



PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Asociaciones público-privadas**A. Introducción**

1. 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 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 ¹.
2. Las asociaciones pueden dedicarse a actividades como la financiación o las donaciones en especie ofrecidas por las partes o entre las partes integrantes de la asociación; a la concepción y la ejecución conjunta de proyectos u otras actividades operativas; a la organización de reuniones o eventos, la realización conjunta de campañas de promoción o sensibilización, de investigaciones y publicaciones, el intercambio temporal de personal, o iniciativas para el intercambio o acopio de conocimientos o informaciones.

Las asociaciones público-privadas en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas

3. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, las asociaciones público-privadas han dejado de ser un fenómeno esporádico para convertirse en un mecanismo que ha alcanzado actualmente la plena madurez. Un ejemplo de ello son los programas de asociación entre empresas que realiza la UNICEF, la ONUDI y el PNUD, las asociaciones público-privadas en el sector de la salud de la OMS, y el programa de ACNUR de colaboración con el sector

¹ Esta definición ha sido elaborada a partir de definiciones del término «asociaciones» empleadas comúnmente en documentos de las Naciones Unidas (véase, por ejemplo, *Building partnerships: cooperation between the United Nations system and the private sector*; Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas).

empresarial². El Fondo de las Naciones Unidas para las Asociaciones Internacionales, creado en 1998, administra donaciones de la Fundación privada de las Naciones Unidas y facilita las asociaciones entre los sectores público y privado, en algunos casos conjuntamente con empresas. En vista del creciente número de asociaciones público-privadas, en 2000, el Secretario General de las Naciones Unidas de entonces, el Sr. Kofi Annan publicó las Directrices de cooperación entre las Naciones Unidas y el sector empresarial³. El mismo año, se estableció el Pacto Mundial, que ofrece nuevas orientaciones sobre la responsabilidad social de la empresa en el contexto de las Naciones Unidas⁴. En 2006, la Asamblea General adoptó la Resolución «Hacia formas mundiales de colaboración», que exhorta al fortalecimiento de las asociaciones con el sector privado⁵. Asimismo, en 2006, el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas del Secretario General calificó a las alianzas entre el sector público y el sector privado como iniciativas susceptibles de impulsar el logro de los objetivos del desarrollo sostenible en el marco de la reforma de las Naciones Unidas⁶.

Importancia de las asociaciones público-privadas para la OIT

4. Los retos que plantea la creación de trabajo decente mediante la cooperación técnica exigen una intensa colaboración con los mandantes de la OIT. La ejecución de los programas de cooperación técnica suele llevarse a cabo por medio de alianzas con otros organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo. Las asociaciones público-privadas tienen la capacidad de incrementar la eficacia de las actividades de cooperación técnica de la OIT. Estas asociaciones permiten que la OIT potencie los servicios técnicos y de asesoramiento que suministra combinándolos con los que prestan los actores del sector privado, en particular las empresas, con el fin de promover el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como base para el desarrollo sostenible.
5. Al participar en asociaciones de cooperación técnica, la OIT no sólo aprovecha los conocimientos especializados y las contribuciones de las empresas privadas en la creación de puestos de trabajo decentes y productivos, sino también se beneficia de la importante labor de promoción del trabajo decente que realizan los sindicatos. Las asociaciones público-privadas tienen la capacidad de potenciar la visibilidad y la labor de promoción de la OIT y brindan la oportunidad de influir en las políticas y las prácticas en materia de inversión pública y privada con el fin de promover de manera más eficaz el trabajo decente. Además, estas asociaciones ofrecen la posibilidad de recabar diversos recursos

² Una de las primeras experiencias de asociación público-privada fue la donación por John D. Rockefeller Jr. del terreno de su propiedad para la construcción de la sede de las Naciones Unidas en Manhattan. En el informe A/60/214 de la Asamblea General se destacan varios casos de asociaciones público-privadas en diversas agencias de las Naciones Unidas.

³ <http://www.un.org/partners/business/otherpages/guide.htm>.

