



PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Examen de los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo

1. En su reunión de noviembre de 2001, la Comisión pidió a la Oficina que preparara un documento que reexaminara los elementos del Programa Global de Empleo, tomando en cuenta los documentos y discusiones anteriores de la Comisión en esta materia. El presente documento procede a realizar este examen, en primer lugar situando el Programa en el marco del Programa general de la Oficina en materia de trabajo decente, en segundo lugar recordando los grandes principios sobre los cuales se funda el Programa y sus elementos principales y, por último, presentando propuestas para su ejecución.
2. La convicción de que el empleo es fundamental para luchar contra la pobreza y la exclusión es una conclusión tanto de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995 como del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2000, que exhortó a la OIT a elaborar una estrategia internacional coherente y coordinada para promover el empleo productivo y libremente elegido. El Programa Global de Empleo es la respuesta de la Oficina a esta solicitud. El objetivo principal del Programa es lograr que el empleo ocupe un lugar central en las políticas económicas y sociales. En armonía con los Objetivos de Desarrollo de la ONU para el Milenio, el Programa se propone, mediante la creación de empleo productivo, mejorar la vida de millones de personas que están desempleadas o reciben una remuneración que no les permite mantener a sus familias y salir de la pobreza.
3. Durante 18 meses el Programa Global de Empleo ha dado lugar a largas consultas en el marco de la Comisión. Estas consultas han permitido alcanzar progresivamente un amplio consenso sobre los principales elementos que deberían conformar el Programa Global de Empleo. Sin embargo, esto no significa que exista consenso en la propia Comisión sobre la importancia que debería darse a ciertos elementos específicos o sobre su contenido detallado. Por ejemplo, no se ha alcanzado un acuerdo dentro de la Comisión sobre lo que constituye una política macroeconómica apropiada en materia de empleo y con qué organizaciones, así como también, si es oportuno, de qué manera y en qué nivel la OIT debería hacerlas participar en la promoción del Programa. Las cuestiones respecto de las cuales no se ha alcanzado un consenso podrían ser la base de una discusión futura productiva en la Comisión en el futuro.

Parte I

El Programa Global de Empleo en el marco del Programa general de Trabajo Decente

4. El Programa de Trabajo Decente promueve el empleo productivo libremente elegido al mismo tiempo que los derechos fundamentales en el trabajo, un ingreso adecuado proveniente del trabajo y la seguridad que da la protección social. Hay razones de orden moral para ello que emanan del mandato mismo de la OIT. Los derechos en el trabajo corresponden a valores reconocidos universalmente. El trabajo por sí sólo no es suficiente y, claro está, el Programa Global de Empleo no promueve cualquier clase de empleo, sino el empleo decente en el que las normas internacionales del trabajo y los derechos fundamentales de los trabajadores van a la par de la creación de puestos de trabajo.
5. Asimismo, hay también razones de orden práctico para promover simultáneamente los derechos y el empleo, pues se reconoce que el funcionamiento de los mercados de trabajo es diferente de los demás mercados. El trabajo no es una mercancía y los mercados de trabajo están arraigados en la sociedad. Los mercados de trabajo utilizan la energía humana. Se basan en las necesidades y motivaciones de los seres humanos, tales como la necesidad de seguridad y de igualdad de trato. No reconocer las características del funcionamiento de los mercados de trabajo es no sólo abrir paso a las consecuencias perjudiciales del punto de vista social, sino también del punto de vista económico. El objetivo principal del crecimiento económico es promover la dignidad humana y la calidad de vida. Las normas internacionales del trabajo de la OIT se esfuerzan por promover los derechos humanos. No obstante, reflejan también las distintas características que permiten que los mercados de trabajo funcionen con la mayor eficacia.
6. El Programa Global de Empleo es la doble contribución del Sector de Empleo al Programa general del Trabajo Decente de la Oficina. En primer lugar, promover oportunidades de empleo es fundamental para el trabajo decente. Por consiguiente, el Programa Global de Empleo promueve el objetivo cuantitativo de incrementar en el mundo entero el empleo productivo libremente elegido. A fin de promover dicho empleo, el objetivo principal del Programa es situar el empleo productivo y libremente elegido en el centro de las políticas económicas, sociales y de desarrollo. En segundo lugar, tal como se expone a continuación, el Programa Global de Empleo desempeña también un papel importante en relación con la calidad del empleo; en el Programa Global de Empleo, se considera que la mejor manera de promover el empleo productivo es promover al mismo tiempo el trabajo decente, dado que los objetivos estratégicos de la Oficina se refuerzan mutuamente y pueden influir de manera positiva a efectos de la creación de empleo.

Un programa global para que el empleo sea más productivo

7. Es posible aplicar un marco global de empleo aún en los ámbitos más pequeños de la organización económica y social. El Programa Global de Empleo debe ponerse en práctica en el plano nacional. No obstante, para promover un marco global de empleo es indispensable que el Programa tenga una dimensión mundial. Al proponer la creación de alianzas y asociaciones, el Programa Global de Empleo reconoce que, en una economía mundial integrada, no se puede enfrentar plenamente el reto que plantea el empleo únicamente en el plano nacional.
8. Por otra parte, la dimensión regional de la globalización es cada vez más evidente. Las agrupaciones regionales pueden ofrecer ventajas especiales para la promoción del empleo.

Por ejemplo, la Relatora del Foro Global del Empleo observa: «En cuanto al papel de la integración regional, podemos concluir que la necesidad de elevar la competitividad conduce a una intensificación de los intercambios de las mejores prácticas en materia de formación y políticas de mercado de trabajo. También las disposiciones regionales abren la oportunidad de consolidar derechos laborales». Por consiguiente, la integración regional puede dar la oportunidad de promover la creación de puestos de trabajo, así como también fomentar el respeto de las normas laborales y lograr progresos en materia de política social. En ciertos casos, los efectos indirectos intrarregionales pueden ser negativos, si bien la integración nacional puede también contribuir a la estabilidad de los mercados financieros y de las tasas de cambio que son de particular importancia para facilitar la inversión.

