



## QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Examen del Programa piloto de la OIT  
sobre trabajo decente****Introducción y antecedentes**

1. Tras la adopción del Programa de Trabajo Decente como marco para los trabajos de la OIT en 1999, y a fin de estudiar la aplicación práctica del concepto a nivel nacional, en octubre de 2000 el Director General estableció un Programa piloto sobre trabajo decente (DW/PP). Por consiguiente, el objetivo del programa es determinar la pertinencia de un enfoque integrado, organizado en torno a los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente, para alcanzar las metas y cumplir las prioridades de los mandantes de la OIT. La experiencia del Programa piloto sirve de base para preparar métodos, directrices y ejemplos que se aplicarán a mayor escala, así como para la creación de capacidad.
2. El Programa piloto sobre trabajo decente consiste en una serie de programas por países elaborados en estrecha consulta con los mandantes a escala nacional. Desde enero de 2002 administra este Programa el Grupo de Políticas Nacionales del Departamento de Integración de Políticas (INTEGRATION)<sup>1</sup>. El apoyo técnico para la formulación y la aplicación de los programas por países se concibe como un esfuerzo a escala de toda la Oficina, insistiendo especialmente en la sinergia y el refuerzo recíproco de las actividades sobre las distintas dimensiones del trabajo decente. Actualmente los mandantes de la OIT en todo el mundo proceden a elaborar en forma acelerada programas nacionales de trabajo decente, para lo cual se recurre al apoyo técnico de los servicios de la Oficina. Por consiguiente, se procura actualmente extraer enseñanzas del Programa piloto, y estimular el debate y el intercambio de ideas en torno a sus resultados, tanto a escala de los países como en la Oficina.
3. Por el momento, el Programa piloto incluye ocho países: Bahrein, Bangladesh, Dinamarca, Filipinas, Ghana, Kazajstán, Marruecos y Panamá. Representan regiones y niveles de

<sup>1</sup> Este trabajo se lleva a cabo en coordinación con la labor experimental sobre el trabajo decente en países seleccionados para los DELP, según la información más recientemente transmitida al Consejo de Administración, en noviembre de 2002 (GB.285/ESP/2). Pese a las características específicas de los procesos de los DELP, el enfoque y la modalidad del Programa piloto sobre trabajo decente y la participación de la OIT en los DELP presentan elementos comunes, a fin de promover el Programa de Trabajo Decente a nivel nacional.

desarrollo económico diferentes. La aplicación de los programas por países se encuentra en distintas fases, habida cuenta de la fecha de inicio, el ritmo de ejecución y el proceso de consultas y respaldo tripartito al programa, así como del progreso de la ejecución de componentes concretos. Excepto en el caso de Dinamarca y Panamá, que se iniciaron en 2001, la mayoría de los programas por países se iniciaron efectivamente en 2002. Kazajstán, en 2003, ha sido el último. Todos los programas por países se llevan a cabo en un período de tres a cuatro años. Como la experiencia en la mayoría de estos países no ha concluido aún, es prematuro hacer una evaluación completa de los resultados. Este examen inicial, presentado a petición de la Comisión de Empleo y Política Social, ofrece a esta última la oportunidad de examinar, comentar y dar orientaciones en relación con el enfoque y el futuro desarrollo del programa.

4. El presente examen empieza con la presentación de las características comunes y los pilares conceptuales del Programa piloto, seguida de una breve exposición del interés específico que presenta el programa de cada país y de los progresos realizados, un examen de las enseñanzas y desafíos esenciales, así como una breve reseña de las orientaciones futuras de los trabajos.

## **Programa piloto de la OIT sobre trabajo decente: integración de políticas en la práctica**

5. Quizás sea conveniente recordar los elementos del enfoque integrado subyacentes al Programa piloto. El Programa se inició y funciona sobre las siguientes bases:
  - a) los aspectos del mundo real del trabajo hoy día y las prioridades políticas que se plantean a escala nacional requieren un enfoque coherente, sólido e integrado para la elaboración de políticas económicas y sociales;
  - b) las medidas para promover los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente, a saber, derechos en el trabajo, empleo, protección social y diálogo social, se refuerzan mutuamente; deben considerarse componentes interrelacionados en un todo coherente, y
  - c) el apoyo integrado de la OIT a escala de los países mejora la eficacia y el aprovechamiento de los recursos existentes.
6. El objetivo común del Programa piloto consiste en elaborar un enfoque práctico para incorporar los objetivos del trabajo decente en las políticas generales del país de que se trate. La idea central es, por tanto, la elaboración y la reforma de las políticas relativas a cuestiones de interés primordial para los mandantes tripartitos en el contexto político y socioeconómico general. Si bien existe un consenso entre los mandantes de la OIT sobre el objetivo del trabajo decente, las interpretaciones divergen sobre cómo poner en práctica el concepto. Por consiguiente, se planteaba el desafío de proponer un enfoque que tomase en consideración grandes diferencias en cuanto a las estructuras económicas y sociales, los sistemas políticos, las evoluciones de las políticas de desarrollo y los contextos normativos. Se recurrió a la participación activa de los representantes de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para definir el Programa de Trabajo Decente, su enfoque en el plano nacional y el proceso para llevarlo adelante en la práctica.
7. Por lo general, el enfoque práctico elaborado incluyó las siguientes etapas en el plano nacional: actividades de promoción e intercambio de información en relación con el concepto de trabajo decente para establecer una interpretación común; un ejercicio de examen con los interesados de cada país de las políticas y el programa, a fin de determinar los desafíos que plantea el trabajo decente y las prioridades nacionales políticas en el caso

de cada país, así como consultas tripartitas amplias para ponerse de acuerdo sobre los puntos que se abordarían en los programas por países. Esta plataforma de política integrada servirá después de base para preparar planes de acción específicos y movilizar recursos a efectos de su aplicación.