⁴ En la cumbre de líderes del Pacto Mundial de 2007 en Ginebra, los directivos de las agencias y otros representantes que asistieron a la reunión se refirieron en sus debates a la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas elabore un marco estratégico común para la colaboración con el sector privado, en particular en el plano nacional, asegurándose de tener debidamente en cuenta las diferentes perspectivas específicas de las varias agencias y preservar la imagen del sistema de las Naciones Unidas.

⁵ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/60/215.

⁶ *Delivering as One*, Informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General, 2006, párrafo 74.

adicionales provenientes de una amplia gama de sectores y actores, facilitar la movilización de recursos financieros y de donaciones en especie, revalorizar la infraestructura del sector público y privado, y acceder a nuevos conocimientos, calificaciones y experiencias.

6. Cabe señalar en este contexto que en el Programa y Presupuesto para el bienio 2008-2009 de la OIT, aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 96.^a reunión (junio de 2007) se declara que: «La OIT también constituirá asociaciones entre el sector público y el sector privado para combinar los conocimientos técnicos especializados de la OIT con los de las empresas privadas, los sindicatos y los gobiernos, siempre que ello revista utilidad para avanzar hacia el logro de los objetivos del trabajo decente»⁷.
7. La reforma de las Naciones Unidas y el cambiante régimen de ayuda al desarrollo han conducido a que se reasigne la financiación de los donantes hacia programas nacionales como los MANUD, los programas unificados de las Naciones Unidas para los países piloto, y los programas de trabajo decente por país. Se ha entablado un debate internacional sobre el importante papel que desempeña el sector privado y las empresas sostenibles en el desarrollo social y económico, en particular en la creación de empleo, el trabajo decente y la protección medioambiental⁸. Así, las asociaciones público-privadas podrían contribuir a suplir la financiación faltante en los PTDP y otros programas nacionales, en especial a nivel local, donde la asociación con el sector privado podría servir de base para la consecución de la sostenibilidad y la responsabilización local de los programas por país⁹.
8. La OIT ha participado hasta ahora sólo en un número reducido de asociaciones público-privadas sobre una base *ad hoc*. Entre los proyectos más notables en los que ha participado está el proyecto sobre plantaciones de cacao y agricultura comercial en África Occidental del IPEC-OIT, el proyecto para la fabricación de pelotas de fútbol en Pakistán del IPEC-OIT, y el programa «*Better Factories Cambodia*» (Mejora de las fábricas en Camboya) que fueron financiados parcial o enteramente por el sector privado. En noviembre de 2007, la OIT concluyó un acuerdo histórico por un valor de 34 millones de dólares de los Estados Unidos, para la creación de un servicio de innovación en micro seguros con la Fundación Bill y Melinda Gates. Pese al incremento del volumen de financiación del sector privado en 2007, el total de fondos movilizados por la OIT de fuentes privadas sigue siendo una fracción de los cerca de 2.000 millones de dólares de los Estados Unidos que la OIT ha movilizado en concepto de financiación extrapresupuestaria para la cooperación técnica desde 1996.

⁷ Documento GB.298/PFA/13, párrafo 297.

⁸ OIT: *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, párrafo 1, CIT 2007; Comisión sobre el sector privado y el desarrollo de las Naciones Unidas: «*El potencial de las empresas al servicio de los pobres*», 2004.

⁹ Esta idea ha sido examinada al menos en uno de los países piloto del sistema unificado de las Naciones Unidas. Véase «*Delivering as One: Operational Plan of the UN System in Mozambique*» [borrador del 19 de junio de 2007].

