



PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Seguimiento del Programa Global de Empleo

1. Tal y como ha solicitado la Comisión, tras las deliberaciones sobre el Programa Global de Empleo durante la 283.^a reunión del Consejo de Administración en marzo de 2002, este documento expone cómo puede la OIT desarrollar el potencial del Programa y promover su posterior profundización a escala nacional e internacional. El marco jurídico, institucional y político, en el que se crean, se pierden y se mantienen los empleos, es en gran medida responsabilidad de los gobiernos nacionales y de los interlocutores sociales. Como confirmaron las conclusiones de la discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002 sobre el trabajo decente y la economía informal, las estrategias nacionales son esenciales para lograr que el trabajo decente sea una realidad para todos los trabajadores y los empleadores¹. No obstante, a medida que la globalización aumenta la interdependencia de los mercados de trabajo, se identifican una serie de temas comunes en torno a los cuales se pueden organizar intercambios de información, análisis comparativos y la cooperación internacional. Básicamente, el Programa Global de Empleo constituye el elemento fundamental de un marco de políticas que puede al mismo tiempo facilitar los diálogos a escala nacional y los debates globales sobre la importancia vital de la política de empleo en la formulación de las políticas económicas y sociales.
2. Anteriores documentos del Consejo de Administración que subrayaban las distintas características del Programa Global de Empleo², han sido objeto de discusión por parte de la Comisión. El documento para el debate en el que se basan, que también fue examinado en el Foro Global del Empleo, celebrado en noviembre de 2001, ha cumplido ahora su función de promover el debate sobre cómo situar el pleno empleo, productivo y libremente elegido en el centro del proceso de elaboración de las políticas económicas y sociales. Así pues, el presente documento ilustra algunas de las formas en que los elementos fundamentales detallados en el Programa pueden aplicarse en los contextos sociales y económicos muy diferentes que caracterizan a los Estados Miembros. En la sección final, se propone que la Comisión delibere sobre las medidas que han de adoptarse para seguir desarrollando el alcance de la labor de la OIT con sus mandantes nacionales, profundizar el análisis de los desafíos clave en materia de políticas y ampliar el potencial para establecer alianzas regionales e internacionales con organizaciones asociadas.

¹ Véase el documento GB.285/7/2.

² Véanse los documentos GB.282/ESP/1/1 y GB.283/ESP/1.

Un programa de empleo para promover el trabajo decente y la reducción de la pobreza

3. El Programa Global de Empleo intenta lograr que el pleno empleo, productivo y libremente elegido ocupe un lugar central en las políticas económicas y sociales de conformidad con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). El Programa fue concebido como respuesta a la solicitud formulada a la OIT por las Naciones Unidas, en el curso del vigésimo cuarto período de sesiones de su Asamblea General en 2000, de elaborar un marco global para el empleo, y contribuir así al objetivo de la Declaración del Milenio de reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015. En este esfuerzo, el Programa reconoce la gran diversidad de empleo y condiciones de empleo que existe en las diferentes regiones y países.
4. Ante los 1.200 millones de personas que viven con menos de un dólar por día, cuya subsistencia depende, en su mayoría, de unos 530 millones de personas, los llamados «trabajadores pobres», más los 500 millones aproximadamente de trabajadores que, en la próxima década, se sumarán a la fuerza de trabajo mundial, el desafío capital consiste en crear más trabajo productivo para 1.000 millones de hombres y mujeres en un período de diez años. La necesidad de hacer del empleo decente — creación de empleos, calidad del empleo y derechos de los trabajadores — el objetivo central de las políticas económicas y sociales es consecuencia de la magnitud de este desafío.
5. En lo que respecta a la política de empleo, en las discusiones sobre el Programa se ha hecho hincapié en que no existe una fórmula única para todos. El trabajo de seguimiento de la OIT debe pues reconocer la gran diversidad de condiciones existentes en el mundo y los cambios que el desafío del empleo seguirá experimentando. Las opciones de política que ofrece el Programa proporcionan un marco útil para un proceso continuo de entendimiento y para hacer frente al desafío a escala global, regional y nacional.
6. El desempleo sigue siendo un problema en las economías desarrolladas y en transición, mientras que para los países en desarrollo el subempleo constituye un problema aún mayor, caracterizado por la baja productividad, los ingresos inadecuados incluso cuando se cumplen largas horas de trabajo, la inseguridad y la pobreza. Prevalece la diversidad regional: la mayor parte de las personas pobres están concentradas en el África Subsahariana y el sur de Asia, y participan en actividades agrícolas de subsistencia y en la economía informal. Las mujeres constituyen la mayor parte de la población pobre, y tienen más posibilidades que los hombres de ejercer trabajos de baja productividad y bajos ingresos.
7. Por consiguiente, el principal objetivo del Programa es que el empleo productivo ocupe un lugar central en las políticas de desarrollo favorables a los pobres, haciendo especial hincapié en aumentar la productividad de los trabajadores y las trabajadoras. El aumento de la productividad genera un incremento sostenido de los ingresos reales lo cual, a su vez, aumenta la demanda general de bienes y servicios. El Programa destaca las bases económicas del trabajo decente como factor productivo, es decir, muestra cómo el respeto de los derechos básicos estimula el aumento de la productividad y, por lo tanto, de los empleos, el crecimiento y el desarrollo. La mejora de la productividad también contrarresta los riesgos de presión inflacionaria, dando así más cabida a las políticas de demanda orientadas al crecimiento. Y esto, a su vez, crea condiciones en las cuales el crecimiento más rápido del empleo es compatible con políticas macroeconómicas apropiadas y con la reducción de la pobreza.
8. Dada la importancia de la relación entre productividad, empleo y reducción de la pobreza, la Oficina ha seleccionado esta cuestión como tema del próximo *Informe sobre el Empleo en el Mundo*. El informe analizará la experiencia de varios países donde el aumento de la