9. El Programa Global de Empleo da particular importancia a la mejora de la productividad de las trabajadoras y los trabajadores, especialmente en lo que respecta a los trabajadores en situación de pobreza, y de las organizaciones en las que trabajan. Claro está, si bien cada uno de los elementos del Programa trata una necesidad diferente, todas están en consonancia con el objetivo de incrementar la productividad de los hombres y mujeres que trabajan. El aumento de la productividad tiene el potencial necesario para aumentar los niveles de vida, cuando las ganancias se reparten equitativamente mediante políticas salariales e impositivas apropiadas. Si se establecen dichas políticas, las ganancias obtenidas gracias a la productividad permiten también un crecimiento sin inflación. Por supuesto, no basta con centrarse únicamente en la productividad, pues puede tener consecuencias perjudiciales para los puestos de trabajo. Otros instrumentos de política permiten impulsar la creación de puestos de trabajo, en particular las políticas macroeconómicas.

Parte II

Principios fundamentales del Programa Global de Empleo

10. Las discusiones que tuvieron lugar anteriormente en la Comisión sobre el Programa Global de Empleo se basaron en los siete principios o «pilares» propuestos que figuran a continuación:
 1. El trabajo decente como factor de producción.
 2. El entorno macroeconómico para el crecimiento del empleo.
 3. La iniciativa empresarial y la inversión privada.
 4. La mejora de la productividad y el aumento de las oportunidades para los trabajadores en situación de pobreza.
 5. La eliminación de la discriminación en el mercado de trabajo.
 6. El crecimiento sostenible desde el punto de vista social y medioambiental.
 7. La empleabilidad y la adaptabilidad.

Varios de estos principios se explican con más detalle en su calidad de elementos fundamentales del Programa y se discutirán en la tercera parte de este documento. Se describen a continuación dos principios sobre los que se sustentan todos los elementos del Programa.

El trabajo decente como factor de producción

- 11.** La lucha por los derechos fundamentales de los trabajadores y las normas internacionales del trabajo que los establecen es un imperativo ético, independientemente de su impacto económico. Por lo tanto, la lucha por el trabajo decente es un objetivo valioso más allá de cualquier cálculo económico limitado. Por ello, un gran desafío del Programa Global de Empleo es explorar en qué medida tanto los derechos como los beneficios económicos son complementarios, en lugar de ser incompatibles o de imponer compensaciones. El Programa propone que el trabajo decente, en lugar de ser un mero producto, sea también un factor productivo y un insumo de una estrategia que apunte a la creación de puestos de trabajo productivos. El Programa considera los demás objetivos estratégicos de la Oficina en sus aspectos positivos para el empleo: los derechos fundamentales, como la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, y el hecho de no estar expuesto a la discriminación, al trabajo forzoso o al trabajo infantil, tienen un valor moral, pero además en conjunto dan lugar a una adecuación más productiva de la mano de obra a los puestos de trabajo y a una productividad más elevada; la protección social tiende a satisfacer las necesidades de seguridad de la población y al mismo tiempo puede contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, el diálogo social es la expresión del derecho a la libertad de asociación y a participar en la toma de decisiones mediante la negociación colectiva, si bien también puede contribuir a encontrar soluciones más duraderas a los problemas, a fortalecer el compromiso y la transparencia y a acelerar el ajuste al cambio. En este contexto, la política social, más que una carga o un costo, debe considerarse como un elemento dinámico, que tiene un papel que cumplir en la promoción de una economía sana y de una sociedad justa.

La eliminación de la discriminación en el mercado de trabajo

- 12.** La discriminación, cualquiera sea el motivo, es una violación de los derechos humanos y puede ocasionar costos macroeconómicos, como lo demuestra claramente el ejemplo de las niñas privadas de educación. Aquellos que son privados de un empleo libremente elegido, excluidos de la ocupación a la que aspiran, son víctimas de violaciones de los derechos humanos; además, la economía en su totalidad paga el costo que resulta de la subutilización de los recursos humanos y de una compatibilidad de la fuerza de trabajo con los puestos de trabajo menos productiva.

Un valor supremo: el diálogo social

- 13.** La discusión se orienta ahora hacia los elementos centrales del Programa Global de Empleo. Un valor fundamental del enfoque de la OIT sostiene los principales elementos del Programa: el diálogo social tripartito y bipartito plenamente basados en la libertad sindical y la negociación colectiva son considerados la mejor manera de lograr el consenso sobre todas las recomendaciones y las acciones de política que comprende un programa de empleo. Que el objetivo sea el desarrollo sostenible, la empleabilidad o la elaboración de otras políticas, el mejor procedimiento en todos los casos se basa en el diálogo social, la libertad sindical y la negociación colectiva, ámbitos en los cuales pueden estar representados los intereses particulares de aquellos a quienes más importa la política de empleo.

Parte III

Los diez elementos fundamentales del Programa Global de Empleo

14. Los elementos fundamentales del Programa tienen por objeto promover el empleo, el desarrollo económico y la justicia social. Algunos de ellos se refieren al entorno económico, otros al mercado de trabajo. Los primeros, que se refieren a las condiciones que permiten la creación de empleo, deben ser analizados, pues son factores que provocan cambios, por lo tanto, deben establecerse políticas apropiadas al respecto. Es el caso, por ejemplo, del comercio, la inversión y la tecnología, todos ellos factores de creación o de destrucción de puestos de trabajo. La función de la OIT es examinar en relación con el empleo estas fuerzas del cambio y las políticas de las organizaciones y de los actores que se desempeñan en estos ámbitos.
15. Otros elementos fundamentales corresponden a las políticas y las instituciones del mercado de trabajo responsables de la promoción del empleo; pueden atenderse no sólo mediante el análisis y actividades promocionales, sino también mediante proyectos de cooperación técnica y la prestación de servicios de asesoramiento práctico.
16. Las políticas propuestas para aplicar los diez elementos del Programa corresponden también a dos otras categorías: las que pueden ser atendidas por políticas nacionales y las que necesitan una respuesta política global, puesto que la función de la gobernanza global requiere mayor reflexión y coordinación. El debate que tiene lugar actualmente en el marco del sistema multilateral sobre las políticas globales apropiadas para lograr una mayor estabilidad de los mercados financieros debe proseguir, dado que el reto de la estabilidad financiera supera la capacidad de cualquier nación por sí sola. Mediante las alianzas globales consideradas en el Programa, la OIT propone examinar las consecuencias sobre el empleo de las opciones políticas de las instituciones financieras internacionales y demás instituciones.
17. Los elementos que tratan el entorno económico son los siguientes:
 1. Promoción del comercio y la inversión para fomentar el empleo productivo y abrir los mercados a los países en desarrollo.
 2. Promoción de los avances tecnológicos para propiciar una mayor productividad, la creación de empleo y mejorar los niveles de vida.
 3. Promoción del desarrollo sostenible para asegurar medios de vida sostenibles.
 4. Política macroeconómica para fomentar el crecimiento y el empleo: un llamamiento para la integración de políticas.
18. Los elementos que tratan el mercado de trabajo son los siguientes:
 5. El trabajo decente mediante el fomento del espíritu empresarial.
 6. Empleabilidad mediante la mejora de los conocimientos y las calificaciones.
 7. Políticas de mercado de trabajo activas para el empleo, la seguridad en el cambio, la equidad y la reducción de la pobreza.
 8. Protección social como factor productivo.

