



TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Documentos de estrategia de lucha
contra la pobreza (DELP): Evaluación
de la experiencia de la OIT****Introducción**

1. El desarrollo del proceso de elaboración de los DELP y el papel desempeñado por la OIT desde un comienzo han sido comunicados a la Comisión regularmente ¹. En noviembre último, fue presentado a la Comisión un informe de avance sobre la experiencia adquirida por la OIT en el curso de la elaboración de los DELP en los siguientes países (Camboya, Honduras, Malí, Nepal y la República Unida de Tanzania), seleccionados especialmente en un esfuerzo destinado a dar cuenta de la misión del Programa de Trabajo Decente. El presente documento responde a la solicitud formulada por la Comisión de una evaluación más detallada de la experiencia de la OIT en materia de DELP, centrada en dos países ².
2. El proceso de los DELP fue iniciado por las instituciones de Bretton Woods en otoño de 1999 con el propósito de garantizar que la financiación en condiciones concesionarias otorgada por intermedio del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del grupo del Banco Mundial, así como la reducción de la carga de la deuda mediante la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres muy Endeudados (PPME), permitan tratar el problema de la mitigación de la pobreza con mayor eficacia. El proceso de los DELP combina los principios generales de desarrollo que son de responsabilidad nacional, un proceso de participación pleno, un enfoque holístico y una perspectiva a largo plazo, así como la colaboración con las partes interesadas teniendo en cuenta los plazos cada vez más cortos de que se dispone para tomar decisiones en materia de financiación en condiciones concesionarias y de reducción de la deuda. La OIT se ha unido a la comunidad internacional dedicada al desarrollo para apoyar el desarrollo del proceso de los DELP y,

¹ Documentos GB.276/ESP/5, párrafos 10-14 y 24; GB.277/ESP/4, párrafos 2-8; GB.279/ESP/1, párrafos 7-12, y GB.282/ESP/3, párrafos 9-20 y anexo 1. Véase también documento GB.280/WP/SDG/1.

² Documento GB.282/9 y Addéndum, párrafo 77.

en consulta con el FMI y el Banco Mundial, seleccionó cinco países para demostrar específicamente la eficacia de la misión asignada al Programa de Trabajo Decente.

3. A los efectos de la evaluación, fueron elegidos Malí y Nepal como ejemplos de diversidad regional. Corresponde también mencionar la reciente experiencia de la OIT en la República Unida de Tanzania, pues demuestra la importancia que el diálogo social reviste para la Organización. En primer lugar, este documento analiza la experiencia de la OIT en términos generales y, en segundo lugar, en relación con países específicos. En conclusión presenta algunas de las enseñanzas extraídas.
4. La ejecución de los DELP a nivel nacional supone un proceso de aprendizaje tanto para las autoridades nacionales como para todos los actores que participan en el proceso como, por ejemplo, las organizaciones multilaterales asociadas como la OIT, dado que debido a las diferentes características de cada país el ritmo de avance es variable. Se espera que con el tiempo el proceso de los DELP mejore en cuanto al contenido, la preparación y la ejecución, en la medida en que se creen y se desarrollen capacidades e instituciones con el fin de mejorar la aplicación de los principios generales de desarrollo. De esta manera se establecería un mejor equilibrio entre los requisitos a corto y mediano plazo de la financiación en condiciones concesionarias y de la reducción de la deuda, y los requisitos a largo plazo de una perspectiva de desarrollo global. Los aspectos fundamentales que deben tratarse en este proceso son la mejora de las instituciones y los procedimientos en materia de consulta nacional, participación y responsabilidad nacional; la optimización de los resultados en términos de reducción de la pobreza y el impacto sobre el desarrollo; la mejora de la armonización y la convergencia de las actividades de los donantes y de las organizaciones asociadas tanto bilaterales como multilaterales; la vinculación de los sistemas nacionales de gestión del gasto con la formulación de estrategias a largo plazo; y la medición del impacto mediante el uso de indicadores de logro seleccionados³. Todos estos elementos serán de fundamental importancia para reforzar los vínculos entre las políticas económicas y sociales.
5. Generalmente, el ciclo de los DELP comprende un primer DELP preliminar (para los países para los cuales es necesario que las instituciones de Bretton Woods tomen decisiones urgentes en materia de financiación en condiciones concesionarias y de reducción de la deuda), seguido por la realización del DELP en su totalidad, el cual es objeto de dos informes de avance anuales. Además, después del tercer año se elabora un nuevo DELP. Se espera que el proceso sea participativo y que cada país asuma sus responsabilidades en cada una de estas etapas. Las instituciones asociadas, como por ejemplo los donantes bilaterales y las organizaciones internacionales, pueden estar asociadas a cada una de las etapas del proceso, así como a la fase de ejecución. Cumplida cada una de las etapas, se la somete a la evaluación de un comité mixto de evaluación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (JSA), la que sirve de base para las decisiones en materia de financiación tomadas por sus respectivos directorios ejecutivos y presenta la perspectiva de las instituciones de Bretton Woods acerca de las mejoras que podrían lograrse. A lo largo del proceso, se hacen esfuerzos continuos para mejorar la elaboración de los DELP y verificar el realismo de las estimaciones relativas a los recursos, así como para introducir eventualmente nuevos elementos en cada etapa. En cualquiera de las etapas del ciclo, las autoridades nacionales pueden solicitar y obtener la opinión y el apoyo de las instituciones de desarrollo asociadas con miras a reforzar elementos tanto del proceso como de los contenidos. Concluida la preparación, la etapa de ejecución de los DELP ofrece a los donantes y a las instituciones asociadas en materia de

³ Esta última actividad, la iniciativa «PARIS 21», cuenta con el apoyo de la Oficina de Estadística de la OIT y el Programa KILM (relativo a los indicadores clave del mercado de trabajo (ICMT)).

asistencia técnica oportunidades de colaborar con las autoridades nacionales y de contribuir, de este modo, a la aplicación de las políticas y los programas determinados en las estrategias.

