



PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Aplicación del Programa Global de Empleo: actualización

1. En su reunión de marzo de 2003, la Comisión solicitó a la Oficina que informara periódicamente sobre las actividades de cada país relativas a la aplicación del Programa Global de Empleo, y que señalara los obstáculos que se han encontrado y los logros que se han alcanzado. La OIT cuenta con un programa de amplio alcance para prestar asistencia a los países y a los interlocutores sociales en lo relativo a la promoción del empleo y el alivio de la pobreza en distintas partes del mundo. Este documento recoge el modo en que el Programa Global de Empleo contribuye a la aplicación de la estrategia de la OIT para promover el trabajo decente en el plano nacional. También analiza el papel del Programa Global de Empleo en la elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), con miras a lograr que el empleo se considere como un medio fundamental para superar la pobreza. El documento extrae enseñanzas de las experiencias que revisten importancia para el desarrollo del Programa Global de Empleo. El Programa tiene que basarse en las experiencias y, al mismo tiempo «aprender con la práctica».

Programa Global de Empleo: un componente fundamental para la consecución del objetivo del trabajo decente

2. El objetivo principal en la aplicación del Programa Global de Empleo es contribuir a los esfuerzos de la Organización para promover el trabajo decente. Las cuestiones relativas al empleo se han recogido de manera destacada en la formulación de estrategias nacionales sobre trabajo decente, incluso en los países donde se ha llevado a cabo el programa piloto sobre el cual se brinda información en otro documento ¹. Esta sección ilustra las tareas que se están realizando o se han completado recientemente para promover programas nacionales de empleo en apoyo del trabajo decente en la República Islámica del Irán, que está experimentando cambios estructurales de gran alcance, y en Ghana, uno de los países incluidos en el programa piloto sobre trabajo decente.
3. En la *República Islámica del Irán*, el alto nivel de desempleo — alrededor de un 16 por ciento —, en particular entre los jóvenes de ambos sexos, constituye un indicador de la

¹ Documento GB.288/ESP/5.

gravedad del problema del empleo en ese país, como resultado de un alto índice de aumento de la población en edad de trabajar, de las crecientes expectativas de empleo de las mujeres, en especial de las que han recibido una educación, así como de una disminución de la capacidad de generación de empleo de la economía. Al mismo tiempo, el Gobierno intenta liberalizar la economía para aumentar la eficacia y la competitividad en general. Para secundar al Gobierno en la elaboración de un marco de políticas estratégicas y políticas específicas para hacer frente al problema actual y prepararse para el futuro, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MOLSA) ha colaborado con la OIT (con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)). La estrategia propuesta para promover el trabajo decente en la República Islámica del Irán, elaborada en estrecha colaboración con el Gobierno y los interlocutores sociales, recoge los cuatro elementos principales del trabajo decente, a saber:

- establecer el empleo como elemento fundamental en la elaboración de políticas económicas y sociales;
- promover la cobertura y la eficacia de la protección social;
- propiciar el diálogo social, y
- fomentar los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

4. Para establecer el empleo como elemento fundamental en la elaboración de las políticas económicas y sociales hoy en día en la República Islámica del Irán, se examinaron los siguientes elementos clave del Programa Global de Empleo:

- determinar si el entorno de política macroeconómica favorece el pleno crecimiento y el potencial de empleo de la economía;
- considerar las formas y ritmo de la liberalización de la economía, así como un mayor grado de confianza en las fuerzas del mercado, que beneficiarían al empleo a medio plazo;
- evaluar la medida en que las políticas activas del mercado de trabajo destinadas a apoyar la creación de empleos, en especial para los jóvenes, están logrando sus objetivos de manera satisfactoria desde el punto de vista económico;
- evaluar si están destinándose suficientes recursos y emprendiéndose las mejoras y reformas necesarias en el sistema de formación para constituir una base de calificaciones sólida;
- dado que las pequeñas empresas y las microempresas serán el motor principal del crecimiento del empleo, determinar si se están aplicando suficientes medidas para promover su crecimiento y si se han identificado y suprimido los obstáculos que impiden el desarrollo pleno de su potencial de crecimiento, y
- dado que los índices de empleo son mucho menores para las mujeres que para los hombres, examinar qué medidas específicas legales y de otra índole deberían adoptarse para suprimir las barreras que impiden el acceso de las mujeres al mercado laboral.