8. Fomentar la coherencia y la coordinación de la elaboración de la política económica y social es un elemento clave del Programa de Trabajo Decente. Llevarlo a la práctica es todo un desafío. Los programas por países brindan a los responsables de definir las políticas económicas la oportunidad concreta de participar en el diálogo de política sobre trabajo decente. Si bien la entidad organizadora y el centro de coordinación de estos programas por países son los ministerios del trabajo, las plataformas de los programas por países suelen concebirse de manera de que abarquen a otros ministerios, para que intervengan en la definición y aplicación del programa del país. Las comisiones tripartitas reúnen a todos los participantes en torno al Programa piloto con una amplia participación directa de los ministerios y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Las comisiones tripartitas han establecido métodos para consultar y hacer participar a las organizaciones de mujeres, a las instituciones académicas y a otras instituciones de desarrollo importantes del país. En lo que se refiere al mecanismo institucional, se adopta un enfoque ajustado a cada caso particular con miras a reforzar la eficacia y evitar la duplicación de tareas. En algunos casos, se establecen comités directivos o comités consultivos nacionales *ad hoc*, y en otros, son órganos tripartitos existentes y en funcionamiento, los que asumen la responsabilidad del Programa piloto. Siempre que sea posible, se aprovecha la oportunidad de incluir el debate sobre el trabajo decente en la labor de otras instituciones u órganos nacionales, tales como las comisiones nacionales sobre la reducción de la pobreza o los consejos de inversión económica, las reuniones de gabinete y parlamentarias, etc.
9. Las prioridades de los mandantes y su percepción de las realidades nacionales sobre la base de investigaciones y debates documentados han determinado en gran medida el enfoque y los puntos de partida para el Programa piloto. La reducción de la pobreza, la crisis del empleo, la lucha contra el subempleo y los empleos precarios, la promoción de los derechos fundamentales y la mejora de la competitividad de la economía nacional en el marco de la economía mundial, son preocupaciones primordiales que han desembocado en la definición de metas específicas para los programas por países. Un programa técnico integrado organizado en torno a los puntos de partida contribuye a la aplicación de los programas por países, al abarcar todas las esferas de actividad estratégicas: promoción de derechos, empleo, protección social y diálogo social. La importancia atribuida a los diversos componentes y la secuencia de las medidas varían considerablemente según el país, en función de las oportunidades de reforma y de acción política. Obsérvese asimismo que los programas por países constituyen marcos flexibles que evolucionan con el tiempo, y que es posible que la situación de las actividades en un momento concreto no dé una visión completa. La mayoría de los programas se iniciaron sobre la base de un consenso general respecto de una acción orientada, que ha evolucionado y se ha diversificado a medida que progresaban el consenso y el diálogo, y que se definían y añadían esferas de acción concretas al plan de aplicación.
10. Los programas por países son también programas abiertos que invitan a la cooperación y a la asociación con diversas organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas, así como con donantes en el plano nacional. Estos programas facilitan la integración de los objetivos del trabajo decente en los marcos nacionales existentes, tales como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) o los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM).

11. El Programa piloto permite ensayar nuevas modalidades de trabajo en la Oficina que se estructuran en torno a un marco integrado y coherente, y reunir las contribuciones de todas las unidades pertinentes, tanto de las regiones como de la sede. Funciona en coordinación con otros programas importantes de la Oficina, tales como el Programa Global de Empleo, los programas InFocus y otras iniciativas en los sectores técnicos. Distintas unidades de las regiones y de la sede realizan una gran cantidad de trabajo de investigación y asesoramiento en materia de políticas de alcance nacional, para tratar de lograr los cuatro objetivos estratégicos de la OIT. Sin embargo, se tenía menos experiencia respecto de la combinación de estos elementos diferentes de manera compatible y coherente, a fin de lograr un enfoque específico del trabajo decente. El Programa piloto contribuye a la aplicación de los programas por países tal y como fueron definidos en el terreno, a través de un mecanismo de coordinación y colaboración. Este mecanismo de colaboración comprende las oficinas exteriores, que son las principales responsables de la iniciativa, aprovecha la experiencia técnica de todas las unidades y programas técnicos pertinentes, y cuenta con la ayuda del Departamento de Integración de Políticas (INTEGRATION)<sup>2</sup>. Cada programa por país tiene a su servicio un equipo de personal administrativo y técnico de la sede y del terreno, cuyo número de integrantes y composición varía conforme a las necesidades identificadas y al objetivo concreto de cada programa. El Programa piloto sobre trabajo decente se ha llevado a cabo en países donde las estructuras de apoyo de la OIT son muy diferentes. Se han definido con un criterio pragmático las funciones respectivas de las diversas unidades del terreno y de la sede para que los programas reciban un apoyo adecuado. En un seminario del personal de la OIT celebrado en julio de 2003 en Turín con la participación de aproximadamente 55 administradores y funcionarios superiores de las estructuras exteriores de todas las regiones y de todos los sectores técnicos de la sede, se analizó la experiencia adquirida y se identificaron enseñanzas con miras a la labor futura<sup>3</sup>.

## **Un mismo objetivo con enfoques y puntos de partida diferentes**

12. El Programa de Trabajo Decente proporciona una plataforma de políticas globales y flexibles que pueden definirse a nivel nacional y aplicarse en contextos socioeconómicos y políticos sumamente variados. Los enfoques y los puntos de partida del programa en cada país se examinan a continuación; cada caso es una combinación única en materia de políticas. Asimismo cada programa pone de relieve el valor de un programa de políticas que puede vincularse a las prioridades económicas y sociales nacionales y hacer participar a muy diversos interesados e interlocutores.
13. *Filipinas* fue uno de los primeros países que adoptó el «empleo decente y productivo», como objetivo explícito de su plan de desarrollo y como instrumento central de reducción de la pobreza. El 30 por ciento de sus habitantes vive en situación de pobreza, y tres cuartas partes de los pobres viven en las zonas rurales. La actual tasa de creación de empleos no puede seguir el rápido ritmo de aumento de la fuerza de trabajo que es del 2,8 por ciento anual, a lo que se suma la amenaza de las incertidumbres de los mercados nacional y mundial. La economía informal es la que ofrece la mayoría de las

<sup>2</sup> <http://mirror/public/english/bureau/integration/>.