6. Los DELP difieren en su extensión y contenidos específicos, así como en su lógica interna y, a veces, llevan títulos diferentes. Los elementos fundamentales comprenden el examen de los niveles de pobreza, la profundización del concepto del ingreso que caracteriza a la pobreza a fin de incluir el acceso a los servicios y otros aspectos asociados a la pobreza (alejamiento de las vías de comunicación, etc.); un análisis de la educación, la salud y otros servicios suministrados por el Estado; un marco macroeconómico del gasto público y de su financiación; un examen de las estrategias destinadas a reducir la pobreza, que suele comprender la especificación de las estrategias sectoriales para promover las oportunidades generadoras de ingresos; propuestas relativas a la mejora de la prestación de servicios y en materia de gestión del gasto público; con frecuencia propuestas relativas a una aplicación más amplia y transparente de la legislación, y un examen general de los posibles indicadores de pobreza y de los procedimientos para su recopilación y análisis. El desarrollo del sector privado es esencial para la estrategia general, si bien cabe observar que no se consideran adecuadamente las restricciones legales y de otro orden impuestas a la actividad empresarial. Tampoco se tratan adecuadamente las cuestiones relativas al empleo y especialmente al funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo. La igualdad en materia de género es otra cuestión cuyo tratamiento es insuficiente. Asimismo, no se da suficiente atención a la protección social. Los DELP rara vez tienen en cuenta la elaboración de las políticas en materia de empleo y relaciones laborales necesarias para atraer, retener y formar la cantidad de personas que serán necesarias para proporcionar la calidad y la cantidad de los servicios requeridos para alcanzar los objetivos fijados en materia de reducción de la pobreza en el plano nacional.
7. Sin embargo, el problema principal de los DELP en tanto que documentos es la dificultad de vincular las acciones y las estrategias propuestas con los resultados en materia de reducción de pobreza, relación que puede resultar muy difícil de determinar. Estas cuestiones no se pasan por alto. Así es como en su primer informe de avance sobre la República Unida de Tanzania el Comité Mixto de Evaluación (JSA) comenta que el informe no pone en evidencia los principales vínculos entre las políticas macroeconómicas, las reformas estructurales y la reducción de la pobreza. ... La investigación de estos vínculos sigue siendo una tarea importante (JSA, 01.11.01) ... En el caso de Honduras, el JSA lamenta que no hayan sido analizadas las tendencias del pasado en materia de desigualdad de ingresos. En lo que respecta a Camboya, el JSA enumera varias omisiones entre las cuales figuran la evaluación más completa de la relación entre los mercados del trabajo y la pobreza, especialmente en vista de la amplia desmovilización militar llevada a cabo en el marco de la futura reforma del servicio civil; las medidas tendientes a resolver los problemas de gobernanza más pertinentes en materia de reducción de pobreza; un análisis más detallado sobre la participación económica y social de las mujeres; y medidas explícitas en apoyo del desarrollo del sector privado (JSA, 26.12.00). Los ejemplos citados se refieren a ciertos ámbitos en los cuales un análisis de buenas prácticas en cada uno de ellos proporcionaría aportes valiosos en el plano nacional.
8. Un elemento fundamental de los DELP es que están concebidos para ser más que simples marcos diseñados por ministerios de finanzas, ministerios responsables de la parte más importante del gasto público y donantes. Se trata de planes basados en amplias consultas con los responsables nacionales. «La responsabilidad nacional» con sus implicaciones en materia de solidaridad en el curso de la ejecución sólo puede resultar de consultas exhaustivas y eventualmente de la celebración de negociaciones. Claro está, la consulta entre un gobierno y los elementos de la sociedad civil probablemente resulte asimétrica. Además, la consulta no implica lograr un consenso. Asimismo, en Honduras se observó que ciertos grupos a pesar de apoyar el proceso ... criticaban algunas medidas estructurales

(por ejemplo, la privatización) ... otros grupos con mayor capacidad de expresión rechazaron el DELP final por considerar que el documento no representaba un consenso nacional (JSA, 17.09.01). Los gobiernos deben aceptar las críticas como una posible consecuencia de la consulta y utilizarla de manera constructiva. Respecto del DELP realizado en Malí, se registraron algunos comentarios negativos formulados por las ONG respecto de los programas de ajuste estructural.

