



PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Del papel a la práctica: la aplicación
del Programa Global de Empleo****Indice**

	<i>Página</i>
I. Resumen del marco conceptual que subyace en el Programa Global de Empleo.....	2
II. Prioridades globales de los planes nacionales de acción en favor del empleo.....	3
Promoción del trabajo decente como factor de producción.....	3
Promoción del espíritu empresarial y de las inversiones privadas.....	4
Promoción de la empleabilidad a través de la mejora de los conocimientos y de las capacitaciones.....	5
Un futuro social y medioambientalmente sostenible	7
Generar empleo decente y productivo a través de los trabajadores pobres.....	8
Poner fin a la discriminación en el mercado de trabajo	9
Establecer un entorno macroeconómico nuevo para el crecimiento del empleo	10
III. Formación de alianzas globales para aplicar el nuevo programa de empleo	11
Posibles temas y asociaciones para formar alianzas globales.....	13
Alianzas nacionales y regionales en favor del empleo	14
La aplicación de las alianzas para el empleo: Una propuesta para el diálogo en mesas redondas	14
IV. Conclusión	15

1. En noviembre de 2001, el documento de la Oficina que lleva por título *Programa Global de Empleo* (el «documento para el debate») fue objeto de discusión en el contexto del Foro Global del Empleo y el resumen del mismo ¹ lo fue en el transcurso de la 282.ª reunión de esta Comisión, sobre la base de lo cual se llevó a cabo su revisión. En enero de 2002, el Grupo de los Empleadores, el Grupo de los Trabajadores y los Grupos gubernamentales regionales, mantuvieron una serie de consultas en torno al proyecto de documento para el debate de 15 de diciembre, que se tradujeron en revisiones adicionales.
2. Durante el debate mantenido en el seno de la Comisión de Empleo y Política Social en noviembre de 2001, además de en las consultas ulteriores, se señalaron a la atención los diversos ámbitos merecedores de consideración. Una estrategia de empleo deberá, por ejemplo, abordar las cuestiones relativas a las necesidades específicas de los trabajadores del sector agrícola y, en términos más generales, de la economía informal. La singularidad de los distintos contextos nacionales constituye un argumento en contra de la adopción de un enfoque único para todos. En muchos países en desarrollo se tiene la preocupación de que las políticas de ajuste estructural no han acarreado sólo la pérdida de puestos de trabajo sino también — en alguna ocasión — la reducción del gasto público destinado a sectores de los que depende el crecimiento futuro, tales como la asistencia médica y la educación. En el caso de algunos países, resulta necesario dar prioridad a la aceleración del alivio de la deuda. Asimismo, debería otorgarse prioridad a la eliminación de los obstáculos al comercio para aquellos productos con respecto a los cuales los países en desarrollo cuentan con una ventaja comparativa. En este sentido, el acuerdo para poner en marcha una nueva ronda de negociaciones comerciales alcanzado por la Organización Mundial del Comercio en noviembre de 2001 supone un paso en la buena dirección. Estas sugerencias se incorporaron en el proyecto de documento de 15 de diciembre.
3. De todos modos, la cuestión en la que más se hizo hincapié durante las consultas ulteriores fue la necesidad de dar con formas de avanzar en la práctica para lograr que el «documento viviente» que es el Programa Global supere la etapa ideológica y pase a la de aplicación. El objetivo central del presente documento consiste exactamente en: analizar cómo se puede hacer frente en la práctica a los desafíos en materia de políticas que señala el documento para el debate.
4. Teniendo esto en cuenta, en el presente documento la cuestión de los cimientos analíticos del Programa se tratará de forma escueta, ya que se realizó una descripción detallada de los mismos en el documento sometido ante la Comisión en la reunión anterior. Gracias al amplio respaldo que recibió por parte del Foro y de la Comisión ESP, este último documento complementa al presente en la labor de ofrecer a la Comisión un análisis de conjunto sobre el Programa y de proponer ideas para llevarlo a la práctica. En el presente, el debate se traslada al terreno de la aplicación mediante, en primer lugar, la identificación de los desafíos en materia de políticas que deben arrostrarse con miras a poner en efecto a escala nacional las prioridades globales en materia de empleo introducidas en el documento para el debate y, a continuación, la propuesta de establecer alianzas globales, que serían el instrumento básico para lograr que el Programa experimente el proceso de transformación del análisis a la acción.

¹ Documento GB.282/ESP/1/1.