<sup>3</sup> Promoting Policy Integration at the National Level — Country Strategies on Decent Work (Promoción de la integración de políticas a nivel nacional — estrategias por países sobre trabajo decente), Seminario del Personal de la OIT, Turín, 9-11 de julio de 2003. <http://training.itcilo.it/decentwork>.

oportunidades de empleo en actividades poco productivas y de calidad deficiente. Si bien las políticas nacionales y sectoriales proporcionan un marco para impulsar el empleo y combatir la pobreza, la mayoría de las iniciativas en curso apuntan a reforzar la capacidad local para satisfacer las necesidades sociales y económicas.

14. El Plan de acción sobre el trabajo decente en Filipinas se puso en marcha en mayo de 2002, para apoyar las prioridades nacionales en materia de reducción de la pobreza y fomento del empleo decente y productivo. Este Plan de acción, de amplio alcance, incluye en particular tres «respuestas integradas» centradas en el trabajo decente, cuyo calendario de ejecución finalizará en 2005. Estas respuestas integradas apuntan a lo siguiente:
  - i) establecer un marco de políticas sobre el empleo y la competitividad y ponerlo a prueba en el sector de la elaboración de frutas tropicales;
  - ii) reducir la pobreza mediante un enfoque orientado al desarrollo económico y social local, puesto a prueba en dos localidades, y
  - iii) definir un programa de acción para aumentar los ingresos y la productividad de la economía informal urbana.

Estos componentes refuerzan las iniciativas en curso promovidas por instituciones nacionales y locales, y además aportan un valor añadido a las mismas mediante la definición de instrumentos prácticos y enfoques adaptados al país, que, vinculan los derechos fundamentales en el trabajo, la igualdad de género y la protección social con el desarrollo local, la creación de empleo y la reducción de la pobreza (respuesta integrada 2); la calidad de los empleos con la competitividad de la empresa o del sector (respuesta integrada 1), así como la reglamentación de las empresas y la mejora de las empresas informales, con regímenes de seguridad y salud en el trabajo, seguridad social, el acceso a recursos productivos, la posibilidad de expresar las opiniones y representación (respuesta integrada 3).

15. Un Comité consultivo tripartito sobre trabajo decente de alto nivel, con la asistencia de un grupo de trabajo técnico controla y facilita la aplicación del programa. Tras efectuar en abril de 2003, un examen de los progresos realizados con resultados satisfactorios el Comité consultivo indicó nuevas orientaciones complementarias de la labor.
16. Se escogió a *Dinamarca* como estudio de caso modelo para el Programa piloto. Este ejemplo ilustra la forma en que las políticas pueden lograr una eficiencia tanto económica como social. Los objetivos de política explícitos eran, la flexibilidad, la igualdad, la seguridad y una amplia participación social. Su combinación permitió que la economía nacional se mantuviese abierta a los mercados mundiales ya que reforzaba la capacidad de ajustarse rápidamente a la situación mundial en evolución y atenuaba los efectos negativos de las crisis económicas externas.
17. Al examinar una serie de cuestiones de política, el estudio relativo a Dinamarca<sup>4</sup> muestra que es posible gestionar opciones que se consideran a menudo incompatibles por medio de una combinación de políticas apropiadas. Por ejemplo, demuestra que grandes transferencias de ingresos y, en particular, un elevado nivel de prestaciones de desempleo no necesariamente actuarán como medida disuasiva del empleo retribuido, si se conjugan con una política de mercado laboral amplia, que promueva los derechos y las obligaciones.

<sup>4</sup> Egger, P.; Sengenberger, W. (directores de la publicación): *Decent work in Denmark: Employment, social efficiency and economic security*, Ginebra (2003), Oficina Internacional del Trabajo.

También demuestra que la flexibilidad no irá forzosamente en detrimento de la seguridad, sino que ambos aspectos pueden ir a la par. Por último, pone de manifiesto que hay formas de flexibilizar el mercado de trabajo sin desmantelar la seguridad social.

18. En síntesis, en Dinamarca se ha logrado una interacción positiva entre una política macroeconómica controlada y oportuna, y políticas de mercado de trabajo activas, que garantizan la flexibilidad y la empleabilidad. La combinación de políticas incluía elementos como el fomento del empleo, la seguridad de los ingresos para las personas incapaces de trabajar o de encontrar un trabajo, una protección social amplia y el acceso a servicios sociales de bajo costo para permitir a los hombres y a las mujeres el acceso al empleo, así como una política de moderación salarial, basada en un sistema de negociación salarial descentralizado. Esta combinación de políticas se sustenta en organizaciones de empleadores y trabajadores sólidas y en un diálogo constante con el Gobierno en los planos nacional y local.
19. *Panamá* fue uno de los primeros países incluidos en el Programa piloto sobre trabajo decente. En este caso, el Programa procura demostrar que es posible lograr un crecimiento integrador incluyendo el empleo, la reducción de la pobreza y los objetivos de igualdad en políticas económicas y sociales más amplias y estrategias de inversión más ambiciosas. Aborda el problema creciente del desempleo manifiesto y de la persistencia de altos niveles de pobreza, combinando una visión y una estrategia de mediano a largo plazo con propuestas concretas para la adopción inmediata de medidas. Entre los obstáculos que se interponen al crecimiento en Panamá figuran la inversión insuficiente y la productividad laboral en descenso y, por ende, la disminución de la competitividad en casi todos los sectores. En el último decenio el sector informal ha ganado rápidamente terreno. De cada diez nuevos empleos, cuatro se crean en la economía informal. En Panamá, la pobreza está estrechamente vinculada con el desempleo y el trabajo informal, así como con las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres y a los pueblos indígenas.
20. El programa, iniciado oficialmente a fines de 2000, comprendió la realización de una serie de estudios de política<sup>5</sup>, cuyos resultados fueron debatidos por los mandantes durante 2001. El diálogo sobre políticas arrojó los primeros resultados concretos, como el comienzo de un programa de inversión en infraestructuras con alta densidad de empleo por un importe de 200 millones de dólares de los Estados Unidos. También se llegó a un acuerdo sobre la composición de la «canasta familiar básica» como base para determinar el salario mínimo. Hay otra serie de esferas de política sobre las que sigue deliberando. Se trata, por ejemplo, de la extensión de la protección social a la economía informal, medidas para aumentar la productividad a nivel de las empresas y los sectores, y programas para promover la igualdad de género y la equidad entre las comunidades campesinas e indígenas. El Programa seguirá ayudando a los mandantes en los próximos años a fin de que lleguen a un consenso sobre estos temas y apliquen las políticas y programas correspondientes.
21. El Programa ha logrado fomentar con éxito la responsabilización nacional en todo el espectro de actividades políticas al más alto nivel, así como en las organizaciones de empleadores y de trabajadores y en el plano local. Por primera vez se logró sostener un proceso de diálogo social constructivo en torno a un programa común tomando en consideración la interrelación que existe entre el empleo, las políticas salariales, la