5. La principal conclusión alcanzada fue que si bien el Gobierno estaba concediendo la más alta prioridad a las preocupaciones relativas al empleo, había margen para más acciones y era necesario contar con instituciones tripartitas más fuertes para obtener resultados satisfactorios y eficaces en el mercado laboral, tanto por lo que se refiere a los aspectos cualitativos como cuantitativos del empleo. Hay margen en el marco macroeconómico

existente para acelerar el ritmo de creación de empleo y aumentar el coeficiente de empleos del crecimiento a través de políticas fiscales y de tipos de cambio adecuados. Ello también contribuiría a diversificar la economía y las exportaciones y, por consiguiente, a reducir la dependencia de las exportaciones de petróleo. Las políticas activas del mercado de trabajo para generar y apoyar el crecimiento del empleo pueden orientarse mejor y los recursos asignarse de manera más eficaz. La legislación relativa al mercado de trabajo podría adaptarse mejor a la generación de empleo. Debería prestarse especial atención a los grupos con índices de empleo bajos, en particular a las mujeres, con el fin de preservar sus oportunidades de empleo. La revitalización del sector privado debería alentar el crecimiento de las microempresas y pequeñas empresas, las que, sí cuentan con incentivos e instituciones de apoyo adecuados, podrían constituir el motor principal del crecimiento del empleo. El sistema de formación profesional puede mejorarse si los centros de formación locales responden con más eficacia a la demanda local y si se adoptan medidas para favorecer el aumento de los proveedores de formación privados a la vez que se garantiza la calidad de la formación impartida. Las instituciones oficiales que suministran servicios de seguridad social son importantes actores públicos en la economía, y probablemente la introducción de algunas modificaciones en la estructura de los regímenes de prestaciones aportaría un considerable potencial para impulsar el crecimiento del empleo. No obstante, existen puntos de vista muy divergentes en cuanto a cuáles son las propuestas específicas adecuadas para equilibrar los imperativos de las vastas necesidades sociales y la viabilidad financiera. Esta cuestión podría resolverse satisfactoriamente a través de un análisis minucioso del «presupuesto social». Se deberían fortalecer las instituciones tripartitas del mercado de trabajo para que los interlocutores sociales puedan desempeñar una función efectiva, a través del diálogo social, en la toma de decisiones económicas clave.

6. En un taller nacional tripartito organizado en junio de 2003 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la OIT, con la participación activa de los ministerios clave, incluidos los de Finanzas e Industria, la Organización de Gestión y Planificación (Management and Planning Organization – MPO), interlocutores sociales, académicos y expertos nacionales, se examinaron las recomendaciones detalladas relativas a las acciones necesarias respecto de cada una de estas cuestiones. Tomando como base estas discusiones, se elaboró el informe de estrategia y se están aplicando medidas de seguimiento en colaboración con los organismos pertinentes en algunas de las áreas propuestas.
7. Algunas de las enseñanzas clave extraídas de la aplicación del Programa Global de Empleo han sido las siguientes:
 - la adopción del marco de trabajo decente integrado ha permitido situar las cuestiones relativas al empleo en un contexto socioeconómico más amplio y vincularlas con la evolución institucional;
 - las cuestiones relativas al empleo se debatieron en el marco del Programa Global de Empleo, y el análisis se centró en una selección de cuestiones fundamentales;
 - se hizo especial hincapié en el grado en que el incremento del empleo de las mujeres contribuiría al desarrollo de la República Islámica del Irán, y
 - las discusiones con los interlocutores sociales, tanto durante la preparación de los documentos sectoriales de referencia como de la estrategia global, permitieron alcanzar conclusiones basadas en un amplio consenso.

Al mismo tiempo, el ejercicio también puso de manifiesto la importancia de los criterios de juicio para equilibrar las exigencias de los distintos objetivos, por ejemplo, la estimulación de la inversión privada y la reducción de los costos relativos a la creación de empleo.

Empleos para Africa: el Programa Global de Empleo para Africa

En aquellas regiones formadas por países con problemas que son a grandes rasgos similares, se está adaptando el Programa Global de Empleo tomando en consideración las prioridades regionales, como en el caso de Empleos para Africa. Basándose en trabajos anteriores llevados a cabo en el marco de este programa, en el proceso de desarrollo de la próxima fase se está haciendo hincapié en incrementar la capacidad de los países para hacer del trabajo decente un criterio fundamental a la hora de decidir qué políticas han de adoptarse; así como en fortalecer la coparticipación social en la formulación de políticas destinadas a aumentar el empleo y aliviar la pobreza. La regionalización del Programa Global de Empleo permite a los países aprender unos de otros y aprovechar las experiencias que han tenido resultados satisfactorios, facilitando asimismo el análisis comparativo.

Entre las actividades actuales y previstas se incluyen eventos regionales y programas nacionales, por ejemplo, las Cumbres del empleo de Nigeria y Ghana. La Cumbre de Ghana contribuirá a la elaboración de programas nacionales de empleo con propuestas específicas destinadas a la generación de empleo como aportación a los programas por país de la OIT orientados a la consecución del objetivo del trabajo decente. Entre los eventos regionales previstos cabe señalar la realización de un taller de formación destinado a los mandantes de los países de la Unión Africana para preparar actividades regionales e identificar los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo que son más apropiados para la solución de los problemas de empleo de Africa.

