen de la documentación propuesta.
7. Un ejemplo de una decisión que ha sido aplicada pero que no ha alcanzado los resultados esperados es la recomendación relativa a que las comisiones establezcan un procedimiento para decidir el orden del día de su siguiente reunión<sup>7</sup>. Si bien se estableció el

<sup>4</sup> A este respecto, cabe recordar que el actual formato de la Conferencia se introdujo en junio de 2007, a raíz de las recomendaciones de un anterior Grupo de Trabajo sobre la Conferencia Internacional del Trabajo, aprobadas por el Consejo de Administración en marzo de 2007.

<sup>5</sup> Véase el párrafo 13 del prefacio del Director General a las Propuestas de Programa y Presupuesto para 2004-2005 (documento GB.286/PFA/9).

<sup>6</sup> Véase la página 119 de las Propuestas de Programa y Presupuesto para 2006-2007 (documento GB.292/PFA/8 (Rev.)).

<sup>7</sup> Documentos GB.289/3/2 (Rev.) y GB.292/3/2.

procedimiento correspondiente, no se logró el resultado esperado, que consistía en mejorar la planificación, la priorización y la racionalización de la labor de las comisiones, y ello por diversos motivos: se plantean cuestiones urgentes en los períodos comprendidos entre las reuniones del Consejo de Administración, surgen cuestiones nuevas cuando es necesario profundizar en la discusión de los puntos que ya figuran en el orden del día, y varía el alcance de las cuestiones abordadas por las comisiones. Además, aunque el procedimiento acordado facilitó la planificación de la labor de cada órgano, no contribuyó a armonizar el orden del día de las diversas comisiones.

8. Entre las recomendaciones que no se han aplicado plenamente figura la propuesta de que todos los grupos celebren consultas preliminares entre la primera y la segunda discusión sobre la selección de los puntos del orden del día de la Conferencia<sup>8</sup>. Esta propuesta tenía por objeto mejorar el tratamiento de esta cuestión en el Consejo de Administración, pero no se ha seguido de un modo sistemático. Otras propuestas que recibieron un amplio respaldo estaban relacionadas con la posibilidad de alternar algunas de las comisiones entre las reuniones de marzo y noviembre. Son propuestas que se han debatido en reiteradas ocasiones, pero que nunca han desembocado en una decisión formal.
9. También ha habido propuestas relativas a cuestiones en las que, por diversas razones, resulta difícil imponer una norma estricta, como sucede con la gestión del tiempo y la duración de las intervenciones.

## Perspectivas de futuro

10. El Grupo de Trabajo debe dirimir entre dos enfoques. La Oficina puede preparar propuestas, u opciones, en función de la interpretación que el Grupo de Trabajo realice de los parámetros básicos del ejercicio.
11. Una alternativa sería sentar las bases sobre las discusiones anteriores, y en particular las celebradas desde 2003, y proceder a un examen minucioso de los ajustes que podrían efectuarse en la actual estructura del Consejo de Administración. Este enfoque podría abarcar cuestiones como la duración y el número de las reuniones de las comisiones y su programación en las dos reuniones plenarias anuales del Consejo de Administración, la revisión del mandato de las comisiones (con excepción del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración), el fortalecimiento de la política relativa a la documentación solicitada, la información que se publica en la web y otras cuestiones.
12. Otra alternativa consistiría en que el Grupo de Trabajo examinara en qué medida la estructura actual, con ajustes, y el funcionamiento del Consejo de Administración garantizan la coherencia requerida por la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada en 2008. Además, el Consejo de Administración deberá tener en cuenta la necesidad de efectuar un seguimiento de las discusiones de la Conferencia sobre los puntos recurrentes previstos en la Declaración de 2008. Esto plantea la cuestión del orden del día y de los métodos de trabajo del Consejo de Administración, incluidas las comisiones que establece, a fin de que la Organización utilice todos los medios de acción a su alcance en el marco de los cuatro objetivos estratégicos.

<sup>8</sup> Documento GB.289/3/2 (Rev.).

13. Después de examinar y debatir las diversas alternativas y vías de acción posibles, el Grupo de Trabajo tal vez estime oportuno dar mandato a la Oficina en lo relativo a la preparación de su próxima reunión con ocasión de la 307.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración, que se celebrará en marzo de 2010. Debe entenderse que la preparación de las posibles propuestas, u opciones, estaría sujeta a la celebración de consultas permanentes con todos los grupos.

Ginebra, 5 de noviembre de 2009.