<sup>5</sup> Brú, E. y Del Cid, M. (editores de la publicación): *Panamá: políticas de empleo y trabajo decente para la década del 2000*, San José, Costa Rica, OIT, 2002. Egger, P.: *Globalization and decent work: Options for Panama*. Documento de Trabajo núm. 3, Departamento de Integración de Políticas, Ginebra, 2002.

seguridad social, la igualdad y la complementariedad de la inversión pública y la privada para abordar esas cuestiones.

22. La aplicación del Programa piloto en *Marruecos* es especial desde distintos puntos de vista. Se ha adoptado un enfoque sectorial y el difícil objetivo de integrar la dimensión del trabajo decente en los esfuerzos de reestructuración del sector de los textiles y las prendas de vestir. En Marruecos este sector ha ocupado un lugar preponderante en el crecimiento industrial orientado a la exportación y genera el 42 por ciento del empleo industrial total. Está compuesto por una cadena heterogénea de establecimientos muy estructurados y unidades de la economía informal que emplean a más de 200.000 trabajadores, de los cuales el 71 por ciento son mujeres. El sector de los textiles se ha visto confrontado a graves dificultades internas, con crecientes conflictos sociales; la dificultad externa ha consistido en la necesidad de preservar su competitividad en el plano mundial. El Programa piloto trata de demostrar que promover el trabajo decente además de ser una meta social puede constituir un factor estimulante del crecimiento y el desarrollo en el actual contexto mundial y competitivo.
23. El programa nacional fue iniciado en junio de 2002, tras la celebración de consultas intensivas a escala nacional y la firma de un Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno y la OIT. A partir de un entorno más bien conflictivo, el programa logró entablar un diálogo constructivo entre los principales interlocutores del sector de los textiles y las prendas de vestir. El Gobierno y los interlocutores sociales acordaron los principales elementos de una nueva estrategia industrial en la que se incorporan las dimensiones tanto económicas como sociales de la reestructuración del sector. El contexto de democratización que ha existido en Marruecos en los últimos años, así como la prioridad que el Gobierno concede al fomento del programa de diálogo social facilitaron este proceso a nivel sectorial. El Programa piloto contribuye además a apoyar estos compromisos mediante la organización de debates tripartitos fecundos sobre cuestiones como las relaciones entre la productividad y las condiciones de trabajo; la reestructuración empresarial, el ajuste y el acceso a los mercados; las políticas de empleo y la función de los interlocutores sociales en la concepción y aplicación de los programas de desarrollo de las calificaciones, y la creciente atención prestada al respeto de los derechos de los trabajadores y las condiciones de trabajo en el mercado mundial.
24. En la última reunión del comité directivo celebrada en mayo de 2002, los interlocutores tripartitos examinaron las principales conclusiones de un estudio sobre los factores sociales determinantes de la competitividad en el sector de los textiles y las prendas de vestir de Marruecos. Llegaron a un consenso sobre los principales componentes de un plan nacional de acción que combinara objetivos económicos y sociales en las estrategias de reestructuración. Acordaron elaborar planes de trabajo detallados con el apoyo técnico de la OIT. El plan nacional de acción, incluida una estrategia de aplicación y movilización de recursos, será adoptado en un seminario tripartito de alto nivel, que se celebrará en diciembre de 2003. Se movilizan fondos extrapresupuestarios aportados por donantes y la asistencia técnica de varias unidades de la OIT para secundar la aplicación de este plan nacional de acción.
25. En *Ghana*, la aplicación del Programa piloto se centra en la contribución que puede aportar el trabajo decente a la reducción de la pobreza, especialmente en la economía informal. Cuatro de cada diez habitantes de Ghana son pobres, según la clasificación de la Encuesta nacional sobre el nivel de vida. Por consiguiente, la reducción de la pobreza se ha declarado la principal prioridad nacional en materia de desarrollo. Entre el 25 y el 30 por ciento de la población en situación de pobreza depende de la economía informal para su sustento. Abundan las carencias en materia de trabajo decente, que incluyen la negación de los derechos fundamentales.