8. En *Ghana*, el Programa Global de Empleo se ha llevado a la práctica en apoyo de los objetivos del trabajo decente. El Gobierno de Ghana ha acogido con beneplácito la iniciativa de la OIT de poner en marcha un programa piloto sobre trabajo decente. Se ha creado un comité de organización tripartito y se han organizado talleres de creación de capacidad para elaborar un programa de trabajo decente que se centrará en los siguientes puntos: i) plasmar en programas de acción concretos las cuestiones clave determinadas en la estrategia de Ghana para la reducción de la pobreza (GPRS) con el fin de promover la creación de más y mejores empleos; y ii) fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales para que contribuyan al proceso de desarrollo y puesta en práctica de la estrategia de Ghana para la reducción de la pobreza.
9. Ghana es un país de ingresos bajos que ha conseguido alcanzar cierto grado de ajuste estructural, pero el principal problema sigue residiendo en los precios fluctuantes y poco favorables de sus principales exportaciones, procedentes del sector agrícola. Otro de los problemas del país es la baja productividad de la economía informal, donde trabaja el 75 por ciento de la fuerza laboral no agrícola. Los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo que contribuirán a acelerar el ritmo de creación de empleos, a aumentar la productividad y a crear empleos dignos en la economía informal incluyen:
 - un programa de desarrollo de capacidades impulsado por la demanda destinada a microempresas, pequeñas empresas y trabajadores independientes integrado con un nuevo programa para el desarrollo del espíritu empresarial;
 - la elaboración de series de políticas integradas en dos distritos para generar empleo productivo y remunerativo, que aportarían datos para la elaboración de políticas a nivel nacional y para la estrategia de Ghana para la reducción de la pobreza, que se está descentralizando a fin de llevar a cabo las acciones a nivel de distrito;
 - la incorporación de la creación de infraestructura intensiva en empleo en la elaboración de políticas a escala nacional, y
 - la evaluación de la capacidad de las instituciones financieras del país para movilizar más capital destinado a las microempresas y las pequeñas empresas del sector informal y para transmitir estas conclusiones a los encargados de la formulación de políticas en el Banco Central para su estudio.

- 10.** La *Cumbre del empleo* que se celebrará en Ghana durante el primer trimestre de 2004 proporcionará un foro a todas las partes interesadas y actores nacionales donde lograr un consenso sobre la importancia fundamental del empleo para luchar contra la pobreza y alcanzar un crecimiento equitativo. El marco para las discusiones estará basado en:
- la importancia fundamental del empleo en la elaboración de políticas macroeconómicas y sociales destinadas a obtener un crecimiento equitativo y a reducir la pobreza;
 - la determinación de un apoyo específico para los sectores de la economía con mayor potencial para la creación de empleo, y
 - la formulación de programas de generación de empleo y proyectos para crear oportunidades para los grupos vulnerables y las personas discapacitadas en Ghana.

El Programa Global de Empleo ayudará a proporcionar un marco para determinar las cuestiones clave que se debatirán en la Cumbre y que harán posible la aceleración del ritmo de creación de empleo de la economía, así como la aplicación de las medidas necesarias para mejorar la calidad de los puestos de trabajo. Un proyecto de Plan de Acción Nacional para fomentar el empleo contribuiría a la aplicación de la estrategia de Ghana para la reducción de la pobreza como medio para proporcionar un mayor acceso al empleo productivo y decente.

- 11.** Además de la República Islámica del Irán y Ghana, también en otros países se están llevando a cabo actividades para impulsar programas nacionales de empleo en apoyo del trabajo decente. Para abordar el problema acuciante del empleo, *China* está inspirándose en el marco y los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo. Los mandantes chinos, conjuntamente con la OIT, están organizando el Foro del Empleo de China, que se celebrará en abril de 2004. Inicialmente estaba previsto celebrarlo en abril de 2003, pero se tuvo que posponer a causa de la epidemia del SRAS. El programa de empleo para China («Globalización y Trabajo Decente: un Programa de Empleo para China») que se preparó para este encuentro tras una serie de discusiones entre la OIT, el Gobierno y los interlocutores sociales, propone varios elementos fundamentales del Programa Global de Empleo en los que debería basarse una respuesta global en materia de políticas para hacer frente a estos problemas. El resultado del Foro se notificará a la Comisión en una reunión ulterior.
- 12.** En el marco del Programa Global de Empleo se ha iniciado un estudio comparativo para *Argentina, Brasil y México*, a fin de analizar las diferencias en la situación del empleo en esos tres países, así como el modo de convertir el empleo en un objetivo fundamental de la política económica. El marco comparativo elaborado se basa en el principio de que la situación del empleo es el resultado del índice y tipo de crecimiento económico que experimenta un país, así como de las políticas e instituciones del mercado de trabajo que condicionan el comportamiento de dicho mercado. Este marco proporcionará criterios de referencia para analizar tanto las similitudes como las diferencias en la situación de la economía y del empleo en estos tres países, y permitirá determinar soluciones nacionales específicas para situar el empleo como elemento central de la política económica y la promoción del trabajo decente. Estos estudios se llevarán a cabo en estrecha colaboración con los gobiernos y los interlocutores sociales de los tres países, y sus resultados se comunicarán a la Comisión.