9. Seguridad y salud en el trabajo: sinergias entre la seguridad y la productividad.
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 y abrir los mercados a los países en desarrollo

19. El comercio y la inversión, incluida la parte sustancial que va ligada a las inversiones extranjeras directas, son importantes a efectos del desarrollo económico y del crecimiento del empleo en un mercado mundial cada vez más integrado. Otra condición fundamental para dar rienda suelta al potencial de creación de puestos de trabajo en el sector del comercio y la inversión en los países en desarrollo es pasar de las exportaciones basadas en los productos básicos a los productos manufacturados y a los servicios modernos mediante la promoción de infraestructuras apropiadas y la calificación de la fuerza de trabajo en el marco de un régimen comercial apropiado en el que se fomentan las exportaciones. Además, ello puede ir más allá de una mera prescripción general. De hecho, el Programa Global de Empleo puede desempeñar un papel útil que consiste en ayudar a los países en desarrollo a determinar las industrias en las cuales tienen o podrían desarrollar una ventaja comparativa clara y ayudar a reunir los recursos que los países necesitan para elevar el nivel del valor de su producción. La principal preocupación de la OIT es garantizar que la liberalización del comercio redunde en el crecimiento del empleo decente para los trabajadores pobres.
20. En el contexto del comercio y el desarrollo, el proceso de globalización presenta varias asimetrías: en primer lugar, muchos países en desarrollo son marginados del proceso de liberalización del comercio; en segundo lugar, los países en desarrollo no pueden acceder libremente a los mercados de los países desarrollados; y, en tercer lugar, la reestructuración económica debida a la liberalización del comercio y a las decisiones de inversión pueden, al menos a corto y mediano plazo, tener consecuencias perjudiciales sobre el empleo. La OIT puede sensibilizar a la comunidad internacional, en particular a las instituciones que negocian los acuerdos comerciales, a fin de que tomen en cuenta estas asimetrías y se logre un crecimiento más equitativo del comercio que redunde en un desarrollo más igualitario, el aumento de la creación de empleo y la disminución de la pobreza. La mundialización del comercio no puede ser un proceso fácil, y puede ser integradora de manera beneficiosa o bien excluyente. Es evidente que la exclusión debe achacarse en parte a los déficit en términos de calidad de la gobernanza. La corrupción generalizada, las políticas inadecuadas o poco transparentes impiden la existencia de un comercio y de una inversión generadores de puestos de trabajo. Muchos de los países postergados por la globalización comparten estas características. Por consiguiente, el Programa Global de Empleo debería examinar las distintas posibilidades de incrementar la responsabilidad de los funcionarios públicos y de los políticos electos, todo ello en interés del empleo.
21. Asimismo, más allá de las deficiencias en materia de gobernanza, la globalización se caracteriza actualmente por desequilibrios estructurales provocados por la diferencia de las necesidades y las capacidades de los países en desarrollo con respecto a los países desarrollados. Por ejemplo, en sus observaciones finales, la Relatora del Foro Global del Empleo observa que: «es urgentemente necesario un orden económico internacional más equitativo y justo que se base en flujos financieros más importantes dirigidos hacia el mundo en desarrollo con alivio de la deuda y otras medidas y acceso a los mercados de los países en desarrollo, en particular de productos agrícolas y manufacturas intensivas en

mano de obra». En las actas resumidas del Foro se toma nota asimismo de la necesidad de acelerar el alivio de la carga de la deuda y aumentar la ayuda oficial para el desarrollo destinada a los países en desarrollo. Se trata de medidas importantes, pero también lo es la promoción del comercio y la inversión en los países en desarrollo para fomentar un mayor crecimiento.

22. Mediante el examen de la cuestión de las repercusiones sobre el empleo de la liberalización del comercio por medio de la promoción del respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y la promoción de políticas adecuadas para considerar el desplazamiento de los trabajadores debido al comercio, la OIT puede contribuir a la disminución de los costos sociales de la liberalización del comercio, así como también a la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo. El cometido del Programa podría comprender modalidades de orden práctico mediante las cuales los resultados de un examen de esta índole podría influenciar el proceso político. Este es un ejemplo de la utilidad de una mayor coordinación política. El Programa Global de Empleo debe tener plenamente en cuenta las cuestiones relativas al empleo que resultan de una mayor apertura económica como, por ejemplo, las cuestiones relacionadas con las zonas francas industriales.

Elemento fundamental núm. 2: Promoción de los avances tecnológicos para propiciar una mayor productividad, la creación de empleo y la mejora de los niveles de vida

23. Las 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 a una mayor productividad. El *Informe sobre el empleo en el mundo 2001* pone de manifiesto el incremento de empleo y de la productividad en aquellos países donde ha sido mayor la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Dicho esto, la difusión es extremadamente irregular, lo que amplía la brecha digital tanto dentro de los países como entre los países desarrollados y los países en desarrollo. En la medida en que la utilización de las TIC redunde en beneficios económicos, la profundización de la brecha digital podría también implicar el ahondamiento de la brecha económica. Por consiguiente, la promoción de las TIC en el mundo entero y en particular en los países en desarrollo, tanto en los procesos como en los productos, es propicia a los cambios a favor de productos de mayor valor agregado y tendrá como consecuencia el crecimiento y el empleo. Las recomendaciones del Foro del empleo de 2001 contienen también una propuesta para un «plan Marshall» en materia de TIC. La OIT podría desempeñar un papel colaborando más estrechamente con la labor del Grupo de Tareas sobre la Tecnología de la Información y las Comunicaciones de las Naciones Unidas y mediante su participación en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información que tendrá lugar en 2003 y 2005. La contribución de la OIT podría centrarse especialmente sobre la educación y la formación — nivel a partir del cual se accede a la sociedad de la información. De ser consideradas sostenibles, estas ideas, que necesitan un marco de política global, así como otras (por ejemplo las alianzas regionales, véase más adelante) podrían llevarse a cabo, su factibilidad tanto del punto de vista organizativo como financiero debería analizarse y habría que promoverlas activamente. En los países en desarrollo el acceso a las nuevas tecnologías es una antigua preocupación. Es necesario explorar maneras de incrementar la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, lo que comprende las actividades de las empresas multinacionales y las políticas que aumentan la preparación de la fuerza de trabajo y, por consiguiente, la capacidad de absorción de los mercados de trabajo de los países en desarrollo.
24. Las TIC reducen algunas de las barreras que representaban el tiempo y la distancia. No obstante, sigue siendo cierto que el crecimiento económico y la creación de empleo

