



## SEGUNDO 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 documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y el papel desempeñado por la OIT desde un comienzo han sido comunicados a la Comisión regularmente. En noviembre de 2001<sup>1</sup>, se presentó a la Comisión un informe de avance sobre la experiencia de la OIT en relación con los DELP en cinco países piloto o a los que se ha prestado particular atención (Camboya, Honduras, Malí, Nepal y la República Unida de Tanzania), seleccionados en colaboración con el Banco Mundial y el FMI en un esfuerzo especial destinado a mostrar el papel del trabajo decente en las estrategias para la reducción de la pobreza. La Comisión solicitó que se realizara una evaluación más detallada de la experiencia de la OIT con respecto a los DELP, centrada en dos países, para ser discutida en la reunión del Consejo de Administración de marzo de 2002<sup>2</sup>, aunque debido a las limitaciones de tiempo se pospuso para la reunión de noviembre de 2002. En el presente documento se ofrece una revisión y actualización del documento de marzo.
2. A continuación se exponen los antecedentes de los DELP, seguido de un análisis sobre el valor añadido de la OIT y de sus interlocutores sociales en la contribución a los DELP y en la ayuda a los países de bajos ingresos para diseñarlos y aplicarlos. La siguiente sección se centra en las medidas prácticas adoptadas por la OIT para integrar el trabajo decente en las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP) y para permitir a los interlocutores sociales influir en el proceso, basándose en la experiencia de los últimos dos años en los cinco países a los que se ha prestado especial atención en relación con los DELP, haciendo particular hincapié en dos de ellos<sup>3</sup>. El documento concluye con un resumen de las

<sup>1</sup> Documento GB.282/ESP/3, párrafos 9-20 y anexo I.

<sup>2</sup> Documento GB.282/9 y addendum, párrafo 77.

<sup>3</sup> La financiación de estas actividades ha corrido a cargo del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. La financiación por parte del Gobierno de los Países Bajos ha contribuido a los trabajos relativos a la creación de capacidad para el diálogo social efectivo en el contexto de los DELP.

principales enseñanzas extraídas y con una descripción de los desafíos que habrá que afrontar a medida que el proceso de los DELP vaya abandonando la fase de diseño para centrarse en la fase de aplicación.

## Antecedentes

3. En 1999, las instituciones de Brettons Woods coincidieron en que unas estrategias de lucha contra la pobreza participativas y en las que cada país asumiera sus responsabilidades constituirían base para todos los préstamos en condiciones concesionales, tanto del Banco Mundial como del FMI, y para el alivio de la deuda de conformidad con la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). Este planteamiento, que se asienta sobre los principios del Marco Integral de Desarrollo, está reflejado en los DELP, que describen las medidas y programas económicos, sociales y políticos de un país durante un período de tres o más años. Se pretende que sea un documento exhaustivo elaborado por los gobiernos con el apoyo de equipos del Banco y del Fondo, en el que se determine quiénes son los pobres, se desarrollen estrategias para superar la pobreza, y se incluya objetivos en materia de políticas y de gastos. Se entiende que estos documentos han de ser elaborados por el propio país, que éste ha de asumir sus responsabilidades al respecto, y que han de desarrollarse a través de un amplio diálogo participativo. Además, los DELP deberían fomentar la responsabilidad de los gobiernos para con su su población y sus electores más que con respecto a los donantes externos, a fin de que los pobres puedan participar activamente en las actividades de desarrollo y no sean simples receptores pasivos. Hasta la fecha, casi 70 países han sido identificados por el Banco y el Fondo para aplicar esta iniciativa, unos 50 países han elaborado un DELP provisional, y alrededor de 20 cuentan ya con DELP definitivos.
4. En este contexto, la OIT está trabajando para garantizar que el empleo y otros aspectos del trabajo decente sean abordados como parte integrante de los análisis y las políticas económicas y sociales que comprende la iniciativa. Esta actividad ofrece un marco en el que la OIT puede colaborar con sus mandantes para incluir el Programa de Trabajo Decente en el proceso de desarrollo y de reducción de la pobreza<sup>4</sup>, así como contribuir, mediante el diálogo social, a aumentar la participación y la responsabilidad nacional en este tipo de procesos. Esto implica la elaboración, en estrecha colaboración con las autoridades nacionales, de un análisis sobre el papel del empleo y de otros elementos entre los que se incluyen el trabajo decente, la reducción de la pobreza, la organización de reuniones tripartitas en los países para dar orientación sobre el diseño y la puesta en marcha de los DELP, y un proceso constante de trabajo en red, apoyo y orientación de una serie de interesados además de los mandantes de la OIT, tales como los donantes bilaterales, las ONG, los bancos de desarrollo multilateral, otras organizaciones de las Naciones Unidas, y reuniones de reflexión.

<sup>4</sup> Una definición del Banco Mundial establece que «La pobreza es hambre. La pobreza es falta de techo bajo el cual resguardarse. La pobreza es estar enfermo y no poder ser atendido por un médico. La pobreza es no poder ir a la escuela y no saber leer. La pobreza es no tener trabajo, tener miedo al futuro y vivir día a día. La pobreza es perder a un hijo debido a enfermedades relacionadas con el agua impura. La pobreza es impotencia, falta de representación y libertad». Cuando se estima la pobreza a nivel mundial, se tiene que usar la misma línea de pobreza de referencia, y expresarla en una unidad común para todos los países. Por lo tanto, a efectos de agregar y comparar datos a nivel global (como hacen el Banco Mundial y el sistema de las Naciones Unidas) es común usar criterios de referencia de 1 y 2 dólares por día en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) de 1993, según los cuales la PPA mide el poder adquisitivo relativo de las monedas de los distintos países. No obstante, se trata todavía de una primera aproximación de la definición de pobreza que no abarca adecuadamente su naturaleza multidimensional.

5. El DELP es considerado como un instrumento para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que fueron establecidos tras la adopción de la Declaración del Milenio por casi 150 Jefes de Estado o de gobierno y por 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, que se celebró en septiembre de 2002 en Nueva York<sup>5</sup>. El trabajo decente figura en casi todos los ODM y la OIT tiene un papel que desempeñar para contribuir a alcanzarlos, incluido el objetivo fundamental de reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. Despierta especial interés la Meta 16 de los ODM relativa al empleo de los jóvenes, contenida en el Objetivo 8, y el Indicador 11 relativo a la proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola, que aparece recogido en el Objetivo 3 sobre la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.
6. Muchos países no se encuentran en una posición que les permita completar un DELP exhaustivo y definitivo. Con el fin de evitar que estos países queden rezagados en el proceso de alivio de la deuda de conformidad con la Iniciativa PPME, así como con respecto a la financiación en condiciones concesionarias, se prevé que puedan elaborar un DELP provisional. El DELP provisional permite elaborar una idea general de cara al posterior desarrollo de un DELP definitivo (una guía para llevar a cabo diagnósticos sobre la pobreza, para identificar las áreas políticas que requieren una evaluación y reforma, prever procesos de participación, etc.). Con el DELP provisional en marcha, deberán enviarse informes de avance, junto con evaluaciones del comité mixto del Banco y del Fondo en apoyo de las decisiones sobre asistencia continua, que serán anuales una vez que se haya puesto en marcha un DELP definitivo.
7. Tanto el FMI como el Banco Mundial han ajustado sus respectivos programas de préstamos a los DELP por país. En el caso del FMI, se espera que el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) — que ha remplazado al antiguo servicio reforzado de ajuste estructural — y el marco de programas financieros se basen en el DELP. En el caso de las actividades del Banco Mundial en los países de bajos ingresos, la estrategia de ayuda a los países y todos los préstamos (incluidos los que se refieren directamente al crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza (CALP)) y subvenciones deben basarse en el DELP. El proceso que se lleva a cabo en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) está también ajustado a los DELP. De hecho, los DELP desempeñan un papel influyente que trasciende la reducción de la deuda y los créditos en condiciones concesionales. Se han convertido en instrumentos clave de política en las relaciones entre los países de bajos ingresos y una comunidad de donantes más amplia.