*Este documento se presenta para debate y orientación.*

## Anexo I

### Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento del Consejo de Administración

#### **Composición**

*(al 22 de octubre de 2009)*

Miembros empleadores	<p>Sr. D. Funes de Rioja (Argentina)            Sra. R. Goldberg (Estados Unidos)            Sra. R. Hornung-Draus (Alemania)            Sr. E. Julien (Francia)            Sr. D. Lima Godoy (Brasil)            Sr. O Oshinowo (Nigeria)            Sr. J. de Regil (México)            Sr. T. Suzuki (Japón)</p>
Miembros trabajadores	<p>Sir L. Trotman (Barbados)            Sr. J. Gómez Esguerra (Colombia)            Sra. H. Yacob (Singapur)            Sr. U. Edström (Suecia)            Sra. S. Burrow (Australia)            Sr. A. Sidi Saïd (Argelia)            Sr. J. Zellhoefer (Estados Unidos)            Sra. R. Diallo (Guinea)</p>
África	<p>Kenya            Nigeria            Sudáfrica            Túnez</p>
Asia y el Pacífico	<p>India            Japón            Jordania            Singapur</p>
Américas	<p>Argentina            Canadá            México            República Bolivariana de Venezuela</p>
Europa	<p>Lituania            Federación de Rusia            Suecia            Reino Unido</p>

## Anexo II

### Documento para discusión (documento oficioso): Mejora del funcionamiento del Consejo de Administración

#### ***I. Introducción***

1. Ésta es la tercera vez, en los últimos veinte años, que se invita al Consejo de Administración a emprender un examen sobre sus métodos de trabajo y su funcionamiento con el fin de identificar posibles mejoras que le permitan cumplir mejor sus funciones constitucionales y, en particular, «determinar el equilibrio más efectivo entre las funciones de elaboración de políticas y las funciones de gobernanza»<sup>1</sup>.
2. El examen que llevará a cabo el Grupo de Trabajo del Consejo de Administración debería representar una oportunidad para examinar seriamente las propuestas encaminadas a 1) fortalecer el papel del Consejo de Administración como foro para discutir y elaborar orientaciones sobre las políticas de alto nivel relativas a cuestiones sociales y laborales estratégicas, y 2) permitir que el Consejo de Administración ejerza sus funciones de gobernanza y de supervisión eficazmente y de la manera más rentable posible. Además, el concepto subyacente de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, reconoce que los cuatro objetivos estratégicos son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. En consecuencia, es imperativo que el Consejo de Administración tenga una visión general operativa e integrada del enfoque del trabajo decente.
3. Este documento para discusión (documento oficioso) no es un proyecto de documento para el Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento del Consejo de Administración. Su objetivo es facilitar una discusión sobre las cuestiones en las que debería centrarse el Grupo de Trabajo. Se preparará un documento de alcance más limitado, destinado al propio Grupo de Trabajo, para la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2009, sobre la base de las reacciones que suscite el presente documento para debate. El objetivo del documento es explicar las discusiones celebradas y las decisiones adoptadas desde 1993, con el fin de exponer el contexto general en el que se pueden considerar mejoras en el futuro. También demuestra que muchas de las cuestiones que se han planteado recientemente no son nuevas. Respecto de varias de ellas, no sólo se han celebrado discusiones, sino que también se han formulado decisiones y recomendaciones, con diversos grados de aplicación efectiva.

#### ***II. Exámenes anteriores***

4. Las discusiones celebradas desde 1993 han tenido lugar en el seno del Consejo de Administración y de un Grupo de Trabajo específico creado por él. A este respecto, es posible distinguir tres fases: 1) las discusiones celebradas por el Grupo de Trabajo sobre mejoras en el funcionamiento del Consejo de Administración (noviembre de 1992 a mayo de 1993); 2) las discusiones celebradas en el Consejo de Administración en sesión plenaria sobre el funcionamiento de los órganos decisorios (noviembre de 2003 a noviembre de 2005); y 3) una consulta en relación con el proyecto de directrices para mejorar el funcionamiento de las reuniones del Consejo de Administración (noviembre de 2008 a marzo de 2009). Los dos primeros períodos de examen dieron lugar a decisiones y cambios importantes, que se resumen a continuación. La discusión en sí se ha enmarcado en un proceso continuo en el que los miembros del Consejo de Administración han formulado

<sup>1</sup> Documento GB.305/4.

distintas sugerencias, comentarios y observaciones. Aunque no hayan sido aceptadas, algunas de esas sugerencias ilustran las cuestiones en juego y siguen siendo pertinentes para cualquier discusión futura sobre los métodos de funcionamiento y la estructura del Consejo de Administración.

5. Las preocupaciones y aspiraciones que se han expresado de forma recurrente, al menos desde 1993, pueden resumirse como sigue:
  - es necesario mejorar la capacidad del Consejo de Administración para cumplir de manera eficiente y rentable sus funciones constitucionales en las esferas de la gobernanza, las discusiones sobre políticas, incluidas las orientaciones sobre la acción futura, y el control;
  - es necesario garantizar que la estructura de las comisiones se corresponda en grado suficiente con las funciones primordiales del Consejo de Administración por lo que respecta a la gobernanza y la supervisión de las principales actividades de la Oficina; los mandatos de las comisiones respectivas deben abarcar adecuadamente los objetivos estratégicos de la Organización;
  - es necesario asegurarse de manera permanente de que el Consejo de Administración funcione de la manera más eficaz posible; por ello, la carga de trabajo de las comisiones y de la plenaria del Consejo de Administración debe repartirse de tal modo que se evite la duplicación y la repetición;
  - ha de mejorarse la calidad de los documentos del Consejo de Administración, los documentos tienen que ser distribuidos de manera oportuna, y la documentación debe ser pertinente, y
  - la garantía de una gestión eficaz del tiempo sigue siendo una preocupación principal.