El cometido del Programa Global de Empleo consistente en hacer del empleo un medio fundamental para superar la pobreza y alcanzar el objetivo del trabajo decente

Empleo y pobreza

El empleo productivo para reducir la pobreza es uno de los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo, que concede especial importancia al papel esencial que debe desempeñar el empleo en las estrategias destinadas a la reducción de la pobreza y al desarrollo. Por consiguiente, es primordial que haya un mejor entendimiento de los vínculos que existen entre el crecimiento económico, el empleo y la reducción de la pobreza. Se ha iniciado un programa de investigación para analizar estos vínculos y contribuir al desarrollo de políticas que propicien el desarrollo en favor de los pobres. Esta labor de investigación incluye estudios por países (Bangladesh, Bolivia, Etiopía, India, Indonesia, Uganda y Viet Nam) así como estudios comparativos entre países.

Una de las principales conclusiones de los estudios realizados es el hecho de que índices de crecimiento económico similares pueden asociarse con resultados distintos en la reducción de la pobreza. El modelo de crecimiento — y aspectos conexos en relación con la evolución de los mercados laborales y del empleo — desempeña un importante papel en la producción de resultados divergentes. En general, se observó que la pobreza disminuía más en situaciones en las que el crecimiento económico había dado lugar al traslado del empleo de sectores con productividad baja (por ejemplo, el sector agrícola) a sectores con una mayor productividad (por ejemplo, la manufactura y los servicios). Así pues, es crucial para la reducción de la pobreza contar con una estrategia de crecimiento intensiva en empleo acompañada de un aumento de la productividad. También son importantes el nivel de educación y la capacitación de los pobres.

Por consiguiente las políticas deben orientarse hacia las inversiones que aumenten la productividad y la promoción de actividades económicas con alto coeficiente de mano de obra tanto en áreas rurales como urbanas. Además, es esencial promover el capital humano que constituyen los pobres favoreciendo su acceso a una educación de mayor calidad, así como a la adquisición de calificaciones y a la atención de salud. Los resultados en materia de empleo para hombres y mujeres de las políticas y estrategias alternativas deben ser los principales criterios de referencia para su formulación.

13. Un principio básico del Programa Global de Empleo es que la creación de empleo decente es el medio más efectivo para hacer frente a la pobreza y garantizar un desarrollo sostenible y equitativo, tal y como se analiza en la Memoria del Director General titulada *Superar la pobreza mediante el trabajo*, sometida a la Conferencia Internacional del Trabajo en 2003. La incorporación de la creación de empleo como objetivo explícito de los planes de desarrollo y las estrategias para la reducción de la pobreza de los países en desarrollo constituye un importante desafío para la OIT. Con la introducción del proceso de elaboración de los DELP, es más importante que nunca garantizar que los objetivos en materia de empleo (y las políticas para alcanzarlos y asegurar su sostenibilidad) constituyan el aspecto central de la programación de las políticas, y que los interlocutores sociales participen activamente en el proceso de elaboración de los DELP.
14. La colaboración de la OIT con sus mandantes en los Estados Miembros orientada hacia una aceleración del índice de alivio de la pobreza se plasma tanto en estrategias globales² en el plano nacional como en intervenciones más específicas en materia de políticas en el plano sectorial o local. En este documento se facilitan ejemplos de ambos tipos de intervención.

² En el marco de la elaboración de los DELP, la OIT está colaborando con los mandantes en una serie de países para traducir en medidas concretas el concepto de superación de la pobreza (véase GB.285/ESP/2).