requieren una infraestructura física y social moderna que funcione, lo cual comprende el transporte, las telecomunicaciones, la educación y la atención de la salud. Ayudar a los países a determinar cómo mejorar la infraestructura para obtener mejores resultados económicos es uno de los objetivos importantes del Programa. Las inversiones hechas para la creación de dicha estructura tienen un impacto directo e inmediato sobre el empleo. Las políticas de producción de alto coeficiente de mano de obra y los criterios de empleo de los contratos del sector público pueden mejorar los beneficios de dichas actividades en términos de empleo.

Elemento fundamental núm. 3: Promoción del desarrollo sostenible para asegurar medios de vida sostenibles

25. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en 2002, puso de relieve el vínculo explícito que existe entre la protección del medio ambiente y el empleo. El plan de ejecución de la Cumbre destaca la contribución de la OIT al desarrollo sostenible, a saber, la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, la seguridad y la salud en el trabajo y el Programa sobre VIH/SIDA en el mundo del trabajo. El trabajo decente y la sostenibilidad están estrechamente vinculados; la Comisión Mundial de la OIT sobre la Dimensión Social de la Globalización estudiará estas cuestiones que son fundamentales para lograr que la globalización sea socialmente sostenible. Es cada vez más evidente que la degradación del medio ambiente está relacionada tanto con la pobreza como con pautas de producción y consumo insostenibles. 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. Paralelamente, una economía mundial cada vez más interdependiente tiene fundamentos sociales que pueden reforzarse mediante una mayor incorporación de los beneficios de la interdependencia o debilitarse mediante la exclusión y el aumento de las desigualdades. La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, cuando se aplica plenamente, ofrece una base para construir un mundo más justo. La Declaración es el fruto de la colaboración de los interlocutores sociales; el proceso de aplicación debería comprender el parecer tanto de los trabajadores como de los empleadores. Huelga decir que también supone la responsabilidad de los gobiernos. Asimismo, la Declaración constituye los cimientos del edificio; su construcción podría progresar gracias a una mayor coordinación política desde el plano local hasta el plano global por medio del diálogo social. Sin lugar a dudas, las conclusiones de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización de 2003 contendrán recomendaciones al respecto.

Elemento fundamental núm. 4: Política macroeconómica para fomentar el crecimiento y el empleo un llamamiento para la integración de políticas

26. El trabajo decente es un elemento primordial del mandato de la OIT — es su fuerza y su ventaja comparativa específica — pues supone la creación y el mantenimiento de empleo productivo y libremente elegido conforme a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y a otras normas internacionales del trabajo. Ahora bien, el mandato y su cumplimiento están en última instancia muy influenciados por otras esferas políticas, como las políticas monetarias, fiscales y de tasa de cambio que constituyen el núcleo central de la política macroeconómica. El reconocimiento de las interrelaciones entre las políticas y su impacto condujo a la OIT, en su Declaración de Filadelfia (1944), a atribuirse a sí misma el deber de expresar sus opiniones acerca de las políticas que, si bien están fuera de su mandato principal, afectan al mismo debido a sus repercusiones sobre el empleo y el

mundo del trabajo. La OIT podría ofrecer asesoramiento técnico especializado sobre las consecuencias de las diferentes políticas económicas en el empleo. De hecho, una de las razones por las cuales el desafío del empleo ha adquirido la importancia que se le concede en la actualidad es que se lo ha considerado con frecuencia como un aspecto derivado de otras políticas, en lugar de darle un lugar central en todas las políticas económicas y sociales. La Relatora del Foro Global del Empleo declara en sus conclusiones: «El empleo no debe ser una meta residual, sino la meta que ha de culminar a todas las demás. La política de empleo no debe ser una política sectorial, al margen de la política económica. Debe ser la feliz coordinación de todas las políticas, tanto políticas macroeconómicas como estructurales». Si bien algunos de los problemas de los mercados de trabajo del mundo entero pueden ser causados por las calificaciones inadecuadas de la fuerza de trabajo, el desafío más importante es crear una demanda de mano de obra suficiente para una población que sigue creciendo. Lograr incorporar a más de 1.000 millones de personas en los diez próximos años, la mayoría en los países en desarrollo, ya sea en el primer empleo o en empleos más productivos supone un gran potencial de crecimiento económico, pero también el peligro de que sigan creciendo el desempleo, el subempleo y la pobreza. Si no se adopta una acción política pertinente, todo esto creará un terreno fértil para la inestabilidad social, las migraciones ilegales y la delincuencia. Las conclusiones de la Relatora del Foro Global del Empleo reflejan estas preocupaciones al señalar que la política monetaria y la política financiera deben contribuir a contrarrestar los riesgos de recesión a corto plazo.