#### II.A. Examen realizado en el bienio 1992-1993 y modificaciones adoptadas

##### *Grupo de Trabajo sobre mejoras en el funcionamiento del Consejo de Administración*

6. En noviembre de 1992, se pidió al Grupo de Trabajo sobre mejoras en el funcionamiento de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) que examinara también las mejoras que convendría introducir en el funcionamiento del Consejo de Administración. Durante sus primeras reuniones, celebradas en febrero de 1993, el Grupo de Trabajo acordó definir las principales funciones del Consejo de Administración y luego estudiar las reformas que permitirían desempeñar dichas funciones de la mejor forma posible. Exceptuadas ciertas funciones cuasi judiciales, que el Consejo de Administración ejerce por intermedio del Comité de Libertad Sindical y de comisiones *ad hoc* creadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, los tres grupos coincidieron en que el Consejo de Administración debía cumplir las funciones siguientes: la toma de decisiones; la orientación política general de las actividades de la OIT; y la gestión (incluido el seguimiento). El Grupo de Trabajo examinó diversas propuestas de reforma destinadas a dotar al Consejo de Administración de los medios necesarios para cumplir con sus responsabilidades fundamentales de manera eficaz. Las reformas posibles que se analizaron tenían por objeto: la reestructuración de las comisiones del Consejo de Administración; la determinación del papel de las sesiones plenarias; la adopción de la decisión sobre los puntos del orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo en una fecha lo más próxima posible a la celebración de la misma; la modificación de la frecuencia y duración de las reuniones, y la delegación de ciertas funciones en la Mesa del Consejo de Administración.
7. En lo referente a la estructura del Consejo de Administración, se examinaron diferentes opciones a la luz de los problemas que plantean la programación de las labores de las comisiones y la superposición de sus respectivos mandatos. Se estudiaron varias

posibilidades, como la agrupación de sus comisiones (con excepción del Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración (PFA)) en comisiones más grandes; la reducción de la frecuencia de las reuniones de todas las comisiones (con excepción del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión PFA) a una reunión anual o la redistribución del volumen de trabajo de las comisiones entre las sucesivas reuniones. Por entonces, el Consejo de Administración aún celebraba una reunión de una semana, en mayo, antes de la Conferencia Internacional del Trabajo. Existía una manifiesta convergencia de opiniones en favor de la reducción del número de comisiones de diez a seis.

8. El Grupo de Trabajo acordó la siguiente distribución de funciones entre las comisiones de creación reciente, reduciendo su número a seis:
  - la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS) combinaría las funciones de la anterior Comisión de Reglamento y de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en lo referente a las cuestiones constitucionales, el Reglamento y las normas de la OIT relativas al trabajo, con la mayoría de las funciones del anterior Comité sobre Discriminación y de la Comisión sobre las Empresas Multinacionales. En esa etapa, quedaba entendido que la Comisión LILS establecería una Subcomisión de Empresas Multinacionales (MNE), la cual tendría el mismo mandato que la anterior Comisión de Empresas Multinacionales en lo atinente al seguimiento de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de 1977. Sin embargo, esta Subcomisión dependería directamente del Consejo de Administración;
  - el mandato de la Comisión de Empleo y Política Social (ESP) correspondería al mandato de la anterior Comisión sobre el Empleo, ampliado de manera que abarcara las « políticas y actividades de la OIT en el ámbito del fomento del empleo, el ajuste estructural, la formación, el desarrollo de empresas, las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y el medio ambiente, y la protección social»<sup>2</sup>;
  - la Comisión de Cooperación Técnica (TC) sustituiría la Comisión de Programas de Actividades Prácticas, con un mandato que ampliaría sus actividades « de manera que no se limitaran a revisar las actividades prácticas de la OIT durante el año transcurrido y a evaluar proyectos seleccionados, sino que además [incluiría] disposiciones orientadoras de futuras actividades de cooperación técnica de la OIT, en especial en el marco de la nueva política de asociación activa»<sup>3</sup>;
  - la Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas (STM) conservaría el mandato de la anterior Comisión de Actividades Industriales, el cual se ampliaría a fin de abarcar a las demás reuniones de la OIT de carácter técnico como, por ejemplo, las reuniones de expertos (no obstante, los informes de las conferencias regionales seguirían presentándose directamente al Consejo de Administración);
  - la Comisión de Organizaciones Internacionales (OI) se suprimiría y sus tareas se redistribuirían entre la Comisión STM y la Comisión LILS y se organizaría un debate anual en reunión plenaria, y
  - las cuestiones relacionadas con el prorrateo de las contribuciones, hasta entonces confiadas a la Comisión de Prorrateo de Contribuciones, serían tratadas en adelante por los miembros gubernamentales de la Comisión PFA.
9. En esa época, el Grupo de Trabajo consideró la posibilidad de que la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normativas y la Comisión de Empleo y Política Social, en vista de las responsabilidades más amplias que les incumbían, podrían tener que celebrar dos

<sup>2</sup> Documento GB.256/WP/IFGB/1.