B. La política de la OIT en materia de asociaciones público-privadas

9. Las asociaciones público-privadas de la OIT, como otras asociaciones, deben situarse en el marco institucional adecuado. Esto significa que la creación y el funcionamiento de esas asociaciones deben ser compatibles con los principios y valores de la OIT tal como se consignan en la Constitución de la OIT y en las normas internacionales del trabajo. Dichas asociaciones se centrarán en esferas y cuestiones de interés común para la OIT y sus Estados Miembros representados por sus mandantes tripartitos y las partes que integran la asociación.
10. Cabe recordar que en junio de 2006, tras examinar el papel de la OIT en materia de cooperación técnica, la Conferencia Internacional del Trabajo declaró en sus conclusiones que las asociaciones público-privadas podían convertirse en una fuente de financiación importante, además de ofrecer la oportunidad de ampliar la base de conocimientos, por lo que exhortó a que se crearan asociaciones conjuntamente con otros actores del ámbito del desarrollo, y a que se movilizaran recursos financieros y humanos, en especial, de los sectores público y privado. El Consejo de Administración debía establecer directrices y criterios claros para tales asociaciones y supervisar su aplicación ¹⁰.
11. En respuesta a la exhortación de la Conferencia, la Oficina elaboró, tras consultar a la Mesa de la Comisión de Cooperación Técnica, un informe ¹¹ que fue discutido en la sesión de marzo de 2007 de la Comisión.
12. Durante la reunión, el Grupo de los Empleadores declaró que, si bien apreciaba la celeridad con la que la Oficina había avanzado respecto de esta cuestión desde la Conferencia Internacional del Trabajo de 2006, la OIT se había quedado a la zaga, en particular en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas. El Grupo solicitó que la OIT examinase más detenidamente las directrices de otras agencias de las Naciones Unidas ¹². La OIT debía elaborar directrices específicas sobre las asociaciones público-privadas que fueran pragmáticas y atrajeran a posibles donantes. Además de las nuevas fuentes de financiación que esta iniciativa podría aportar, la OIT y las empresas privadas podrían resultar igualmente beneficiadas de estas iniciativas de colaboración. Así, el sector empresarial contaría con un entorno estable y favorable y la OIT aprovecharía los conocimientos especializados y las capacidades de las empresas para conseguir sus objetivos.
13. El Grupo de los Trabajadores señaló que las asociaciones público-privadas debían examinarse en el contexto institucional apropiado y que su creación y funcionamiento debía ajustarse plenamente a los principios y valores de la OIT. En el proceso de armonización de las directrices para las asociaciones público-privadas de la OIT con las de otras agencias de las Naciones Unidas se debía velar por que no se perdiera la estructura tripartita característica de la OIT ni se socavara el diálogo social.

¹⁰ Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, *Actas Provisionales* núm. 19, párrafo 26.

¹¹ Documento GB.298/TC/3, párrafo 35.

¹² La Oficina se ha basado en información de otros documentos de estrategia similares, principios y directrices elaboradas por otras agencias de las Naciones Unidas, sin perder de vista la singularidad de su mandato ni la estructura tripartita de la OIT.

14. El Grupo Gubernamental manifestó su voluntad de apoyar la creación de asociaciones público-privadas en las que pueda participar la OIT. El grupo de los PIEM estimó que las asociaciones público-privadas formaban parte de la estrategia general de movilización de recursos de la OIT y subrayó que las iniciativas público-privadas debían tener plenamente en cuenta los sistemas de valores fundamentales de la OIT. Era preciso formular una política apropiada, así como directrices y mecanismos de control con el fin de ofrecer orientaciones operativas y jurídicas para la creación de asociaciones público-privadas.

Principios básicos

15. En su 95.^a reunión (2006), la Conferencia Internacional del Trabajo reafirmó algunos de los principios básicos que deben orientar la creación de asociaciones público-privadas¹³. Estos son:

15.1. *Conformidad con los valores de la OIT.* La OIT participará en las asociaciones público-privadas que se ajusten al mandato y a los objetivos de la OIT y que contribuyan a potenciarlos. Por lo tanto, es esencial que la OIT colabore con entidades públicas y privadas que compartan sus valores y respeten su mandato en todas sus acciones y actividades. Esto supone tomar en cuenta la condición de la OIT en cuanto organización internacional pública y las políticas aprobadas por sus mandantes tripartitos, como las que se recogen en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998)¹⁴ y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (2006, cuarta edición), así como los principios fundamentales sobre el respeto de los derechos humanos, del medio ambiente y la lucha contra la corrupción.

