



## SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**El empleo productivo como factor  
de reducción de la pobreza y desarrollo****I. Antecedentes y contexto**

1. Cuando la Comisión de Empleo y Política Social (ESP) del Consejo de Administración adoptó, en su reunión de marzo de 2003, el Programa Global de Empleo como arma laboral del Programa de Trabajo Decente, pidió también que se debatieran en profundidad cada uno de los diez elementos fundamentales del Programa, y se eligieran uno o dos elementos para cada reunión. Uno de los dos elementos elegidos para su debate en la reunión de marzo de 2004 es el empleo productivo como factor de reducción de la pobreza y desarrollo (elemento fundamental núm. 10). La Oficina ha preparado el presente documento para facilitar esta discusión.
2. La persistencia de la pobreza<sup>1</sup> en niveles altos y la lentitud con la que se reduce plantean retos indiscutibles a los dirigentes mundiales, los gobiernos, las instancias normativas y los especialistas en desarrollo. Aunque algunas previsiones (por ejemplo las del Banco Mundial)<sup>2</sup>, indican que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir la pobreza a la mitad para 2015 (basándose en el punto de referencia de 1990) se alcanzarán a nivel global, existen dudas acerca de algunas regiones y países (por ejemplo África Subsahariana). En una región, por ejemplo, el porcentaje de personas que viven con menos de un dólar de los Estados Unidos por día aumentó del 47,4 por ciento en 1990 al 49,0 por ciento en 2000, y se prevé que descienda únicamente al 42,3 por ciento para 2015. Además, si se excluye a China, el porcentaje de la población que vive por debajo del

<sup>1</sup> La pobreza tiene diferentes dimensiones — relativas y ajenas a los ingresos. Aunque sea más fácil disponer de medidas basadas en los ingresos, las dimensiones ajenas a los ingresos como la salud o la educación, son extremadamente importantes. El concepto de desarrollo humano — desarrollado inicialmente por el PNUD — se utiliza a menudo como indicador de las dimensiones del desarrollo ajenas a los ingresos.

<sup>2</sup> Banco Mundial: *Perspectiva de la Economía Mundial*, Washington, DC, 2004.

umbral de la pobreza en el resto del mundo se prevé que disminuya del 27,2 por ciento en 1990 al 15,4 por ciento para 2015<sup>3</sup>.

3. El reto de reducir la pobreza es cada vez más difícil debido a todas las crisis que se han producido (por ejemplo las resultantes de las tensiones económicas, los conflictos armados o los desastres naturales). Así lo demuestran, por ejemplo, los graves efectos sociales negativos de la crisis económica en Asia durante 1997-1998, la más reciente crisis en Argentina, la repercusión de los prolongados conflictos armados en una serie de países africanos y asiáticos, y los efectos devastadores de las calamidades de los desastres naturales que han golpeado a diversos países en los últimos años. Los diferentes tipos de crisis afectan a los pobres de forma diferente; y los pobres, debido a su vulnerabilidad, son a menudo los más afectados.
4. Un aspecto importante de la pobreza es su dimensión de género. Aunque es difícil hacerse con datos sobre la pobreza desglosados por género, los datos disponibles indican lo siguiente: i) las mujeres están desproporcionadamente representadas entre los pobres; ii) tanto el número como la proporción de mujeres entre los pobres está aumentando, y iii) los hogares donde el jefe de familia es una mujer son más vulnerables a la pobreza, y el porcentaje de estos hogares o de los mantenidos por mujeres parece estar aumentando. La participación de las mujeres en la fuerza laboral ha aumentado; pero no se ha visto correspondida con la consiguiente mejora en la calidad de los empleos a que tienen acceso. Para poder responder a estas cuestiones, es necesario adoptar un planteamiento global, que se centre en las dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas.
5. Aunque en general se considere que el empleo es uno de los mejores medios para escapar de la pobreza, en muchos casos los pobres de los países en desarrollo no están desempleados. La pobreza no se debe tanto al desempleo declarado, sino más bien a la incapacidad de muchos empleos para garantizar niveles de vida e ingresos decentes. Prueba de ello es que aunque hay cerca de 1.100 millones de pobres en el mundo, el número de desempleados declarados se eleva a 185 millones. Según unas estimaciones<sup>4</sup>, el número de personas que trabaja, pero es pobre, (los llamados «trabajadores pobres»), se elevaba a 534 millones en 1997.
6. La experiencia de los países que han conseguido reducir la pobreza en gran medida indica la importancia que tiene sostener un crecimiento alto para lograr tal resultado. No obstante, unos índices altos de crecimiento no son suficientes; la pauta y fuentes de crecimiento son extremadamente importantes para incrementar los ingresos de los pobres. En ese contexto, el empleo productivo desempeña una función clave de nexo entre el crecimiento y la pobreza<sup>5</sup>. Pero, además de aumentar la productividad y los ingresos de los pobres, habría que proporcionarles protección (por ejemplo, en situaciones de enfermedad o discapacidad o cuando su edad no les permite trabajar), representación y derechos al trabajo, así como oportunidades de diálogo para promover sus intereses. En otras palabras, el trabajo decente que abarca la promoción del empleo productivo, los derechos, la representación y la