productividad, la producción y el empleo han formado de hecho un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo.

9. Los diez elementos fundamentales del Programa Global de Empleo proporcionan el marco para que la OIT y sus mandantes desarrollen políticas de empleo a escala nacional y un entorno internacional propicio para la creación de empleo.

Los diez elementos fundamentales del Programa Global de Empleo

1. Promoción del comercio y la inversión para fomentar el empleo productivo.
2. Promoción de los avances tecnológicos para propiciar una mayor productividad y la creación de empleo.
3. Promoción del empleo decente a través del fomento del espíritu empresarial, las normas laborales, la creación de empresas y el crecimiento.
4. Promoción del desarrollo sostenible para asegurar medios de vida sostenibles.
5. Empleabilidad a través de la mejora de los conocimientos y de las calificaciones.
6. Políticas de mercado de trabajo propicias para la gestión del cambio.
7. Protección social para un mejor funcionamiento del mercado de trabajo.
8. Seguridad y salud en el trabajo para una mayor productividad.
9. Coordinación de las políticas que fomentan el crecimiento y el empleo.
10. Empleo productivo para reducir la pobreza y promover el desarrollo.

Acción para promover los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo

Elemento fundamental núm. 1: promoción del comercio y la inversión para fomentar el empleo productivo

10. El comercio, incluida la parte importante relacionada con la inversión extranjera directa, constituye un poderoso impulso para el aumento de la competencia, la productividad y el empleo, tanto en países desarrollados como en desarrollo. No obstante, la liberalización del comercio no es un proceso sin dificultades y crea tanto ganadores como perdedores. Por ende, la competitividad empresarial, la reconversión profesional y el respeto de los derechos del trabajador tienen particular importancia.
11. La adhesión de **China** a la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha puesto de manifiesto el desafío que supone el desarrollo de políticas de empleo para economías que están pasando a formar parte del mercado global. En muchos sentidos, la adhesión es el próximo paso importante en el proceso gradual de reforma que ha iniciado China. Como parte de un programa de acción para promover el trabajo decente conforme al Memorando de Entendimiento firmado entre China y la OIT, la Oficina está trabajando con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los interlocutores sociales en la organización del Foro del Empleo de China, que se celebrará en abril de 2003. El objetivo es identificar los sectores donde aumentará la demanda de mano de obra, así como aquellos que corren más riesgos a raíz del aumento de la competencia, prever el posible impacto en el empleo, y diseñar una estrategia global para la reconversión y redistribución de la mano de obra. El objetivo global, tomando como base el Programa Global de Empleo, es prestar ayuda en la elaboración de una política de empleo para China.

Elemento fundamental núm. 2: promoción de los avances tecnológicos para propiciar una mayor productividad y la creación de empleo

12. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) se están extendiendo rápidamente por todo el mundo, remodelando el mundo del trabajo, estimulando la innovación, y dando lugar a nuevos tipos de puestos de trabajo y una mayor productividad. Si bien sigue habiendo lagunas en los datos, el *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2001* pone de manifiesto el incremento del empleo y de la productividad en aquellos países donde es mayor la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones. De hecho, la historia muestra cómo a lo largo del tiempo las nuevas tecnologías llevan más a un aumento que a una pérdida de empleos. Dicho esto, la difusión es extremadamente irregular, lo que amplía la brecha digital que existe tanto dentro de los países como entre los países desarrollados y en desarrollo. En la medida en que la utilización de las TIC redunde en los beneficios económicos antes mencionados, la profundización de la brecha digital podría también implicar el ahondamiento de la brecha económica.
13. Tomando como base el documento para el debate de referencia del Programa Global de Empleo, la **Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para el Asia Occidental (CESPAO)** celebró una reunión regional en Beirut sobre políticas relativas a la ciencia y la tecnología en julio de 2002. Un resultado específico de la reunión fue la formación de una alianza regional entre la CESPAO y la OIT para crear un grupo de trabajo sobre «tecnología para el empleo». La reunión también puso de manifiesto que, a pesar de varias iniciativas de éxito en los Estados árabes en cuanto a la utilización de las TIC para proporcionar oportunidades de empleo, había poco intercambio de conocimientos en la región. La reunión determinó que la primera tarea de la alianza regional sería la recopilación de las prácticas óptimas en materia de utilización de las TIC para incrementar la productividad y crear empleo.

Elemento fundamental núm. 3: promoción del empleo decente a través del fomento del espíritu empresarial, las normas de trabajo, la creación de empresas y el crecimiento

14. El núcleo mismo de una política de empleo eficaz es la creación de empresas, la innovación y el crecimiento empresarial. Una mayor tasa de creación de empresas — y de destrucción — se asocia con niveles de empleo más altos. Una reglamentación de las empresas excesiva o inadecuada puede llevar a concentrar las actividades empresariales en nichos menos productivos en la economía informal. En ese sentido, incumbe a los gobiernos el papel fundamental de reducir los costos y las trabas burocráticas innecesarias para la creación de empresas, y facilitar el acceso a los mercados, el crédito y la formación empresarial para que las empresas puedan establecerse más fácilmente en la economía formal, crecer y proporcionar empleo productivo. El desarrollo empresarial empieza por el establecimiento de una cultura empresarial que respete los derechos de los trabajadores, como el derecho a la libertad sindical, principalmente entre los jóvenes para que el desarrollo del espíritu empresarial se convierta en un componente explícito de la transición de la escuela al trabajo.
15. La OIT está adoptando un enfoque integrado del desarrollo de pequeñas empresas en **Viet Nam**, en asociación con la Cámara de Comercio e Industria de ese país. Con el apoyo de la OIT, la Cámara de Comercio e Industria de Viet Nam ha completado y publicado un estudio sobre cómo el entorno de políticas y reglamentos actual influye sobre las decisiones en materia de empleo e inversión de las pequeñas empresas. Esto ha mejorado la capacidad de la Cámara de propugnar reformas y fijar prioridades para la asistencia técnica de la OIT. En cierto número de provincias, se está llevando a cabo un proyecto de

la OIT y la Cámara de Comercio e Industria de Viet Nam que proporciona formación a los funcionarios locales sobre las mejores prácticas internacionales en materia de aplicación de políticas y normas laborales, apoya a las asociaciones de pequeñas empresas para que proporcionen mejores servicios a sus miembros, en especial a las mujeres empresarias, facilita el acceso a los servicios de fomento de la empresa a través de organizaciones locales y empresas privadas, y promueve asociaciones público-privadas para hacer llegar los servicios públicos a los barrios más pobres. La formación relativa a la gestión de pequeñas empresas se facilita a través de unas 45 organizaciones vietnamitas para el desarrollo de pequeñas empresas en 25 provincias, así como a través de la radio en las comunidades más rurales. Se despliegan también nuevas actividades destinadas a apoyar una red de microfinanciación en Viet Nam y centradas en cubrir las necesidades de financiación de las empresas familiares dirigidas por mujeres. En las vecinas **Camboya** y **República Democrática Popular Lao** también se está prestando asistencia para impulsar el crecimiento del empleo a través del desarrollo de empresas, creando oportunidades para el aprendizaje compartido y el desarrollo del mercado en la subregión del Mekong.

Elemento fundamental núm. 4: promoción del desarrollo sostenible para asegurar medios de vida sostenibles

16. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002, puso de relieve el vínculo explícito que existe entre la protección del medio ambiente y el empleo. Cada vez más, todo parece indicar que la degradación medioambiental está relacionada tanto con la pobreza como con pautas insostenibles de producción y consumo. Estas, a su vez, están vinculadas con el empleo existente y el empleo futuro. Se reconoce cada vez más que la próxima generación de industrias y empleos tendrá que ser sostenible en lo que atañe al medio ambiente. Esto muestra al mundo oportunidades de inversión e innovación que pueden generar nuevos empleos y cumplir el objetivo de disociar las presiones que pesan sobre los recursos naturales de las actividades económicas remuneradas.
17. Desde 1997, la OIT ha venido apoyando un proyecto en Dar es-Salam, **República Unida de Tanzania**, que ha generado pequeñas empresas (unas 70 empresas «franquiadas», a saber, empresas privadas, asociaciones y organizaciones comunitarias), para solucionar problemas medioambientales urbanos al tiempo que ha creado más de 1.500 empleos. La OIT ha prestado su ayuda al ayuntamiento de la ciudad para racionalizar la gestión y privatizar la recuperación de desechos sólidos en la ciudad, formar a las autoridades locales así como al personal de las empresas de recogida de desechos, ampliando así la recogida a zonas de bajos ingresos que anteriormente no disfrutaban de dicho servicio. Las mujeres y los jóvenes han sido los primeros beneficiarios de este proyecto. Además de proporcionar un salario vital para estas actividades, se concede una importancia clave a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Elemento fundamental núm. 5: empleabilidad a través de la mejora de los conocimientos y de las calificaciones

18. Una fuente clave de mayor productividad laboral es la educación y las calificaciones — y la capacidad para adquirir nuevas calificaciones — de la fuerza de trabajo. Una base de calificaciones sólida promueve la productividad y el empleo por lo menos de dos maneras. En primer lugar, permite a las empresas adaptarse rápidamente al cambio, innovar, y avanzar con más facilidad en la cadena de valor. El gran aumento de los ingresos *per cápita* en algunos países del este de Asia en un período de tiempo inusualmente corto se debió en gran medida a la disponibilidad de mano de obra con calificaciones. En segundo

lugar, las calificaciones y un sistema de educación que prepare a las personas para aprender son fundamentales para la empleabilidad. Esto, a su vez, permite que los nuevos conocimientos se apliquen más rápidamente en el seno de la empresa, y faciliten la movilidad externa del mercado de trabajo y la redistribución de los trabajadores en actividades más productivas. La inversión en la formación es responsabilidad conjunta de los gobiernos, las empresas, los interlocutores sociales y los individuos. En los países más pobres, debe darse prioridad a la mejora de la educación básica y la promoción de la alfabetización.

19. Una **mesa redonda de la OIT** celebrada en Montreal, Canadá, del 23 al 24 de abril de 2002, fue la primera de una serie de mesas redondas de alto nivel concertadas como seguimiento del Foro Global del Empleo y centradas en el tema: *Los conocimientos y las calificaciones con miras a la productividad y el trabajo decente*. La citada mesa redonda se organizó de modo que coincidiese con la reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del Grupo de los Ocho celebrada en Montreal, cuyo tema principal era parecido (*El imperativo del conocimiento: técnicas de aprendizaje en el siglo XXI*). En la mesa redonda participaron funcionarios gubernamentales del Grupo de los Ocho, responsables políticos de varios países en desarrollo, y representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como organizaciones internacionales, incluida la Unión Europea y la UNESCO. La mesa redonda manifestó su apoyo a los cinco desafíos en materia de política de formación definidos en el Programa Global de Empleo: i) la necesidad de más y mejores inversiones en formación; ii) reformas urgentes para mejorar la enseñanza básica y la alfabetización, así como el desarrollo de las calificaciones básicas para el trabajo, con miras a mejorar la empleabilidad y el acceso al trabajo decente; iii) la necesidad de reformar los sistemas de enseñanza y formación profesionales; iv) desarrollar sistemas para el reconocimiento de las calificaciones, y v) la necesidad de fortalecer y mejorar la capacidad de los interlocutores para participar en el diálogo social sobre formación.
20. Otra actividad de seguimiento destacada ha sido la **Reunión tripartita de la OIT sobre las capacitaciones que permitan aumentar la productividad y el trabajo decente en las Américas**, celebrada en Río de Janeiro del 15 al 17 de mayo de 2002, a la que asistieron mandantes de 20 países de las Américas. Se alcanzaron conclusiones comunes en materia de: i) políticas y reformas innovadoras para promover el desarrollo de los conocimientos y las calificaciones de la fuerza de trabajo; ii) inversiones en formación: el papel de los interlocutores sociales, y iii) reconocimiento de las calificaciones y desarrollo de sistemas de calificaciones a escala nacional.

Elemento fundamental núm. 6: políticas de mercado de trabajo propicias para la gestión del cambio

21. El diseño y la aplicación de políticas de mercado de trabajo activas es esencial para proteger a las personas de los costos que conlleva el cambio, así como para mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo. Estas políticas deben buscar el mejor equilibrio posible entre la seguridad para el trabajador — que a su vez le permite superar la ansiedad provocada por el cambio — y la flexibilidad para el empleador en la gestión de la fuerza de trabajo. Estas políticas también pueden dirigirse específicamente a hombres y mujeres que corren el riesgo de quedar marginados y excluidos de la vida laboral. Como tales, pueden promover una mayor equidad en el mercado de trabajo. El poder cosechar la totalidad de los beneficios que aporta la liberalización del comercio depende en gran medida de la calidad de las políticas e instituciones activas de mercado de trabajo, como las políticas de formación o los servicios públicos/privados de empleo que facilitan la equiparación de la oferta y la demanda del mercado de trabajo de manera rápida, eficaz y equitativa.