- 9.** En lo que se refiere a la función que han desempeñado los grupos organizados de empleadores y de trabajadores en el proceso de consulta, se observa una gran diferencia entre los países en cuanto al grado en el que se reconoce y estimula su participación en las decisiones económicas y sociales. En Nepal, la preparación del Plan Quinquenal anterior (el noveno) no incluyó este tipo de consulta. En Malí, un grupo de la «sociedad civil» participó en varios grupos de trabajo creados para la elaboración del DELP y celebró seminarios regionales con la participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, de ONG y de asociaciones religiosas. En términos generales, la labor fue principalmente inspirada por las ONG. Las organizaciones de trabajadores, en particular, no siempre parecen haberse identificado ya sea como un elemento de la sociedad civil, ya sea como un elemento del «sector privado». Sin embargo, es importante que las organizaciones de trabajadores aprovechen todas las oportunidades para hacer oír su voz, y de hecho la CIOSL, en julio de 2000, se dirigió a sus afiliados refiriéndose a ellos como el elemento más estructurado de la sociedad civil ⁴.
- 10.** No obstante, cabe reconocer que en muchos países en los que se han realizado los DELP existen limitaciones considerables de la libertad de los trabajadores y los empleadores en materia de asociación y constitución de las organizaciones que estimen convenientes así como su afiliación a las mismas, las cuales impiden el desarrollo del diálogo social sobre la reducción de la pobreza. Los trabajadores rurales sin tierra, los pequeños agricultores y los pequeños comerciantes y productores son, con frecuencia, excluidos de la legislación que dispone la creación de organizaciones de empleadores y de trabajadores o la protección de dichas organizaciones y la protección de sus afiliados contra actos de intimidación y violencia. Las reformas son esenciales en estos sectores para que las poblaciones en situación de pobreza puedan organizarse por sí mismas y determinar sus intereses en la sociedad y en el proceso de elaboración de los DELP. Estas reformas contribuirán a que las organizaciones de empleadores y de trabajadores extiendan su acción hacia los sectores no organizados de la economía.
- 11.** Por otra parte, si bien los DELP destacan claramente el vínculo orgánico entre los elementos programáticos y la recopilación de indicadores y, por lo tanto, la necesidad de hacer un seguimiento del impacto, los gobiernos, en esta primera etapa, por lo general, no parecen haber determinado de forma adecuada las próximas etapas del proceso de consulta con los grupos pertinentes e importantes de la sociedad, más allá del esfuerzo preparatorio inicial. Este aspecto debe considerarse para evitar la desatención del desarrollo de las instituciones en las cuales todos los sectores de la sociedad civil podrían unir sus esfuerzos y consolidar una posición común y, de este modo, evitar el riesgo de que la comprensión general que se tenga de los DELP pueda carecer de fundamentos sólidos, lo que a su vez pone en peligro su aplicación efectiva.

⁴ CIOSL Enlínea 25.7.00.

Experiencia de la OIT en los cinco países objeto del estudio

12. Hacia mediados de 2000, en consulta con el Banco Mundial, el FMI, la estructura exterior de la OIT y los socios nacionales, la OIT había decidido hacer una contribución especial al DELP en cinco países piloto, a saber Camboya, Honduras, Malí, Nepal y la República Unida de Tanzania⁵. El propósito de la OIT era demostrar la contribución positiva del Programa de Trabajo Decente a la lucha contra la pobreza y el papel de la consulta tripartita en la consolidación del control nacional. Generalmente, en el terreno y en la sede, la cooperación con las dos instituciones ha sido abierta y útil; a mediados de 2001, se organizó una reunión en Ginebra que reunió al personal de la OIT procedente de cinco países junto con representantes del Banco Mundial. No obstante, las contribuciones de la OIT a la hora de mantener el principio de control nacional se han dirigido principalmente a, y desarrollado en consulta con, mandantes de la OIT y autoridades nacionales del DELP. Aunque ha habido una cierta concentración de recursos por parte de ambas sedes y de los EMD correspondientes, otros países que han participado no han sido omitidos en el proceso del DELP, de hecho, algunos han recibido asistencia considerable por parte de la OIT. Se informó de manera completa a las oficinas exteriores de la OIT y EMD de las diversas fases del proceso DELP y se les facilitó el acceso a la documentación que se estaba elaborando, pero el grado y ámbito de las medidas de la OIT han variado según el país, dependiendo de las circunstancias locales. La concentración de recursos en cinco países está justificada desde un principio, en la medida en que se aprenden las lecciones y se ponen a prueba metodologías nuevas, pero resulta evidente que el apoyo de la OIT debe ser de alcance general, cubrir todos los países objeto del estudio y ser duradero.
13. El papel del trabajo decente en la lucha contra la pobreza se definió en la Memoria del Director General, *Reducir el déficit del trabajo decente — Un desafío global*⁶ y fue reafirmado en el Programa Global de Empleo. El concepto de trabajo decente integra los cuatro pilares de las actividades de la OIT: empleo, protección social, diálogo social y normas y derechos del trabajo. La igualdad de género es un tema esencial intersectorial del programa de trabajo decente que se centra esencialmente en el proceso de crear oportunidades para las mujeres, promover su protección social, garantizar que se mejoran sus derechos humanos y permitirles participar en el diálogo social. El trabajo decente reconoce que la economía global debe proporcionar más empleo, pero que ello también debe conllevar la mejora de las condiciones de trabajo, la protección social y la representación basada en el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El concepto de trabajo decente está relacionado con la propia percepción que tienen las personas de lo que desde un punto de vista realista, pueden esperar de su medio ambiente de trabajo (tanto en el caso de trabajo remunerado o no, en la economía formal o informal). Reconoce que el trabajo define el modo en que uno se percibe a sí mismo, y que la dignidad es importante de pleno derecho, que es un factor que contribuye a la productividad, así como a la prevención de la exclusión social. El trabajo decente consolida los esfuerzos para mejorar la seguridad global.
14. El Programa de Empleo Global explica cómo el empleo constituye un mecanismo fundamental para la inclusión e integración social y cómo se crean los empleos a través de los procesos de comercio, inversión y creación de empresas. En la misma medida, la

⁵ Se incluye un informe sobre la acción de la OIT en cada país como anexo 1 en el documento GB.282/ESP/3.

⁶ Memoria del Director General, 89.^a reunión (2001), Conferencia Internacional del Trabajo.

calidad de los empleos depende de la participación a través del diálogo social, la adquisición de conocimientos, la protección social y las formas de regulación e intervención en el mercado del trabajo. A menudo, la creación directa de empleos para los pobres es posible a través de programas específicos, que a menudo incluyen procesos intensivos de empleo, pero el impulso principal es la creación y expansión de empresas, entre las que se incluyen las empresas pequeñas y las microempresas. Todo esto supone una repetición, puesto que la creación de empleo no es algo que se añada a otros procesos económicos, sino que más bien actúa recíprocamente con ellos. De este modo, existen varios puntos de entrada en los que la OIT puede participar propiciando el trabajo decente, por medio del fortalecimiento del diálogo social, aumentando la protección social y a través de una mayor atención a los procedimientos y medidas del mercado de trabajo, a menudo fortaleciendo el papel del ministerio de trabajo en el proceso.