15.2. *Promoción del Programa de Trabajo Decente.* El valor añadido que puede ofrecer la asociación en cuanto a su posible contribución al avance del trabajo decente, incluso mediante la consecución de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, se pondrá de manifiesto en la concepción de cada una de las actividades de la asociación, así como en los resultados previstos a favor de las mujeres y hombres, niñas y niños que son los auténticos beneficiarios de tales asociaciones.

15.3. *Fomento del tripartismo como principio fundamental de la OIT.* La característica que define y distingue a la OIT es el tripartismo, esto es, la participación plena de los gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones sindicales en los procesos de toma de decisiones y en las actividades operativas de la OIT. Si bien la labor de formulación de políticas de la OIT se rige exclusivamente por el sistema de procedimientos e interlocutores tripartitos consignado en la Constitución de la OIT, el principio del tripartismo y la participación de los mandantes tripartitos servirá de base para la configuración de la actuación de las asociaciones público-privadas en las que participe la OIT a nivel nacional, regional, sectorial o internacional. Se debe prever una participación adecuada de los gobiernos y los interlocutores sociales tanto de los países beneficiarios como de los países donantes en las principales etapas de la asociación (concepción, negociación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación).

¹³ Conferencia Internacional del Trabajo, 95.^a reunión, Ginebra 2006, *Actas Provisionales* núm. 19.

¹⁴ La libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación con respecto al empleo o la ocupación, que son objeto de los Convenios fundamentales de la OIT.

- 15.4. Igualdad de género.** La OIT se ha propuesto promover e integrar la igualdad de género en todas sus actividades y procurará realzar ese objetivo de manera sistemática en el marco de las asociaciones público-privadas. Esto supone, concretamente, la participación equitativa de mujeres y hombres en las consultas y los estudios, el *desglose* de los datos por sexo y género en los estudios de investigación, las encuestas y los análisis, la formulación de estrategias y objetivos con una dimensión de género y la elaboración de indicadores, insumos, actividades y resultados sobre el género, la consecución del equilibrio de género en la representación en las estructuras institucionales creadas en el marco de los proyectos y criterios para la igualdad de género, y el asesoramiento específico en cuestiones de género en las evaluaciones.
- 15.5. Rendición de cuentas.** Como organización internacional pública, la OIT debe rendir cuentas de su actuación ante el Consejo de Administración y sus miembros tripartitos. De la misma manera, la OIT tiene que cumplir sus obligaciones ante las partes que integran las asociaciones o que se ven afectadas directamente por ellas. Es por ello esencial que las actividades de las asociaciones se conciben y realicen sobre la base de una asignación clara y concertada de las responsabilidades entre los asociados, así como de plazos bien definidos y resultados mensurables. La participación activa de los mandantes tripartitos de la OIT coadyuvará no sólo a reforzar la responsabilización nacional de las actividades sino también a asegurar la debida rendición de cuentas de los integrantes de la asociación. Es primordial que las iniciativas de asociación público-privadas de la OIT sean totalmente transparentes y que los mandantes tripartitos de la OIT sean debidamente consultados. Se velará por que la información sobre las actividades de las asociaciones se ponga a disposición del público y se presente formalmente ante el Consejo de Administración.
- 15.6. Sostenibilidad.** Las actividades de las asociaciones deben idearse de tal manera que permitan dar un impulso a la sostenibilidad en las esferas económica, medioambiental y social, utilizar de forma óptima los recursos de cada uno de los asociados y fomentar la responsabilización local y nacional. Este principio es importante no sólo para alcanzar los resultados esperados sino también para definir los métodos que se habrán de utilizar para alcanzarlos, como la consulta y la participación de las partes directamente afectadas y la formulación de estrategias alternativas.
- 15.7. Imparcialidad.** Todas las actividades de las asociaciones público-privadas se realizan de conformidad con las normas, reglamentos y procedimientos vigentes en la OIT, en especial, los reglamentos financieros y otras reglas, así como el Estatuto del Personal. Aunque las asociaciones tienen por objeto fomentar la consecución del trabajo decente y por consiguiente, permiten asegurar la complementariedad de las actividades de cooperación técnica y de establecimiento de normas de la OIT, las asociaciones y sus integrantes operan al margen de los marcos reglamentarios de la OIT, en especial de su labor normativa y mecanismos de supervisión. Así, la participación en una asociación conjuntamente con la OIT no supone el acceso al sistema reglamentario o a las estructuras normativas de la organización.
- 15.8. Trato no preferencial y no exclusivo.** La OIT no concede trato preferencial o exclusivo. En consecuencia, para evitar que su actuación pueda percibirse como favorable hacia un asociado concreto, la OIT se reserva el derecho de establecer *asociaciones* similares con otros actores del mismo sector de actividad. Siempre se dará a conocer la identidad de los integrantes de las asociaciones.