## La OIT y la lucha contra la pobreza

8. La mayoría de los miembros de la OCDE han respaldado plenamente el enfoque de los DELP y han decidido basar sus respectivos programas de ayuda a los países de bajos ingresos en los resultados del proceso de elaboración de los DELP. Muchos de ellos han decidido además financiar conjuntamente créditos para reducir la pobreza, subvenciones y asistencia técnica de acuerdo con el DELP. Las directrices sobre reducción de la pobreza del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD) consolidan los esfuerzos del Banco Mundial, del PNUD y de otros organismos para fomentar un planteamiento participativo más completo para los programas de desarrollo, en los cuales la OIT debe reafirmar el papel que desempeña el diálogo social. Dichas directrices hacen referencia al

<sup>5</sup> Véase el informe del Secretario General de las Naciones Unidas (A/57/270) presentado ante la Asamblea General en julio de 2002, sobre las medidas y progresos en la aplicación de la Declaración del Milenio.

trabajo decente, comparten fundamentos similares del enfoque de la OIT y reconocen que las políticas que abordan los problemas en y en torno al mercado de trabajo son fundamentales para el proceso del desarrollo. Sirven además de gran ayuda para los esfuerzos de la OIT por promover el Programa de Trabajo Decente como un instrumento para el desarrollo. Aunque no han sido redactadas como directrices orientadas a los organismos multilaterales como la OIT, podrían ser fácilmente utilizadas por la OIT para analizar la forma en que la Organización planifica y pone en práctica las actividades de cooperación para el desarrollo y cómo colaborar con otros organismos.

9. Este marco conceptual pone de relieve que el crecimiento económico es una condición esencial, si bien no suficiente, para reducir la pobreza. La reducción de la pobreza exige un crecimiento sustancialmente reorientado en favor de los pobres (lo que comúnmente se conoce como «crecimiento en favor de los pobres»). Requiere además cambios en las instituciones, en las leyes, en los reglamentos y en las prácticas que forman parte del proceso que crea y perpetúa la pobreza, así como intervenciones focalizadas que permitan a todas las categorías de pobres integrarse más plenamente en los procesos económicos con el fin de que puedan aprovechar las oportunidades para mejorar su bienestar económico y social. Por esta razón, el concepto de trabajo decente, que conjuga los objetivos económicos y sociales de la vida de las personas, es tan importante en la lucha para reducir la pobreza.
10. La OIT ha trabajado siempre para hacer frente al problema de la pobreza: «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos» (Declaración de Filadelfia, 1944). En este sentido, existen muchos programas y proyectos en los que se aborda, directa o indirectamente, el problema de la pobreza, como es el caso de Empleos para Africa; el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (EIPP); el Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (SEED); y el Programa de Finanzas Sociales. Además, muchas de las iniciativas de la OIT son transversales y tienen importantes componentes de reducción de la pobreza, como los trabajos en materia de género; el programa sobre seguridad socioeconómica; la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo; el programa relacionado con la protección social (STEP); el programa sobre el trabajo infantil (IPEC); y las actividades relativas al trabajo forzoso. Sin embargo, el desafío en cuanto al trabajo relativo a los DELP consiste en integrar estas actividades en torno al concepto de trabajo decente para garantizar que el conjunto formado por estos componentes sea más eficaz que la suma de sus partes, asegurándose de que se abordan definiciones de la pobreza comúnmente definidas y de que se vinculen con estrategias de lucha contra la pobreza más generales, tal y como se desarrollan en el DELP de cada país. En general, la OIT pide a todos los interesados en la elaboración de los DELP que se centren en el desarrollo de indicadores de progreso simples y fiables para lograr la participación, según proceda, de todas las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, en la supervisión y evaluación del progreso <sup>6</sup>.
11. En principio, la ventaja comparativa de la OIT a la hora de diseñar y aplicar los DELP radica en su enfoque integrado del trabajo decente, que abarca derechos, empleo, protección social y diálogo social. A pesar de que esté generalmente aceptado que el bienestar de cualquier persona no depende únicamente de los ingresos, es evidente que los ingresos derivados del trabajo personal constituyen el medio de supervivencia más importante para los pobres <sup>7</sup>. Por lo tanto, resulta bastante sorprendente que muy pocos de

<sup>6</sup> En este sentido el método utilizado por el IPEC proporciona un buen modelo.

<sup>7</sup> Al aplicar sus trabajos sobre el Programa Global de Empleo al objetivo de ampliar las oportunidades de trabajo decente como un instrumento esencial en la lucha contra la pobreza, la OIT anima a todos aquellos que trabajan en la elaboración de los DELP a considerar el empleo como un mecanismo fundamental para la inclusión e integración social.

los DELP hagan referencia explícita a los mercados de trabajo y las cuestiones relativas al empleo, y no incluyan, en la gran mayoría de los casos, un análisis sobre los mismos (otro tanto podría decirse con respecto a las políticas de seguridad social y de protección social). Esto podría deberse a que en algunas regiones se asocia el empleo con el empleo asalariado en la economía formal, lo cual podría no ser tan pertinente en el caso de muchas de las personas más pobres del mundo (en la mayoría de los países con DELP menos del 20 por ciento de la fuerza de trabajo tiene un empleo asalariado), y a la idea de que es mejor dejar que los mercados de trabajo se rijan por las variaciones del mercado. Las conclusiones relativas al trabajo decente, la economía informal, adoptadas en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 sirven de gran ayuda para superar estos malentendidos. En algunos casos es también evidente que este relativo descuido de la política de empleo refleja probablemente la relativa ausencia de los ministerios de trabajo y de otros interlocutores sociales en los procesos de consulta de muchos DELP provisionales y definitivos.

12. Asimismo, dado que el proceso de elaboración de los DELP en cualquier país está dirigido generalmente por el Banco Mundial y por el Ministerio de Finanzas y/o el Ministerio de Planificación, no siempre ha sido fácil para la OIT, y sus mandantes, participar en el proceso, sobre todo en aquellos países en los que la OIT no tiene su propia representación oficial. Es muy difícil establecer relaciones con estos órganos, o con otros organismos y donantes, sobre la base de visitas intermitentes. Es necesario reconocer, que en el marco de las consideraciones sobre el desarrollo, algunos protagonistas se muestran recelosos respecto a la función del movimiento sindical, y afirman que debe ser el mercado el que regule la demanda de trabajadores, y que sólo se puede asegurar la protección social respecto de los empleados en el sector formal. Para quienes sostienen esta opinión, las normas del trabajo no son pertinentes para las estrategias de lucha contra la pobreza. Para superar estos conceptos erróneos será necesaria una investigación y una promoción del papel central de las estrategias de trabajo decente para la reducción de la pobreza.
13. No obstante en muchos países, y sobre todo en los cinco países a los que se ha prestado especial atención, la OIT ha conseguido llamar la atención sobre una política activa del mercado de trabajo como instrumento de lucha contra la pobreza. Ello suele implicar la necesidad de determinar: los posibles sectores motores de la economía de acuerdo con una ventaja comparativa dinámica; la estrategia fiscal y una serie de políticas en materia de tipos de interés, tipos de cambio, aranceles aduaneros, tasas salariales, etc., que mejor respaldarían estos sectores y la demanda de mano de obra en otros sectores; las reformas esenciales de las instituciones y las normas que se requieren para impulsar la demanda de mano de obra; políticas para mejorar la calidad y adaptabilidad de los trabajadores para propiciar la productividad y, por lo tanto, mejorar la demanda de mano de obra; y las políticas y programas especiales necesarios para la protección social y para la integración de los pobres, sobre todo de los grupos vulnerables como los pueblos indígenas, en el proceso de crecimiento.