I. Resumen del marco conceptual que subyace en el Programa Global de Empleo

5. El principal desafío del Programa Global de Empleo consiste en lograr que el empleo ocupe un lugar central en todas las políticas sociales y económicas. Mucho se necesita para conseguirlo, pero la piedra angular en la que reposan las esperanzas de salir vencedores de este reto es el aumento de la productividad del trabajo, sobre todo la de los trabajadores pobres. Este aumento constituye la única fuente para lograr una mejora sostenible y no inflacionista del nivel de vida y mayores oportunidades de empleo, y ofrece además el ambiente ideal para elevar los niveles de crecimiento y desarrollo, con lo que se amplía el ámbito para dirigir las políticas macroeconómicas hacia el trabajo decente y la obtención de mejores resultados en materia de empleo.
6. En el documento para el debate se insistía en la necesidad de contar con una estrategia de empleo que promoviese las principales fuerzas impulsoras del cambio en la actual economía mundial y que fomentan el crecimiento de la productividad. Estas fuerzas son: la expansión del *comercio y las inversiones directas extranjeras* y la promoción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de modo que la globalización beneficie a todos; *las innovaciones tecnológicas* de toda índole, pero en particular las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), además de las tecnologías que disocian el crecimiento económico de las presiones que pesan sobre los recursos naturales y que, por lo tanto, promueven el *desarrollo sostenible*; y *la iniciativa empresarial y un grado mayor de inversiones en pro del crecimiento de las empresas* en un contexto en el que se garantice el respeto de las normas fundamentales del trabajo.
7. Adaptarse a las citadas fuerzas equivale a adaptarse al cambio, el cual es necesario para elevar los niveles de productividad y prosperidad, además de para crear empleos decentes. No obstante, estas consecuencias favorables no se pueden dar por supuestas. En el proceso hay vencedores y vencidos y, por lo tanto, hay que gestionar bien el cambio. Esto se debe a que los mercados de trabajo son diferentes de los mercados de productos y servicios. Los mercados de trabajo se interesan por las personas, sus calificaciones y competencias, aspiraciones y móviles. Si bien la competencia es necesaria en los mercados de productos y servicios para elevar la productividad y la prosperidad, en el mercado de trabajo puede provocar una carrera hacia los niveles mínimos y — en último término — hacia la exclusión. Por consiguiente, el mercado laboral necesita contar con una política de desarrollo de los recursos humanos y con un cimiento social constituido por las normas del trabajo, incluidas las relativas a la protección social.
8. Si se promueven de manera activa las fuerzas del cambio, y si el propio proceso de cambio es bien conducido (de modo que las nuevas demandas queden satisfechas enseguida por la oferta y por nuevas inversiones, en un clima de estabilidad social, buenas relaciones en el trabajo y de respeto por las normas fundamentales del trabajo), se conseguirá un entorno menos propenso a la inflación, y un aumento de la productividad. Todo ello facilitará a su vez la adopción de una política macroeconómica más activa y expansionista, sobre todo en la vertiente financiera, sin que surjan problemas de inflación o de balanza de pagos. En los últimos años se han concretado en muchos países algunos de esos elementos, con un impacto muy positivo en el empleo y en la reducción de la pobreza.

II. Prioridades globales de los planes nacionales de acción en favor del empleo

9. En el documento para el debate se introdujeron siete elementos clave para una nueva estrategia de empleo, con los que se pretende promover un círculo virtuoso de productividad, creación de empleo y aumento de la producción. Así pues, esta sección esboza los principales retos en materia de políticas, la creación y difusión del conocimiento, los puntos de referencia y los indicadores para cada elemento clave de la estrategia. Hay algunos retos en materia de políticas a los que conviene hacer frente antes de que los citados elementos puedan traducirse en acciones. Al mismo tiempo, la Oficina, mediante su labor de investigación, la difusión de información relativa a prácticas óptimas y su propuesta consistente en elaborar indicadores específicos para cada pilar, tiene un papel significativo que desempeñar junto a los mandantes de la OIT.

Promoción del trabajo decente como factor de producción

10. Cualquiera que sea el nivel de desarrollo económico de un país, no puede existir una demarcación entre la creación de empleo y los principios fundamentales del trabajo decente. Además, no es posible alcanzar un umbral mínimo de decencia con cualquier tipo de trabajo, y el trabajo decente es en sí un factor de mejoramiento económico y de aumento de la productividad. De ello se deduce que los comportamientos, leyes e instituciones del mercado de trabajo que respaldan el umbral del trabajo decente contribuyen de por sí a lograr una mayor eficacia de los mercados de trabajo y a mejorar los resultados económicos y en materia de empleo globales.

Principales desafíos en materia de políticas

11. Los desafíos políticos más importantes son:
- el reto fundamental que se plantea en materia de políticas — el umbral del trabajo decente — consiste en la promoción de las normas fundamentales del trabajo y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, instrumento este último destinado a promover la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, y a poner coto al trabajo infantil, al trabajo forzoso y a las discriminaciones de cualquier tipo;
 - extender el alcance de la protección social a quienes no gozan en la actualidad de cobertura mediante la ampliación de los programas públicos o la elaboración de disposiciones innovadoras basadas en sistemas de apoyo comunitarios o colectivos, y
 - garantizar que el diálogo social entre los representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado constituye la piedra angular de la formulación de estrategias de empleo.

Creación y difusión de conocimientos

12. Gran parte de la labor de la OIT a lo largo de los años ha consistido en clarificar cómo el aumento de la calidad del trabajo fomenta la productividad. A pesar de que numerosas pruebas apuntan a la existencia de una relación positiva entre los elementos del trabajo decente y los resultados económicos, es necesario llevar a cabo investigaciones empíricas, que pueden servir de ayuda para dar con enfoques basados en mejores casos al diseñar las instituciones del mercado de trabajo y harían posible la difusión de ejemplos basados en información relativa a buenas prácticas nacionales.