<sup>3</sup> *Ídem*.



reuniones por año. Las reuniones de las demás comisiones podrían redistribuirse entre la reunión de noviembre y la reunión de febrero-marzo; de esta manera, cada Comisión se reuniría una vez al año.

10. En mayo de 1993, el Consejo de Administración, aprobó las disposiciones que figuran a continuación:

- *la supresión de la reunión de mayo* y la redistribución de las tareas entre una reunión completa celebrada en otoño (noviembre) y otra reunión, en primavera (marzo). Además, el Comité de Libertad Sindical se reuniría durante la semana anterior a la apertura de la Conferencia General y su informe sería adoptado durante la breve reunión que se celebraría inmediatamente después de la Conferencia;
- *la reestructuración de las comisiones del Consejo de Administración, tal como se indica en el párrafo 8 supra*;
- *un nuevo procedimiento para la adopción de los informes de las comisiones* (con excepción de los informes del Comité de Libertad Sindical, los informes de las comisiones constituidas para examinar las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, y los informes de los eventuales grupos de trabajo); esto implicaba que, como regla general, en las sesiones plenarias no se volvería a abrir el debate de las comisiones, sino que simplemente se aprobarían sus informes;
- *un nuevo calendario del procedimiento para fijar el orden del día de la Conferencia*: Se acordó adelantar seis meses la fecha para fijar el orden del día de la Conferencia, la cual pasaría de la reunión de noviembre a la reunión de marzo (es decir, 24 meses antes de la reunión de la CIT considerada); la discusión al respecto se desarrollaría en dos etapas. La finalidad de la primera etapa, que tendría lugar en la reunión de otoño, sería proceder a la determinación de los puntos entre los cuales cabría elegir; se tomaría una decisión después de la segunda discusión, que tendría lugar en la reunión de primavera, y
- *ciertos ajustes al cometido de la Mesa del Consejo de Administración*: El Consejo de Administración delegaría en su Mesa un determinado número de responsabilidades, como la adopción de la decisión de invitar a organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a las reuniones de la OIT.

11. Esta reforma, tal como fue aprobada por el Consejo de Administración, está vigente actualmente. Transcurridos 16 años, la estructura del Consejo de Administración sigue reflejando la decisión adoptada en 1993, con la adición de un Grupo de Trabajo incorporado en junio de 1994, denominado «Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional». Esta denominación fue modificada<sup>4</sup> en marzo de 2000, a fin de reflejar mejor las preocupaciones derivadas de la globalización. Una de las prioridades del Grupo de Trabajo es «proporcionar un foro internacional en el que fuera posible discutir y entender mejor las cuestiones que se derivan de la mundialización, en particular sus aspectos sociales y profundizar la base de conocimientos al respecto»<sup>5</sup>. Además, en la práctica, la Subcomisión de Empresas Multinacionales (MNE) es ahora independiente de la Comisión LILS y se ha reunido con frecuencia en el mismo momento que esa Comisión. Desde 2002, ha celebrado reuniones dos veces al año, con un orden del día más amplio que el previsto originalmente para dar curso a la Declaración de 1977.

<sup>4</sup> Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización.

<sup>5</sup> OIT: Presentación del Consejo de Administración, mayo de 2008.

## II.B. Discusión en 2003-2005

*Discusión en sesión plenaria sobre el funcionamiento de los órganos de decisión*

12. Sobre la base de los resultados de la reforma de 1993, en la sesión de noviembre de 2003 se debatió sobre la revisión del Consejo de Administración <sup>6</sup>. El objeto de esta revisión era: «a) determinar en qué medida quedan abarcados los objetivos estratégicos de la Organización en las estructuras del Consejo de Administración (...) y garantizar que todas las actividades principales de la Oficina quedan sometidas a la dirección y supervisión del Consejo de Administración; b) estudiar y recomendar alternativas para aumentar la posibilidad de que se produzca un debate político de alto nivel, oportuno y eficaz en el marco de las sesiones plenarias del Consejo de Administración; c) determinar las duplicaciones y las carencias, y proponer soluciones, prestando especial atención a la planificación y al establecimiento de prioridades respecto de las cuestiones sometidas al Consejo de Administración y a sus comisiones, y d) estudiar y recomendar opciones para una mejor gestión del tiempo y, en la medida que sea posible, para reducir la duración de las reuniones del Consejo de Administración».
13. En marzo de 2004 se identificaron propuestas específicas de mejoras <sup>7</sup>. Estas propuestas cubrían las siguientes cuestiones:
- la labor de la sesión plenaria del Consejo de Administración en el ámbito de la elaboración de políticas debía potenciarse mediante discusiones específicas de política. Podía reservarse cierto tiempo para estas discusiones, por ejemplo, media jornada;
  - se propuso que se revisara el modo en que se seleccionaban los puntos del orden del día para las reuniones posteriores de la Conferencia y que se alentara a los representantes y coordinadores de los Grupos a que llegaran a un acuerdo entre la primera discusión, en noviembre, y la segunda, en marzo;
  - debía introducirse en cada Comisión un procedimiento para establecer órdenes del día realistas. Para llevar a cabo una supervisión eficaz, era necesario que el Consejo de Administración y sus comisiones pudieran examinar cuestiones relacionadas con los cuatro objetivos estratégicos. Se consideraba que ello tenía implicaciones en relación con dos de dichos objetivos:
    - en lo relativo al diálogo social, se propuso ampliar el mandato de la Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines para abarcar cuestiones en relación con el diálogo social, el derecho laboral y la administración del trabajo;
    - en lo relativo a la protección social, las alternativas contempladas eran organizar las reuniones de la Comisión de Empleo y Política Social con órdenes del día claramente independientes para las cuestiones de empleo por un lado y de protección social por otro, y decidir el tiempo que cada reunión dedicaría a uno y otro tema, o bien crear una nueva Comisión de Protección Social;
  - se habló de la necesidad de consolidar en un único texto las distintas reglas y prácticas del Consejo de Administración, y
  - el Grupo Gubernamental, teniendo en cuenta las opiniones de los grupos regionales, expresó el deseo de una participación más efectiva en la labor del Consejo de Administración. La comunicación entre el Grupo Gubernamental y los Grupos de los