## **La reducción de la pobreza y los interlocutores sociales**

14. Los interlocutores sociales de la OIT son partes interesadas fundamentales en la elaboración de los DELP y deberían desempeñar un papel central en su diseño y puesta en marcha. El papel que desempeñan actualmente los interlocutores sociales y las cuestiones en que éstos se centran, son diferentes en función de cada país, si bien hay algunos temas comunes y uno de ellos es sin duda la idea de la participación en un proceso de legitimación de los DELP. Se ha sostenido en varias ocasiones que sin la voz de los interlocutores sociales es difícil, tanto para los gobiernos como para las instituciones de Bretton Woods, afirmar que los DELP representan el producto de un amplio diálogo basado en la participación nacional.

15. En principio, los ministerios de trabajo se beneficiarán de la participación de la OIT en la elaboración de los DELP, sobre todo porque ello les permitirá estar más cerca de los centros de elaboración de políticas. El ministerio de trabajo de un país de bajos ingresos típico tiene una amplia gama de facultades y obligaciones técnicas, que sin embargo no suelen incluir competencias en materia de determinación de la política de empleo y pocas veces competencias en materia de determinación de la política de reducción de la pobreza. Además, dado que los procesos de elaboración de los DELP tienden a ser procesos gubernamentales orientados en gran medida en función del presupuesto, suele ser difícil para los ministerios de trabajo tener la misma influencia en los debates sobre los DELP que otros ministerios como el de salud o el de educación. El objetivo es garantizar al Ministerio de Trabajo un lugar en la elaboración de los DELP, aumentar su peso e influencia al respecto e incrementar su capacidad para analizar las interacciones del empleo y la pobreza y contribuir al desarrollo de políticas adecuadas.
16. En muchos países, el sector privado es el principal motor del crecimiento y ello se reconoce claramente en la mayoría de los DELP. Normalmente, el sector privado está presente en los debates sobre los DELP, si bien con frecuencia a través de grandes empresas u órganos interesados en el papel comercial de las empresas, y no por medio de las organizaciones de empleadores. Existen una serie de temas comunes planteados por los representantes de las empresas que se centran, por regla general, en lo que podríamos definir como el marco propicio para la empresa privada. Entre ellos se incluyen los siguientes:
- la importancia de un entorno macroeconómico estable;
  - garantizar la estabilidad política, la buena gobernanza y el imperio del derecho; políticas que promuevan mercados abiertos y transparentes, con inclusión de derechos de propiedad sólidos y de una política fiscal transparente, y
  - el desarrollo de una infraestructura física y social apropiada.

Los DELP son un vehículo importante para hacer avanzar este programa, el cual invariablemente, ha recibido un fuerte respaldo de las instituciones de Bretton Woods y de los donantes.

17. Por lo general, los sindicatos han tenido problemas para influir en los debates sobre los DELP, y en algunos países se les ha excluido de los procesos participativos. Algunas veces esta situación es reflejo de «cuestiones políticas» que logran marginalizar o excluir a los sindicatos, y en otros casos puede deberse a la capacidad limitada de algunos sindicatos para participar en el diálogo nacional sobre la pobreza. En otras ocasiones puede ocurrir que los principales arquitectos o coordinadores de los DELP de un país consideren que los sindicatos, debido a la concentración que tienen de afiliados en el sector público y en grandes empresas privadas en los núcleos urbanos, no atribuyen la suficiente importancia a las estrategias de lucha contra la pobreza que se centran en las áreas rurales pobres y en la economía informal. Probablemente éste sea un punto de vista común, pero es también una perspectiva estrecha y equivocada que la OIT ha procurado descartar en el marco de su participación en la elaboración de los DELP. Por ejemplo, la OIT ha hecho hincapié en la relación dinámica entre los sectores rurales y urbanos (muchos trabajadores urbanos proceden de áreas rurales y las remesas de los trabajadores urbanos constituyen una importante fuente de recursos para muchas zonas rurales); en la importancia de los sindicatos para mejorar las condiciones de los trabajadores del sector público, lo cual es probable que tenga un efecto importante en la calidad de la prestación del servicio público (incluida la educación primaria y los servicios básicos de salud), sobre todo porque afecta a los pobres; y en el papel de los sindicatos como vehículo para la educación pública y las actividades de sensibilización, como la política en materia de VIH/SIDA. En Africa, la

prevención del VIH/SIDA es vital para alcanzar los ODM, y la movilización de los interlocutores sociales y de otras partes interesadas del mundo del trabajo constituye una estrategia fundamental para mitigar los efectos sociales y económicos de la pandemia, sobre todo entre los pobres, que son quienes soportan la mayor carga. También se ha afirmado que los sindicatos tienen un papel particularmente útil que desempeñar debido a su experiencia en las tareas organizativas y por representar a una parte importante de la sociedad civil. Ellos son con frecuencia los principales exponentes del principio de solidaridad, y un buen ejemplo de participación y de organización democrática. Cabría destacar sin embargo que unas pocas organizaciones de trabajadores han preferido no participar en lo que consideran una continuación con distinto nombre de políticas anteriores, a las que se han opuesto, y algunas organizaciones de empleadores y de trabajadores han decidido concentrar sus limitados recursos en otros aspectos de la política pública.

18. Para concluir, es importante reconocer que en algunos países en los que se han elaborado DELP, la existencia de importantes restricciones de la libertad de los trabajadores y empleadores para sindicarse y crear o afiliarse a organizaciones de su propia elección impide el desarrollo de un diálogo social en materia de reducción de la pobreza. Los trabajadores rurales sin tierra, los pequeños granjeros, los pequeños comerciantes y productores quedan excluidos con frecuencia del ámbito de aplicación de las leyes que prevén la creación de organizaciones de trabajadores y de empleadores o que protegen a dichas organizaciones y a sus miembros frente a la intimidación y los actos de violencia. La reforma en estas áreas es esencial para que los pobres puedan organizarse y articular sus intereses en la sociedad y en los procesos de los DELP.

## Experiencia general en relación con los DELP

19. Se ha llevado a cabo un gran número de estudios y exámenes del proceso de los DELP. Es importante destacar que dicho proceso se encuentra todavía en ciernes, que todas las partes interesadas están aprendiendo sobre la marcha y que el principal desafío será la puesta en práctica. Se reconoce en general que el enfoque de los DELP representa un gran desafío, tanto para los países como para sus asociados para el desarrollo, debido a las dificultades de sus objetivos y a las tensiones entre ellos<sup>8</sup>. Entre las cuestiones que se plantean con mayor frecuencia se encuentran las siguientes: mejorar el proceso de participación; lograr un equilibrio adecuado entre la rapidez y la calidad del proceso de redacción; mejorar los diagnósticos sobre la pobreza, los objetivos y los indicadores, así como la supervisión y la evaluación; definir las prioridades de las medidas públicas en relación con los DELP; mejorar los sistemas de gasto público; lograr una mejor integración de los DELP con otros procesos de toma de decisiones de los gobiernos; mejorar la uniformidad en la ayuda de los donantes a los DELP; y garantizar la puesta en práctica y la actualización de los DELP<sup>9</sup>. En una declaración ante el Comité de Desarrollo del Banco Mundial/FMI en abril de 2002, el Director General de la OIT coincidió, por lo general, con estas conclusiones si bien reiteró que el crecimiento en favor de los pobres ha de consistir necesariamente en la promoción del empleo y de las oportunidades para subsistir, y ello ha de quedar explícitamente definido en los DELP.