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Majid, Nomaan: «Población trabajadora pobre de los países en desarrollo», *Revista Internacional del Trabajo*, 2001/3. La publicación «Tendencias mundiales del empleo, 2004» de la OIT revela que para 2003 esta cifra se había elevado a 550 millones».

<sup>5</sup> Para un análisis más detallado de este nexo y de los ejemplos de una serie de experiencias en diversos países, véase Islam, Rizwanul: «The nexus of economic growth, employment and poverty reduction: An empirical analysis», documento mimeografiado, OIT, Ginebra, 2003.

protección, es la clave del éxito de las políticas que han logrado reducir la pobreza<sup>6</sup>. El empleo productivo, como medio para escapar de la pobreza, debe considerarse parte integrante de un planteamiento general de trabajo decente, cuyo punto de partida es reducir la pobreza.

## II. Los pobres y la economía informal

7. Las estrategias efectivas de empleo productivo como factor de reducción de la pobreza pueden formularse únicamente si se sabe a ciencia cierta quiénes son los pobres y dónde trabajan (como se ha mencionado anteriormente, la mayoría de los pobres efectivamente trabaja). En los países en desarrollo, tres cuartas partes aproximadamente de los pobres viven en zonas rurales y participan en actividades que, en su mayor parte, se sitúan fuera de la economía formal u organizada, ya sea en la agricultura o en actividades rurales no agrícolas<sup>7</sup>. Asimismo, los pobres de zonas urbanas participan, por lo general, en diferentes actividades en la economía informal. Por lo tanto, las estrategias diseñadas para reducir la pobreza no pueden ignorar la agricultura, las actividades rurales no agrícolas y la economía informal urbana.
8. No obstante, lo señalado anteriormente no debería interpretarse que economía informal equivale a pobreza. Aunque la pobreza es uno de los factores subyacentes responsables del crecimiento de la economía informal (especialmente en los sectores rurales no agrícolas y en la economía informal urbana), muchas personas en ese segmento obtienen ingresos decentes. Por lo tanto, lo que es importante es determinar en qué segmentos de la economía informal participan los pobres. Desde este punto de vista la pauta a seguir se formula a continuación. En la agricultura, los campesinos sin tierras y los agricultores marginales registran las incidencias más altas de pobreza. Fuera de la agricultura, los ingresos informales se reducen a medida que se recorren las distintas situaciones en el empleo — del empleador a los trabajadores independientes y por cuenta propia, a los asalariados informales y ocasionales, y a los trabajadores industriales que trabajan fuera de la empresa o los trabajadores a domicilio. Asimismo, la relación entre trabajar en la economía informal y ser pobre es mayor entre las mujeres que entre los hombres. No sólo hay un mayor porcentaje de mujeres que de hombres trabajando en la economía informal, sino que éstas, además, se concentran en segmentos de ingresos más bajos, trabajando en actividades de subsistencia o como asalariadas ocasionales o trabajadores a domicilio<sup>8</sup>.
9. Tras esta caracterización de la pobreza, las estrategias de lucha contra la pobreza deben centrarse en intensificar unas pautas del crecimiento económico que generen empleos de mayor productividad a los que puedan acceder los pobres, especialmente las mujeres.

<sup>6</sup> OIT, *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General, CIT, 91.ª reunión, 2003, OIT, Ginebra.

<sup>7</sup> OIT, *El trabajo decente y la economía informal*, CIT, 90.ª reunión, 2002, OIT, Ginebra.

<sup>8</sup> *Ibíd.*

### **III. Estrategias: programa de desarrollo centrado en el empleo con miras a reducir la pobreza**

**10.** Toda estrategia de desarrollo destinada a reducir la pobreza necesita tres pilares básicos.

- En primer lugar, las economías deben alcanzar tasas de crecimiento altas de manera sostenida. Ello requiere una políticas generales que incentiven la acumulación de capital nacional y las inversiones extranjeras, unas políticas que distribuyan efectivamente los recursos de las inversiones en los sectores productivos y unas instituciones que favorezcan la eficiencia.
- En segundo lugar, el crecimiento debe requerir gran densidad de mano de obra en el contexto preciso de la utilización de los recursos sin, por ello, sacrificar la productividad y la eficiencia.
- En tercer lugar, es importante que los pobres dispongan de los medios (por ejemplo, la educación, las calificaciones y el acceso necesarios a los bienes productivos y las finanzas) para utilizar las oportunidades económicas que estén disponibles.