<sup>6</sup> Documento GB.288/4/2.

<sup>7</sup> Documento GB.289/3/2 (Rev.).

Empleadores y de los Trabajadores podía mejorarse mediante reuniones en las que participaran tanto los grupos no gubernamentales como la Mesa del Grupo Gubernamental y los coordinadores regionales.

14. En marzo de 2005, la Oficina preparó un documento <sup>8</sup> que resumía cada uno de los ámbitos de posibles mejoras examinados desde noviembre de 2003, así como las medidas adoptadas, según se describe a continuación:

- se reconocía como un acierto celebrar las discusiones sobre políticas en el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización. Las comisiones o las propias sesiones plenarias determinarían qué temas merecían una discusión exhaustiva en el Consejo de Administración;
- la gestión del tiempo debía mejorarse aún más. Se acordó que los miembros deberían desplegar todos sus esfuerzos posibles, siguiendo las orientaciones de la presidencia, para evitar las declaraciones repetitivas. En relación con la duración de las reuniones del Consejo de Administración, con la aprobación de la Mesa y a reserva de la extensión del orden del día, podía preverse terminar el jueves, lo cual permitiría hacer algunos ahorros <sup>9</sup>;
- una cuestión importante era el volumen de la documentación. Los documentos debían ser claros, concisos y específicos, estar redactados en un estilo directo y ofrecer resúmenes. Los documentos podrían contener una referencia que indicara su categoría («acción», «orientación política» o «información»). En el momento de definir los órdenes del día, podría darse prioridad a los distintos puntos según la categoría de la documentación, de modo que el tiempo pudiera dedicarse principalmente a las dos primeras categorías. Las actas y el repertorio de decisiones se habían combinado en un solo documento por razones de coherencia y eficiencia;
- la selección de los puntos del orden del día de las reuniones de la Conferencia se identificó como una tarea que debía mejorarse, ya que consumía mucho tiempo. Antes de celebrar una posible segunda discusión y tomar decisiones, los representantes y los coordinadores de los grupos podían entablar debates para tratar de alcanzar un acuerdo;
- las Mesas de las comisiones, en consulta con los coordinadores de los gobiernos, deberían determinar el orden del día de la reunión siguiente antes de marcharse de Ginebra. Las mejoras en términos de planificación, establecimiento de prioridades y preparación podrían servir para evitar discusiones repetitivas en las comisiones;
- la estructura de las comisiones debería ser compatible con la función primordial del Consejo de Administración en materia de gobernanza y de control de las principales actividades de la Oficina. En relación con el diálogo social, no se adoptó la solución propuesta, que consistía en una ampliación del mandato de la Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines para abarcar cuestiones relativas al diálogo social. Se acordó que fuera examinada ulteriormente, junto con la de las elecciones del Consejo de Administración, ya que era prerrogativa de cada nuevo Consejo decidir qué comisiones no previstas en el Reglamento debían crearse. En relación con la protección social, el Consejo de Administración expresó su preferencia por organizar las reuniones con mucha antelación con dos órdenes del día separados, uno para el empleo y otro para la protección social. Se señaló que, desde noviembre de 2004, la Comisión de Empleo y Política Social estaba tratando el orden del día sobre empleo en dos sesiones, y el orden del día sobre protección social en una

<sup>8</sup> Documento GB.292/3/2.

<sup>9</sup> El costo total estimado de un día de reunión del Consejo de Administración es actualmente de 71.000 dólares de los Estados Unidos por reunión (284.000 dólares por bienio).

sola. Se formularon algunas recomendaciones en relación con la estructura de la composición de la Subcomisión de Empresas Multinacionales, y se decidió que la Comisión de Cooperación Técnica sólo examinaría las actividades del IPEC a partir del informe de su Comité Directivo en marzo de cada año;

- el Consejo de Administración se inclinó por consolidar sus reglas y prácticas en un único texto. La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo se encargó de llevar a buen término dicha labor;
- el Grupo Gubernamental expresó el deseo de disfrutar de una participación más efectiva en la labor del Consejo de Administración, tanto en los procesos preparatorios como en los de toma de decisiones. En consecuencia, se programó una primera reunión del Grupo Gubernamental antes del inicio de las labores de las comisiones, y la comunicación entre el Grupo Gubernamental y los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores debía mejorarse.