<sup>8</sup> Para un serio examen de los DELP véase: «Masters of their Own Development: PRSPs and the Prospects for the Poor» (2002), publicado por World Vision.

<sup>9</sup> «Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs» (2002), preparado por el personal del FMI y del Banco Mundial.

20. Existen también muy pocos datos disponibles sobre los efectos que están teniendo los DELP en los resultados con respecto a la pobreza. Es importante ser realista sobre los progresos que pueden esperarse, y es igualmente necesario lograr el justo equilibrio entre la presión que se ejerce para lograr con más rapidez los objetivos de los DELP y asegurarse de que el planteamiento sea realista teniendo en cuenta las limitaciones de los países y la necesidad de que el proceso sea participativo e impulsado por el país de que se trate. Para aplicar el enfoque de los DELP se requiere flexibilidad, y tanto el personal del Banco como el del Fondo parecen aceptar que ello implica que el proceso y el contenido de las estrategias para la reducción de la pobreza pueden variar según las circunstancias nacionales de cada país. No obstante, en algunos casos el proceso de los DELP parece estar demasiado impulsado por el Banco Mundial, hasta el punto de que hay quienes afirman que el proceso tiene tanto que ver con la consecución de sus objetivos políticos e institucionales como con el desarrollo de un nuevo instrumento para las estrategias de lucha contra la pobreza.
21. Desde la perspectiva de la OIT, la experiencia de los procesos de elaboración de los DELP ha variado significativamente de un país a otro dependiendo de una serie de factores, tanto internos como externos a la Organización, aunque en líneas generales existen tres grandes preocupaciones de suma importancia que afloran de manera periódica y a las cuales se ha hecho referencia anteriormente. En primer lugar, en los DELP se ha prestado una atención insuficiente a la equidad en comparación con la atención que se dedica al crecimiento. Ello ha tenido como consecuencia una inadecuada cobertura de las repercusiones de las políticas con respecto a la redistribución de activos y en relación con los derechos de intercambio, por ejemplo, la reforma de los derechos sobre la tierra, el desarrollo de una política fiscal justa, eficiente y eficaz, y la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En segundo lugar, los sindicatos, las organizaciones de empleadores y los ministerios de trabajo han tenido muchas veces dificultades para participar en el proceso de elaboración de los DELP. En tercer lugar, pocos DELP contienen un análisis del mercado de trabajo, de las cuestiones relativas al empleo y la protección social, de los principios y derechos en el trabajo y de otros aspectos del trabajo decente, por lo que este último está con demasiada frecuencia ausente en las políticas de reducción de la pobreza. Por ejemplo, al Banco Mundial se le recuerda con frecuencia su propio instrumento sobre las normas fundamentales del trabajo, que describe cómo una evaluación del cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo contribuye a precisar los consejos en materia de estrategias de lucha contra la pobreza que el Banco proporciona a sus prestatarios.

## **Experiencia de la OIT en los cinco países en que se ha centrado la atención**

22. La OIT sigue comprometiéndose con las instituciones de Bretton Woods y con otras organizaciones de desarrollo en lo relativo a la política de los DELP. Por ejemplo, en julio de 2001 y posteriormente en julio de 2002, se celebraron en Ginebra reuniones de análisis con el Director del Banco Mundial, responsable del programa de los DELP, y se elaboró un documento de la OIT sobre el trabajo decente y la reducción de la pobreza, que fue presentado para el examen general del FMI/Banco Mundial sobre los DELP llevado a cabo en Washington en enero de 2002. A nivel interno, en julio de 2002 la OIT organizó en Turín un seminario sobre la pobreza, que fue importante para el intercambio de experiencias y para sensibilizar al personal sobre la importancia de la lucha contra la pobreza en la labor de la OIT y su papel en la elaboración de los DELP. Se han mantenido contactos regulares entre las oficinas en el terreno y la sede, y el personal de la OIT que trabaja en los países que participan en la elaboración de los DELP se reunió en Ginebra en julio de 2001 y posteriormente en junio de 2002.

23. Al impulsar la contribución de la OIT a los DELP nacionales se ha hecho hincapié en un enfoque integrado para apoyar las iniciativas nacionales destinadas a reducir los déficit de trabajo decente. Ello se inspira en las numerosas iniciativas de la OIT que ya están en curso en la mayoría de los países y pretende demostrar cómo un paquete integrado de medidas políticas relativas al trabajo decente ha de tener probablemente un efecto más importante y sostenible sobre la pobreza del que tendrían un grupo de iniciativas adoptadas de manera independiente. No obstante, es evidente que muchos de los factores que requieren ser abordados residen en la economía global y están relacionados con el comercio y los flujos de capital. Por ello, la promoción del trabajo decente implica también un cambio en el funcionamiento de la economía global con el fin de que sus beneficios lleguen a más personas. Por tanto, el trabajo decente no es sólo un objetivo de desarrollo a nivel nacional sino también un principio orientador de la economía global. Los cinco países objeto de atención especial son un ejemplo de las medidas prácticas adoptadas por la OIT para integrar el trabajo decente en las estrategias de lucha contra la pobreza y para capacitar a los interlocutores sociales a fin de que puedan influir en el diseño y elaboración de los DELP <sup>10</sup>.
24. El proceso de elaboración del DELP en **Nepal** ha sido largo y, en gran parte, más bien deshilvanado debido a un contexto fiscal deteriorado y a una precaria situación de seguridad interna durante los dos últimos años desde que se elaboró el DELP provisional. El proceso de elaboración del DELP en Nepal ha sido conducido en gran parte por el Gobierno el cual ha vinculado directamente la redacción del DELP al desarrollo del Décimo Plan Quinquenal de Nepal (2002-2006) y al programa a medio plazo para el gasto público. Al contrario de lo que ha ocurrido en muchos otros países, en el caso de Nepal el Banco Mundial ha intervenido relativamente poco en la elaboración del DELP. La Oficina de la OIT en Katmandú ha prestado activamente asistencia al Gobierno desde que así lo solicitara la Comisión Nacional de Planificación para finales de 2000. La labor de la OIT en la elaboración del DELP en Nepal ha reforzado el trabajo de algunos interlocutores sociales dinámicos y activos y ha ayudado al Gobierno que ha solicitado el asesoramiento de la OIT y que ha estado abierto en general a la colaboración de amplias consultas y el diálogo con sus asociados para el desarrollo. La experiencia de la OIT en Nepal ilustra claramente el valor añadido del desarrollo de un marco integrado que abarca diversos elementos del trabajo decente para reducir la pobreza (véase el recuadro 1).
25. En respuesta a una petición del Gobierno, la OIT encargó la elaboración de ocho estudios nacionales centrados en diferentes aspectos del Programa de Trabajo Decente en Nepal, iniciativa que fue respaldada por una misión de apoyo técnico en la que participaron funcionarios del terreno y la sede a finales de 2001. Posteriormente se celebraron una serie de mesas redondas tripartitas durante 2001-2002 que contribuyeron a la elaboración de un marco lógico matriz y de un informe sobre el trabajo decente para reducir la pobreza (una contribución de la OIT al DELP en Nepal). Este documento fue posteriormente discutido y afinado tras una serie de reuniones tripartitas nacionales y regionales en abril de 2002 y mediante consultas con otros asociados para el desarrollo (se recibieron interesantes observaciones del Banco Asiático de Desarrollo y del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido). Finalmente, se presentó ante la Comisión Nacional de Planificación, en mayo de 2002, junto con un grupo de diez recomendaciones (véase el recuadro 1). Desde entonces la OIT sigue participando en el diálogo sobre el DELP y sigue intentando dar orientación de cara a la redacción final (centrada en el conjunto de las diez recomendaciones y análisis de apoyo) del DELP/Décimo Plan Quinquenal, el cual deberá quedar completado antes de finales de 2002. Al mismo tiempo, la OIT ha intentado