22. La OIT ha iniciado un proyecto en **Turquía**, que tiene como objetivo ayudar a los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia de reducciones de personal a encontrar otros empleos o a iniciar su propio negocio en un contexto caracterizado por la privatización y la casi ausencia de políticas de mercado de trabajo activas. Para conseguir una redistribución de la mano de obra que, en caso de cierre parcial, garantice la estabilidad de los trabajadores que permanecen en la empresa y la seguridad de los que se encuentran entre dos trabajos, se requieren políticas de empleo activas y medidas para compensar la pérdida de ingresos. La OIT está trabajando con los mandantes para asegurarse de que se destinen fondos del recientemente creado fondo de desempleo para esta finalidad. Se pondrán a prueba sistemas experimentales basados en el diálogo y la participación activa en situaciones de reducción de personal a escala local.
23. Las instituciones del mercado de trabajo también necesitan abordar la equidad en estos mercados. En la transición de **Estonia** hacia una economía de mercado, las mujeres se han visto enfrentadas con niveles de desempleo especialmente altos. La OIT ha estado ayudando al Gobierno en el diseño y aplicación de un plan de acción nacional para más y mejores empleos para las mujeres. Los resultados y efectos del plan han confirmado la importancia de una estrategia global que incorpora los diferentes elementos del Programa Global de Empleo y combina política y acción a escala nacional y local. A escala nacional, el componente de creación de capacidad ha apoyado los esfuerzos de la Oficina de Igualdad para abordar la cuestión de la igualdad en el empleo en el país, requisito previo para el acceso a la Unión Europea, con inclusión de una ley de igualdad, que en la actualidad está siendo debatida por el Parlamento.

Elemento fundamental núm. 7: protección social para un mejor funcionamiento del mercado de trabajo

24. La protección social es una herramienta decisiva en la gestión del cambio, dado que promueve el dinamismo de la economía y la movilidad de la mano de obra. Las personas que se enfrentan a una pérdida repentina de ingresos sin ningún tipo de protección se muestran naturalmente reacias a correr el tipo de riesgos que conllevan la creación de puestos de trabajo y los empleos más productivos. El hecho de que menos del 20 por ciento de la población mundial está debidamente amparada por la seguridad social, y de que la mayoría de estas personas vive en los países industrializados, constituye un problema vital. Además, es necesario reformar, los sistemas existentes con miras a adoptar métodos innovadores para cubrir los riesgos más eficazmente y eliminar los factores que frenan la creación y la búsqueda de empleo, ahí donde existan.
25. El objetivo sigue siendo la creación o ampliación de sistemas generalizados de protección social a escala nacional. Al mismo tiempo, no obstante, la OIT propugna la prestación de protección social en el plano local a través de mecanismos de microfinanciación, así como la coordinación de dichos mecanismos en todas las comunidades. La experiencia muestra que estos mecanismos, y la seguridad de los ingresos que ofrecen, pueden cumplir el doble objetivo de proporcionar protección y estimular la economía local.

Elemento fundamental núm. 8: seguridad y salud para una mayor productividad

26. Es previsible que el número de personas para quienes la enfermedad y los accidentes suponen la pérdida de trabajo por períodos de duración diversa supere el número total de desempleados en el mundo. Una buena salud hace posible la empleabilidad, la productividad y el aumento de la producción. La estrategia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en materia de salud y la nueva estrategia de la OIT relativa a la seguridad

y salud en el lugar de trabajo, tienen por objeto lograr que el mundo entero cobre conciencia de las proporciones alcanzadas por los accidentes relacionados con el trabajo, así como promover una protección básica para todos los trabajadores. Uno de los principales objetivos es aumentar la capacidad de los gobiernos y de las empresas para formular y aplicar políticas más eficaces de prevención y protección. La seguridad y salud en el lugar de trabajo constituyen un factor que permite lograr una mayor productividad; por consiguiente, debe promoverse el concepto según el cual la «seguridad es rentable».