15. El Consejo de Administración pidió al Director General que prosiguiera con la aplicación de estas mejoras, teniendo en cuenta todas las opiniones adicionales que se expresaran durante la discusión. Se solicitaron más mejoras en relación con cuestiones sobre gestión del tiempo, el establecimiento de los órdenes del día de las comisiones y la necesidad de reducir el volumen de la documentación. Se planteó el problema de la superposición entre los temas de discusión de las distintas comisiones, y se mencionó el hecho de que las comisiones se reunieran en noviembre y en marzo como un punto que requería mayor examen <sup>10</sup>.

16. En noviembre de 2005, se informó al Consejo de Administración de que, teniendo en cuenta las consultas oficiosas realizadas, debía mantenerse el mandato en vigor de la Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines. Se celebró una discusión durante la cual se afirmó que el mandato de dicha Comisión podía extenderse para que abarcara las cuestiones de administración del trabajo, pero no las de diálogo social, pues este tema debía seguir siendo transversal, y su examen incumbía al Consejo de Administración propiamente dicho <sup>11</sup>. El Consejo de Administración hizo nuevamente hincapié en la distribución de los documentos con antelación, en la necesidad de asegurarse de que los órdenes del día de todas las comisiones guardaban relación directa con la función de gobernanza del Consejo de Administración, en un mayor uso de la tecnología de la información para reducir los costos de impresión y distribución de los documentos y para acelerar dicha distribución, y en la cuestión de la gestión del tiempo, especialmente en las discusiones de las comisiones.

## Consulta de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008-2009

### *Directrices para mejorar el funcionamiento de las reuniones del Consejo de Administración*

17. Como resultado de la petición formulada por el Grupo Gubernamental y refrendada por el Consejo de Administración en marzo de 2008, en noviembre de 2008, la Oficina elaboró un proyecto de directrices <sup>12</sup> sobre las medidas prácticas que, en el marco de la estructura actual del Consejo de Administración, podrían dar respuesta a las expectativas y necesidades de los miembros y permitirles hacer el mejor uso posible del tiempo disponible para las reuniones del Consejo de Administración y de sus comisiones. El proyecto de directrices estaba estructurado con arreglo a los objetivos principales que debían alcanzarse en cada una de las esferas clave. En la misma reunión, se estableció un

<sup>10</sup> Documento GB.292/PV, párrafo 47.

<sup>11</sup> Documento GB.294/PV, párrafo 89.

<sup>12</sup> Documento GB.303/19/5.

Foro del Consejo de Administración a fin de permitir a los miembros del Consejo incorporar sus comentarios en el sitio web del Consejo de Administración y manifestar su opinión respecto de las ideas y comentarios de otros miembros.

18. Las sugerencias y comentarios que se incorporaron al Foro virtual hicieron hincapié en los principios e inquietudes que se indican a continuación:
- la función primordial del Consejo de Administración consiste en la gobernanza, el examen de las políticas fundamentales y la adopción de decisiones;
  - los órdenes del día deberían guardar relación con el papel constitucional del Consejo de Administración y deberían centrarse en las políticas y la adopción de decisiones;
  - al establecer los órdenes del día debería procederse con flexibilidad, lo que puede redundar en que a algunas comisiones se les asigne menos tiempo e inclusive que no se reúnan cada vez que lo hace el Consejo de Administración;
  - debería evitarse la reunión simultánea de dos o más comisiones;
  - debería centrarse la atención en la elaboración de documentos de calidad, claros y concisos; también debería reducirse su extensión (no obstante, se reconoció que algunas cuestiones podían requerir un examen más a fondo que otras), y
  - es necesario que los presidentes ejerzan un mayor control de la gestión del tiempo.

### **III. El camino por delante**

19. Puede afirmarse que si las decisiones anteriores, y especialmente las adoptadas en las discusiones llevadas a cabo durante el presente decenio, se observaran meticulosamente, ello contribuiría en gran medida a hacer que el Consejo de Administración actúe de manera más eficaz en relación con sus distintas funciones. Las mejoras no requieren necesariamente un cambio de estructuras. Por ejemplo, la revisión del procedimiento (en el seno de la Oficina y con la Mesa de las Comisiones) para el establecimiento de los órdenes del día puede dar lugar a importantes mejoras en términos de: tiempo y recursos para la elaboración de los documentos; coherencia de las discusiones, y una gestión del tiempo de que disponen las comisiones y el Consejo de Administración en su conjunto. De igual manera, el establecimiento de un orden de prioridad de los documentos para debate y una disminución del número de documentos para información, podrían tener el mismo efecto.
20. Aun cuando la reforma de 1993 y las discusiones mantenidas durante 2003 y 2005 hayan dado lugar a mejoras notables, como se indica en la primera parte del presente documento, hay dos cuestiones esenciales que han sido objeto de examen en repetidas ocasiones. Se trata de la programación de las reuniones de las comisiones durante las reuniones de noviembre y marzo del Consejo y la necesidad de abordar adecuadamente los cuatro objetivos estratégicos. A este respecto se han propuesto varias opciones que podrían examinarse más a fondo.
21. Si el Grupo de Trabajo desea proseguir esta discusión, una posibilidad, basada en una propuesta<sup>13</sup> ya considerada en mayo de 1993, podría consistir en redistribuir las reuniones de las comisiones entre las reuniones de noviembre y marzo del Consejo, con excepción de las correspondientes al CFA y a la PFA, que podrían reunirse en cada reunión del Consejo. Las Comisiones LILS y ESP también deberían reunirse cada vez, tras haber determinado claramente los puntos del orden del día o partes del mismo que deberían examinarse en cada ocasión. Cuando resulte conveniente, las comisiones también podrían realizar reuniones más cortas, dedicadas a cuestiones de actualidad o que requieran la adopción de medidas por parte del Consejo de Administración. De ese modo podría garantizarse que ninguna comisión importante celebre sus reuniones al mismo tiempo que otras. Esta