<sup>10</sup> El propósito aquí es ilustrar el enfoque general adoptado en cada país haciendo hincapié en la experiencia de la OIT en dos países, Nepal y Malí. Con ello se pretende describir la metodología básica y destacar las cuestiones clave más que intentar abarcar en detalle todas y cada una de las actividades llevadas a cabo en cada país.

desarrollar proyectos, casi siempre en colaboración con los donantes, para ayudar al Gobierno a poner en práctica sus compromisos incluidos en el DELP, con inclusión de uno en materia de migración internacional y otro sobre metodologías para supervisar y evaluar el impacto del DELP en relación con los indicadores de trabajo decente.

**Recuadro 1**  
**Recomendaciones de la OIT a la Comisión Nacional de Planificación**  
**de Nepal sobre políticas relativas al DELP**

1. Hacer del análisis sobre los efectos en el empleo un criterio explícito de la elaboración de políticas macroeconómicas, y de los objetivos de crecimiento intensivos en empleo un criterio explícito de los programas de gasto público.
2. Vincular las inversiones esenciales en infraestructura al desarrollo del sector privado con especial atención a los productos y servicios respecto de los cuales Nepal posee una ventaja comparativa clara o tiene la oportunidad de desarrollarla.
3. Ofrecer formación en materia de emigración de los trabajadores de Nepal, sistematizar y racionalizar las ayudas públicas para los migrantes que salen del país y para los que retornan, expandir la utilización productiva de las remesas y hacer que ésta sea transparente.
4. Iniciar la reforma del sistema de formación profesional de Nepal vinculándolo más estrechamente a los objetivos de la política de empleo y a la demanda de mano de obra, y extenderlo a los trabajadores de la economía informal.
5. Reforzar la aplicación de las medidas ya convenidas, con inclusión de la aplicación de la legislación pertinente, la distribución de tierras a las antiguas familias kamaiya (trabajadores en condiciones de servidumbre), leyes sobre salarios mínimos y trabajo infantil, y la extensión de servicios específicos de inspección del trabajo a los sectores informal no organizados.
6. La discriminación generalizada por razón de género requiere medidas de política concretas para la «integración» de las mujeres mediante estrategias y actividades derivadas de las recomendaciones políticas. Es aconsejable sin embargo que todas las estrategias de alivio de la pobreza contenidas en la matriz de política del DELP se acompañen de propuestas específicas para el análisis del impacto y la acción positiva.
7. Presentar al Parlamento un proyecto de ley de seguridad social actualizada, tras plenas consultas con los interlocutores sociales y una valoración técnica y un diseño a gran escala, y fortalecer el apoyo a los miembros más vulnerables de la sociedad mediante un aumento de la asignación para el actual sistema nacional de asistencia social.
8. Desarrollar una estrategia nacional para extender la protección social a los pobres y a los excluidos. Podría darse prioridad a identificar formas de proporcionar acceso a mejores sistemas de atención de salud, con inclusión de la atención de salud con respecto al VIH/SIDA, el seguro de vida, la protección de la maternidad, el seguro de ganado, etc.
9. Fomentar la organización de los trabajadores y de los empleadores en los sectores económicos, las industrias y las formas de trabajo que actualmente están desorganizados.
10. Examinar y elaborar recomendaciones para un conjunto integrado de reformas de la legislación laboral, las instituciones para el diálogo social, la administración de trabajo, y posiblemente otras esferas de política conexas, tales como la política de salarios, la seguridad social, la formación y los modelos de empleo. Facilitar el desarrollo de un consenso sobre un paquete de reformas mutuamente beneficiosas y supervisar la aplicación de esta estrategia de reforma.

- 26.** El proceso de elaboración del DELP que tuvo lugar en **Malí**, ha sido bien llevado por las autoridades del país, las que adoptaron un proceso participativo bastante amplio. Tanto el DELP provisional como el definitivo abarcan adecuadamente las cuestiones de trabajo decente respaldadas por un Plan de Acción Nacional para el Empleo. El empleo se ha reconocido como un tema transversal. El respeto del papel consultivo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores queda demostrado por su participación en el comité directivo que examina los proyectos de DELP. En efecto, Malí le llevaba ventaja a muchos otros países. El Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ya había iniciado esfuerzos para mejorar la coordinación de la ayuda y evitar iniciativas impulsadas por los donantes no integradas

entre sí. En 1998, se formuló una estrategia nacional de lucha contra la pobreza que atribuyó un papel fundamental a la generación de empleo. También se aprobó un programa nacional de acción para fomentar el empleo y reducir la pobreza en el que se preveía que un comité de dirección interministerial y un comité técnico tripartito se reunirían semestralmente. Este programa surgió de un estudio anterior sobre el empleo patrocinado por la OIT y 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 desarrollo, que tiene por objeto la creación de empleo y la mejora de las condiciones de trabajo en el sector público y el sector privado. En virtud del pacto, las organizaciones de empleadores y de trabajadores se comprometen a negociar nuevos convenios colectivos para ayudar a los trabajadores sin protección social. El pacto de solidaridad ocupa un lugar destacado en el DELP. Los trabajadores y los empleadores proporcionan además los miembros principales para el Consejo Económico Social y Cultural de Malí que depende del Parlamento. Así, al preparar el DELP, Malí se ha beneficiado de una gran cantidad de investigaciones previas y de actividades de promoción en lo referente a la función del empleo en la reducción de la pobreza, así como de la voluntad política manifiesta por el Gobierno de dar participación de manera efectiva a las organizaciones de empleadores y de trabajadores como líderes de la sociedad civil.