27. Es motivo de preocupación que, a raíz de los problemas provocados por el endeudamiento y la prescripción de programas de ajuste estructural, el margen de libertad de una política macroeconómica nacional es prácticamente nulo en muchos países pobres. Es la razón por la cual, las conclusiones del Foro Global del Empleo sostienen que, en los países en desarrollo, las políticas en materia de estabilidad y ajuste estructural deberían adaptarse a fin de incrementar la inversión y mejorar la educación, la salud y el desarrollo social. Además del imperativo de aumentar el margen de libertad de cada país para establecer su propia política macroeconómica, podrían ser necesarios nuevos estímulos de orden global como «los canjes de deuda por trabajo» — mediante los cuales el alivio de la carga de la deuda será canjeado por un compromiso de inversión en obras públicas de alta intensidad de mano de obra — u otros instrumentos que se están examinando (por ejemplo, más ayuda exterior, como se dispone en las conclusiones de Monterrey) para dar nuevo impulso a la economía. Asimismo, es de vital importancia aislar ciertos países, en particular pero no exclusivamente los países del mundo en desarrollo, de la gran volatilidad de los mercados financieros mundiales. Para que los países decidan con más libertad sus políticas macroeconómicas podría estudiarse la adopción de medidas tendientes a estabilizar los mercados financieros, como pudieran ser la llamada «Tasa Tobin» u otros instrumentos que no han logrado suscitar el consenso entre los responsables políticos. También hay que reconocer el papel que incumbe a los incentivos. El FMI podría dar incentivos para que los países alcancen mejores resultados financieros. Si bien la política macroeconómica apunta necesariamente a la demanda, debería estar coordinada con las políticas que apuntan a la oferta — por ejemplo, las políticas en materia de educación, capacitación y de mercado de trabajo. La OIT tiene una misión especial que desempeñar en estas últimas esferas.
28. Como lo prevé el Programa de Trabajo Decente, es necesario adoptar en general un enfoque integrado de las políticas económicas y sociales. En relación con el empleo, las cuestiones que el Programa Global de Empleo debe tratar en lo referente a las políticas macroeconómicas son las siguientes: 1) cuál sería la mejor manera de aumentar la demanda para favorecer el empleo; 2) cómo podría incrementarse el crecimiento con una mayor intensidad de empleo; 3) cuál sería la mejor manera de que la política macroeconómica y las de otro tipo logran que el crecimiento fuera inclusivo, y 4) cómo hacer del empleo el tema central de las políticas económicas y sociales mediante una mejor coordinación de las políticas. Todo ello requiere una mayor colaboración con las

instituciones financieras internacionales y, como se propone más arriba la evaluación de los efectos que sus políticas tienen sobre el empleo. Un marco macroeconómico general debe también evaluar las diferentes preocupaciones de los países en desarrollo y de los países desarrollados y contribuir a una economía global más justa. La participación de la OIT garantizará que se tomen en cuenta las posiciones de los interlocutores sociales en lo que respecta a las cuestiones macroeconómicas que inciden sobre el empleo.

Elemento fundamental núm. 5: Promoción del empleo decente a través del espíritu empresarial

29. El sector público es una importante fuente de empleo y seguirá teniendo que desempeñar un papel. No obstante, todo indica que la principal fuente de nuevo empleo emanará de la iniciativa empresarial y de las pequeñas y medianas empresas del sector privado, incluso de las cooperativas (que emplean a más de 100 millones de trabajadores en el mundo) o de organizaciones similares que constituyen un segmento en rápida expansión de la economía. La creación de empresas, la innovación y el crecimiento empresarial constituyen una parte importante de las políticas de empleo ya que pueden abordar uno de los problemas endémicos de los países en desarrollo, la falta de demanda de puestos de trabajo formales. Una mayor tasa de creación de empresas se asocia a niveles de empleo más altos. Las políticas deben promover esta situación, desde el sistema de enseñanza, para que los jóvenes se inicien tanto en la cultura empresarial y comercial como en el funcionamiento de las cooperativas, hasta el entorno normativo del mercado del trabajo y la producción en el que operan las empresas. Los objetivos paralelos de lograr que hombres y mujeres gocen de derechos en el trabajo y de seguridad se refuerzan mutuamente, y aseguran al mismo tiempo que la normativa aplicable al mercado de productos y al comercio no entorpezca la expansión del desarrollo empresarial y el aumento del empleo independiente. Evidentemente, las disposiciones legislativas tienen que desempeñar una función económica y social esencial, y habría que establecer un marco normativo adecuado. En este 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. Las inversiones promueven el crecimiento empresarial y la estabilidad macroeconómica alienta las inversiones. Sin embargo, también se fomenta la inversión con unas estructuras administrativas transparentes, fiables, sin corrupción y con un entorno donde estén claramente definidos y protegidos los derechos de propiedad. La ausencia de instituciones que garanticen esos derechos, o el hecho de que no sean adecuadas, frena el motor que impulsa el crecimiento del empleo.

Elemento fundamental núm. 6: Empleabilidad a través de la mejora de los conocimientos y de las calificaciones

30. Entre las principales causas del aumento de la empleabilidad y de la productividad laboral cabe citar la educación y las calificaciones — y la capacidad para seguir formándose — de la fuerza de trabajo. Una base de calificaciones sólida promueve la productividad y el empleo al 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 de Asia Oriental 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 con mayor rapidez en el seno de la empresa. También brinda a las personas mayor seguridad en el mercado de trabajo cuando se ven amenazados sus puestos de trabajo.

31. Como se señala en las Conclusiones sobre la Formación y el Desarrollo de los Recursos Humanos adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2000: «La educación y la formación constituyen un derecho para todos. Los gobiernos, en colaboración con los copartícipes sociales, deberían velar por que este derecho sea de acceso universal. Corresponde a cada persona aprovechar las oportunidades que se le ofrecen. El acceso a una enseñanza primaria y secundaria gratuita, universal y de calidad debería garantizarse a todos los niños, los cuales no deberían verse privados de un acceso continuado a la educación vía el trabajo infantil¹». La inversión en formación es una responsabilidad conjunta de los gobiernos, las empresas, los interlocutores sociales y las personas. En los países más pobres, hay que atribuir prioridad a la mejora de la enseñanza básica y al fomento de la alfabetización. Además, la introducción de mejoras en el sistema educativo puede ser un medio eficaz para crear ciudadanos informados que exijan responsabilidad a su gobierno y una mayor participación democrática, y ambos elementos tienen consecuencias en el programa de empleo. En el marco del Programa se estudiarán mecanismos prácticos para promover la financiación de la formación. Como se señala en las conclusiones antes citadas: «Estos pueden comprender sistemas de imposición sobre las empresas junto con subsidios públicos, la constitución de fondos para la formación y diversos incentivos para la formación y la educación, por ejemplo, desgravaciones fiscales, créditos para la formación, premios por este concepto, cuentas individuales para la formación, derechos colectivos e individuales en materia de formación, licencias sabáticas y acuerdos colectivos sobre formación y fomento de las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de inversiones en la formación²».
32. Particularmente en el actual entorno de contracción de la economía mundial, se plantea el gran desafío de crear puestos de trabajo para los jóvenes. El desempleo entre los jóvenes se cifró en 66 millones de personas al principio del decenio, el subempleo entre los jóvenes es un múltiplo de esa cifra, y las tasas de desempleo de los jóvenes habitualmente duplican o triplican en promedio las de los adultos. Los sistemas de formación y de empleo figuran entre otras de las políticas e instituciones del mercado laboral indispensables para hacer frente a ese problema. La necesidad de promover un empleo decente y productivo para los jóvenes es uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el que guarda una relación más directa con el Programa Global de Empleo. La promoción del empleo en ese contexto es asimismo un objetivo de la Red de Empleo de los Jóvenes, alianza global entre las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT.