27. Las mejoras en la seguridad y salud en el lugar de trabajo en los países en desarrollo pueden llevar a un aumento de la productividad a largo plazo. De hecho, las prácticas deficientes en materia de seguridad y salud por parte de países o empresas frenan el progreso hacia una competitividad alta o un desarrollo sostenible y conducen a la baja productividad, bajos salarios y productos de baja calidad. Además, muchas mejoras en las condiciones de seguridad y salud en el lugar de trabajo requieren inversiones mínimas — a menudo a través de simples cambios en las prácticas de trabajo y la organización del mismo — rápidamente amortizadas por el incremento de la productividad. Datos procedentes de **Japón, Tailandia, y Estados Unidos** ponen de manifiesto que estas inversiones en pequeñas y medianas empresas han supuesto un notable aumento de la productividad. Datos de que dispone la OIT relativos a las pequeñas y medianas empresas en **Africa** muestran lo mismo.

Elemento fundamental núm. 9: coordinación de las políticas que fomentan el crecimiento y el empleo

28. La incorporación efectiva de más de 1.000 millones de personas al empleo por vez primera o a un empleo más productivo, comporta un gran potencial de desarrollo económico. La experiencia del decenio de los noventa muestra que las posibles compensaciones negativas entre el crecimiento del empleo y la presión inflacionaria, o entre el aumento de la productividad y una creación de empleos más lenta, puede evitarse con la aplicación de políticas de empleo adecuadas. No obstante, para lograr resultados positivos de esta naturaleza, es necesario un enfoque integrado de las políticas económicas y sociales, para relacionar los mercados en expansión con la mejora de los resultados de las empresas y el buen funcionamiento de los mercados de trabajo. El abordar explícitamente el objetivo de la generación de empleo, más que contar con resultados «filtrados» de otras políticas, constituye un elemento vital para esta integración de políticas.
29. **Sri Lanka** está abordando este problema de coordinación de dos maneras. En primer lugar, ha puesto en marcha una política nacional de empleo elaborada recientemente, la primera en la historia del país, que incorpora una visión estratégica respecto de la cantidad y la calidad del empleo, sustituyendo el enfoque más fragmentado del pasado. La comisión que ha supervisado la elaboración de esta política nacional de empleo incluye no sólo al Ministerio de Empleo y Trabajo, sino también a los interlocutores sociales y al Ministerio de Finanzas. En segundo lugar, con la ayuda de la OIT, se han relacionado más específicamente elementos de la política de empleo con la promoción del trabajo decente, y se han incorporado al proceso de elaboración del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) del país, bajo la supervisión del Ministerio de Finanzas. De este modo el objetivo de la creación de empleo está más estrechamente ligado al entorno macroeconómico general, y a la ayuda de los donantes, dado que la convergencia de los intereses de los donantes con respecto al DELP será una de las consecuencias del proceso.

Elemento fundamental núm. 10: empleo productivo para reducir la pobreza y promover el desarrollo

30. A comienzos del siglo XXI, la pobreza sigue siendo el problema económico y social más persistente y grave al que se enfrenta gran parte del mundo en desarrollo. La situación de pobreza de muchos países se ve agravada debido a las crisis provocadas por diversos factores (por ejemplo, graves dificultades económicas, conflictos armados y desastres naturales). En estos países, las políticas deberían centrar sus esfuerzos en reconstruir medios de sustento a través de programas de reconstrucción centrados en la infraestructura, las instituciones y los servicios de apoyo. Dado que la pobreza se debe menos al desempleo manifiesto que al hecho de que muchos puestos de trabajo no aseguran niveles decentes de ingresos, las estrategias de lucha contra la pobreza y de desarrollo deben centrarse en el empleo productivo. Es necesario crear las condiciones que estimulen las inversiones productivas y elevar el nivel de calificación de los trabajadores, así como que estos esfuerzos se dirijan específicamente al sector agrícola y a la economía rural, donde se concentra la mayor parte de la población pobre. Las políticas deben favorecer la inversión en infraestructuras que generen un gran número de empleos. Durante muchos años, la labor de la OIT ha identificado técnicas que han cumplido totalmente con las normas de calidad y eficacia, al tiempo que han maximizado las oportunidades de empleo para los trabajadores pobres y subempleados. Lo más importante es contar con un marco macroeconómico explícitamente favorable al empleo, y que mantenga un nivel de inversión adecuado en salud y en educación. Podemos encontrar medidas directas destinadas a ayudar a los pobres de las zonas rurales tanto en las iniciativas de generación de empleos e ingresos como en las medidas de apoyo al consumo de alimentos y acceso a servicios.
31. **Nepal**, uno de los cinco países a los que la OIT, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han acordado prestar asistencia en relación con el proceso de elaboración del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), ha situado la promoción del empleo decente como la vía principal para la reducción de la pobreza y la aceleración del desarrollo. En mayo de 2002, el Comité Nacional de Planificación (NPC) aceptó la recomendación de la OIT en virtud de la cual deberá considerar la utilización de métodos en que se emplee abundante mano de obra (que generen muchos empleos) como criterio básico a tener en cuenta en las decisiones relacionadas con el gasto público en infraestructuras. La adopción de las recomendaciones por parte del NPC comprometerá al Ministerio de Finanzas a iniciar un análisis del efecto sobre el empleo de todas las decisiones en materia de política macroeconómica antes de tomarlas. En **Irán**, trabajos similares caracterizarán la acción de seguimiento del Memorando de Entendimiento firmado entre el Gobierno y la OIT en agosto de 2002.