- 15.** En los cinco países objeto del estudio, la OIT se ofrece a contribuir a un entendimiento de las conexiones entre el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza; la concentración en el funcionamiento de los mercados de trabajo, en los medios para adquirir conocimientos y la ampliación de la protección social han sido bienvenidas. Por regla general, la OIT ha encargado trabajos para arrojar luz sobre estos asuntos o ha podido utilizar documentos recientes que cubren el mismo terreno. En la República Unida de Tanzania, por ejemplo, el Programa de Empleos para Africa supuso una aportación significativa.
- 16.** La asistencia técnica de la OIT a nivel de los grupos de trabajo nacionales ha sido bienvenida. En Malí, por ejemplo, se constituyó un grupo de trabajo de empleo y formación por consejo de la OIT y de los interlocutores sociales. A nivel de grupos de trabajo, los proyectos y programas de cooperación técnica de la OIT han sido eficaces a la hora de subrayar los compromisos de los países para con determinados objetivos. En la República Unida de Tanzania, el programa IPEC, por ejemplo, ha impulsado la utilización de una cifra para la incidencia del trabajo infantil como indicador del grado de pobreza en los hogares. El personal asignado a proyectos de cooperación técnica dispone de redes en los ministerios y reclama la inclusión de unos principios sobre su estrategia en el DELP. Los procesos de construcción intensivos en empleo, un área en la que la OIT ha adquirido una experiencia reconocida durante un largo período de tiempo, se mencionan en los DELP de todos los países objeto del estudio. Sin embargo, la OIT podría hacer más para presentar sus actividades de cooperación técnica a escala nacional como un todo integrado. En Malí, por ejemplo, los servicios técnicos están integrados en el Programa Nacional de Empleo (PNE), que es parte del DELP. Se trata de un desafío considerable dada la variedad de proyectos y programas, a menudo relativamente pequeños que emprende la OIT, y los diferentes requisitos de los donantes.
- 17.** La contribución positiva del diálogo social con las organizaciones de empleadores y trabajadores no siempre ha sido reconocida por las autoridades, y existe la percepción de que debería darse más importancia al papel y a la contribución de los ministerios en la preparación del DELP. El diálogo social es pertinente para la preparación del DELP, tanto como aportación al proceso consultivo, ya que muestra que las organizaciones de empleadores y trabajadores pueden contribuir de manera útil al diseño del programa, como en calidad de fuente continuada de propuestas para mejorar el funcionamiento del mercado del trabajo. El diálogo social desempeñará una función sumamente efectiva cuando los representantes de empleadores y trabajadores consigan definir juntos, como mínimo, algún terreno en común, es decir, cuando alcancen la práctica de llegar a consensos por medio de la negociación.
- 18.** En la República Unida de Tanzania, la OIT ha trabajado para desarrollar y presentar el diálogo social como un marco de integración para todas sus aportaciones al DELP. Las primeras consultas del DELP en el país se centraron en talleres regionales, en total

participaron 426 aldeanos escogidos al azar, 215 consejeros de distritos o municipios, 110 directores ejecutivos y 53 representantes de ONG. También se consultó a parlamentarios. El director ejecutivo de la Asociación de Empleadores de Tanzania y el secretario general del Congreso de Sindicatos de Tanzania participaron en esta reunión nacional de partes interesadas e hicieron contribuciones; sin embargo, sus organizaciones no participaron en las reuniones de distrito ni en las regionales y no tuvieron la oportunidad de formular opiniones separadas o negociadas. La Oficina de la OIT hizo lo que pudo para compartir sus conocimientos con los mandantes. (Un ejemplo del efecto de sus esfuerzos queda ilustrado en una sección sobre «empleo», que en un principio se introdujo en el borrador del DELP, que luego quedó excluido del texto final para volver a ser introducido en el primer informe formal anual sobre la marcha de los trabajos.) Aunque la República Unida de Tanzania ha avanzado mucho en el ciclo inicial del DELP, el carácter continuado y cambiante del proceso ha impulsado a la OIT a emprender una iniciativa especial financiada por cada uno de los países para potenciar el diálogo social y el papel de los mandantes de la OIT. A mediados de diciembre de 2001, se celebró una Conferencia Tripartita sobre Diálogo Social en Dar-es-Salaam. Durante reuniones preliminares independientes, empleadores y trabajadores habían identificado las siguientes deficiencias en el DELP final: desde el punto de vista de los trabajadores, poco hincapié en el desarrollo agrícola, desatención a las instituciones de diálogo social, atención insuficiente a los asuntos de seguridad y salud en el trabajo (VIH/SIDA incluidos), ausencia de propuestas para la incorporación de las consideraciones de género y para el afianzamiento del sistema de formación profesional; desde el punto de vista de los empleadores, falta de hincapié en un entorno favorable para la actividad económica y una nueva infraestructura, falta de criterio para la transformación del sistema educativo para adaptarlo a la actividad económica, falta de incorporación de las consideraciones de género, falta de propuestas para una mejor información sobre el mercado del trabajo y falta de incentivos fiscales para promover la responsabilidad social de la empresa. Entre las conclusiones alcanzadas durante la reunión de diciembre, cabe destacar un acuerdo tripartito para reclamar un sistema general de seguridad social, y un acuerdo para que las propuestas para programas de empleo presentadas por el Programa de Empleos para África fuesen recomendadas para su financiación por parte de donantes. No obstante, quizás, la principal conclusión abordaba la necesidad de un foro tripartito efectivo y financiado adecuadamente. Se sentía que si se creaba un órgano tripartito efectivo, podría tomar sus propias iniciativas para consultar con ONG y mandantes, así como con otras partes interesadas en el proceso DELP.