Elemento fundamental núm. 7: Políticas de mercado de trabajo activas para el empleo, la seguridad en el proceso de cambio, la equidad y la reducción de la pobreza

33. Es indispensable formular y aplicar políticas de mercado de trabajo para brindar seguridad en épocas de cambio, lograr una mayor aceptación del cambio, aportar ingresos durante etapas de cambios estructurales o cíclicos, y facilitar la incorporación y la reincorporación de trabajadores al empleo productivo, en particular los que deben enfrentar problemas especiales. Algunas políticas se formulan para abordar las consecuencias de la supresión de puestos de trabajo en la economía, otras desempeñan una función preventiva y facilitan el mantenimiento de los trabajadores en empleos productivos. Por tanto, las políticas de mercado de trabajo no sólo son un mecanismo de protección para los trabajadores sino

¹ OIT: «Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos», Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2000, pág. 4.

² *Ibíd.*, pág. 8.

también un instrumento de reajuste para las políticas económicas y las empresas que lo necesitan. Son un elemento esencial de la interacción entre los sectores público y privado que generan empleo y las instituciones del mercado de trabajo características de los mercados de trabajo que funcionan satisfactoriamente. Esas políticas deben buscar el mejor equilibrio posible entre la seguridad para el trabajador — ya que aportan ingresos, reducen la inseguridad y mantienen la demanda — y la flexibilidad que permite el reajuste de la empresa, en particular en períodos de reestructuración y de recesión. Aunque deberían tener un alcance más general, esas políticas pueden dirigirse específicamente a los 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 y garantizar que en ellos no exista la discriminación.

- 34.** La posibilidad de cosechar todos los beneficios de la liberalización del comercio depende en gran medida de la calidad de las políticas e instituciones activas existentes en el mercado de trabajo, por ejemplo, las políticas de formación o los servicios públicos/privados de empleo que facilitan la equiparación de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo y facilitan así la adaptación de los trabajadores a sus puestos de trabajo. Sin embargo, en el marco de una demanda de trabajo en creciente evolución y de una amplia brecha cuantitativa y cualitativa entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, en particular en los países en desarrollo, las políticas de mercado de trabajo también ejercen temporalmente un efecto en la demanda. Ofrecen un marco para la organización (empleos que requieren abundante mano de obra, puestos de trabajo eventuales en el sector público), en el que es posible ofrecer temporalmente una parte de los puestos de trabajo que la economía no es capaz de producir durante etapas de transición. De hecho, una política de mercado de trabajo activa aplicada en muchos países en desarrollo es el recurso a una metodología de gastos en actividades que requieren gran densidad de empleo o de mano de obra, ya sea en el sector público o privado, para la construcción de infraestructuras. El aumento del porcentaje de esos gastos en actividades que requieren una alta densidad de empleo puede ser uno de los medios de promover la creación de puestos de trabajo destinados a las personas más necesitadas, y puede combinarse con la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores. A fin de permitir la transición de la aplicación de ese tipo de políticas de mercado de trabajo a la creación de puestos de trabajo ordinarios, habría que racionalizarlas mediante estrategias de desarrollo en el ámbito nacional y local. La negociación colectiva es una institución indispensable para alcanzar los objetivos de las políticas y del reajuste del mercado de trabajo, tanto en el plano de la empresa como en planos superiores. También ofrece la ventaja particular de ser un instrumento flexible que permite proceder al reajuste — por ejemplo, determinar el equilibrio apropiado entre salarios y empleo — y preservar al mismo tiempo la calidad del empleo. En las políticas de mercado de trabajo se aborda asimismo la cuestión de la calidad del empleo. La negociación colectiva desempeña también, en ese caso, una importante función pues permite identificar tanto los obstáculos que impiden lograr un empleo de mejor calidad como los medios y métodos para superarlos.
- 35.** Aunque se considera a menudo que la globalización consiste en lograr una mayor movilidad de todos los factores de producción con la excepción de las personas, esto ha dejado de ser cierto. La migración internacional, y también la migración interna, están experimentando un aumento significativo. Unos 120 millones de personas trabajan actualmente en países distintos del suyo. Ofrecer la protección adecuada a esos trabajadores supone un desafío cada vez mayor para las políticas de mercado de trabajo. Además, la migración de mano de obra es un caso claro que demuestra la dimensión internacional del problema del empleo en un mundo cuya economía es cada vez más abierta.

Elemento fundamental núm. 8: La protección social como factor productivo

36. La política social es un factor de la producción desde varios puntos de vista. Su principal objetivo es hacer frente a los riesgos importantes para la vida: la enfermedad, la invalidez, la vejez, la maternidad y la paternidad, y la pérdida de ingresos por diversas causas. Sin embargo, en ese proceso, puede mejorar y mantener la productividad de los trabajadores y ofrecer la posibilidad de iniciar nuevas actividades económicas. Se ha demostrado asimismo que esos sectores tienen gran potencial de empleo y elevadas tasas de empleo, especialmente para las trabajadoras. Al igual que la política de mercado de trabajo, la protección social es también un instrumento esencial para la gestión del cambio ya que puede intensificar 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 conlleva la creación de puestos de trabajo y los empleos más productivos. La protección social también favorece la estabilización de la economía, por ejemplo, prevé la sustitución de los ingresos durante las recesiones. En los países desarrollados, en los países en transición, y en parte de los países en desarrollo, la protección social debe hacer frente al problema del envejecimiento de la fuerza de trabajo. Un problema vital es 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 esas personas vive en los países industrializados. Además, es necesario reformar los sistemas existentes con miras a adoptar métodos innovadores para cubrir los riesgos de forma más eficaz y eliminar los factores que frenan la creación y la búsqueda de empleo, allí donde existan. El objetivo sigue siendo la creación y ampliación de sistemas generalizados de protección social a escala nacional: esos sistemas, en el plano nacional o comunitario, son una expresión del seguro contra el riesgo basado en la solidaridad, y un medio para socializar ese riesgo con miras a la inseguridad que amenaza a las personas. Esta socialización del riesgo debería inspirar los debates y la creación de fuentes alternativas para la financiación de tales sistemas, entre las cuales cabe citar la idea del fondo fiduciario global. Al mismo tiempo, no obstante, en muchos países se están aplicando medidas para mejorar la prestación de protección social en el plano local mediante mecanismos de microfinanciación, así como mediante su coordinación en todas las comunidades. Estos mecanismos y la seguridad de ingresos que proporcionan pueden contribuir al doble objetivo de ofrecer protección y estimular la economía local.