<sup>13</sup> Documento GB.256/WP/IFGB/1.

posibilidad afectaría directamente a las Comisiones STM y TC y a la Subcomisión MNE. También tendría consecuencias para los órdenes del día de las Comisiones LILS y ESP.

22. En cuanto a la Comisión ESP, y como consecuencia de una propuesta examinada en marzo de 2004<sup>14</sup>, sería posible que esa Comisión examine de manera rotativa, en noviembre y marzo, las dos partes del orden del día que abordan, respectivamente cuestiones relativas al empleo y a la protección social.
23. En años de presentación del presupuesto, tal vez no sería innecesario que la Comisión PFA se reúna durante una semana. El examen del próximo Programa y Presupuesto se ha previsto para marzo de 2011. Podrían hacerse planes para que el proceso de examen de la Comisión PFA no requiera más de tres días.
24. Cabe señalar que la discusión sobre los órdenes del día y las reuniones de las comisiones se vincula directamente con los recursos necesarios para elaborar la documentación pertinente. Actualmente, los documentos se ultiman según el calendario previsto, lo que constituye un hecho positivo, por lo que también resulta importante asegurarse de que la Oficina disponga de tiempo suficiente para la investigación, elaboración y control de calidad necesarios.
25. Durante los últimos años, el número de puntos del orden del día y la cantidad y extensión de los documentos han aumentado notablemente a pesar del consenso en el sentido de que es deseable una reducción. En consecuencia, no se ha respetado la decisión adoptada por el Consejo de Administración en el Programa y Presupuesto para 2004-2005, de reducir la extensión total de los documentos en un 25 por ciento. (Los documentos para la Conferencia y los elaborados en las reuniones de la misma han aumentado aún más rápidamente.) Además de las importantes consecuencias respecto de los costos en términos de edición, traducción y publicación de los documentos, el tiempo considerable que dedican los funcionarios en toda la Oficina a la elaboración de documentos reduce el tiempo de que disponen para otras actividades, entre ellas la prestación directa de servicios a los mandantes.
26. Habida cuenta del desequilibrio entre el número y la extensión de los documentos y las posibilidades reales de un examen a fondo de los mismos en las comisiones, la Oficina realizará un estudio sobre los costos y utilidad de los documentos de gobernanza. La finalidad es ofrecer al Consejo de Administración una base analítica para la posible adopción de decisiones relativas al número de puntos de los órdenes del día que realmente pueden abordarse, la extensión y formato de los documentos relativos a tales puntos y las modalidades para su examen.
27. La importancia de examinar el modo de funcionamiento de las comisiones en relación con el Consejo de Administración y viceversa ha sido subrayada, entre otros, por el proceso de preparación para la reunión de la Conferencia de 2009 y el Pacto Mundial para el Empleo. La discusión sobre el seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social de 2008 ha planteado la misma cuestión acerca de la coherencia. Los puntos recurrentes que se examinarán en la Conferencia a partir de 2010 se centrarán en cómo utilizar todos los medios de acción de la OIT para prestar asistencia a los Miembros a fin de que puedan alcanzar cada objetivo estratégico en relación con los demás y en el marco de la promoción de la igualdad de género y de la no discriminación. El Consejo de Administración tendrá que ocuparse de los resultados de la discusión general anual en una forma que sea compatible con los distintos medios de acción (capacidad técnica y de investigación de la Oficina, cooperación técnica, la actividad normativa y la actividad de control de la aplicación de las normas). Éste es otro factor que demuestra la necesidad de garantizar que los órdenes del día del Consejo de Administración y de sus comisiones, se establezcan de manera compatible con la finalidad de la Declaración de 2008, y que sus reuniones se desarrollen de igual manera.

<sup>14</sup> Documento GB.289/PV.