Evaluación de la experiencia en Malí y en Nepal

Malí

19. El proceso del DELP en Malí se ha convertido en un ejemplo a imitar en la subregión de África Occidental debido a su contenido, al hincapié que hace en el empleo y el grado de participación del pluralismo político que conlleva su preparación. A este respecto, la cooperación técnica de la OIT ha sido útil. El documento del DELP reconoce el empleo como tema intersectorial cuyo estudio no se limita al capítulo sobre empleo y formación. El valor de los procesos intensivos de empleo se recalca a lo largo de todo el documento, así como la necesidad de apoyar a las pequeñas empresas, al empleo en el sector no estructurado y a las formas de cooperación entre los trabajadores por cuenta propia. Se hace especial mención del trabajo decente en la medida en que contribuye al crecimiento a largo plazo por medio de sus componentes de diálogo social, respecto a las normas de trabajo y por encima de toda ampliación de la protección social. El respeto por el papel consultivo de las organizaciones de empleadores y trabajadores queda reflejado en su pertenencia al Comité de Dirección, que revisa el borrador final del DELP. Este Comité está presidido por el Primer Ministro, incluye a nueve ministros y a cinco representantes

adicionales de las cámaras de comercio y trabajadores por cuenta propia, además de a los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores han estado vinculadas a la preparación del DELP desde su inicio, tanto independientemente como en calidad de miembros del grupo de la «sociedad civil».

- 20.** Por todo ello, Malí iba por delante de muchos países. En este sentido, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE ya había iniciado esfuerzos para mejorar la coordinación de ayudas y evitar iniciativas impulsadas por los donantes y no integradas. En 1998, se había formulado una estrategia de lucha contra la pobreza, que concedió un mayor papel a la generación de empleo. También se ha aprobado un programa de acción nacional para fomentar el empleo y reducir así la pobreza, con disposiciones para que un comité de dirección interministerial y un comité técnico tripartito se reúnan semestralmente. Este programa surgió de un estudio anterior sobre empleo presentado por la OIT ⁷ realizado en el marco del Programa de Empleos para Africa. En agosto de 2001 se firmó un pacto tripartito de solidaridad para el crecimiento y el desarrollo, un pacto destinado a la creación de empleo así como a la mejora de las condiciones de trabajo en los sectores público y privado. El pacto comprometía a las organizaciones de empleadores y trabajadores a negociar nuevos acuerdos colectivos para ayudar a los trabajadores sin protección social. El pacto de solidaridad está destacado en el DELP. Los trabajadores y empleadores también proporcionan los funcionarios principales para el Consejo Económico, Social y Cultural de Malí, que depende del Parlamento. De este modo, al preparar el DELP, Malí se ha beneficiado de gran cantidad de investigación previa y cómo no de atención y apoyo en lo referente al papel del empleo en la lucha contra la pobreza, así como de la voluntad demostrada por el Gobierno para dar participación a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de manera efectiva como líderes de la sociedad civil.
- 21.** El papel técnico de la OIT está ampliamente reconocido por su profesionalidad, utilidad y oportunidad. En la administración se prestó asistencia tanto al Ministerio de Trabajo como a otros. El Programa de Empleos para Africa en el país desarrolló una efectiva red cuyos diversos miembros presidieron muchos de los grupos de trabajo del DELP. Fueron frecuentes las intervenciones del EMD con sede en Dakar, y resultaron efectivas a la hora de reconocer y cubrir la necesidad de asistencia en el posterior borrador del propio DELP. El EMD, también convenció al Gobierno para que reiterase los componentes del trabajo decente en la sección del DELP sobre empleo. Una reunión celebrada en Dakar, fuera de Malí, para el Ministro de Trabajo, el coordinador del DELP (del Ministerio de Economía y Finanzas) y los representantes de empleadores y trabajadores fue considerada particularmente útil y esbozó en detalle el marco que habría de adoptar el documento final del DELP.

Nepal

- 22.** La elaboración del DELP en Nepal se inició y hace tiempo. A finales de 2000 se disponía de un DELP provisional, si bien no se espera que el DELP definitivo esté disponible hasta junio de 2002. Este calendario fue consecuencia en parte de la decisión de fusionar el DELP con el 10.º Plan Quinquenal (2002-2006). Sin embargo, un empeoramiento de la situación fiscal ligada también en parte a un aumento de la inseguridad interna, ha retrasado la elaboración de un programa a medio plazo para el gasto público. La naturaleza continua de la revisión y notificación del DELP supondrá un grado de intercambio de información sin precedentes en el proceso de planificación. El documento del DELP ha

⁷ Documento marco de la Política Nacional de Empleo, Bamako, 1998.

sido aprobado para su presentación ante el Consejo Nacional para el Desarrollo, del que forman parte tanto el presidente de la FNCCI (Federación de Cámaras de Comercio e Industria de Nepal) y el presidente del NTUC (Congreso de Sindicatos de Nepal), y ante el Foro Nacional del Desarrollo (agencias donantes). Este documento establece la estrategia de mitigación de la pobreza — crecimiento económico, desarrollo social y de las infraestructuras y buen gobierno, así como una lista con otras acciones que se consideran necesarias para completar el DELP. Esta incluye la sección: «Mano de obra, empleo y programas específicos», que, entre otras cosas, hace hincapié en la formación, en la información sobre el mercado de trabajo, en una inspección de trabajo más fortalecida y en una revisión de la ley sobre el trabajo. Únicamente la última de ellas compete directamente al Ministerio de Trabajo y Gestión del Transporte. Por estas razones, el documento DELP todavía no se ha concluido por lo que se abre una oportunidad para las aportaciones exteriores de completar la versión final, que la OIT está estudiando en profundidad.