Indicadores y patrones de referencia

13. Otra de las medidas cuya adopción podría considerarse es la utilización de indicadores que midan los logros. La Oficina ya ha dado inicio al proceso de elaboración de indicadores de trabajo decente, algunos de los cuales podrían ser los siguientes:
- tendencias de la proporción de hombres y mujeres trabajadores cubiertos por la protección social básica, tal como la asistencia médica, y aumento de la productividad;
 - tendencias de la reducción de las lesiones profesionales y aumento de la productividad;
 - mejora de las condiciones de trabajo y aumento de la productividad;
 - reducción del trabajo infantil y resultados económicos;
 - cómo contribuye la aplicación de la libertad sindical a la buena marcha de la economía, y
 - cómo la aplicación del principio de no discriminación fomenta la inclusión de todas las categorías de la población, y contribuye a la buena marcha de la economía.

Promoción del espíritu empresarial y de las inversiones privadas

14. El sector privado desempeña un papel preponderante en la creación de empleo y los puestos de trabajo del mañana se deberán en gran medida al aumento del espíritu empresarial y del número de empresas pequeñas y medianas. Con miras a lograr una economía floreciente, resulta fundamental contar con un sistema de educación y un ambiente político que fomenten una cultura basada en el espíritu empresarial y un clima mercantil que estimule la creación y crecimiento de las empresas. Las reglamentaciones del mercado de productos que reprimen el empleo por cuenta propia y el crecimiento de las empresas pequeñas van en contra de este objetivo. La adopción de unas políticas laborales adecuadas, y una administración pública libre de corrupción, son de la mayor importancia para el desarrollo del sector privado. Una administración pública imprevisible, falta de transparencia o corrupta, supone un considerable factor disuasivo para las inversiones, sean éstas nacionales o extranjeras. El objetivo de las políticas debe consistir en encontrar un equilibrio entre, por una parte, las preocupaciones relativas a la flexibilidad y a la eficacia que apuntalan las necesidades de las empresas y el desarrollo del sector privado y, por otra, las necesidades de los trabajadores en materia de seguridad del empleo y trato justo en el mercado de trabajo, mediante el cumplimiento de las normas del trabajo.

Principales desafíos en materia de políticas

15. Los desafíos políticos más importantes son:
- crear un entorno favorable al crecimiento de las empresas, dedicando especial atención a las políticas macroeconómicas, los impuestos, la transparencia y la eficiencia de la administración pública, así como una legislación apropiada sobre los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos comerciales y una competencia leal;

- suprimir las trabas que coartan la creación y el crecimiento de las empresas pequeñas y medianas y de las microempresas, incluidas las trabas al acceso al crédito y los mercados de capital, la falta de sistemas de transporte u otro tipo de infraestructuras, así como los trámites de registro y demás requisitos que sean costosos, engorrosos y exijan mucho tiempo;
- estimular a los empresarios y a los trabajadores de las empresas pequeñas y medianas para que estén representados y promover en el sector el diálogo social, sobre todo en lo que respecta a la creación de un ambiente propicio al crecimiento de las empresas y a la responsabilidad social, y
- los países industrializados deberían permitir que las exportaciones de los países de ingresos bajos accedan con mayor libertad a sus mercados por medio de una mayor liberalización del comercio en el sector de la agricultura y de las manufacturas que requieren la utilización de mucha mano de obra.

Creación y difusión de conocimientos

16. Aunque sea un hecho la necesidad de que las políticas creen un ambiente en el que se estimule el comercio y la inversión directa extranjera, también lo es la necesidad de que respalden la inversión en el mercado interno y el crecimiento de éste. En este sentido, la investigación sobre el efecto que causan en el empleo el comercio y la inversión directa extranjera puede aportar información al proceso de formulación de políticas. Al mismo tiempo, prometedoros programas de desarrollo económico local y de crecimiento de la economía nacional pueden facilitar el intercambio de buenas prácticas. Asimismo, resultaría conveniente fomentar un intercambio de esta naturaleza a fin de dar con la mejor manera de promover las empresas pequeñas y las microempresas.

Indicadores y patrones de referencia

17. Los indicadores que siguen podrían (entre otros), servir para medir los logros en el desarrollo del sector privado:
- la duración, el número de trámites administrativos, así como el costo de iniciar y mantener una empresa;
 - la proporción de empresarios o futuros empresarios con acceso a créditos en condiciones razonables, incluidos los microcréditos, y
 - la manera en que la claridad y la transparencia de las reglamentaciones y de la legislación contribuyen a fomentar la productividad y el trabajo decente.