- 15.** En *Pakistán*, donde la situación del mercado de trabajo se ha visto deteriorada en los últimos años y persisten niveles de pobreza elevados, la OIT ha colaborado activamente con el Gobierno y los interlocutores sociales para incorporar las metas relativas al empleo como objetivo explícito en el plan de desarrollo actual del país y en el DELP. Se han llevado a cabo una serie de estudios analíticos en el marco del Programa Global de Empleo con arreglo a un proyecto apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) con el fin de reforzar la capacidad en materia de análisis del empleo y del mercado de trabajo del Centro para la Investigación sobre la Reducción de la Pobreza y la Distribución de Ingresos (CRPRID), creado recientemente en la Comisión de Planificación. Además, en estrecha colaboración con el Organismo para el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (SMEDA), la OIT ha analizado los efectos del entorno normativo en el crecimiento de las microempresas y las pequeñas empresas con objeto de ayudar a los responsables de la formulación de políticas a mejorar el actual entorno empresarial. Esto incluye la disponibilidad de infraestructuras, incentivos para poner en marcha y ampliar empresas, el acceso a los servicios de desarrollo empresarial, la promoción de vínculos entre las grandes empresas y las pequeñas empresas y la elaboración de un marco jurídico transparente al que se ajusten las transacciones comerciales.
- 16.** Estos estudios han dado lugar a una serie de recomendaciones, muchas de las cuales se han visto reflejadas en el Presupuesto federal para 2003-2004 y en el proyecto final del DELP que se examinó en el Foro del Empleo de *Pakistán*, celebrado en abril de 2003 con la participación de donantes extranjeros y de organismos internacionales. Cabe señalar que el proyecto final del DELP distribuido en el Foro reconoce la importancia fundamental de la generación de empleo para el alivio de la pobreza. Más específicamente, en el Presupuesto para 2003-2004, el Gobierno hizo especial hincapié en la creación de nuevas oportunidades de empleo aumentando en un 30 por ciento el presupuesto para el desarrollo y previendo una serie de medidas para fomentar el crecimiento de los sectores con alto coeficiente de empleo, como el de la vivienda y el de las pequeñas y medianas empresas. Entre las medidas introducidas para estimular el crecimiento del sector de la vivienda se encontraba la considerable reducción del impuesto sobre ventas para insumos clave como el cemento, y el aumento tanto de los préstamos en general para la construcción de viviendas, como de los límites máximos para este tipo de préstamo. Las medidas para facilitar el crecimiento del sector de las pequeñas y medianas empresas incluían el aumento de la provisión de microcrédito, la reducción de los márgenes comerciales y de los aranceles para los insumos utilizados por este sector y la formulación de una nueva normativa por parte del Banco del Estado para atender las necesidades específicas del sector.
- 17.** Una característica particular del proceso de elaboración de una estrategia de crecimiento favorable al empleo y a los pobres en *Pakistán* ha sido la participación activa de los interlocutores sociales, especialmente en el proceso de elaboración del DELP, durante el cual han recibido el apoyo de la OIT. El Consejo de *Pakistán* (CIOSL) realizó un estudio sobre los programas de reducción de la pobreza, y la mano de obra y el empleo («Poverty Reduction Programmes and Labour and Employment»), que destacó la necesidad de una política clara destinada al alivio de la pobreza que garantice los derechos y la protección social de los trabajadores. El estudio de la Federación de Empleadores de *Pakistán* (EFP) sobre el vínculo entre el crecimiento y la estrategia para la reducción de la pobreza en *Pakistán* «Connecting to Growth: Pakistan Poverty Reduction Strategy» puso de relieve la necesidad de adoptar una política favorable al desarrollo industrial para incorporarla en el DELP final. Estos documentos se discutieron el 10 de septiembre de 2003, en un seminario organizado por la OIT, la Comisión de Planificación, el Ministerio de Finanzas de *Pakistán* (Secretaría de los DELP) y el Ministerio de Trabajo, este seminario supuso la culminación de una serie de actividades tripartitas organizadas durante el pasado año por la OIT y el Gobierno de *Pakistán* en la que los interlocutores sociales participaron e hicieron valiosas aportaciones. Sin embargo, no debe darse por sentado que los interlocutores sociales no

tienen reservas con respecto a la redacción del DELP; el hecho de que hayan participado en el proceso de elaboración del DELP no implica que las propuestas que formularon hayan sido aceptadas en su totalidad.

18. Una enseñanza importante extraída de la experiencia de Pakistán es la necesidad de garantizar que las estrategias básicas para promover el crecimiento del empleo se reflejen en políticas y proyectos concretos que cuenten con apoyo presupuestario. La estrecha interacción facilitada por la OIT entre los interlocutores sociales y los Ministerios de Finanzas y Planificación ha contribuido a sensibilizarlos en relación con la viabilidad de la incorporación en el proceso presupuestario de las preocupaciones relativas al empleo. Los buenos resultados en esta área también dependen de que las recomendaciones sean prácticas y capaces de traducirse en medidas y proyectos de política concretos.

**Establecimiento de vínculos entre el trabajo decente para las mujeres
y la reducción del trabajo infantil: República Unida
de Tanzania y Bangladesh**

Un tema transversal del Programa Global de Empleo es la superación de la discriminación en el mercado de trabajo y una preocupación importante es obtener empleos decentes para las mujeres que se han visto desfavorecidas en el mercado de trabajo. No obstante, las políticas y programas actuales tienden a abordar por separado la promoción del empleo decente para las mujeres y la eliminación del trabajo infantil. Actividades llevadas a cabo anteriormente por la OIT han puesto de manifiesto la necesidad de tomar en consideración los efectos del ciclo de vida en la promoción de empleos decentes para las mujeres, así como en la promoción de la igualdad de género, centrándose en mujeres trabajadoras adultas y en sus hijos trabajadores, en particular las niñas. Demasiado a menudo, los esfuerzos para promover el empleo de las mujeres pasan por alto cuestiones conexas como las mejoras en el bienestar de las familias, la educación de los niños y su protección ante la explotación laboral. De hecho, algunos empleos podrían llevar a las mujeres a retirar a sus hijos de la escuela y llevarlos a trabajar con ellas o a asignarles responsabilidades familiares.