27. Desde un comienzo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores participaron en la preparación del DELP, por separado y también como miembros de la sociedad civil. La función técnica de la OIT que consistió en prestar asistencia para la elaboración del DELP ha sido ampliamente reconocida. Fueron frecuentes las intervenciones del equipo multidisciplinario (EMD) con sede en Dakar y resultaron eficaces a la hora de reconocer y atender la necesidad de asistencia para redactar el DELP. Por tanto el Gobierno estaba en condiciones de incluir los componentes del trabajo decente en la sección del DELP sobre empleo. Una reunión celebrada en Dakar entre el Ministro de Empleo, el coordinador del DELP (funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas) y representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, fue considerada particularmente útil, pues esbozó el marco detallado que habría de adoptar el documento final del DELP. Como resultado del Programa Empleos para Africa, ya había sido creada una red eficaz, lo que significaba que los miembros del Programa estaban preparados para participar activamente en los grupos de trabajo del DELP y presidir algunos de ellos. Un grupo de trabajo sobre empleo y formación fue creado por recomendación explícita de la OIT y de los interlocutores sociales. En términos generales, la experiencia de la OIT en Malí ha demostrado la importancia de un marco de políticas integrado y coordinado basado en estructuras preexistentes y en programas de la OIT en curso de ejecución, lo cual, a su vez, ha dado lugar a importantes «efectos de demostración» para la labor de la OIT en materia de políticas en otras partes. Al igual que en otros países, es necesario seguir trabajando a fin de evaluar el impacto total de esas políticas de empleo en la reducción de la pobreza.
28. Sin embargo, la elaboración del DELP de Malí ha sido larga (un primer DELP provisional fue finalizado por las autoridades del país en agosto de 2001) y aún no ha sido presentado a los respectivos directorios del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Los motivos por los cuales esto es así no son muy claros. Con todo, en términos generales, la experiencia realizada en Malí ha demostrado el valor y la importancia de la responsabilidad nacional y de la participación amplia en la elaboración de los DELP. Sin ello, un DELP puede terminar siendo un documento orientado por el Banco Mundial, es decir, no muy diferente del tipo de programa de ajuste estructural anterior a los DELP. En Malí, así como en otros lugares, este desafío ha dado lugar a nuevas modalidades de trabajo y ofrecido oportunidades a todas las partes interesadas, incluida la OIT y los interlocutores sociales, para destacar la importancia de los enfoques integrados en materia de reducción de la pobreza. Al igual que en otros países, al participar en el proceso de elaboración del DELP en Malí, la OIT ha iniciado un proceso a largo plazo que, por un lado, consiste en desarrollar una cierta credibilidad y una presencia efectiva ante las

distintas partes interesadas, tales como el Banco Mundial, los ministerios competentes, los donantes bilaterales, el Banco Africano de Desarrollo y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y, por otro lado, consiste en promover la habilitación de los interlocutores sociales. Evidentemente, es necesario que exista confianza y apoyo mutuo durante el proceso, a fin de que la OIT, los interlocutores sociales y sobre todo la población en condiciones de pobreza de Malí se beneficien plenamente de este proceso.

29. El Gobierno de **Camboya** elaboró rápidamente un DELP provisional (octubre de 2000), pero desde entonces, como Nepal, lucha por convertirlo en un DELP definitivo que será presentado al Banco Mundial y el FMI. Al igual que en Nepal, se prevé la elaboración de un documento definitivo para fines de 2002. El Gobierno se propone también relacionar el DELP con el proceso de planificación nacional (el Plan de Desarrollo Socioeconómico II). En Camboya hay una gran variedad de planes y estrategias (impulsados por donantes) que plantean un reto importante para la capacidad del Gobierno. Algunos comentaristas también han emitido dudas acerca del grado de responsabilidad del Gobierno y la sociedad civil, pues afirman que el proceso del DELP en Camboya depende demasiado del Banco Mundial, si bien en las últimas etapas de consulta y elaboración del programa, el Gobierno parece haber tenido un manejo más firme de la situación.
30. La OIT no tiene una oficina o funcionarios en Camboya que se dediquen al DELP, lo que ha planteado algunos problemas para su plena participación en el proceso. Además, los interlocutores sociales han sido, al menos en un comienzo, un tanto marginados de los diálogos relativos al DELP. No obstante, se han realizado grandes progresos en el ámbito de la habilitación de los interlocutores sociales y en cuanto a la influencia en el Consejo para el Desarrollo Social, que tiene a su cargo la coordinación de la elaboración del DELP definitivo. Esto se ha logrado mediante una serie de seminarios de desarrollo de la capacidad y de sensibilización en los que participaron organizaciones de trabajadores y de empleadores y por medio de discusiones con funcionarios del Gobierno y representantes de los donantes encargados de facilitar el proceso del DELP. En parte como consecuencia de ello, los representantes de los trabajadores participaron por primera vez, en agosto de 2002, en las consultas nacionales sobre el DELP (las organizaciones de empleadores ya tenían una larga participación). Además, tras una serie de discusiones llevadas a cabo en el país con diversas partes interesadas y en seminarios bipartitos y tripartitos, la OIT presentó al Gobierno un informe detallado — «Generating Decent work for Poverty Reduction in Cambodia: the Voice of Workers, Employers and the Government» — (Generar trabajo decente para reducir la pobreza en Camboya: la voz de los trabajadores, los empleadores y el Gobierno), que fue utilizado para elaborar el DELP. Con el propósito de reforzar este enfoque, se contrató a un consultor para trabajar directamente con los responsables de la elaboración del DELP, durante el proceso de redacción final en el segundo semestre del 2002. A continuación, se realizó un seguimiento con el apoyo del EMD de la Oficina Regional de Bangkok y mediante la redacción de breves notas informativas sobre políticas para que los respectivos ministerios pudieran integrar con mayor facilidad las recomendaciones sobre políticas de la OIT en las respectivas matrices de políticas del DELP.
31. Para la OIT, el desafío en Camboya era importante. El DELP provisional no contenía prácticamente ninguna referencia al trabajo decente o a las cuestiones que trata la OIT. Además, el DELP era un concepto nuevo para la mayoría de los interlocutores sociales quienes no sabían cuál era la mejor manera de participar en el proceso. Desde el comienzo, era evidente que la habilitación de los interlocutores sociales a fin de que tuvieran voz e influyeran en el proceso del DELP en Camboya dependía estrechamente de un mayor desarrollo de la capacidad institucional en general. Tal vez esto era particularmente importante para los sindicatos, muchos de los cuales eran organizaciones nuevas (o nuevas encarnaciones de antiguas organizaciones). Era también el caso de CAMFEBA, la federación de empleadores, que tiene apenas dos años de existencia y recursos humanos y

financieros muy limitados. La necesidad de desarrollar la capacidad institucional general de los interlocutores sociales es una lección clave que surge de la labor de la OIT relativa al DELP realizada en Camboya. Entre las contribuciones técnicas hechas por la OIT a la elaboración del DELP, cabe mencionar el análisis de la importante relación que existe entre la economía rural y la economía urbana y el papel de las inversiones con alto coeficiente de empleo que utilizan una tecnología apropiada basada en el empleo de mano de obra.