Promoción de la empleabilidad a través de la mejora de los conocimientos y de las capacitaciones

18. La inversión en las personas y la inversión que realizan éstas en su propia educación y en sus calificaciones para el trabajo traen consigo un aumento del ritmo de crecimiento de la economía, debido a que, gracias a la educación, se incrementan la productividad y la facilidad para captar las nuevas tecnologías. Asimismo, las calificaciones, la educación y la capacidad de aprender amplían las oportunidades más allá de una reducida serie de opciones profesionales; en pocas palabras, aumentan la empleabilidad. A su vez, esto mejora la capacidad de las personas para adaptarse al cambio — su adaptabilidad — y el funcionamiento del mercado de trabajo. La demanda de enseñanza, su oferta y la forma de

crearla son cuestiones en las que las organizaciones de trabajadores y de empleadores y el Estado son partes interesadas. Otro elemento que fomenta la empleabilidad es la protección social básica. La mala salud acarrea consecuencias sumamente negativas para el crecimiento y el empleo, de aquí que una política que incorpore como elemento central el acceso a la asistencia médica sea una política que fomenta la empleabilidad. La protección social motiva que las personas estén más dispuestas al cambio y a tomar riesgos, al igual que hace de forma más general la protección de los trabajadores. El diálogo social (del tipo de la negociación colectiva) puede constituir un medio eficaz para encontrar un equilibrio entre la necesidad de flexibilidad en las empresas y la de proteger a las personas de los riesgos que trae consigo el cambio, lo cual — en definitiva — es una manera de fomentarlo.

Principales desafíos en materia de políticas

19. Los desafíos políticos más importantes son:

- invertir en educación y en formación, además de vincular estrechamente las inversiones a las estrategias de crecimiento del empleo;
- mejorar la enseñanza básica y la alfabetización de la población de los países más pobres, así como fomentar el desarrollo de las calificaciones esenciales para el trabajo, tales como la comunicación y la solución de problemas;
- promover el aprendizaje permanente a través de una reforma de los sistemas de educación y de formación profesional, así como reconocer las calificaciones, independientemente de la forma de adquisición, y
- lograr que los interlocutores sociales participen activamente en la formulación de políticas en materia de formación y en el desarrollo de las calificaciones.

Creación y difusión de conocimientos

20. Las buenas prácticas en materia de educación y aprendizaje existen en todos los ámbitos, desde la empresa, pasando por la comunidad, hasta llegar al terreno de la nación. Al abordar el diseño de los sistemas de educación profesional, se pueden extraer numerosas lecciones de las comparaciones entre países. Las investigaciones demuestran con claridad la relación entre educación y aumento de la productividad. No obstante, todavía queda mucho por aprender sobre los vínculos entre la «buena disposición» de la fuerza de trabajo lograda mediante la adquisición de calificaciones y el ritmo que puede cobrar el cambio estructural como, por ejemplo, la relación del aprendizaje con el ritmo de movilidad de la mano de obra entre sectores.

Indicadores y patrones de referencia

21. Los siguientes podrían ser, entre otros, algunos de los indicadores:

- el gasto público destinado a educación y formación, el alcance y el nivel de la matrícula escolar y el crecimiento económico;

- el alcance de la formación dentro del ámbito laboral, la proporción de la fuerza de trabajo con acceso a oportunidades de formación y aumento de la productividad, y
- el costo y las fuentes de financiación para asegurar la formación y facilitar el acceso universal a la misma.

Un futuro social y medioambientalmente sostenible

22. La interdependencia económica mundial ha ido en aumento durante un período en el que se han acentuado las desigualdades en materia de ingresos. Por infundado que pueda ser, el temor de que tal vez el número de vencidos supere ya al de vencedores en este proceso de incremento de la interdependencia puede bastar para avivar el sentimiento proteccionista y la inestabilidad social. De lo dicho se extrae que la actual trayectoria ascendente de la desigualdad a escala mundial resulta insostenible, al igual que los niveles que ha alcanzado la degradación medioambiental. Por ende, toda política de empleo que haga caso omiso de las repercusiones de la actividad económica en el medio ambiente tampoco será sostenible. Los medios de vida de millones de personas dependen de pautas de producción y consumo que agotan los recursos naturales y degeneran el medio ambiente de nuestro planeta; el reto consiste pues en fomentar el desarrollo de tecnologías respetuosas con el medio ambiente mediante inversiones que estimulen además el crecimiento del empleo. Por lo tanto, las cuestiones sociales, económicas y medioambientales constituyen elementos del desarrollo sostenible que dependen y se refuerzan entre sí.

Principales desafíos en materia de políticas

23. Los desafíos políticos más importantes son:

- mejorar los mecanismos de integración de políticas con el fin de que las estrategias de empleo contribuyan todas a una a la consecución de los objetivos internacionales en materia de protección del medio ambiente, desarrollo y crecimiento equitativo;
- promover el intercambio de información y el diálogo social en torno a los desafíos que arrostran empresas y trabajadores al progresar hacia prácticas sostenibles, y
- examinar la forma de incorporar metas sostenibles en los métodos capaces de reducir al mínimo los riesgos del trabajo y difundir prácticas óptimas.

Creación y difusión de conocimientos

24. La OIT ha centrado una parte considerable de sus esfuerzos en materia de investigación en las dimensiones sociales del aumento a escala internacional de la interdependencia económica, labor que seguirá llevando a cabo en el marco de la recién creada Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. En la actualidad, la Oficina tiene ante sí la oportunidad de emprender una investigación sobre las consecuencias que tienen para el empleo las tecnologías y pautas de producción y consumo respetuosas con el medio ambiente. Como complemento a la difusión de los resultados de la investigación, la red de información relativa a buenas prácticas en este campo podría tener como objetivo central el analizar cómo se abordan en las consultas bipartitas y tripartitas las consecuencias sociales del desarrollo sostenible desde el prisma del medio ambiente.