La OIT ha estado aplicando proyectos en Bangladesh y la República Unida de Tanzania para promover la vinculación entre el empleo decente para las mujeres y la reducción del trabajo infantil. Los planes modelo están demostrando la eficacia de las estrategias que incluyen: i) la sensibilización de las mujeres en relación con la igualdad de género, así como los derechos de los niños y la importancia de invertir en los niños; ii) la supervisión en el plano comunitario de los niños vulnerables, y iii) la organización de las mujeres en grupos económicos y el suministro de programas para la adquisición de calificaciones, el acceso a créditos y la promoción del acceso al mercado, y que hacen especial hincapié en que las mujeres deberían asegurarse de que sus hijos asistan regularmente a la escuela y no participen en el trabajo infantil.

En la República Unida de Tanzania, por ejemplo, cerca de 1.000 mujeres se han organizado en grupos productivos, el 25 por ciento de los cuales han obtenido préstamos con objetivos económicos. Además, unos 1.700 niños de los más pequeños han sido retirados del trabajo infantil para incorporarlos a la escuela primaria o a guarderías, y más de 500 niños de más edad se han incorporado a programas de formación profesional. Habiendo reconocido las implicaciones en materia de políticas de la estrategia desarrollada en el proyecto, el Gobierno ha solicitado oficialmente su ampliación a otras partes del país. De hecho, las enseñanzas extraídas del proyecto se están aplicando y adaptando en otros países para promover el establecimiento de vínculos positivos entre el trabajo decente para las mujeres y la reducción del trabajo infantil.

19. El Programa Global de Empleo no se basa exclusivamente en las experiencias actuales, ya que se ha elaborado teniendo en cuenta experiencias positivas en cuanto a la generación de empleo. En *Madagascar*, la OIT ha contribuido a la transformación de programas de obras públicas que creaban trabajos temporales de corta duración para solucionar emergencias a corto plazo en programas rentables de inversión pública sostenibles a más largo plazo. Este tipo de programas puede crear activos de buena calidad y aliviar la pobreza a través de la creación de empleos decentes. La OIT, con el apoyo financiero continuado del Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD), ha asistido al Gobierno de Madagascar para poner a prueba la aplicación de enfoques basados en la utilización de mano de obra en los programas de inversión pública en los sectores de las infraestructuras y la construcción. El programa piloto ha promovido la ejecución por parte del sector privado de obras públicas, con la participación de contratistas locales con un buen nivel de formación y el

apoyo de disposiciones en los sistemas de licitación que permiten a la PYMES participar en los mercados públicos.

20. Las preocupaciones de los interlocutores sociales también se han tomado en consideración en el proceso de elaboración del programa. Se ha creado una «asociación de contratistas que utilizan mano de obra abundante» y una «asociación de consultorías en ingeniería basadas en la utilización de mano de obra», que también están representadas en el consejo de administración de la institución de formación autónoma establecida con el fin de fortalecer la capacidad del sector privado para llevar a cabo trabajos basados en la utilización de mano de obra de manera rentable, competitiva y con buenos niveles de calidad. Además, las normas del trabajo pertinentes se incluyen sistemáticamente en la documentación de los contratos, y se siguen haciendo esfuerzos para facilitar a los trabajadores una participación de carácter más formal en las decisiones que les conciernen directamente.

21. Los resultados bien documentados de la fase piloto han puesto de relieve que las técnicas basadas en la mano de obra presentan importantes ventajas respecto de la tecnología convencional de la construcción basada en el uso intensivo de bienes de equipo. Las primeras resultan por lo menos un 30 por ciento más baratas, reducen en cerca de un 30 por ciento las necesidades de cambio de moneda extranjera, y crean entre tres y cinco veces más empleo por unidad de inversión, todo ello sin que la calidad del producto final se vea afectada. Tomando como base estos resultados, el Gobierno de Madagascar y el Banco Mundial, así como otros asociados financieros, han decidido incorporar el enfoque basado en la utilización de mano de obra transfiriendo unos 50 millones de dólares del programa del sector del transporte a la construcción de carreteras rurales con tecnología basada en la utilización de mano de obra abundante. La licitación de estos contratos se abrirá sólo a las PYMES adecuadamente cualificadas (formación certificada) en técnicas basadas en la utilización de mano de obra. Como resultado, el componente basado en la mano de obra del sector del transporte:
 - generará anualmente entre 100 y 150 contratos por valor de entre 75.000 y 120.000 dólares cada uno, para contratistas que utilicen mano de obra abundante, y
 - generará alrededor de 16 millones de días de trabajo entre 2002 y 2007, esto es, el equivalente a 16.000 puestos de trabajo a tiempo completo por año durante un período de cinco años (en lugar de los 4.000 puestos de trabajo que se hubiesen creado de haberse utilizado técnicas basadas en los bienes de equipo).

Por consiguiente, el efecto neto del asesoramiento de la OIT en materia de políticas es la creación de cuatro veces más empleo que el que se hubiese conseguido sin él. Esta cifra debería compararse con los 77.000 puestos de trabajo a tiempo completo que existen en el sector industrial formal en todo el país.