- 23.** Ha habido cierto grado de participación de los gobiernos en el proceso de elaboración del DELP a nivel regional así como de grupos de mujeres. Ello constituye un avance respecto a las anteriores prácticas de elaboración del Plan. A pesar de que ni las organizaciones de empleadores ni de trabajadores fueron inicialmente consultadas, se celebraron reuniones a iniciativa de la OIT. Sin embargo, debido a acontecimientos imprevisibles, sólo pudieron celebrarse las reuniones de la organización de trabajadores. En el propio documento se promete la celebración de nuevas consultas separadas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores para los meses de marzo y abril de 2002. Además, la OIT está organizando cinco reuniones regionales tripartitas entre los meses de marzo y abril, y una última reunión nacional para el mes de mayo. A través de su Oficina en Katmandú, la OIT está trabajando de manera muy comprometida en Nepal en muchos de los programas destacados por el DELP, sobre todo en el relativo al trabajo infantil, y en el de la rehabilitación de los trabajadores en servidumbre por deudas. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores están contribuyendo al diseño y puesta en marcha de estos y otros proyectos. La OIT está también fomentando los instrumentos informales de protección social, un área que no está reflejada en el DELP. La coordinadora del DELP (la Comisión Nacional de Planificación) ha considerado que las aportaciones que la OIT ha realizado hasta la fecha son de un extremado valor, y ha acogido gratamente el ofrecimiento de la OIT de un breve documento técnico en el que se analizará de manera más precisa la manera de alcanzar en Nepal un crecimiento económico compatible con el empleo.
- 24.** Este documento se basará, en gran parte, en los estudios realizados recientemente para este fin por expertos nacionales, acerca de, entre otros aspectos, los salarios mínimos, las cuestiones relativas al género, la protección social, el empleo y la inversión pública, los obstáculos para el desarrollo empresarial y el diálogo social. Dos de los estudios encargados que fueron preparados en colaboración muy estrecha con los representantes de los empleadores y de los trabajadores respectivamente, con el fin de reflejar sus preocupaciones. Otro material de la OIT sobre políticas de formación e información sobre el mercado de trabajo en Nepal será igualmente utilizado, y una versión resumida del documento que está preparando la OIT estará disponible en la reunión de donantes (Foro Nacional del Desarrollo), que se celebrará del 4 al 7 de febrero de 2002.
- 25.** La principal institución tripartita de Nepal es el Comité Consultivo Central de Trabajo, entre cuyas atribuciones se incluye la promoción de las oportunidades de empleo. El Comité se reunió seis veces entre 1996 y 2000, pero permaneció inactivo hasta que, recientemente, se planteó la cuestión de la reforma normativa de la ley sobre el trabajo, relativa a cuestiones, entre otras, como la seguridad en el empleo. En el DELP se menciona dicha reforma, y el Ministerio de Trabajo ha propuesto unilateralmente algunas enmiendas a la ley (la FNCCI ha preparado también un borrador). Para contribuir a este proceso de revisión y alcanzar un consenso tripartito, la OIT está realizando todos los esfuerzos

necesarios para demostrar que la seguridad en el trabajo puede combinarse con la flexibilidad negociada a nivel empresarial y sectorial. No obstante, la necesidad de incluir los cambios de la ley sobre el trabajo en el DELP no dejó tiempo para un adecuado proceso de negociación colectiva.

26. En Nepal, la OIT ha llevado a cabo una muy positiva labor de interacción con la coordinadora nacional del DELP a través de una serie de talleres y encuentros, ha animado a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que expresen sus opiniones, y ha promovido las consultas entre éstas y el Gobierno. La OIT ha sido la única agencia especializada, junto con el PNUD, que ha sido invitada por el NPC para asistir a las reuniones de donantes del DELP provisional. Sin embargo, es cierto que las autoridades del DELP no hicieron inicialmente hincapié en el tripartismo, y existe una percepción, sobre todo por parte de las organizaciones de trabajadores, de que es necesario mucho más diálogo para hacer del DELP un proceso plenamente participativo. El empleo pleno y productivo ha sido reconocido por todas las partes como la clave para la reducción de la pobreza. Se espera que en Nepal se sigan produciendo signos de cambio positivo en lo que se refiere al tripartismo, que pongan de manifiesto el valor de las muchas intervenciones de la OIT en el proceso del DELP.

Lecciones aprendidas

27. El proceso de elaboración de los DELP comenzó hace poco más de dos años⁸. Relativamente pocos países (ocho en el momento de realizarse este informe) han completado totalmente los DELP, aunque es posible que se produzca un rápido aumento a medida que un número mayor de países que disponen de DELP provisionales alcance la siguiente fase.
28. Como ya se ha destacado, la elaboración de los DELP es un proceso de aprendizaje que atañe a todas las partes interesadas — gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores, instituciones de Bretton Woods y bancos de desarrollo, agencias de desarrollo de las Naciones Unidas y donantes bilaterales. Todos tienen que aprender a concentrarse en aquello que mejor saben hacer. La OIT ha advertido que la oferta realizada a los gobiernos para que presten su ayuda mediante aportaciones técnicas específicas en sus áreas de competencia han sido gratamente acogidas, y de hecho, también ha acogido con agrado la promoción de la celebración de consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La OIT tiene un importante papel que desempeñar, el cual, y con mucho, es un papel diferente y de mayor envergadura que el de otras agencias especializadas, debido a que combinan las aportaciones técnicas en un área importante — el empleo — y el apoyo al proceso participativo mediante las consultas tripartitas.
29. La OIT, el Banco Mundial, el FMI y muchos países beneficiarios y donantes están convencidos de que las consultas con la sociedad civil y la participación en las estrategias de reducción de la pobreza, lejos de ser una costosa pérdida de tiempo, tal como algunos temen, es un instrumento importante para mejorar el análisis sobre la incidencia y las causas de la pobreza y la eficacia de las estrategias de reducción de la misma. La experiencia de la OIT en varios países sugiere que este aspecto de los DELP está siendo ahora mucho más considerado, y que se está incluyendo en los sistemas políticos. A pesar