**11.** El régimen político necesario para reforzar los tres pilares deberá adaptarse a las situaciones específicas de cada país en desarrollo; esta afirmación se aplica especialmente a los países que están surgiendo de algún tipo de crisis. La formulación de políticas a nivel nacional deberá ir precedida de un diagnóstico de los obstáculos a la creación de empleo en el país en cuestión. Para ello habrá que determinar los sectores con posibilidades de crecimiento y creación de empleo, así como un marco de políticas integrado en el que se incluyan los elementos económicos, sociales y políticos.

#### **Marco macroeconómico de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza**

**12.** La función tradicional de las políticas macroeconómicas es garantizar la estabilidad (en términos de precios, equilibrios fiscales y equilibrios de las cuentas externas) y la eficiencia en la asignación de los recursos en una economía cuyo objetivo final es garantizar un entorno favorable al crecimiento. No obstante, la determinación con que se busca la estabilidad en términos de objetivos fijos de inflación y equilibrio fiscal a menudo no ayuda demasiado, especialmente a los países en desarrollo. Ante la falta o lento crecimiento de la producción y los empleos en el sector formal de muchos países en desarrollo, el equilibrio entre la estabilidad y la eficiencia en la asignación de los recursos, por un lado, y la necesidad de incentivos para aumentar las inversiones, el crecimiento y el empleo, por otra, supone todo un reto. Con objeto de satisfacer el objetivo de reducir la pobreza a través de una mayor productividad y crecimiento en sectores con alto coeficiente de empleos, habría que buscar alternativas macroeconómicas más flexibles en cuenta a los niveles de estabilidad<sup>9</sup>. Unas políticas y reformas macroeconómicas apropiadas también pueden ser clave para impulsar el crecimiento de los sectores, por ejemplo la agricultura, donde se concentran los pobres.

<sup>9</sup> Si desea obtener argumentos convincentes en apoyo de este planteamiento, véase Muqtada, M.: «Macroeconomic stability, growth and employment: Issues and considerations beyond the Washington Consensus», *Employment Paper*, 2003/48, Sector de Empleo, OIT, Ginebra, 2003.

13. Disponemos de ejemplos de varios países en desarrollo que durante la recesión económica mundial de 2001 recurrieron a políticas fiscales y monetarias anticíclicas. Por ejemplo, la República de Corea, Malasia, Filipinas y Singapur recurrieron a políticas fiscales y monetarias, mientras que Bangladesh, India y Tailandia utilizaron o una o la otra<sup>10</sup>. Países como Indonesia, Uganda y Viet Nam han demostrado que unas políticas macroeconómicas favorables pueden contribuir al crecimiento del sector agrícola (donde la mayoría de los pobres se concentra)<sup>11</sup>.

### **Incremento del crecimiento mediante el aumento del empleo y la productividad**

14. Habida cuenta de que tres cuartas partes de los trabajadores pobres de los países en desarrollo viven en zonas rurales, uno de los principales retos consiste en aumentar los ingresos, la productividad y la absorción de la mano de obra tanto en los sectores agrícolas como en los no agrícolas. La agricultura sigue absorbiendo a una parte importante de la fuerza laboral de los países en desarrollo; y aproximadamente el 40 por ciento (450 millones) de la fuerza laboral agrícola está asalariado. Las mujeres representan aproximadamente una cuarta parte; y muchos de los asalariados son trabajadores temporales/ocasionales y migrantes. Mientras que los asalariados son especialmente vulnerables a la pobreza, una buena parte de los agricultores pequeños y marginales también son pobres o pueden atravesar momentos de pobreza. Del mismo modo, los trabajadores asalariados y los empleados por cuenta propia en actividades no agrícolas de baja productividad a menudo viven por debajo del umbral de la pobreza. Por lo tanto, las estrategias destinadas a reducir la pobreza deben centrarse en aumentar la productividad y los ingresos en la agricultura y en las actividades no agrícolas.
15. El bajo nivel de productividad, salarios e ingresos en la agricultura y las actividades rurales no agrícolas se debe a diversos factores como tipo de mercado y demanda de los productos, los precios relativos de los insumos y la producción, la tecnología utilizada, los acuerdos de comercialización existentes, la educación y las calificaciones de los trabajadores, el poder de negociación de los trabajadores y los pequeños productores, etc. Las infraestructuras deficientes también plantean limitaciones. El acceso a los bienes productivos y a la financiación es vital. Mientras que la reforma agrícola es una forma de que los pobres accedan a los bienes productivos, las microfinanzas también pueden ser útiles y contribuir a que los pobres acumulen bienes. Las políticas y medidas de lucha contra la pobreza deben basarse en una comprensión clara de todos esos factores tan variados. En consecuencia, las medidas necesarias podrían variar desde las reformas políticas que garantizan una estructura de precios que proporcionen los incentivos necesarios hasta los programas de introducción de tecnología que incrementen el rendimiento, establezcan medios de comercialización, aumenten los niveles de calificaciones y refuercen el poder de negociación de los trabajadores y de los pequeños productores. También sería conveniente adoptar medidas similares para aumentar la