El Programa Global: el camino a seguir

Acción a escala nacional

32. Ante todo, es a escala nacional donde radica la responsabilidad de llevar a la práctica los diez elementos fundamentales del Programa Global de Empleo. El centrar los esfuerzos en la distribución equitativa del crecimiento mediante el aumento de la productividad de los trabajadores pobres constituye un elemento esencial de la labor de la OIT en relación con los programas de trabajo decente por país. El carácter abierto y dinámico del Programa es una invitación a los gobiernos, en colaboración con los interlocutores sociales, para que desarrollen el componente de la política de empleo de estos planes de acción, sin dejar de tener en cuenta la gran diversidad de las condiciones económicas y sociales que prevalecen en los países y regiones. El estudio general sobre el conjunto de convenios y

recomendaciones de la OIT relativos a la promoción del empleo, que estará acabado en 2003, puede ayudar a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales a examinar sus políticas de empleo actuales y a determinar las áreas de acción prioritarias ³.

Acciones a escala regional

33. Sin embargo, no puede asumirse que la acción a escala nacional por sí sola basta para situar al empleo productivo en el centro de las políticas sociales y económicas. La promoción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, constituye una consideración expresa del hecho de que la globalización fracasará sin un cimiento social, y el esfuerzo simultáneo para garantizar los derechos básicos de todos los trabajadores.
34. Para que el empleo productivo se convierta en el elemento central de las políticas económicas y sociales, es necesario mejorar nuestra manera de entender las relaciones existentes entre todas las políticas que afectan al empleo, ya sea a escala nacional o internacional. En Africa, por ejemplo, se está aplicando un enfoque concertado para reducir la pobreza a través, del programa Empleos para Africa puesto en marcha por la OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y de la Nueva Asociación para el Desarrollo de Africa (NEPAD).

Acción a escala internacional

35. La acción relativa al empleo a escala nacional requiere un entorno económico internacional propicio y el apoyo al crecimiento del empleo para reducir la pobreza. El Programa subraya el potencial inherente a la formación de una serie de alianzas globales entre la OIT, sus mandantes nacionales y el sistema multilateral. Estas alianzas — asociaciones concertadas entre la OIT y una o más instituciones — serán más eficaces si se concentran en áreas de políticas específicas donde pueden encontrarse denominadores comunes y emprenderse iniciativas comunes para promover el empleo productivo como objetivo central de las políticas económicas y sociales.
36. Documentos anteriores del Programa indicaban que ya existían ejemplos con éxito de este tipo de alianzas, como la Red de Empleo de los Jóvenes de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT.

La Red de Empleo de los Jóvenes del Secretario General

La Red de Empleo de los Jóvenes es la primera de las alianzas globales propuestas en el Programa Global de Empleo de la OIT. Permite a la OIT afianzarse explícitamente en los esfuerzos cooperativos del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación coordinada de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, el empleo de los jóvenes, como cuestión de importancia inmediata y concreta tanto para los dirigentes políticos como para los interlocutores sociales, proporciona un punto de acceso útil al Programa Global de Empleo.

Durante la Cumbre del Milenio, y como parte de la Declaración del Milenio, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron «elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo». Tal y como indica el Informe del Milenio del Secretario General de las Naciones Unidas, la Red aprovecha la experiencia de los dirigentes más creativos de

³ Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).

la industria privada, la política económica y la sociedad civil, incluyendo a dirigentes de los jóvenes, para estudiar maneras innovadoras de abordar el desafío del empleo de los jóvenes.

Un panel de 12 miembros de la Red, se reunió por vez primera en julio de 2001 en la sede de la OIT en Ginebra, bajo la presidencia del Secretario General de las Naciones Unidas y con la presencia del Director General de la OIT y del Presidente del Banco Mundial. En esta reunión el Secretario General destacó la necesidad tanto de acción inmediata como de un compromiso a largo plazo para lograr el objetivo del milenio relativo al empleo de los jóvenes. También solicitó a la OIT que se ocupase de organizar el futuro trabajo de la Red y que asumiese la responsabilidad de acoger una Secretaría permanente.