⁸ Los directores ejecutivos del Banco Mundial y el FMI están considerando la elaboración de un estudio conjunto preparado por el personal, en el que se examine la experiencia con los DELP en marzo de 2002, y de cuyos resultados se informará en las reuniones ministeriales del mes de abril. La OIT participó en una conferencia especial del FMI/Banco Mundial sobre el examen completo de los DELP, en Washington del 14 al 17 de enero de 2002.

de estos signos de avance, la OIT ha identificado, sin embargo, algunos puntos débiles en lo que se refiere al compromiso de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el proceso del DELP. La OIT ha animado a los gobiernos a que inviten a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores a participar plenamente en todas las fases del proceso; sin embargo, en muchos casos los interlocutores sociales han manifestado su preocupación y frustración por el hecho de que sus opiniones y su potencial apoyo estén infravalorados. Existen varias explicaciones sobre el papel relativamente marginal que, en muchos países del DELP, si bien no en todos, tienen lo que son por regla general, las mayores organizaciones democráticas basadas en un régimen de afiliación, que existen en la sociedad.

- El tradicional nexo de unión entre las opiniones de los interlocutores sociales y los encargados de elaborar las políticas en el gobierno es el Ministerio de Trabajo, si bien en muchos países los primeros tienen todavía que desempeñar un papel fundamental en lo que sigue siendo un proceso intragubernamental altamente orientado a los presupuestos.
 - El nuevo enfoque de los DELP ha servido de estímulo para la aparición de importantes innovaciones en los mecanismos de participación, si bien todavía se tiene que utilizar completamente los canales establecidos, como es el caso de los consejos y parlamentos económicos y sociales.
 - Algunos funcionarios del Banco Mundial y del FMI que no están familiarizados con el trabajo que llevan a cabo los interlocutores sociales no han percibido la necesidad de instar a los equipos del DELP del gobierno a buscar la colaboración de éstos, y ello a pesar de que el alto funcionariado promueva este tipo de compromiso.
 - Unas pocas organizaciones de trabajadores han preferido no tomar parte en lo que consideran una continuación, bajo una nueva sigla, de anteriores políticas ante las que se mostraron en contra, y algunas organizaciones de empleadores han decidido centrar sus recursos en otros aspectos de las políticas públicas.
- 30.** Respetando el principio de la propiedad nacional, las actividades de la OIT se han llevado a cabo en colaboración con los gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores, que son los destinatarios de dichas actividades. El gobierno es responsable de la elaboración y puesta en práctica de sus DELP si bien es evidente que en los países menos desarrollados la puesta en práctica resulta materialmente imposible sin los donantes bilaterales y multilaterales. La realidad es que los gobiernos de los países menos adelantados, y sus interlocutores nacionales, dependen con frecuencia de las entradas de ayuda extranjera, por lo que son altamente sensibles a las opiniones de los donantes y de las principales instituciones financieras internacionales. Muchos donantes bilaterales comparten los principios de la OIT y se han mostrado muy favorables a financiar la actividad de la OIT en relación con los DELP y, por supuesto, a financiar los programas en curso, como es el caso del IPEC. Hasta la fecha, se ha hecho hincapié, sobre todo, en el proceso de elaboración del DELP, si bien debido a que las estrategias de reducción de la pobreza se han puesto ya en práctica, la OIT y el Banco Mundial necesitarán fortalecer su cooperación para apoyarla.
- 31.** Volviendo nuevamente al contenido de los DELP, a pesar de la posibilidad que tienen los DELP de recurrir a los análisis anteriores y disposiciones sobre política de la OIT, el primer grupo de DELP provisionales y de DELP definitivos da una decepcionante cobertura a las cuestiones de empleo tanto en lo que se refiere a la cantidad de puestos de trabajo que es necesario crear, como en lo relativo a la mejora en la calidad de las condiciones de trabajo. Esta situación resulta de alguna manera sorprendente, teniendo en cuenta el hecho de que los ingresos procedentes del trabajo constituyen con diferencia los

recursos más importantes para la supervivencia de los más pobres. En parte, la fragilidad del ámbito de las políticas de empleo contempladas en los DELP refleja probablemente la relativa ausencia de los ministros de trabajo y de los interlocutores sociales en los procesos de consulta de la redacción de los borradores de los documentos iniciales.