Elemento fundamental núm. 9: Seguridad y salud en el trabajo: sinergias entre seguridad y productividad

37. 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. El derecho a una buena salud debería considerarse un derecho humano más, que propicia además la seguridad en el empleo, 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. Los interlocutores sociales pueden conseguir mejoras respecto de la seguridad y la salud en el trabajo por ejemplo como uno de los resultados de la negociación colectiva. Las partes que están más en contacto con los problemas y los riesgos suelen tener mejores ideas acerca de la forma de resolverlos. La normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo es una inversión en la calidad de la vida de los trabajadores. Pero se trata de una inversión que es

económicamente rentable: unos trabajadores sanos garantizan una mayor productividad y, por consiguiente, debe promoverse el concepto según el cual la «seguridad es rentable».

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

38. 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 para los trabajadores pobres, 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 del mundo. 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.
39. Por tanto, el Programa Global de Empleo debe orientarse a la economía informal, donde encuentran su medio de vida la mayor parte de los pobres y subempleados del mundo. En las conclusiones de la discusión sobre la economía informal celebrada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2002 se fijó un enfoque de la OIT acorde con esta orientación. La reforma agraria y la redistribución de otros bienes, mediante una política fiscal y el establecimiento de salarios mínimos, pueden ser también mecanismos para la reducción de la pobreza. La organización y la negociación colectiva son medios que permiten a los pobres tener mayor acceso a los recursos y controlar las decisiones que afectan sus medios de vida.
40. 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 al acceso a los servicios. El empleo es un elemento fundamental de la reducción de la pobreza. También lo es el desarrollo económico. Sin embargo, se ha llegado al consenso de que solamente el desarrollo no basta. La pobreza no siempre disminuye con el aumento del desarrollo. El concepto del desarrollo en favor de los pobres, contenido en el proceso de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) adoptado por las instituciones financieras internacionales, representa un primer paso hacia el reconocimiento de la necesidad más amplia de coordinación política y el reconocimiento de que unos fundamentos macroeconómicos sólidos, a pesar de ser importantes, no bastan por sí solos para ofrecer empleo productivo a los trabajadores pobres. La pobreza tiene múltiples dimensiones, como el concepto de trabajo decente. La pobreza no es meramente la privación de ingresos, sino la vulnerabilidad que supone carecer de protección social, la discriminación en los mercados de trabajo, y la falta de habilitación. Las normas del trabajo de la OIT, especialmente las fundamentales, y el Programa de Trabajo Decente son, por tanto, instrumentos de una estrategia en favor de los trabajadores pobres. Las medidas que mejoran las oportunidades de esos trabajadores tienen efectos sociales y económicos más amplios y positivos, como en el caso de la erradicación del trabajo infantil.

41. El mandato fundamental de la OIT es contribuir a la justicia social en el mundo. Esto requiere necesariamente un esfuerzo constante para promover un desarrollo económico más equitativo. Para ello tal vez sea necesario encontrar la forma de que la OIT contribuya, de conformidad con su mandato, a establecer alianzas globales para tratar de promover una mejor gobernanza global con el propósito de conseguir un mundo más equitativo en el plano económico y social, y ecológicamente sostenible. Mediante la participación de la OIT en esas alianzas habría que tratar de garantizar que se tuvieran en cuenta los puntos de vista de los interlocutores sociales. El acceso al trabajo decente y, por ende, la creación de las máximas posibilidades de empleo es fundamental para alcanzar ese objetivo.

Parte IV

Puesta en práctica del Programa

42. Como se indica en el documento presentado a la Comisión en su reunión de marzo de 2002: «El Programa Global de Empleo debe verse ante todo como una invitación a los gobiernos, los interlocutores sociales, los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, así como a los bancos regionales de desarrollo, a llevar a cabo un análisis, un replanteamiento y una reorientación de las políticas del pasado».
43. En el Programa, se prevé la creación de una serie de alianzas y asociaciones en el plano global y regional como medio para poner en práctica el Programa. En documentos anteriores se mencionaron diversos ejemplos actuales, como por ejemplo la Red de Empleo de los Jóvenes creada por iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas. Hace poco, la Asamblea General de las Naciones Unidas invitó a la OIT a que prestara asesoramiento y facilitara comentarios sobre los planes de acción nacionales elaborados por los Estados Miembros de dicha Organización en relación con el empleo de los jóvenes. La Oficina tiene gran experiencia en este tipo de asesoramiento.

Alianzas con miras a una mejor coordinación de las políticas

44. El documento de marzo de 2002, definía las alianzas globales en los siguientes términos: «Podríamos definir una alianza global como una asociación organizada y bien estructurada entre la OIT y una o varias de las organizaciones citadas anteriormente. Debería centrarse en campos específicos de las políticas, así como encontrar un terreno común y proponer iniciativas conjuntas que sirvan para fomentar el empleo».
45. Cabe formularse dos preguntas: ¿Por qué buscar un terreno común entre organizaciones con diferentes mandatos y competencias? Y ¿Qué se trataría de lograr mediante la identificación de ese terreno común? En cuanto a la primera pregunta, las ventajas de encontrar un terreno común quedan demostradas por el hecho de que la gobernanza global, en su estado actual, sigue siendo débil y descoordinada. Esta debilidad y falta de coordinación, impiden la resolución del problema del empleo global. Las alianzas propuestas en el Programa pueden considerarse como un mecanismo para mejorar la gobernanza global a fin de promover la coordinación de la política global que, hasta la fecha, no existía. En cuanto a la segunda, la OIT no tiene el propósito de reemplazar a otras organizaciones en sus esferas de competencia, ni podría hacerlo. En cambio, el objetivo del Programa es conseguir que el empleo sea un elemento fundamental de las políticas sociales y económicas, y el objetivo de la OIT, mediante la formación de alianzas, es abrir el debate sobre las consecuencias en el empleo de determinadas posiciones políticas. Dado que, por ejemplo, la política comercial, o la política de los mercados

financieros repercuten en el empleo, la función de la OIT es evaluar esos efectos con miras a que el empleo sea uno de los elementos más importantes de las políticas económicas.