Las recomendaciones del panel alientan a los dirigentes mundiales a implicarse personalmente para llevar a la práctica los compromisos contraídos en la Cumbre del Milenio. Se invita, asimismo, a los Jefes de Estado y de Gobierno a elaborar planes de acción nacionales con objetivos para la creación de empleos y la reducción del desempleo y a presentar estos planes a las Naciones Unidas en el plazo de un año. Además, se invita a diez gobiernos a liderar este proceso, y a tomar la iniciativa en la preparación de los planes de acción y mostrar el camino a los demás.

El panel también ha sugerido un mensaje político sencillo que puede resumirse en los siguientes principios, situando la *creación de empleo en el centro de la política macroeconómica*, como principio que engloba a los otros tres:

- *aptitud para ser empleado*: invertir en educación y formación profesional para los jóvenes, y mejorar el resultado de éstas inversiones;
- *igualdad de oportunidades*: proporcionar a las mujeres jóvenes las mismas oportunidades que a los hombres jóvenes;
- *espíritu empresarial*: facilitar la creación y puesta en marcha de nuevas empresas para proporcionar más y mejores empleos para los hombres y las mujeres jóvenes.

37. Otro ejemplo es la alianza estratégica entre la OIT y el Comité para Promoción de la Acción Cooperativa (COPAC), que promueve las metas del Programa centrándose en la creación de empleo a través de las cooperativas. Entre los miembros de esta alianza se incluyen las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y la Federación Internacional de Productores Agrícolas. Otras iniciativas prometedoras incluyen la labor de la OIT relativa a la creación de empleo en las zonas rurales, en colaboración con la FAO y el PNUD, con miras a la reducción de la pobreza (véase recuadro).

Colaboración entre la OIT y el PNUD para la creación de empleo y la reducción de la pobreza

El modelo y las fuentes de crecimiento, así como el modo en que se distribuyen sus beneficios, son factores extremadamente importantes para la reducción de la pobreza. El empleo es el vínculo clave entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, y la OIT y el PNUD han constituido un grupo de trabajo conjunto para desarrollar un programa sobre empleo y pobreza. El programa se centra en la investigación orientada a la formulación de políticas, la participación conjunta en foros intergubernamentales y globales, y la colaboración a nivel de los países entre ambas organizaciones. Se ha seleccionado una serie de países piloto, el primero de los cuales es Etiopía, para la colaboración a nivel nacional.

Conclusiones

38. El desarrollo del Programa Global de Empleo durante este último año a través de la labor de la Comisión y del Foro Global del Empleo ha reforzado la capacidad de la OIT para tomar parte en discusiones en los planos nacional e internacional sobre la combinación de políticas necesaria para acelerar la creación de oportunidades de trabajo decente en el contexto de sociedades y economías cada vez más interdependientes. La metodología para determinar los desafíos y obrar mediante respuestas en la esfera de las políticas proporciona un carácter dinámico a esta labor, que continuará evolucionando con la experiencia adquirida a partir del trabajo a nivel nacional con los mandantes y las alianzas con otras organizaciones internacionales. Como se desprende de esta breve y parcial reseña de los recientes trabajos de la OIT en lo referente a los elementos fundamentales del

Programa, esta labor abarca desde proyectos relativamente pequeños «sobre el terreno», que demuestran el potencial de diversos tipos de políticas de empleo activas, hasta las tareas de investigación y análisis en apoyo de los esfuerzos de la OIT por promover el objetivo de alcanzar niveles elevados de participación en el empleo como elemento central de las políticas sociales y económicas exitosas. El trabajo relativo a las políticas de empleo está consolidando también la estrategia de trabajo decente de la OIT, al demostrar el carácter de apoyo mutuo de la acción integrada para promover las normas laborales, la protección social y el empleo, así como el desarrollo de empresas mediante el diálogo social.

39. *A la luz de lo que antecede, la Comisión de Empleo y Política Social tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración:*

- a) que aliente a los Estados Miembros a aprovechar el marco del Programa Global de Empleo y la asistencia técnica de la OIT para elaborar programas de trabajo decente por país;***
- b) que solicite a la Oficina que analice las experiencias de los países relativas a las repercusiones de las políticas de empleo en la reducción de la pobreza, y que informe al respecto;***
- c) que identifique los componentes del Programa que requieren una mayor definición y discusión por parte de la Comisión, y***
- d) que solicite a la Oficina que proporcione periódicamente un resumen de los progresos alcanzados en el desarrollo y promoción del Programa, con inclusión del avance a través de alianzas a escala regional y global.***

Ginebra, 16 de octubre de 2002.

Punto que requiere decisión: párrafo 39.