32. Contrariamente a Nepal y Camboya e incluso Malí, **Honduras** pasó relativamente rápido y con éxito de la elaboración de un DELP provisional (a principios de 2000) a la elaboración de un DELP definitivo (a fines de 2001), que ha sido presentado a los respectivos directorios del Banco Mundial y el FMI y constituye la base de las decisiones en materia de asistencia. Según el Comité Mixto de Evaluación, el Banco Mundial y el FMI se muestran razonablemente satisfechos tanto con el contenido como con el proceso participativo del DELP. Desafortunadamente, en algunos casos, la OIT no ha recibido el apoyo que hubiera deseado del Banco Mundial y del FMI y ha tenido dificultades en obtener su participación en el proceso de diálogo social. Sin embargo, a pesar de que ni la OIT ni los interlocutores sociales han participado o han sido consultados sistemáticamente en el marco del proceso participativo, el DELP trata las cuestiones relativas al mercado de trabajo y al empleo bastante correctamente y abarca la protección social con cierto detalle. Habida cuenta de la etapa de desarrollo del DELP en Honduras, la OIT no ha podido influir en su diseño, como en Nepal y Camboya, pero ha logrado influir en su ejecución y, en particular, fomentar la habilitación de los interlocutores sociales a fin de que participen en el proceso de aplicación y seguimiento. Con este propósito, se han organizado varias reuniones tripartitas sobre el tema del trabajo y la pobreza. Se presentó un informe al Gobierno en el que se detallaba la formulación de una política adecuada sobre el nexo entre el crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza; el impacto de las políticas macroeconómicas sobre el modelo y el ritmo del crecimiento económico y la creación de empleos; y el impacto de los programas sociales existentes y su incidencia sobre los grupos excluidos y vulnerables.
33. La **República Unida de Tanzania** fue uno de los primeros países que preparó un DELP definitivo. El Banco Mundial señala en un informe que esta labor se ha caracterizado por una fuerte responsabilidad nacional y una amplia participación de la sociedad civil. El DELP proporciona bases sólidas para luchar contra la pobreza y representa un progreso fundamental en relación con los anteriores esfuerzos de mitigación de la pobreza. Los componentes del DELP siguen desarrollándose y el proceso del DELP sigue en curso (Informe del Comité Mixto de Evaluación del Banco Mundial y del FMI, noviembre de 2000). En este contexto, la OIT ha facilitado la incorporación del empleo y la formación profesional como parte integrante del informe de avance del DELP, así como el reconocimiento de las cuestiones relativas al trabajo infantil. Asimismo, se ha centrado en estimular a los interlocutores sociales con el propósito de constituir un foro formal tripartito que tomaría iniciativas propias para consultar a las ONG, los donantes y las demás partes interesadas en el proceso de los DELP. Una serie de reuniones tripartitas organizadas por la OIT, culminaron con la elaboración de un documento de trabajo titulado «Towards a Decent Work Strategy for Poverty Reduction in Tanzania» (Hacia una estrategia de trabajo decente para reducir la pobreza en Tanzania) en el marco del Programa InFocus sobre Fortalecimiento del Diálogo Social. Dicho documento ha sido presentado al Gobierno para contribuir a la aplicación del DELP. Los interlocutores sociales determinaron que la labor en materia de educación (en particular, la iniciativa denominada Educación para Todos) y la agricultura, eran campos prioritarios y, por consiguiente, el enfoque de la OIT se ha basado en el tratamiento de cuestiones relacionadas con estos sectores que son, evidentemente, de fundamental importancia para la reducción de la pobreza en Tanzania.

## Resumen de las principales enseñanzas extraídas y de los retos futuros

34. La preparación de los DELP es un proceso de aprendizaje para todas las partes interesadas: los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las instituciones de Bretton Woods y los bancos de desarrollo, la OIT, los organismos especializados de las Naciones Unidas y los donantes bilaterales. En el contexto de un proceso tan complejo y ambicioso, cada grupo interesado tiene que concentrarse en sus respectivas áreas de competencia y sus ventajas comparativas específicas. Para la OIT, se trata de las relaciones laborales y el diálogo social, el análisis y la política del mercado de trabajo, el desarrollo de infraestructura con alto coeficiente de mano de obra, el desarrollo de la empresa, la financiación social, los principios y derechos en el trabajo, la protección social, la capacitación técnica y profesional y las cuestiones de género. Todos esos campos son pertinentes para la elaboración de una estrategia de lucha contra la pobreza y son, por lo general, reconocidos como tales por los gobiernos y las organizaciones de desarrollo, pero la experiencia adquirida hasta ahora indica que este reconocimiento no es automático y universal. Por consiguiente, la OIT necesita defender sistemáticamente y enérgicamente este mensaje en el diálogo que se mantiene sobre los DELP y en otros foros que tratan del desarrollo.
35. Por lo general, la experiencia de la OIT ha sido relativamente positiva, si bien no en el mundo entero, puesto que los gobiernos generalmente han recibido favorablemente la oferta de asistencia técnica en sus áreas de competencia, así como también su labor de promoción de la consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La OIT es diferente de las demás organizaciones especializadas de las Naciones Unidas, pues combina el suministro de asistencia técnica en importantes ámbitos — derechos, empleo y protección social — con el apoyo que ofrece al proceso participativo mediante consultas tripartitas. La OIT, el Banco Mundial, el FMI y muchos países beneficiarios y donantes están convencidos de que la consulta con la sociedad civil y la participación en las estrategias de reducción de la pobreza, en lugar de ser una pérdida de tiempo costosa, como muchas personas lo temen, es un medio importante que permite mejorar el análisis de la incidencia de la pobreza y la eficacia de las estrategias de reducción de la pobreza. La experiencia de la OIT en varios países demuestra que este aspecto de los DELP goza actualmente de un aprecio general y pasa a formar parte de los sistemas políticos.
36. La OIT ha estimulado a los gobiernos a invitar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a participar plenamente en todas las fases del proceso del DELP. Sin embargo, en algunos casos los interlocutores sociales han expresado preocupación y frustración, pues sus opiniones y su aporte potencial eran subestimados. Al respecto cabe citar las explicaciones que figuran a continuación:
- Muchos países de bajos ingresos están sometidos a una enorme presión para elaborar los DELP a fin de cumplir con las condiciones para obtener préstamos, el alivio de la carga de la deuda o la financiación de subvenciones del Banco y del FMI, y casi por definición tienen una capacidad limitada para responder a la demanda de la comunidad de donantes. En los últimos años, los donantes han puesto un gran énfasis en la educación básica y en el sector de la salud, así como en una amplia reforma del sector público y en la mejora de la gestión macroeconómica. Para algunos países esto puede implicar que en sus DELP tiendan a centrarse en estos ámbitos y prioridades en una forma tal que les resulta difícil abarcar convenientemente otros objetivos

importantes tales como el trabajo decente <sup>11</sup>. Se trata de una cuestión particularmente pertinente dado que se supone que las actividades y las metas del DELP deben ser adecuadamente financiadas por fuentes de financiación claramente indicadas.

- El Ministerio de Trabajo es el conducto usual para la transmisión de las opiniones de los interlocutores sociales que contribuyen a la elaboración de la política del Gobierno; sin embargo, en muchos países desempeña un papel relativamente menor, pues el proceso de elaboración de la política gubernamental sigue estando orientado en gran medida por consideraciones presupuestarias.
- El énfasis puesto en la participación de las organizaciones de la sociedad civil puede provocar dificultades, dado que pocas organizaciones de empleadores y de trabajadores se identifican con este término genérico relativamente nuevo. Además, otras organizaciones de la sociedad civil suelen considerar que los sindicatos y las organizaciones de empleadores no forman parte de su movimiento.
- En algunos países los gobiernos prefieren no entablar relaciones con organizaciones de trabajadores o de empleadores que tienen una trayectoria de enfrentamiento abierto o de oposición contra el gobierno y las han marginado deliberadamente del proceso de elaboración del DELP.
- Algunos funcionarios del Banco Mundial y del FMI no están familiarizados con la labor de los interlocutores sociales y no sienten la necesidad de señalar a los equipos gubernamentales de los DELP que sería conveniente obtener su participación, a pesar de que la dirección general de estas instituciones los insta a hacerlo.
- Algunas organizaciones de trabajadores han preferido no participar en lo que consideran ser la continuación de políticas anteriores a las cuales se oponen. Ciertas organizaciones de trabajadores o de empleadores han limitado su participación, ya sea porque cuestionan el valor real del proceso participativo o las verdaderas motivaciones del gobierno para emprender este proceso, ya sea porque tienen otras prioridades que consideran más importante que su participación en los procesos de los DELP.