C. Establecer directrices: fases siguientes

16. Para entrar en la fase operativa, las asociaciones público-privadas deberán en general elaborar un acuerdo de asociación en el que se definirán claramente las expectativas, las obligaciones mutuas, la reciprocidad de los beneficios, y la responsabilidad de los asociados, ya que para funcionar eficazmente las asociaciones público-privadas deben lograr la confianza y respeto mutuo y asegurarse de que cada asociado entienda las fortalezas respectivas. El desarrollo y el ciclo de vida de las asociaciones público-privadas en general pasa por las siguientes fases:
 - I. Identificación y configuración de las oportunidades de crear una asociación;
 - II. Análisis técnico de la propuesta de asociación, incluida la evaluación y la elección de los integrantes de la asociación;
 - III. Proceso de aprobación, en particular, las consultas con los mandantes y el examen de los aspectos jurídicos y técnicos;
 - IV. Conclusión del acuerdo de asociación;
 - V. Ejecución del programa/proyecto/actividad de la asociación;
 - VI. Seguimiento y evaluación periódicos de la asociación;
 - VII. Evaluación de impacto; y
 - VIII. Presentación del informe de las actividades de la asociación.
17. La OIT elaborará un conjunto de directrices operativas concretas para todas las fases del proceso destinadas a orientar a la Oficina en la creación y administración de las asociaciones público-privadas para la cooperación técnica y a asegurar que la constitución de las asociaciones público-privadas para la cooperación técnica y su correspondiente puesta en marcha sea conforme con los conceptos básicos de los principios descritos anteriormente.
18. La Oficina realizará materiales informativos para las organizaciones interesadas en entablar una colaboración y el público en general destinados a explicar el propósito y los principios en los que se fundamentan las asociaciones público-privadas para la cooperación técnica, las principales modalidades prácticas, las condiciones en las que se aplican y sus ventajas, así como los ámbitos en los que la OIT puede suministrar asistencia con sujeción a lo que establece su mandato.
19. Como lo habrán de explicar las directrices de la Oficina, los proyectos, los programas o las actividades de las asociaciones público-privadas se deberán realizar con arreglo a lo que figura en la propuesta de asociación, que describe los objetivos, los plazos, las actividades, los mecanismos de gobernanza, el presupuesto y la asignación del tiempo del personal. Las asociaciones público-privadas se regirán por el acuerdo de asociación que definirá los derechos y obligaciones respectivos acordados por los integrantes de la asociación. La propuesta de asociación formará parte del acuerdo y comprenderá disposiciones acerca del seguimiento, la evaluación, la auditoría y la presentación de informes de conformidad con las normas y reglamentos jurídicos y financieros y los mecanismos de evaluación y supervisión pertinentes de la OIT.

20. La Comisión de Cooperación Técnica tal vez estime oportuno invitar al Consejo de Administración a que:

- i) solicite a la Oficina que establezca y aplique directrices prácticas sobre la base de los principios básicos, y que realice y difunda materiales informativos sobre las asociaciones público-privadas, y**
- ii) pida a la Oficina que presente un informe periódico sobre las asociaciones público-privadas en sesiones futuras de la Comisión.**

Ginebra, 28 de enero de 2008.

Punto que requiere decisión: párrafo 20.