Indicadores y patrones de referencia

25. Algunos indicadores podrían ser los siguientes:

- las tendencias de la relación entre las desigualdades en materia de ingresos y el crecimiento económico en cada país y entre los distintos países;
- la elaboración de una base de datos sobre la aceptación de los procesos de producción respetuosos con el medio ambiente;
- aumento y disminución del empleo en, respectivamente, los sectores respetuosos con el medio ambiente y los que no lo son, y
- cómo la inversión en industrias y tecnologías medioambientales sostenibles estimula el crecimiento económico y el del empleo.

Generar empleo decente y productivo a través de los trabajadores pobres

26. Es necesario que en las políticas se reconozca el papel central que desempeña el empleo para alcanzar el objetivo de la reducción de la pobreza y, en lo referente a los trabajadores pobres, las iniciativas encaminadas a aumentar su productividad, nivel de decencia en el trabajo y capacidad de creación de ingresos, son elementos claves en las estrategias de empleo. Un enfoque basado en la teoría de la «filtración» no es efectivo para reducir la pobreza, como tampoco lo es la redistribución como política rectora. Lo innecesario de una demarcación entre el trabajo decente y la reducción de la pobreza a través del empleo puede ejemplificarse por medio de las iniciativas dirigidas a los trabajadores pobres. Como ya se ha demostrado, es posible aplicar elementos de las normas fundamentales del trabajo en programas destinados a los trabajadores pobres. Cabe la posibilidad de incorporar en los programas la prohibición del trabajo infantil, del trabajo forzoso y de la discriminación, así como normas relativas al pago de salarios adecuados y a la seguridad en el trabajo. Asimismo, se puede fomentar la libertad sindical y la organización de los trabajadores pobres, lo cual trae consigo el beneficioso resultado de mejorar las condiciones en que venden su trabajo. Independientemente del tipo de ocupación o del nivel de ingresos, todos los trabajadores pueden avanzar hacia el trabajo decente.

Principales desafíos en materia de políticas

27. Los desafíos políticos más importantes son:

- formular una estrategia de reducción de la pobreza promovida por el empleo que garantice un crecimiento satisfactorio de la producción y del empleo sin menoscabo de la eficacia;
- adoptar medidas específicas, destinadas a elevar la productividad y los ingresos de los trabajadores y centradas en su formación profesional, su acceso al crédito y su capacidad de organización para hacer uso del poder de negociación, y
- tener explícitamente presente el empleo en los programas de gasto público.

Creación y difusión de conocimientos

28. En algunos países, la OIT ha participado activamente en el proceso del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y, a medida que se acumula experiencia, resulta posible difundir e intercambiar información relativa a las mejores formas de crear puestos de trabajo y atenuar la pobreza. Del mismo modo, la Oficina está adquiriendo experiencia en el establecimiento de vínculos entre una mayor seguridad de los medios de vida, por ejemplo a través de microcréditos, y la promoción de las normas fundamentales del trabajo, como la relativa a poner coto al trabajo forzoso.

Indicadores y patrones de referencia

29. Algunos de los indicadores podrían ser los siguientes:
- tendencias de la reducción de la pobreza y de los ingresos de los trabajadores pobres relativas al crecimiento económico, y
 - vigilar los resultados de las políticas y programas del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) en una selección de países, comparando tales resultados con la situación actual y pasada del empleo y del crecimiento económico.

Poner fin a la discriminación en el mercado de trabajo

30. Las violaciones de los derechos humanos acarrearán costos macroeconómicos a los que se puede hacer frente por medio de una estrategia de empleo. Esto queda particularmente demostrado en los casos de discriminación de cualquier tipo. Toda clase de discriminación que restrinja el acceso a la educación, al mercado de trabajo, al crédito o las posibilidades de ocupación, socava el crecimiento de la producción y de la productividad al no permitir que el personal adecuado ocupe cada tipo de trabajo para así contribuir al aumento de la productividad. En ocasiones la discriminación es fuente de marcadas desigualdades en materia de ingresos, las cuales frenan de por sí el crecimiento económico. Poner fin a la que padecen las mujeres en la educación, por ejemplo, suele traer consigo un incremento de las ganancias de éstas, más inversiones destinadas a niños más sanos y mejor instruidos y un descenso del índice de crecimiento de la población, elementos todos determinantes para el crecimiento económico futuro. Más allá de la discriminación directa, sería conveniente corregir mediante reformas las limitaciones institucionales que actúan como elemento disuasivo de la participación de ciertas categorías de la población en la fuerza de trabajo.

Principales desafíos en materia de políticas

31. Los desafíos políticos más importantes son:
- la igualdad de oportunidades entre todas las categorías de la población debe plasmarse en todas las políticas e instituciones del mercado de trabajo, y
 - adoptar medidas que influyan en la demanda de mano de obra para las categorías que pueden quedar marginadas, con vistas a su integración social.