22. En Madagascar se pone de relieve la importancia crucial del empleo en la reducción de la pobreza, por lo que debería incorporarse a la política de inversión, particularmente en los sectores de las infraestructuras y la construcción. Esta estrategia podría seguir desarrollándose como «enfoque de avanzada» para fomentar el crecimiento con un alto coeficiente de empleo a través de programas de inversión pública que también podrían proporcionar un incentivo para posteriores inversiones privadas.

Aplicación en el plano local del Programa Global de Empleo

23. Un aspecto importante del Programa Global de Empleo es la aplicación de su marco a las acciones en el plano local (provincial, de distrito y municipal). El entorno general de políticas debe favorecer claramente la generación de empleo, pero deben llevarse a cabo acciones específicas en el plano local en relación con muchos de los elementos del Programa. La tendencia mundial hacia la descentralización y la reforma de la administración pública está dando como resultado un mandato más sólido para la actuación de los gobiernos locales en materia de políticas. La fortaleza de este enfoque es la sinergia de las acciones en distintos niveles, y al aprovechamiento de estas sinergias constituye un desafío importante para la puesta en práctica del Programa.
24. El Programa Global de Empleo proporciona elementos de orientación importantes para la concepción de una estrategia regional de empleo. En *Lodz, Polonia*, el Programa Global de Empleo se ha aplicado en el plano local. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de Polonia ha invitado a la OIT a elaborar para esta región damnificada una estrategia de empleo que aborde sus problemas económicos y de empleo. En el contexto regional, el Gobierno central es el encargado de establecer las políticas macroeconómicas y sociales; no obstante, los gobiernos regionales y locales también disponen de importantes herramientas en materia de políticas para promover el empleo y el desarrollo social. Los interlocutores sociales a nivel nacional y regional han participado plenamente en el proyecto.
25. En Lodz, al igual que en el resto del país, los principales generadores de empleo son las PYMES, pero éstas se enfrentan a muchos obstáculos como la compleja normativa empresarial, los tipos de interés elevados y el alto costo de la mano de obra. Aunque estas cuestiones sólo pueden abordarse en el plano nacional, en el plano regional pueden aplicarse incentivos para iniciar y ampliar empresas, junto con servicios de apoyo eficaces. Además, pueden instaurarse sistemas de educación, formación y aprendizaje eficaces en el plano local. Con ello podrían reducirse las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y se contribuiría a la mejora de las calificaciones o a la actualización de la formación de los trabajadores necesaria para el mejor aprovechamiento de las nuevas tecnologías y para el desarrollo de nuevos sectores.
26. Los elementos clave de una estrategia regional de empleo se debatieron en un seminario tripartito celebrado en Lodz en mayo de 2002. Los interlocutores sociales habían participado en el desarrollo de los principales elementos de la estrategia y los interlocutores sociales de la región, junto con los de Varsovia, participaron activamente en el seminario y refrendaron sus recomendaciones. La estrategia regional de empleo, introducida en la primavera de 2003 por el gobierno regional de Lodz en colaboración con otras partes interesadas, se ha beneficiado en gran medida de las conclusiones del seminario. El Ministerio de Economía, Trabajo y Asuntos Sociales ya ha solicitado la aplicación del proyecto en otra región del país.
27. La OIT ha ideado un enfoque basado en el desarrollo económico local (LED) para crear puestos de trabajo decentes a través de la promoción del desarrollo social y económico en el plano local. Por plano local se entiende una zona geográfica que posee cierto cúmulo de recursos humanos y de otra índole para contribuir a la rápida expansión de su base económica. El desarrollo económico local consiste en un proceso participativo que promueve el diálogo social y las asociaciones entre el sector público y el privado. Se aplica mediante directrices que parten del análisis de la situación socioeconómica del territorio del que se trate y de las instituciones que en él se encuentran. Prevé la creación de un foro para elaborar una estrategia económica local. Posteriormente, se refuerzan o se crean las estructuras para la aplicación local a través, por ejemplo, de una oficina local de desarrollo

económico. Una vez en funcionamiento el Foro, la estrategia y la estructura para la aplicación, se ponen en práctica las iniciativas determinadas en la estrategia. Estas iniciativas son multidisciplinarias, e incluyen la formación de empresarios, un acceso más fácil a la financiación y el desarrollo de infraestructuras.

28. El Programa Global de Empleo ha extraído enseñanzas de su experiencia en *Mozambique*, donde la OIT participó en el programa interorganizaciones para el desarrollo de los recursos humanos en el plano local, en el que participó también el PNUD y la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS). La OIT ha prestado asistencia en las provincias de Maputo, Manica y Sofala para la formulación y aplicación de una estrategia de desarrollo económico local. En estas tres provincias, se han seleccionado siete distritos con una población total de unos 300.000 habitantes. La capacidad de desarrollo económico local se estableció en dos niveles. Por un lado, se fortaleció el sistema productivo a través de la asistencia técnica, la formación de operadores de la economía informal y la rehabilitación de las infraestructuras económicas básicas. Por otro lado, se creó capacidad institucional a través de la creación de una oficina local de desarrollo económico en cada provincia. El Ministerio de la Administración Pública estimó que este enfoque era aplicable a otras provincias del país. Su reciente evaluación indica que este enfoque es útil en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y que es coherente con la estrategia nacional de Mozambique de lucha contra la pobreza (PARPA o Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta). En consecuencia, el Gobierno ha solicitado a la OIT que preste asistencia en la elaboración de una política nacional para impulsar el desarrollo económico local.
29. Aunque la acción a nivel local constituye un medio importante para la puesta en práctica del Programa Global de Empleo, es igualmente importante que se tomen medidas adecuadas a todos los niveles para garantizar la máxima sinergia posible entre el trabajo en los distintos niveles. Contar con una estrategia nacional de amplio alcance para el fomento del empleo que incluya la creación de instituciones es a menudo una condición previa esencial para el éxito de la acción a nivel local.