28. La experiencia de los últimos años también ha demostrado que las reuniones del Consejo de Administración terminan, por lo general, el jueves por la noche (con una excepción). La práctica reciente, que consiste en agrupar por temas los puntos del orden del día a efectos de su examen en la sesión plenaria, ha cumplido sin dudas un papel importante a ese respecto. Además, la redistribución de la carga de trabajo de las comisiones entre las reuniones podría redundar en una reducción importante de los puntos de los órdenes del día y del volumen de los documentos. Teniendo en cuenta ambos factores, podría volver a considerarse la posibilidad de reducir en un día las reuniones de marzo y noviembre del Consejo <sup>15</sup>.
29. La racionalización y el ahorro de recursos son un resultado deseable, pero no deberían ser el objetivo principal de este ejercicio. Sin embargo, cabe señalar que el presupuesto para el Consejo de Administración ya se ha reducido de 5.280.000 dólares de los Estados Unidos (2008-2009) a 4.890.000 dólares (2010-2011). Además, debe tenerse en cuenta el hecho de que unas estructuras pesadas y unos órdenes del día extensos no sólo tienen consecuencias directas sobre los costos, sino también respecto de los costos en términos de oportunidad. De hecho, cuando se elabora una extensa serie de documentos, que exigen un gran esfuerzo de investigación y de consultas, parte de la Oficina trabaja exclusivamente para el Consejo de Administración, reduciéndose así los recursos técnicos disponibles para la prestación de apoyo más directo a los mandantes.

<sup>15</sup> Ya examinada en marzo de 2005.

## **Anexo III**

### **Papel y funciones del Consejo de Administración**

#### ***Funciones de control de la Oficina Internacional del trabajo (indicadas en la Constitución)***

- Aprobación de las reglas que rigen al personal (artículo 9.1)
- Directivas formuladas por el Consejo respecto de la actividad de la Oficina (artículo 10)
- Control del empleo de los fondos (artículo 13.5)
- Adopción de las reglas relativas a la preparación por la Oficina de los trabajos de la Conferencia (artículo 14.2), con inclusión de los detalles sobre el envío de informes a la Conferencia (artículo 15. 2)

#### ***Funciones relativas al funcionamiento de la Organización (indicadas en la Constitución)***

- Elección del Director General (artículo 8.1)
- Lugar de reunión de la Conferencia (artículo 5)
- Orden del día de la Conferencia (artículo 14.1)
- Solicitud de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones en virtud del artículo 19.5, *e*), 6, *d*) y 7, *b*), *iv*) y *v*) (continúa al dorso)
- Forma de las memorias presentadas en virtud del artículo 22
- Examen de las reclamaciones (artículos 24 y 25)
- Presentación de una queja contra un Miembro (artículo 26.4)
- Comunicación de las quejas al gobierno contra el cual se presentan (artículo 26.2)
- Nombramiento de una comisión de encuesta (artículo 26.3)
- Recomendaciones a la Conferencia para garantizar la puesta en práctica de las conclusiones de las comisiones de encuesta (artículos 33 y 34)
- Formulación y sumisión a la aprobación de la Conferencia de reglas para establecer un tribunal competente en materia de interpretación de los convenios (artículo 37.2)
- Formulación de las reglas para las conferencias regionales (artículo 38.2)

#### ***Funciones encomendadas por la Conferencia***

La Conferencia ha encomendado al Consejo de Administración varias funciones que vienen contempladas ya sea en el Reglamento de la Conferencia (RC) o en el Reglamento Financiero (RF). Esas funciones son las siguientes:

- Decisiones relativas a la representación de organizaciones internacionales no gubernamentales ante la Conferencia (RC; artículo 2.4).
- Opinión sobre las proposiciones sometidas a la Conferencia que impliquen gastos (RC; artículo 18).
- Reducción de los plazos para la preparación de las normas internacionales del trabajo (RC; artículos 38.3, 39.5 y 39.8).



- 
- Examen y aprobación del proyecto de presupuesto presentado por el Director General con miras a someterlo a la Conferencia (RF; artículos 5 y 6).
  - Examen de las tasas de contribución correspondientes a cada Miembro de la Organización (RF; artículo 9).
  - Autorización para la utilización del Fondo de Construcciones y Alojamiento (RF; artículo 11.3), así como de la cuenta de programas especiales (RF; artículo 11.9).
  - Aprobación de los gastos financiados mediante un crédito sin especificación del objeto preciso al que será destinado (RF; artículo 15).
  - Autorización de las transferencias de una partida a otra de la misma parte del presupuesto (RF; artículo 16).
  - Autorización del pago de obligaciones relacionadas con ejercicios económicos anteriores al último ejercicio económico (RF; artículo 17.2).
  - Autorización de la financiación de gastos incurridos para hacer frente a necesidades imprevistas o circunstancias excepcionales con cargo al Fondo de Operaciones (RF; artículo 21.1, *a*) o autorización para contraer préstamos o solicitar anticipos (RF; artículo 21.1, *b*)).
  - Recomendación con miras a una contribución adicional de los Estados Miembros para el Fondo de Operaciones (RF; artículo 21.3).
  - Nombramiento del Auditor Externo (RF; artículo 35).
  - Aprobación del Reglamento Financiero (RF; artículo 40).
  - Aprobación de disposiciones provisionales en caso de urgencia (RF; artículo 41).

Esta lista no es restrictiva y no incluye las funciones que el reglamento asigna directamente a la Mesa del Consejo de Administración, por ejemplo, consultas sobre los proyectos de resolución sometidos a la Conferencia (RC; artículo 17.1).