Creación y difusión de conocimientos

32. Las investigaciones sobre las repercusiones de la discriminación en la economía son copiosas y concluyentes. Centrarse en las herramientas institucionales más efectivas para acabar con la discriminación podría reportar una serie de ejemplos basados en mejores casos de los que aprender.

Indicadores y patrones de referencia

33. Los indicadores podrían incluir:
- las tendencias de las tasas de desempleo y del porcentaje de ingresos de distintos grupos de la población y aumento de la productividad;
 - las tendencias del grado de instrucción, comparando distintos segmentos de la población, y crecimiento relativo de la productividad, y
 - la facilidad de acceso al crédito para hombres y mujeres, o entre diversos grupos raciales o étnicos, y ritmo de desarrollo empresarial.

Establecer un entorno macroeconómico nuevo para el crecimiento del empleo

34. Los seis pilares recién tratados forman la estructura de una estrategia nacional de empleo. Todos ellos tienen como objetivo la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y de la economía, a través del aumento en igual medida tanto de la productividad como del empleo. Si resulta positiva, esta estrategia de empleo haría posible una mayor expansión de las políticas macroeconómicas en favor del crecimiento no inflacionista. De este modo, los seis pilares permiten la adición de un séptimo, un entorno macroeconómico favorable al empleo. A este respecto, cabe señalar que la globalización ha traído consigo tanto una reducción de la autonomía con la que se toman las decisiones en materia de políticas como un incremento de la importancia de tales decisiones. El aumento del crecimiento debe basarse en la estabilidad macroeconómica, ya que la estabilidad de los precios, la de los tipos de cambio y unos tipos de interés bajos son elementos esenciales para crear un ambiente propicio para la inversión, lo cual es a su vez trascendental para el crecimiento del empleo. Las políticas internas son aún el principal medio político en manos de los gobiernos, aunque dicho medio se ve limitado, especialmente en los países pequeños. En un mundo en el que las políticas adoptadas en una de las economías más vigorosas pueden tener un efecto de desbordamiento con respecto a otras economías, sin importar lo acertado de su gestión macroeconómica, deben encontrarse soluciones tanto en el plano nacional como en el internacional.
35. Una de las cuestiones relativas a la dimensión internacional que debe abordarse consiste en solucionar los problemas derivados de la volatilidad de los mercados financieros. De modo similar, contribuir a la estabilidad macroeconómica mediante la ayuda al desarrollo y la condonación de la deuda resulta esencial para la política internacional. Abrir el sistema comercial internacional en un contexto global de respeto por las normas fundamentales del trabajo es un paso vital para que la globalización beneficie a todos, tal y como se expresó en la Conferencia de la OMC celebrada en 1996 en Singapur y se respaldó en la Conferencia de Doha de 2001 de la misma Organización.

Principales desafíos en materia de políticas

36. Los desafíos políticos más importantes son:

- una mayor coordinación internacional de los estímulos económicos;
- debería haber un debate tripartito sobre las políticas para luchar contra la recesión, frenar las presiones inflacionistas y mantener los niveles de empleo;
- para lograr la estabilización, deberían evitarse los perjudiciales recortes del gasto público en sectores de los que depende el crecimiento futuro, tales como la asistencia médica y la educación, y
- se deberían relacionar los objetivos fiscales y monetarios con el crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza.

Creación y difusión de conocimientos

37. La Oficina se ha comprometido a emprender un estudio exhaustivo sobre la globalización para 2003, el cual servirá para ahondar en el análisis de los marcos macroeconómicos más convenientes y examinar al mismo tiempo la relevancia de las políticas internacionales para la estabilidad macroeconómica global.

Indicadores y patrones de referencia

38. Algunos indicadores podrían ser los siguientes:

- el número de acuerdos tripartitos en materia de políticas macroeconómicas orientadas hacia el empleo y sus consecuencias económicas;
- tendencias en cuanto a la relación entre el gasto público en sectores de los que depende el crecimiento económico y el aumento de la productividad futuros, tales como la asistencia médica y la educación, y unos malos resultados económicos, y
- poner como modelo las políticas macroeconómicas nacionales, cuando se hayan abordado explícitamente sus consecuencias para el empleo y el mercado de trabajo, y se haya logrado una mejora de los resultados económicos y del empleo.

III. Formación de alianzas globales para aplicar el nuevo programa de empleo

39. El Programa Global de Empleo debe verse ante todo como una invitación a los gobiernos, los interlocutores sociales, los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, así como a los bancos regionales de desarrollo, a llevar a cabo un análisis, un replanteamiento y una reorientación de las políticas del pasado. No nos encontramos ante un documento en el que se recojan obligaciones, sino ante una invitación a trabajar juntos y aunar esfuerzos para encontrar un terreno común sobre el que edificar una buena estrategia mundial del empleo.