- 26.** El objetivo del Programa piloto en Ghana consiste en fomentar en los mandantes nacionales la capacidad de propugnar eficazmente la incorporación del Programa de Trabajo Decente en la estrategia nacional de reducción de la pobreza. Esta estrategia es el marco clave de la política nacional y el principal mecanismo de asignación de recursos. La aplicación de la estrategia se llevará a cabo en los 110 distritos existentes en el país. La formulación de las políticas y programas pertinentes en el marco del Programa piloto se basará, por lo tanto, en la labor práctica relativa a la economía informal en dos distritos piloto.
- 27.** Se procedió a la adopción oficial del programa de Ghana en enero de 2003, tras un amplio proceso de consultas con los interlocutores tripartitos, en que también participaron diversos ministerios, instituciones académicas y otros organismos, llevado a cabo en el transcurso de 2002. Un grupo coordinador, integrado por los representantes de los mandantes tripartitos, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la OIT, aprueba todas las decisiones estratégicas. Actualmente se procede a la formulación de propuestas de política en materia de contratación pública, creación de empleos y normas del trabajo; aumento de la productividad; políticas salariales y de ingresos; calificaciones para el empleo y espíritu empresarial, e integración de las personas discapacitadas. Estos proyectos de propuestas se examinarán en un foro tripartito que está previsto celebrar en diciembre de 2003 y también se presentarán en la Cumbre del Empleo de Ghana que se organizará ulteriormente, como iniciativa del Programa Global de Empleo<sup>6</sup>. En ocasión de la clausura de un reciente seminario de creación de capacidad, el Viceministro señaló que el Programa piloto sobre trabajo decente contribuía a que el Ministerio ocupase el lugar central que le correspondía en el contexto de los esfuerzos del Gobierno encaminados a reducir la pobreza.
- 28.** En *Bahrein*, uno de los seis Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, el Programa de Trabajo Decente está estrechamente relacionado con el proceso de democratización del país iniciado en 2001, así como con las reformas del mercado laboral que facilitarán la transición de una economía basada en el petróleo a una economía diversificada y un centro financiero. Se identificaron los componentes del programa integrado después de llevar a cabo, en el transcurso de 2002, misiones multidisciplinarias y amplias consultas con los interlocutores nacionales. Estas incluyeron, la consolidación del derecho a la libertad sindical formalmente reconocido en septiembre de 2002; un programa de componentes múltiples centrado en el empleo de los jóvenes, prioridad y preocupación primordial; la elaboración de datos y estadísticas sobre el mercado de trabajo, y una estrategia de protección social en apoyo de las reformas del mercado de trabajo. En Bahrein el Programa piloto proporciona por primera vez en la subregión la oportunidad de facilitar el incipiente diálogo social tripartito sobre reformas estructurales que abarcan opciones estratégicas, así como de acercar las opiniones de los interlocutores sociales por medio de un fecundo debate de políticas bien documentado.
- 29.** En el Memorándum de Entendimiento firmado en octubre de 2002 se establece un calendario de cuatro años para la ejecución del Programa en Bahrein. En 2003, los procesos de política interna, tras las elecciones legislativas y el conflicto militar en la región, incidieron hasta cierto punto en el ritmo de ejecución. Pese a las circunstancias, se ha concluido, en el marco del componente de protección social financiado por el PNUD, una serie de estudios sobre diversos aspectos del actual sistema de protección y opciones para la reforma. Los estudios se realizaron conjuntamente con el informe nacional sobre los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y fueron discutidos en diversos foros nacionales con las partes interesadas. La propuesta de promover una estrategia coherente

<sup>6</sup> Documento GB.288/ESP/1, Aplicación del Programa Global de Empleo: actualización.



de protección social se habrá completado a finales de 2003. También se han programado, para diciembre de 2003, dos actividades de creación de capacidad, ambas con organizaciones de empleadores y de trabajadores, centradas en una gran variedad de cuestiones y opciones de política relativas a la reforma, de interés para los interlocutores sociales.

- 30.** En *Bangladesh*, el Programa piloto aborda las actuales preocupaciones nacionales, a saber, la baja tasa de crecimiento del empleo, la pobreza persistente y las amenazas mundiales a la economía y los ingresos de divisas del país. La estrategia nacional de reducción de la pobreza ha subrayado «la gestión de los riesgos y las incertidumbres planteadas por el entorno económico mundial en evolución» y «el enfrentamiento a las nuevas tensiones tras el retiro del Acuerdo Multifibras», entre los principales desafíos planteados. El objetivo global del programa del país es hacer frente a los desafíos que plantea la globalización. En una serie de reuniones consultivas celebradas en 2003, los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores y los ministerios del Gobierno seleccionaron cuatro esferas prioritarias:
- i) mejorar el empleo, la competitividad y el trabajo decente en los mercados mundiales;
  - ii) difundir los beneficios de la globalización entre los sectores pobres de la población;
  - iii) el empleo en el extranjero, y
  - iv) evaluar la situación del trabajo decente en Bangladesh.

Estos temas engloban diferentes cuestiones que forman parte del Programa de Trabajo Decente, como por ejemplo, las distintas presiones ejercidas sobre las normas y los derechos fundamentales en el trabajo, el comercio y la inversión; la calidad del empleo y la productividad de las empresas; la vulnerabilidad y la inseguridad de los mercados de trabajo, la protección social y las políticas de mercado de trabajo, y la igualdad de género. Los interlocutores sociales se reunirán con otros protagonistas nacionales interesados, en el foro más amplio que constituirá la reunión de alto nivel prevista para diciembre de 2003, cuyo objeto será analizar estas cuestiones, ampliar las perspectivas comunes e identificar las medidas y actividades que podrían servir de base para un plan de trabajo en la fase siguiente.

- 31.** Los interlocutores tripartitos también han establecido un órgano consultivo, con un número igual de representantes del Gobierno y de las organizaciones de empleadores y trabajadores, para examinar los planes de trabajo y el progreso del Programa piloto. Los Ministerios responsables de las Finanzas, el Comercio, el Bienestar Social y la Planificación han participado en consultas mixtas y estarán representados en el órgano consultivo. Sobre la base de un consenso tripartito, se trata de obtener la contribución técnica de expertos y organizaciones no gubernamentales de desarrollo, que desempeñen un papel destacado en Bangladesh.
- 32.** *Kazajstán* es el último país en haberse incorporado al Programa piloto. En este país en transición, el Gobierno adoptó en 2001 el «concepto de protección social de la población», como programa integrado para combatir la pobreza y el desempleo. En materia de desarrollo, el desafío consiste en elaborar políticas que permitan conducir satisfactoriamente las reformas estructurales y reducir sus repercusiones negativas para la población. Las consultas con el Gobierno, los interlocutores sociales y un gran número de interesados en el proceso han resultado en el establecimiento de una plataforma inicial del Programa piloto para Kazajstán. Esta plataforma adopta un enfoque integrado de la protección social vinculando las estrategias de asistencia social, la promoción del empleo y una reestructuración socialmente responsable de las empresas. Las medidas de política se sustentan en el diálogo tripartito y los programas operacionales centrados en el desarrollo

económico local. El Programa prevé asimismo una encuesta sobre indicadores estadísticos del trabajo decente con objeto de proporcionar una referencia básica común para las actividades que se realizarán en el marco del Programa piloto.