**37.** Pese a que el campo abarcado por los DELP permite sacar partido de la labor anterior de la OIT en materia de análisis y desarrollo de políticas, la primera serie de DELP provisionales y definitivos resultó, en general, decepcionante en cuanto al escaso tratamiento de las cuestiones relativas al trabajo decente. En cierta medida, la escasa importancia atribuida a la política de empleo en los DELP probablemente refleje la poca participación de los ministerios de trabajo y de los interlocutores sociales en los procesos de consulta relativos a la elaboración de los primeros documentos. Asimismo, esto puede deberse a la poca importancia que se da a las dimensiones de género de la pobreza, pese a que casi los dos tercios de las personas que trabajan por menos de un dólar por día son mujeres dedicadas a la agricultura de subsistencia y jornaleras agrícolas. Como ha sido observado en otros medios, los DELP no han superado plenamente la tendencia a que las discusiones se centren en la contribución de la ayuda extranjera al presupuesto nacional. Si bien el gasto público en áreas vitales como la educación y la salud es altamente significativo para la reducción de la pobreza, la cuestión más general de cómo generar un crecimiento en favor de los pobres aún no ha sido plenamente integrada en las deliberaciones relativas a la mayoría de los DELP. Esta tendencia probablemente cambie

<sup>11</sup> En realidad, evidentemente, el trabajo decente es considerado con buen criterio como un tema transversal pertinente para muchos sectores y opciones de política, lo que incluye los ámbitos de la educación y la salud.

con la evolución de los DELP; la OIT tiene la esperanza de que la cuestión fundamental de cómo incrementar la productividad de los trabajadores pobres y los ingresos que obtengan de su labor cobre importancia en el futuro. Este aspecto está estrechamente vinculado con la cuestión más general de dar a la equidad y la redistribución un lugar más importante en la lista de prioridades en materia de políticas junto con el inevitable énfasis puesto en el crecimiento.

- 38.** La experiencia adquirida hasta la fecha demuestra que la contribución de la estructura de la OIT sobre el terreno es fundamental para lograr una plena participación en los diálogos sobre los DELP. Tener contactos periódicos y frecuentes e idealmente contar con funcionarios en el país es fundamental para participar adecuadamente desde el comienzo en los grupos de trabajo generales y temáticos que orientan el proceso de los DELP. Hay muchas oportunidades formales e informales de trabajo en red que los funcionarios de la OIT que intervienen en la elaboración de los DELP deben aprovechar. A su debido tiempo, el desafío consistirá en que los interlocutores sociales asuman la mayor parte de la tarea de sensibilización y de promoción que corresponde a los objetivos de la OIT relativos a los DELP, pero por el momento, en la mayoría de los países de bajos ingresos, esto exigirá un importante apoyo al desarrollo de la capacidad institucional.
- 39.** En términos generales, la OIT puede dar cuenta de progresos significativos realizados respecto de los primeros objetivos relativos a la integración de políticas a fin de incluir el trabajo decente en las estrategias de reducción de la pobreza y de fomentar la habilitación de nuestros interlocutores sociales para influir sobre el diseño y la elaboración de los DELP en los cinco países elegidos. Esto ha redundado en lo que puede llamarse un «efecto de demostración», pues el ejemplo de esta labor ha dado origen a un gran número de solicitudes en el terreno para que la OIT participe aún más en la elaboración de los DELP en otros países. Sin embargo, esta situación ha ejercido una presión considerable sobre los recursos humanos y financieros limitados que se han dedicado a las actividades de los DELP.
- 40.** La experiencia de la OIT en esta materia ha variado significativamente de un país a otro. Es evidente que todas las partes interesadas siguen aprendiendo y que la estrategia de la OIT en la materia seguirá evolucionando. En términos generales, puesto que el proceso de elaboración de los DELP pasa progresivamente del diseño a la ejecución, la OIT sigue teniendo tres preocupaciones primordiales:

  - i) los DELP deben comprender un análisis más detallado del empleo y de otros aspectos del trabajo decente. Esto debería dar lugar a que el trabajo decente tenga un papel más explícito en las estrategias de reducción de la pobreza, al igual que los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la protección social;
  - ii) las organizaciones de empleadores, las organizaciones de trabajadores y los ministerios de trabajo deben estar integrados de manera más sistemática en el proceso participativo que es el fundamento del diseño y la ejecución de los DELP. Sin diálogo social, los principios de participación y responsabilidad nacional de los DELP pierden gran parte de su valor y las estrategias relativas al trabajo decente probablemente no reciban la atención necesaria, y
  - iii) los DELP deben prestar más atención a potenciar el impacto del crecimiento sobre la pobreza. Por lo tanto, es necesario dar una mayor cobertura a las repercusiones de las políticas relacionadas, por ejemplo, con la reforma de los derechos sobre la tierra, el desarrollo de una política fiscal justa, eficiente y efectiva, la promoción de los principios y derechos en el trabajo, y otras cuestiones relativas a la equidad.

41. La OIT seguirá dedicando importantes recursos a la iniciativa de los DELP. Para atender, siempre que sea posible, las solicitudes de apoyo provenientes de los países emplearemos toda la experiencia que hemos reunido hasta el presente, dando especial importancia al fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales de manera que sus voces y, por extensión, las voces de los pobres, sean oídas y se concreten en acciones prácticas en el marco de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza.<sup>12</sup> Para lograr una mayor eficacia, la experiencia adquirida hasta el presente indica que es necesario reforzar la estructura de la OIT sobre el terreno y en particular la capacidad de participar en los procesos de los DELP en el plano nacional.
42. La OIT ha emprendido actividades relacionadas con los DELP en varios otros países además de los cinco países a los que ha prestado especial atención, en particular en África donde el entorno político está tan estrechamente vinculado al desarrollo de los DELP. El programa económico denominado Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD) ofrece a la OIT un marco de acción continental. A medida que la labor de la OIT sobre los DELP adquiere mayor notoriedad, aumentan los pedidos provenientes de otros países pese a que los recursos son limitados. La OIT recibe con frecuencia solicitudes de apoyo para los procesos de elaboración de los DELP en la etapa del diseño y cada vez más en la etapa de la ejecución. La OIT procura responder positivamente a dichas solicitudes y ha establecido disposiciones organizativas internas con el fin de garantizar un enfoque coordinado y coherente. De este modo, la OIT seguirá destacando la importancia de adoptar una perspectiva integrada de la reducción de la pobreza. Este enfoque se centra en el trabajo decente y se basa en las diversas iniciativas sectoriales importantes que están en curso de aplicación en muchos países. Asimismo, aumentará la necesidad de desarrollar la capacidad de los interlocutores sociales a fin de que participen activamente en el seguimiento de la aplicación de los DELP, y de elaborar directrices generales para ayudar a las oficinas exteriores y a los interlocutores sociales a sacar el mayor partido posible de la oportunidad de participar en los diálogos relativos a los DELP y de garantizar un enfoque coherente. Si bien los donantes han demostrado un gran interés en apoyar el proceso de los DELP, este proceso requerirá mayor financiación. Por último, mediante la integración de los programas de trabajo decente en los DELP de los países de bajos ingresos, aumentarán la visibilidad y el impacto de la OIT, lo cual reforzará la colaboración en muchos planos, por ejemplo, la asociación con las instituciones de Bretton Woods, los donantes y otras organizaciones de desarrollo.
43. *La Comisión de Empleo y Política Social tal vez estime oportuno:*
- a) *hacer comentarios sobre este examen de la participación de la OIT en relación con los DELP;*
  - b) *recomendar al Consejo de Administración que esta labor prosiga y sea ampliada y profundizada, siempre y cuando los recursos financieros y técnicos lo permitan;*

<sup>12</sup> Declaración del Director General de la OIT en la 65.ª reunión del Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y el FMI, Washington D.C., 21 de abril de 2002.

- c) *solicitar a la Oficina que prepare un nuevo informe para su consideración en 2004, con miras, entre otras cosas, a que constituya una contribución de la OIT al próximo examen conjunto de los DELP por parte del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que tendrá lugar en la reunión de primavera de 2005.*

Ginebra, 23 de septiembre de 2002.

*Punto que requiere decisión:* párrafo 43.