Conclusiones

30. Entre las enseñanzas esenciales extraídas de la aplicación del Programa Global de Empleo que son útiles para el pleno desempeño de su papel de apoyo a los mandantes en la adopción de políticas integradas destinadas a alcanzar los objetivos del trabajo decente se incluyen los siguientes:
- la importancia de situar el empleo en un contexto socioeconómico más amplio vinculado a la evolución y la gobernanza de las instituciones;
 - la necesidad de centrar el análisis en los elementos fundamentales determinados en el Programa Global de Empleo;
 - la importancia de participación activa de los interlocutores sociales en la elaboración de una estrategia de empleo que permita que las medidas de seguimiento se basen en un amplio consenso;
 - la necesidad de equilibrar las exigencias relativas a los distintos objetivos, lo cual requiere el desarrollo de un alto grado de capacidad analítica y de discernimiento;
 - eliminar la discriminación en el mercado de trabajo y facilitar el acceso a ingresos son factores determinantes para erradicar la pobreza, y deben adoptarse las políticas

necesarias para garantizar que esto sea parte integrante de las políticas socioeconómicas y las estrategias nacionales de creación de empleo;

- la necesidad de sensibilizar a los Ministerios de Finanzas y Planificación acerca de la viabilidad de incorporar las preocupaciones relativas al empleo en la elaboración de políticas;
- la aplicación en el plano local del programa permite que la sinergia entre las intervenciones en materia de políticas en los planos macroeconómico y microeconómico propicie el aumento del número de puestos de trabajo de buena calidad a nivel local, y
- la importancia del compromiso político para realizar estudios exhaustivos de las políticas de empleo y para elaborar programas nacionales de empleo que promuevan el trabajo decente.

Otros trabajos de investigación basados en las experiencias de los países pondrían de manifiesto la interacción favorable del Programa Global de Empleo y los demás pilares de la estrategia de trabajo decente.

31. Desde una perspectiva más general, la experiencia adquirida hasta el momento parece indicar que, en su conjunto, el marco que ofrece el Programa Global de Empleo para lograr que el empleo como un objetivo esencial a la hora de formular políticas en el plano nacional ha resultado útil y ha obtenido resultados satisfactorios. Esta experiencia también ha aportado importantes puntos de vista para un mayor desarrollo y fortalecimiento del marco del Programa:

- i) dado que una parte muy importante de la fuerza de trabajo y muchos de los trabajadores pobres trabajan en el sector agrícola, en el desarrollo y aplicación del Programa debe concederse mayor relieve a la necesidad de incrementar la productividad en este sector a través de acciones adecuadas;
- ii) otro aspecto que resulta cada vez más claro es que a menos que el objetivo del empleo se incorpore de lleno en el marco macroeconómico de un país, los resultados de la promoción del empleo en los planos sectorial y local pueden verse seriamente limitados;
- iii) habida cuenta de la competencia, tanto en los mercados externos como en los mercados nacionales, también es necesario que en el marco del Programa se combinen de manera más efectiva sus elementos fundamentales para aumentar la productividad. Por consiguiente, las estrategias de empleo que se están proponiendo y desarrollando en el marco del Programa deben conceder especial importancia al aumento de la productividad de las empresas. Este objetivo, que tiene el potencial tanto de aumentar el nivel de vida como de generar un crecimiento económico sostenido y no inflacionario, debe figurar como objetivo específico en las estrategias de desarrollo de los países, y
- iv) por último, se debe prestar especial atención e incorporar a los programas nacionales de empleo los logros económicos globales importantes que puedan tener un efecto de amplio alcance en la situación económica y del empleo de un país. A través de alianzas mundiales con instituciones internacionales y organismos de las Naciones Unidas, el Programa Global de Empleo puede desempeñar un papel sumamente importante a la hora de analizar estos avances y de ponerlos en conocimiento a las partes interesadas en el ámbito nacional.

- 32.** Se invita a la Comisión a presentar sus observaciones sobre el informe con el objeto de proporcionar orientación sobre el futuro desarrollo y aplicación del Programa Global de Empleo, en colaboración con los mandantes y los organismos asociados.

Ginebra, 1.º de octubre de 2003.

Presentado para discusión.