- 32.** Las aportaciones técnicas de la OIT se han llevado a cabo en áreas en las que dichas aportaciones han dejado demostradas su competencia, como es el caso de las relaciones de trabajo, la información y normativa del mercado de trabajo, el desarrollo empresarial, la seguridad social, la formación, las cuestiones de género, el trabajo infantil, el desarrollo de las infraestructuras basado en la abundante mano de obra y en otras áreas, incluyendo el apoyo a las actividades del sector informal y el empleo independiente. Todas estas actividades, que son pertinentes para una estrategia de lucha contra la pobreza y que son reconocidas como tales por los gobiernos, deberían continuar activamente. No obstante, como complemento al Programa de Trabajo Decente debería existir, en la mayoría de los casos, no sólo un mayor reconocimiento explícito del tripartismo sino también de la protección social. Es necesaria una investigación y un mayor desarrollo de las modalidades de seguro de vejez, enfermedad, desastres naturales, etc. La extensión de la protección social, más allá de los sistemas formales de seguridad social es una cuestión crucial para garantizar la seguridad socioeconómica de la mayoría de los trabajadores del sector económico informal.
- 33.** Los DELP definen las actividades del sector privado como la clave para la creación de empleo y hacen un fuerte hincapié en el desarrollo de las pequeñas empresas y de las microempresas. Con frecuencia se insiste en la importancia de los programas de microcrédito así como en la necesidad de una adecuada política medioambiental, el adecuado tratamiento de la inversión financiera, y la eficaz y transparente administración de la actividad normativa, así como de otros procedimientos. A menudo se alude a la necesidad de contar con un mejor sistema judicial. Las actividades de la OIT en los países que han elaborado el DELP han dado mucha importancia a la ayuda al desarrollo del sector privado mediante el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores, la promoción de sistemas de formación más flexibles adaptados para identificar y dar respuesta a las necesidades de los empleadores y ofreciendo una mejor información sobre el mercado de trabajo, mediante el desarrollo de la pequeña empresa, además de la formación empresarial, y mediante el apoyo a una satisfactoria combinación de flexibilidad del mercado laboral y de seguridad en el empleo, que goce de un consenso tripartito.
- 34.** Todavía es demasiado pronto para saber si el hecho de disponer de un DELP consolida los esfuerzos de desarrollo de un país y si, por ejemplo, conduce a una mejor coordinación de las actividades de los donantes. Debido a los estrechos vínculos de los DELP con las decisiones de financiación éstos podrían, hasta cierto punto, haber sido considerados mucho más como una necesidad, por lo que es necesario incrementar los esfuerzos para concentrarse en la oportunidad que ello representa. Ciertamente, si los países demuestran un amplio y fuerte apoyo nacional a sus estrategias de reducción de la pobreza podrían insistir enérgicamente en que las agencias donantes cumplan sus promesas de ofrecer un mayor apoyo. De igual forma, las agencias donantes son conscientes de que un programa desarrollado en el propio país y que goce de una buena consideración, es más probable que obtenga mejores resultados en la reducción de la pobreza que el más técnicamente sofisticado programa elaborado fuera del país.
- 35.** La OIT ha dedicado importantes recursos a la iniciativa del DELP (con la ayuda sobre todo del Reino Unido y de los Países Bajos). Ello ha tenido consecuencias, como ha quedado demostrado en los casos de Malí y Nepal, sobre el proceso consultivo y sobre los aspectos formales del documento, y ha resaltado todos los elementos del Programa de Trabajo Decente. Sin embargo, la aportación procedente de diferentes áreas de la estructura exterior de la OIT ha variado, y en algunos casos se hicieron necesarias más aportaciones desde su

sede en Ginebra, donde se concentra la experiencia técnica necesaria. Es evidente que la estructura exterior de la OIT tiene un importante papel que desempeñar, si bien puede que no disponga del personal suficiente necesario para realizar esta labor en todos los países del DELP.

- 36.** Ha quedado igualmente demostrado que aunque para la mayoría de los DELP todavía hace falta desarrollar un adecuado proceso de consultas, y su marco financiero y fiscal pueda parecer aún muy similar a aquel de los primeros programas de ajuste estructural, potencialmente podría marcar un cambio radical en la estrategia de desarrollo. Se está llevando a cabo una prueba sobre un objetivo de reducción de la pobreza en la que si el crecimiento positivo de la producción no provoca una equivalente reducción de la pobreza la estrategia básica del DELP será puesta en duda. Por supuesto, siempre existirán cuestiones relativas al mejor destino de las transferencias, a una administración pública más honesta y a una más rápida creación de oportunidades de empleo, si bien las puertas a un serio debate han quedado oficialmente abiertas.
- 37.** Una segunda cuestión es la de que el proceso de consultas ofrece oportunidades que deben ser aprovechadas. Si bien el grado en que dicha consulta altera material y significativamente el contenido de los DELP pueda necesitar un ulterior estudio, ello no debería dar lugar al escepticismo sobre su valor potencial. Existen oportunidades para las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como para fortalecer el papel de los ministros de trabajo en el ámbito de la elaboración del Plan. Ello sugiere, a su vez, que las áreas en las que una posición tripartita debería ser negociada y presentada son en general aquellas que entran dentro del ámbito de responsabilidad del ministerio. Las ventajas de la flexibilidad negociada del mercado de trabajo constituyen un área evidente. Ello no excluye lo que puede ser la mayor preocupación de las organizaciones de trabajadores rurales o de las organizaciones de trabajadores del sector informal. Sin embargo, del proceso consultivo también se deduce que el fracaso en garantizar una posición negociada tripartita quedará en evidencia y debilitará las actividades de los interlocutores sociales. Para la OIT la prueba sobre la pertinencia de los DELP radica precisamente en el interés de sus miembros tripartitos de los países del DELP por desarrollar un Programa de Trabajo Decente como medio para concentrarse en la creación de más y mejores puestos de trabajo con miras a reducir la pobreza.
- 38.** Por último, los Miembros de la OIT piden cada vez participar en los DELP. Ello plantea el reto de ofrecer una sólida asistencia técnica dentro de un marco integrado, tanto desde la sede como desde la estructura exterior de la OIT.

Ginebra, 7 de febrero de 2002.