## **Principales enseñanzas sobre determinadas cuestiones**

33. La experiencia práctica que supone la incorporación de un Programa de Trabajo Decente coherente en marcos de política en distintos contextos políticos y socioeconómicos es rica en enseñanzas. Este acervo de experiencia, aún en proceso de desarrollo, está relacionado con asuntos de política sustantivos, así como con los procesos necesarios para apoyar el objetivo perseguido. A continuación se examinan algunas de las cuestiones y desafíos esenciales que se han planteado en el Programa piloto.

### **Integrar el trabajo decente en las prioridades de política**

34. Por lo general, la experiencia ha sido muy útil para percibir las prioridades esenciales de los países en un momento determinado. El enfoque adoptado resultó lo suficientemente flexible como para adaptarse a contextos diferentes, así como pertinente para una amplia gama de prioridades de política, tales como la estrategia de reducción de la pobreza en Ghana, el programa de reestructuración industrial en Marruecos y en Filipinas, o el proceso de democratización en Bahrein. Los planes de acción de componentes múltiples responden a las necesidades concretas de los mandantes, mientras que la integración de los componentes refuerza las sinergias y las complementariedades entre los mismos. Los programas por país también han demostrado ser mecanismos útiles para revelar y estudiar los distintos objetivos que se plantean. En algunos casos, ha puesto de manifiesto contradicciones e incompatibilidades potenciales en las medidas, las que a su vez suscitaron un nuevo debate sobre políticas.

### **Valorizar el papel de los ministerios de trabajo y los interlocutores sociales**

35. Los programas por país han conseguido gran aceptación, visibilidad y apoyo, por lo general en los más altos niveles del escenario político. Proporcionan a los ministerios de trabajo una oportunidad y una plataforma que les permite intervenir en el debate de política sobre objetivos económicos y sociales ambiciosos, más allá de sus respectivos mandatos. El papel dinámico de los ministerios de trabajo y de los interlocutores sociales ha sido esencial para la iniciación de programas integrados e interdisciplinarios que satisfacen las demandas de los diversos sectores. Mantener este nivel de compromiso a mediano y a largo plazo, independientemente de los posibles cambios de gobiernos, es un desafío mayor. Sin excepción, contar con un entorno propicio para las políticas ha sido un factor esencial para iniciar los programas y hacer progresar su aplicación.

### **Identificar las oportunidades para la integración de las políticas**

36. Las experiencias en los países también ponen de manifiesto una serie de cuestiones de política que sólo pueden abordarse eficaz y constructivamente desde una perspectiva integrada. La productividad y su relación con el empleo, los ingresos y la competencia mundial es un tema clave que se interpreta de forma muy diferente, tanto por los

interlocutores nacionales, como según los contextos concretos. En algunos programas por país se fomentan los enfoques prácticos y el diálogo para explorar y poner de relieve los vínculos positivos que existen entre el respeto de los derechos, las mejores condiciones de trabajo y el aumento de la productividad en las empresas, por un lado, y el empleo y el acceso a los mercados mundiales, por el otro. En programas de otros países, la acción en favor de estrategias de crecimiento integradoras en el marco de las nuevas estrategias para reducir la pobreza, tales como los DELP, comprende un programa de trabajo decente integrado sobre el empleo, los derechos y la protección social, sobre todo para jóvenes, las mujeres, los trabajadores rurales y los de la economía informal y comunidades desfavorecidas. Otros temas primordiales de los programas de políticas de los países, son la reforma de los sistemas de protección social y de los códigos del trabajo. Globalmente, proporcionan oportunidades para realizar un análisis integrado de las políticas de mercados de trabajo que permitan conciliar los objetivos de flexibilidad económica, empleabilidad y seguridad. Sigue siendo un desafío esencial la adopción de medidas eficaces que promuevan la igualdad de género en la totalidad de los programas por país. Las enseñanzas extraídas de la experiencia apuntan a la necesidad de dar respuestas ajustadas a los contextos correspondientes y de supervisar constantemente los resultados. Cuestiones esenciales relativas a las políticas como éstas, y otras, son objeto de estudios, debates y programas de acción a nivel de los países. Asimismo, se toma nota de las buenas prácticas a que dan lugar los programas por país para proceder a su amplia difusión. No obstante, la experiencia también ha revelado la necesidad de realizar investigaciones y trabajos analíticos adicionales a nivel mundial para centrarse en algunos grupos específicos de políticas y en actividades transversales.

### **Establecer un vínculo con el desarrollo local**

37. Otra enseñanza primordial del Programa piloto es el significado de la acción en el ámbito local, como dimensión necesaria y complementaria del programa sobre la política del trabajo decente. Los marcos locales de desarrollo económico y social, así como los procesos de descentralización, permiten poner los resultados del Programa de Trabajo Decente al alcance de sus beneficiarios concretos. Esta acción local puede ser más concreta y, por ende, eficaz. Este ha sido el enfoque adoptado por el Programa piloto en Ghana, Filipinas y Kazajstán. Un resultado concreto del Programa piloto es la preparación de un material específico sobre trabajo decente y desarrollo económico y social local destinado a las autoridades locales. Este material, que se terminará de preparar para finales de 2003, consistirá en una base de datos en Internet accesible a través del sitio de la OIT sobre enfoques de trabajo decente e instrumentos pertinentes en materia de reducción de la pobreza en el marco de los esfuerzos locales de desarrollo económico y social. Este resultado indirecto del programa llevado a cabo en Filipinas será un recurso útil para los mandantes y el personal de la OIT, y promueve nuevas modalidades de gestión del conocimiento dentro de la Oficina.