40. El Programa Global de Empleo incluye un mecanismo, las alianzas globales para el empleo, cuyo propósito consiste en establecer un vínculo cooperativo más estrecho entre la OIT y otras organizaciones con el fin de dar una mayor prioridad al empleo en los programas de éstas. Podría hacerse uso de las citadas alianzas para formular políticas que

cuenten con una base más amplia y tengan un alcance y eco mayores, gracias a la participación de organizaciones procedentes de distintos campos y con distintos objetivos centrales desde los puntos de vista técnico y geográfico. Las alianzas globales podrían convertirse en herramientas útiles para la aplicación de las políticas.

41. ¿Qué es una alianza global? Podríamos definir una alianza global como una asociación organizada y bien estructurada entre la OIT y una o varias de las organizaciones citadas anteriormente. Debería centrarse en campos específicos de las políticas, así como encontrar un terreno común y proponer iniciativas conjuntas que sirvan para fomentar el empleo.
42. Diversos actores pueden participar a distintos niveles en las alianzas globales:
- *Los gobiernos nacionales.* El gobierno es el responsable de la política de empleo y la alianza global de la OIT ofrecerá un marco general para la formulación de la política nacional, situando el empleo en el centro mismo de la política económica y social. Al destacar aún más la importancia del empleo, la OIT proporcionará a los gobiernos unas directrices concretas y significativas para la formulación de la estrategia nacional de empleo, partiendo de los objetivos enunciados en el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).
 - *Los interlocutores sociales.* Los interlocutores sociales tienen una misión capital en lo que se refiere a lograr un consenso nacional e internacional sobre un nuevo programa global de empleo y, tras ello, la constitución de una alianza global para el empleo, y deben desempeñar un cometido esencial en la concepción de una estrategia mundial y en su aplicación en los planos nacional y local. La gestión del cambio en el mercado de trabajo debe incumbir a todos los interlocutores sociales, y el diálogo social ha de ser un elemento central en la gobernanza del mercado de trabajo. Cuanto más cosas puedan hacer juntos los interlocutores sociales, tanto más verosímil, concreta y eficaz será la estrategia.
 - *Las alianzas estratégicas a nivel mundial.* La OIT invita a todos los organismos de las Naciones Unidas y a las instituciones de Bretton Woods a colaborar en el ulterior desarrollo del Programa Global de Empleo y en los preparativos de la fase siguiente, el establecimiento de alianzas globales para el empleo. La OIT y los demás organismos podrán decidir de común acuerdo la forma, contenido y momento de tales aportaciones, para lo cual pueden servir de base las estrategias globales ya existentes.
 - *Las alianzas estratégicas de coordinación regional.* Existe una inmensa variedad de condiciones económicas y sociales en las diferentes regiones y países del mundo. En el Programa se tiene presente que el éxito de las políticas de empleo dependerá de que se tengan debidamente en cuenta esas singularidades regionales. La OIT invita a todas las organizaciones regionales, tanto políticas como económicas, incluidos los bancos de desarrollo, a contribuir a la configuración del Programa y al establecimiento de una sólida alianza que promueva unos puestos de trabajo más numerosos y mejores.
43. Existen buenos precedentes en materia de colaboración. En primer lugar, la Red de Empleo Juvenil, iniciativa conjunta de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT mediante la cual se ha logrado una estructura para que tales organizaciones centren sus esfuerzos comunes en la promoción del empleo juvenil, objetivo para cuya consecución se han programado una serie de iniciativas. Asimismo, cabe citar el acuerdo celebrado entre la OIT y la UNESCO en julio de 2001, en virtud del cual se conviene en la formación de un grupo de trabajo mixto sobre enseñanza y formación técnica y profesional, destinado a reforzar la cooperación entre ambas organizaciones en este campo, partiendo de las distintas competencias de cada una.

Posibles temas y asociaciones para formar alianzas globales

44. No escasean las oportunidades para avanzar hacia una mayor cooperación a través de alianzas establecidas entre la OIT y otras organizaciones, destinadas a hacer frente a los desafíos y requisitos en materia de políticas señalados en el Programa Global de Empleo y reflejados en el documento GB.282/ESP/1/1. Por ello, las posibilidades que se ofrecen a continuación no son ni obligatorias ni exhaustivas:
- *Las políticas macroeconómicas.* El Programa Global de Empleo permite fomentar la búsqueda de un terreno común entre la estrategia de la OIT en favor del empleo y del trabajo decente y las estrategias macroeconómicas del Fondo Monetario Internacional, así como centrarse en relacionar el alivio de la deuda con la creación de puestos de trabajo. Una alianza de esta índole podría servir para analizar si resulta factible y conveniente promover una mayor coordinación internacional en materia de políticas.
 - *Las estrategias de desarrollo.* Puede que existan oportunidades para ampliar y ahondar la cooperación entre la OIT y el Banco Mundial en lo relativo a la importancia capital del empleo productivo para el desarrollo y la reducción de la pobreza, labor para la cual sirve como precedente la participación de la OIT en el proceso del documento de estrategia de lucha contra la pobreza de algunos países ².
 - *Las políticas comerciales.* Tanto en la sesión inaugural de la Conferencia de Singapur celebrada por la OMC en 1996 como en la Conferencia de Doha en 2001, se dio respaldo al respeto por las normas fundamentales del trabajo. Una de las posibilidades consistiría en formar una alianza con el objeto de analizar de qué manera unas políticas activas del mercado de trabajo y la protección social pueden facilitar un cambio estructural que fomente el comercio. Otra podría ser el examen de las consecuencias para el empleo de una mayor apertura de los mercados de los países desarrollados a los productos agrícolas y a las manufacturas que requieren la utilización de mucha mano de obra procedentes de los países en desarrollo.
 - *Tecnología.* El fomento de la difusión de las tecnologías de la información y de la comunicación en favor de la productividad y del crecimiento del empleo podría ser el tema de una alianza entre la OIT y el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas.
 - *Desarrollo empresarial y responsabilidad social.* A pesar de no existir una organización que desempeñe un papel de liderazgo en este campo, la OIT podría tratar de formar una alianza con diversos interlocutores en el contexto del sistema multilateral y guiar a las asociaciones empresariales y a los sindicatos hacia el objetivo de facilitar la creación y el funcionamiento de las empresas y, al mismo tiempo, respetar y fortalecer las normas del trabajo.
 - *Desarrollo sostenible.* En la etapa de preparación para la conferencia «Río+10» que se celebrará en Johannesburgo en 2002, la OIT podría tratar de formar una alianza con los organismos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, con miras a