<sup>10</sup> Si desea obtener más información véase, Islam, Rizwanul: «Employment Implications of the Global Slowdown 2001: Responding with a Social Focus». Cuestiones relativas al empleo y la pobreza, documento de información núm. 2, Departamento de Recuperación y Reconstrucción, OIT, Ginebra, 2001.

<sup>11</sup> Islam, Rizwanul: «Pobreza rural, crecimiento y política económica en Asia», Revista Internacional del Trabajo, vol. 129, núm. 6. Huong y otros: «Employment poverty linkages and policies for pro-poor growth in Viet Nam». Cuestiones relativas al empleo y la pobreza, documento de información núm. 9, OIT, Ginebra, 2003.

productividad en la economía informal urbana. Las políticas fiscales y los salarios mínimos también pueden actuar de mecanismos para reducir la pobreza.

16. Al tiempo que se hace referencia al aumento de las actividades económicas de las que podrían beneficiarse los pobres, también es importante considerar las dimensiones internacionales del crecimiento y el desarrollo. Por ejemplo, el crecimiento de la agricultura y las manufacturas con alto coeficiente de mano de obra puede depender enormemente del acceso a los mercados que, a su vez, puede verse influido por una serie de factores en el área del comercio internacional (por ejemplo, aranceles, subvenciones y obstáculos no arancelarios). Estas cuestiones ya se plantearon en el contexto del elemento fundamental núm. 1 (promoción del comercio y la inversión para fomentar el empleo productivo y abrir los mercados a los países en desarrollo) del Programa Global de Empleo (documento GB.286/ESP/1 (Rev.)), y convendría examinarlos en el contexto de la reducción de la pobreza cuando se debata la cuestión de forma más extensa en el seno de la Comisión ESP.

### **Enfoques basados en la mano de obra en relación con la infraestructura: política que puede contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo**

17. La enorme importancia que tienen las infraestructuras para catalizar el desarrollo es bien conocida. Asimismo, mediante la apertura y conexión de las zonas rurales hasta ahora aisladas, las carreteras y la mejora del transporte pueden ser clave para facilitar el desarrollo de actividades no agrícolas que permitan reducir la pobreza. Desde el punto de vista de la reducción de la pobreza, existen por lo menos dos razones más para prestar atención especial a la inversión en este sector. La primera tiene que ver con el peso del sector en la economía típica de un país en desarrollo y la segunda con las opciones disponibles en términos de elección de tecnología. De hecho, los enfoques basados en la mano de obra también podrían aplicarse en situaciones urbanas donde podrían contribuir simultáneamente a mejorar las condiciones de vida de los pobres de las zonas urbanas y a mejorar el entorno urbano. La mejora de las barriadas urbanas (mediante el despeje y pavimentado de las carreteras, la mejora de la red de alcantarillado, etc.) y la gestión óptima de los residuos sólidos son ejemplos de este tipo de actividades.
18. Muchos países en desarrollo exponen el argumento macroeconómico del recurso a mucha mano de obra frente a una tecnología basada en el uso intensivo de equipamiento en las infraestructuras y el sector de la construcción aduciendo costos unitarios menores, mayor creación de empleo, mayor contribución al PIB, mayores efectos multiplicadores, niveles más altos de ingresos y consumo en los hogares, menores necesidades de cambio de moneda y, por lo tanto, menor dependencia de las importaciones. Estas conclusiones se aplican a los países que se caracterizan por un excedente de mano de obra, bajos salarios y capacidad industrial local deficiente (en producción de herramientas y equipo)<sup>12</sup>. Por lo tanto, el enfoque basado en un alto coeficiente de mano de obra debería considerarse como una estrategia a corto y medio plazo. Cuando un país adquiere cierto nivel de desarrollo y su excedente de mano de obra desaparece, este tipo de enfoque no debería aplicarse más.