### **Conectar los programas nacionales con los internacionales**

38. Vincular las políticas nacionales con los programas de desarrollo internacional es un tema recurrente en las deliberaciones tripartitas relativas al Programa piloto sobre trabajo decente. Este tema ha sido abordado una y otra vez en las discusiones, ya sea con respecto al DELP en Ghana, o bien sobre las políticas para hacer frente a la globalización en Bangladesh, o en relación con la reestructuración de las industrias de exportación en Marruecos y Filipinas. La experiencia del Programa piloto muestra claramente que incorporar el Programa de Trabajo Decente en el debate regional e internacional sobre políticas es otra cara de la misma moneda, estrechamente relacionada con los debates sobre

las políticas nacionales. Habría que aprovechar las oportunidades para introducir las cuestiones relativas al trabajo decente en los programas de política de las agrupaciones económicas subregionales y las organizaciones regionales.

### **Valor del tripartismo y el diálogo social**

39. El diálogo social ocupa un lugar central en el enfoque adoptado por el Programa piloto para la integración de las políticas, y en la elaboración de los programas por país. También forma parte de su evolución. En cada país, la identificación del objetivo central de cada programa piloto y la exposición de los temas y planes de trabajo fueron el resultado de consultas y reuniones de planificación bilaterales y multilaterales, oficiales y semioficiales, con la participación de los gobiernos, los interlocutores sociales y otros protagonistas institucionales del país. Estos procesos se refuerzan mediante talleres en materia de políticas y actividades de investigación, de promoción y de creación de capacidad. El fortalecimiento de la responsabilización y la adhesión en el plano nacional es el resultado fundamental de estos procesos de consulta interactivos.
40. Hay otras enseñanzas importantes sobre la forma en que las deliberaciones y el debate en torno a los programas por país integrados y de componentes múltiples pueden facilitar el diálogo social, como ha sucedido en Bahrein. En otros casos, el diálogo social contribuyó a una interpretación común y al consenso sobre temas de política clave. Tal ha sido el caso de Marruecos. La organización de discusiones a fondo sobre los factores sociales determinantes de la competitividad del sector de los textiles de Marruecos fue un factor esencial para conciliar las opiniones de los interlocutores sociales. A través de ese proceso, los interlocutores sociales, además de volver a entablar el diálogo, acordaron los principales componentes de un plan nacional de acción sobre el trabajo decente para reestructurar esa rama de producción. Se ha manifestado interés en adoptar un enfoque similar para otros sectores de la economía.
41. Nunca se insistirá demasiado en la importancia que revisten las consultas tripartitas y el diálogo activo para reforzar la coherencia y la coordinación de las políticas. La experiencia del Programa piloto también muestra las consecuencias prácticas que supone el despliegue de los importantes esfuerzos de promoción y de creación de capacidad necesarios para propiciar la integración de las políticas a nivel de los países. La elaboración de enfoques adaptados a las condiciones nacionales específicas y a las prioridades sectoriales representa una tarea ingente para la Oficina y en particular, para las oficinas exteriores y las Oficinas de Actividades para los Empleadores y para los Trabajadores. Como los mandantes de la OIT participan en todas las etapas de la labor, en algunos casos se plantearon dificultades con respecto a su capacidad para absorber la carga de trabajo. Fue preciso, en consecuencia, adaptar el ritmo de la ejecución y el calendario de las operaciones. Los resultados positivos y las enseñanzas del Programa piloto sobre el diálogo social han sido incorporados a la acción de seguimiento cuyo objeto es dar cumplimiento a la Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.<sup>a</sup> reunión, en junio de 2002.

### **Mejorar de los indicadores**

42. Para evaluar y supervisar los progresos conducentes al trabajo decente es preciso disponer de información y de indicadores adecuados. La Oficina prepara actualmente una serie de indicadores estadísticos para lo cual existen datos en numerosos países, que

proporcionarán orientación para identificar las prioridades en materia de trabajo decente<sup>7</sup>. Estos indicadores pueden también evaluarse en distintos contextos nacionales y servir de base para formular indicadores más precisos y/o por país en materia de trabajo decente. La OIT presta actualmente asistencia técnica a los países para que examinen sus sistemas estadísticos (por ejemplo, las encuestas sobre la población activa) e identifiquen los medios, cuando proceda, para que dichos sistemas puedan producir datos que permitan evaluar el trabajo decente. La Oficina también prevé ensayar, en algunos países, modalidades de recopilación de datos sobre el trabajo decente en el marco de las encuestas sobre la población activa.

43. En el marco antes expuesto, los programas por país han adoptado tres enfoques para la elaboración de indicadores sobre el trabajo decente:
- i) recopilación de datos y examen de las bases de datos estadísticos existentes (labor finalizada en Ghana y Filipinas, por comenzar en Bangladesh). Este enfoque tiene por objeto evaluar la disponibilidad de datos para los indicadores propuestos, así como la posibilidad de reunir datos adicionales para mejorar los instrumentos estadísticos existentes. Procura asimismo identificar otros posibles indicadores que se ajusten al contexto nacional en materia de estadísticas y desarrollo;
  - ii) concepción de indicadores sobre el trabajo decente por país: los mandantes han subrayado que los indicadores para medir el progreso o establecer puntos de referencia deberían ser pertinentes para los contextos y las prioridades nacionales respectivos. Este es uno de los objetivos del programa de Bangladesh. En Filipinas, el programa ayuda al Departamento de Trabajo y Empleo a establecer un Índice laboral, basado en el trabajo decente y a convertir su Informe anual sobre el empleo en un Informe sobre el trabajo decente. En Filipinas, se ha previsto llevar a cabo en 2004, una encuesta piloto sobre los aspectos cualitativos del empleo en el marco de la encuesta sobre la población activa, y
  - iii) concepción de indicadores en el ámbito local: los indicadores estadísticos utilizados a los efectos del trabajo decente se elaboran en el plano nacional. Es preciso adaptarlos al nivel local correspondiente para su utilización y la adopción de decisiones en el plano local. Los programas de Ghana y Filipinas, que incluyen medidas a escala de los distritos o circunscripciones municipales, prevén la formulación de metodologías e indicadores adicionales a nivel subnacional. En Ghana, en particular, se elaborarán indicadores para evaluar el efecto de las medidas relativas al trabajo decente en la economía informal en dos distritos, y en Filipinas, se elaborarán indicadores de la referencia básica del trabajo decente y para supervisar los progresos realizados en materia de planificación del desarrollo local.