² Documento GB.283/ESP/3.

garantizar que el empleo y el trabajo decente constituyan el pilar social de las estrategias en favor del desarrollo sostenible ³.

- *Calificaciones para la empleabilidad.* La mejora de la educación y la formación técnica y profesional es el tema central de una nueva alianza establecida por la UNESCO y la OIT.
- *Protección social.* El propósito de formar una alianza global en este campo podría consistir en analizar de qué manera puede contribuir la protección social a la gestión del cambio. En dicha alianza podrían colaborar, por ejemplo, el Banco Mundial y la Asociación Internacional de la Seguridad Social. La promoción de la seguridad y la salud en el trabajo permite además reforzar la empleabilidad.

Alianzas nacionales y regionales en favor del empleo

45. En vista de las singularidades que revisten las cuestiones relativas al empleo en los distintos países y regiones del mundo, no existe justificación alguna para adoptar un enfoque único al formular una estrategia de empleo. La formación de alianzas en favor del empleo en los planos regional y nacional también puede resultar conveniente y, de hecho, puede llevarse a cabo con o sin la participación de la Oficina.
46. Como ejemplos de alianzas en las que colabora actualmente la Oficina podemos citar las evaluaciones de la política de empleo en el plano nacional, así como el proceso del documento de estrategia de lucha contra la pobreza, en países como Nepal. Por añadidura, como resultado del Foro Global del Empleo de noviembre de 2001, y gracias asimismo al Memorándum de Entendimiento entre la Oficina y la República Popular de China, se está preparando la celebración en octubre de 2002 de un foro sobre el empleo en China que contribuirá a la formulación de una estrategia nacional de empleo.
47. La principal iniciativa regional en favor del empleo en la que participa la Oficina es el Programa Empleos para Africa, el cual puede cobrar ahora un mayor impulso gracias al Programa Global de Empleo.

La aplicación de las alianzas para el empleo: Una propuesta para el diálogo en mesas redondas

48. Uno de los resultados directos del debate en torno al Programa Global de Empleo mantenido en el transcurso del Foro Global del Empleo fue la propuesta consistente en la organización por parte de la Oficina de una serie de mesas redondas sobre las distintas dimensiones de las políticas de empleo. De hecho, cualquiera de los desafíos en materia de políticas enumerados y examinados en el presente documento resulta adecuado para constituir el tema de una mesa redonda.
49. Las mesas redondas ofrecen un contexto particularmente efectivo para el diálogo y la cooperación. Son un medio idóneo para fomentar la colaboración, ya que ni ninguna de las organizaciones que participan en las mismas tiene un rango superior a las demás ni resulta necesario abandonar de antemano posición o postura alguna. Más que un tradicional proceso institucional, las mesas redondas son un proceso intelectual, algo así como

³ Véase el documento GB.283/ESP/4.

reuniones de reflexión durante las cuales intercambiar puntos de vista sobre formas y métodos de abordar las cuestiones en materia de políticas.

- 50.** Este tipo de reuniones puede constituir el mejor mecanismo para poner en marcha las alianzas para el empleo tratadas anteriormente y, por lo tanto, el primer paso práctico hacia la aplicación del Programa Global de Empleo. La OIT podrá proponerse dar inicio a la primera serie de mesas redondas antes de la cumbre «Río+10». La Comisión podría servir de guía para determinar los temas, participantes y lugares de reunión.

IV. Conclusión

- 51.** Las reflexiones de la Comisión en torno a las ideas expresadas en el presente documento y, de forma más general, las recomendaciones que adopte relativas a cómo hacer que progrese el Programa Global de Empleo, son elementos de capital importancia para la aplicación del Programa. El presente texto y el Documento para el debate en el que se basa son «instrumentos vivos» que requieren ser actualizados y desarrollados a través del debate entablado en el seno de la Comisión, con los mandantes de la OIT y con los diferentes interlocutores potenciales con que establecer alianzas globales para el empleo.

Ginebra, 6 de febrero de 2002.