Alianzas para la puesta en práctica

46. Para poner en práctica el Programa en el ámbito global y regional, la Oficina tiene dos opciones. En primer lugar, podría desempeñar una función de coordinación y organizar a corto plazo una reunión interinstitucional, primero a escala global y posteriormente en el plano regional, cuya finalidad fuera estudiar las asociaciones y las actividades con esos organismos en su relación con el empleo. En segundo lugar, la Oficina podría programar una serie de reuniones con posibles asociados, de forma individual o en grupo, teniendo presente el mismo objetivo. La Oficina pide el asesoramiento de la Comisión sobre esos u otros enfoques. La Oficina ya ha concertado algunas asociaciones. La OIT está colaborando con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para mejorar la relación entre la educación y la formación profesional. La OIT colabora con la OMS en las cuestiones de la seguridad en el trabajo y el VIH/SIDA en el lugar de trabajo. La OIT también podría concertar otras alianzas para promover entre otros temas un mayor conocimiento de las consecuencias en el empleo de las políticas en materia de inversiones y comercio, o de las opciones de política macroeconómica.
47. La OIT ha creado un sitio Web para el Programa Global de Empleo como medio para difundir las prácticas óptimas respecto de las políticas de empleo. El sitio Web, a medida que se desarrolle, podría hacerse más accesible a los usuarios mediante la organización de la información en apartados geográficos y temáticos. Existe un sitio en la Web similar para las actividades de la OIT en la esfera del empleo de los jóvenes. La Organización también podría patrocinar mesas redondas de universitarios y expertos en política sobre la cuestión del empleo, como ya hizo en la reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G8 celebrada en 2002 en Montreal, como medio para difundir las innovaciones más recientes en materia de políticas y los últimos resultados de las investigaciones en curso, así como para lanzar una reflexión colectiva sobre nuevas estrategias de empleo.

Acción a escala nacional

48. La puesta en práctica del Programa Global de Empleo depende de los propios países y, en particular, de la voluntad de los gobiernos nacionales de asumir el desafío. No obstante, para muchos países, la voluntad de asumir el desafío no basta, ya que suelen disponer de medios limitados para actuar. Por tanto, el Programa Global de Empleo debe hacer frente a la necesidad de movilizar una cantidad considerable de recursos en el ámbito internacional y local a fin de que esos países puedan recibir asistencia en sus esfuerzos. Como primer paso para la puesta en práctica, la OIT podría instar a los Estados Miembros a señalar a la Oficina que tienen intención de estudiar la pertinencia del Programa Global de Empleo en sus respectivos entornos nacionales y así, la Oficina, podría responder posteriormente, en colaboración con nuestros mandantes y otros interlocutores competentes. La Oficina seguirá prestando, como hace habitualmente, asistencia técnica a los mandantes nacionales para la elaboración de planes nacionales de empleo.
49. El desafío que se plantea en el ámbito nacional refleja en muchos aspectos el que se plantea a escala global o regional. En muchos países, no existe coordinación en materia de política. Por tanto, en la formulación de las distintas políticas, macroeconómica, comercial o laboral, no siempre se toma en consideración de forma específica el empleo. A su vez, esto supone un problema para la Oficina y los mandantes que deben encontrar la forma de poner con decisión sobre el tapete la cuestión del empleo en los debates sobre política nacional. Esos esfuerzos de la OIT están consiguiendo ya resultados satisfactorios en

algunos países, por ejemplo, mediante la integración de las cuestiones relativas a la política de empleo en las comisiones de planificación nacional y en los Ministerios de Economía, o mediante la introducción de criterios propicios a una metodología que prevé alta densidad de mano de obra, en la planificación de los gastos públicos del Ministerio de Hacienda. Se trata de iniciativas que, en su mayor parte, podrían llevar a cabo los propios mandantes, aunque la Oficina está dispuesta a prestar asistencia. Por ejemplo, a medida que se adquiera experiencia, la Oficina podría prestar asistencia en la organización de exámenes por pares entre países, en cuyo marco los distintos países podrían intercambiar experiencias y compartir valiosa información. Este es uno de los métodos que ya se está utilizando en la Red de Empleo de los Jóvenes y, en general, es una estrategia de intercambio de experiencias en la que ha venido participando la Oficina desde hace tiempo.

50. Como se preveía en el documento de marzo de 2002, podría recurrirse a los servicios de asesoramiento técnico de la Oficina en este su ámbito de competencia fundamental y ponerlos a disposición de los países que deseen formular un programa nacional de empleo. Un análisis y el establecimiento posterior de un programa podrían desembocar en la puesta en práctica de los programas de empleo, y contribuir simultáneamente al establecimiento de puntos de referencia y de indicadores de resultados, y difundir esa información de forma más amplia, tanto por medios electrónicos como mediante conferencias regionales. Este es uno de los medios, entre otros, que la Comisión desea proponer para proceder a la puesta en práctica del Programa Global de Empleo.
51. *La Comisión tal vez estime oportuno asesorar a la Oficina acerca de la forma en que podría aprovecharse el Programa Global de Empleo para estructurar y dar mayor coherencia a la labor de la Oficina. Asimismo, la Comisión tal vez desee utilizar el Programa Global de Empleo como medio para estructurar su propia labor y sus debates, por ejemplo, mediante la selección de un elemento concreto del citado Programa para un futuro debate. Por último, la Comisión tal vez estime oportuno informar periódicamente a la Oficina acerca de los esfuerzos desplegados por los distintos países para poner en práctica el Programa Global de Empleo, con inclusión de informes sobre los obstáculos encontrados y los resultados satisfactorios que se hayan obtenido.*
52. *La Comisión tal vez estime oportuno comunicar a la Oficina el grado de consenso que, a su juicio, se ha logrado respecto de la identificación de los siete pilares del Programa Global de Empleo.*
53. *La Comisión tal vez estime oportuno indicar también a la Oficina si la Comisión aprueba en términos generales los diez elementos fundamentales que se definen en el Programa Global de Empleo.*
54. *La Comisión tal vez estime oportuno señalar como medio para seguir avanzando en relación con el Programa, uno o dos elementos relacionados con el Programa Global de Empleo para proseguir el debate en el seno de la Comisión.*

Ginebra, 11 de febrero de 2003.

Puntos que requieren decisión: párrafo 51;
párrafo 52;
párrafo 53;
párrafo 54.