### **Desafíos para la Oficina: integrar las medidas y movilizar recursos**

44. Con respecto a las nuevas modalidades de trabajo que preconiza la Oficina a fin de asegurar un apoyo integrado y oportuno para los programas por país, la cooperación y la coordinación han sido en general satisfactorias. Hay más de 12 unidades en el terreno y en

<sup>7</sup> Anker R. y otros: *Measuring decent work with statistical indicators*, documento de trabajo núm. 2, Departamento de Integración de Políticas, OIT, Ginebra, 2002.

la sede que contribuyen y prestan apoyo a cada uno de los programas por país. A fin de movilizar el apoyo necesario, se tiene en cuenta la disponibilidad de los conocimientos técnicos y los recursos requeridos en las unidades competentes de la sede y el terreno, y, en la medida de lo posible, se organiza la actividad sobre la base de los programas y proyectos existentes a nivel de los países. Las enseñanzas del Programa piloto se incorporan en las actividades y se exploran las oportunidades de mejorar las modalidades internas de trabajo. Se han identificado las siguientes prioridades:

- a) planificar mejor los recursos para apoyar los marcos integrados sobre trabajo decente, entre otras cosas, mediante la introducción de una programación por país en el contexto de la formulación estratégica del presupuesto;
- b) vincular desde el comienzo los programas por país con las iniciativas previstas por los sectores, tales como el Programa Global de Empleo u otros programas mundiales;
- c) investigaciones prácticas orientadas a la adopción de políticas en apoyo de las cuestiones y opciones relativas a las políticas nacionales examinadas *supra*; una mejor circulación de la información y el conocimiento, y la elaboración de notas informativas sobre políticas, directrices e instrumentos sobre temas transversales;
- d) crear capacidades e intercambiar experiencias en el conjunto de la Oficina, la sede y las regiones, en apoyo de la integración de políticas a nivel nacional.

## **Seguimiento y orientaciones futuras una vez concluida la fase piloto**

45. La aplicación del Programa piloto sobre trabajo decente continuará en el próximo bienio y finalizará de conformidad con el calendario acordado para cada país. Se hará hincapié en profundizar esferas de actividad en los programas por país que se encuentran en una etapa más avanzada, y en consolidar el diálogo sobre políticas respecto a las iniciativas más recientes. Las enseñanzas aportadas por la experiencia y las buenas prácticas en materia de enfoques concretos de la integración de políticas se recogerán en documentos y difundirán ampliamente.
46. Durante el bienio en curso, nuevas iniciativas emprendidas por los mandantes de la OIT a nivel regional y nacional han subrayado la importancia de preparar programas de trabajo decente coherentes e integrados en el ámbito de los países. En la 13.<sup>a</sup> Reunión Regional Asiática, celebrada en agosto de 2001, en Bangkok, los mandantes se comprometieron a elaborar planes de acción nacionales sobre trabajo decente. Nueva Zelanda acogerá en octubre de 2003, un Foro tripartito sobre trabajo decente para evaluar los progresos realizados en la subregión de Asia Oriental y el Pacífico<sup>8</sup>. También se han tomado iniciativas regionales y por país en otras regiones<sup>9</sup>. Generar conocimientos y experiencia y compartirlos en las distintas iniciativas adoptadas por los países, sean cuales sean las modalidades y los marcos, así como incorporar las enseñanzas extraídas de la experiencia y apoyar nuevas iniciativas, son resultados fundamentales del Programa piloto. Las conclusiones sacadas de estas experiencias servirán de base para la participación de los

<sup>8</sup> Foro tripartito subregional para Asia sobre trabajo decente, Auckland (Nueva Zelanda), 6-8 de octubre de 2003.

<sup>9</sup> Mandantes tripartitos procedentes de 18 países de América Latina intercambiaron recientemente opiniones sobre cuestiones de política esenciales en el ámbito de los países, en el Taller regional sobre trabajo decente y políticas de desarrollo, celebrado del 25 al 29 de agosto de 2003, en Lima.

mandantes en debates sobre políticas y estrategias encaminadas a fomentar el trabajo decente a nivel nacional, así como para estimular el intercambio de experiencias entre los países y las regiones.

47. Una vez concluida la fase experimental, los esfuerzos desplegados por la Oficina en su conjunto para elaborar «un enfoque integrado del trabajo decente» a nivel nacional, proseguirán en el marco de los Objetivos de políticas comunes conforme a las Propuestas de Programa y Presupuesto para 2004-2005<sup>10</sup>.
48. Se invita a la Comisión a que examine este informe de situación y a que formule observaciones sobre el mismo, a fin de ayudar a la Oficina a continuar el desarrollo del enfoque.

Ginebra, 6 de octubre de 2003.

*Este documento se presenta para discusión.*

<sup>10</sup> Comisión de Programa, Presupuesto y Administración, *Propuestas de Programa y Presupuesto para 2004-2005, presentadas por el Director General*, GB.286/PFA/9, Ginebra, marzo de 2003.