<sup>12</sup> Véanse los datos relativos a Ghana, Senegal, Madagascar, Lesotho, Zimbabwe y Rwanda en Islam, Rizwanul y Majeres, Jean «Employment-Intensive Growth for Poverty Reduction: What can Labour-based Technology in Infrastructure contribute?», en: *Work 2001, Proceedings of the International Conference on Employment Creation in Development*, Universidad de Witwatersrand, Johannesburgo, 2001. En el documento GB.286/TC/1 (reunión de marzo de 2003), se presenta datos comparativos sobre los costos unitarios, la creación de empleo y las necesidades de cambio de moneda.

19. Aunque se necesitan análisis más generales y a largo plazo sobre la repercusión en la pobreza de la inversión basada en el empleo<sup>13</sup>, los análisis macroeconómicos comparativos<sup>14</sup> de las inversiones de gran densidad de mano de obra frente a las inversiones intensivas en equipamiento muestran claramente que en una inversión en particular, el enfoque basado en la mano de obra ofrece mejores resultados en los ingresos y el consumo de los hogares (que aumentan por lo menos dos veces más), llega a grupos de ingresos bajos (a través de por lo menos tres veces más empleos para la mano de obra no calificada), invierte aproximadamente un 50 por ciento más en recursos locales y por lo menos dos veces más en salarios locales, y genera cerca del doble de empleo indirecto — básicamente a través del mayor uso de los recursos locales y, por lo tanto, refuerza los vínculos intersectoriales. Los vínculos concretos entre pobreza, empleo e inversión obtienen, por lo tanto, más efectos multiplicadores en la economía, en general, y en los pobres y los grupos de ingresos bajos en particular<sup>15</sup>, que las políticas que no abordan estos vínculos de forma explícita.

### Reconstrucción basada en el empleo en los países afectados por crisis

20. Como ya se ha mencionado anteriormente, las estrategias de empleo como factor de lucha contra la pobreza deberán adaptarse a las situaciones específicas de los países afectados por alguna crisis. Tipos de crisis diferentes producen efectos diferentes y, por lo tanto, los programas de reconstrucción deben adaptarse en consecuencia<sup>16</sup>. Por ejemplo, una crisis económica debida a una grave recesión económica normalmente provocaría una contracción de la producción que posiblemente tendría efectos negativos en los salarios y en las ganancias de los trabajadores por cuenta propia. La respuesta típica a estas situaciones incluiría la adopción de políticas macroeconómicas anticíclicas, de políticas activas del mercado de trabajo en favor del empleo y los ingresos, y el establecimiento de redes de seguridad para los pobres. Un desastre natural grave, por otro lado, no sólo perturbaría la producción y los ingresos inmediatamente sino que además al dañar a los insumos, el capital social y las infraestructuras físicas también podría repercutir negativamente en las perspectivas futuras de la producción y de los ingresos. En tales situaciones, la reconstrucción debería incluir, además de la ayuda inmediata, un programa para reparar las infraestructuras y reconstruir los insumos y el capital. En los países que están saliendo de conflictos armados prolongados, la situación puede ser incluso mucho peor de lo descrito hasta ahora. Además de una economía perturbada y de infraestructuras y capital dañados o en ruinas, tales países podrían enfrentarse a perturbaciones generales, por ejemplo en términos de pérdidas de calificaciones y capital humano (debido a las perturbaciones del sistema educativo y de formación), un colapso de las instituciones o incluso la falta de datos o informaciones básicas para formular estrategias y programas de acción. Los programas de reconstrucción en tales circunstancias tendrán que ser

<sup>13</sup> Y así se solicitó en el documento GB.286/17, marzo de 2003.

<sup>14</sup> Tales estudios abarcan países como Nepal, Nicaragua, Rwanda y Uganda, y están disponibles en EMP/INVEST, OIT, Ginebra.

<sup>15</sup> Un análisis por países de cerca de 100 programas de inversión pública en Sudáfrica demostró la eficiencia superior de los enfoques basados en la mano de obra para llegar a los pobres, en comparación con otros mecanismos de transferencia de ingresos. Véase Haddad, Lawrence y Adato, Michelle: «Eficacia de la ayuda a la población pobre en los programas de empleo sudafricanos», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, núm. 3, Ginebra, 2002/3, págs. 219-244.

<sup>16</sup> Véase asimismo, OIT (IFP/CRISIS): *ILO generic crisis response modules*, OIT, Ginebra, 2001.

naturalmente mucho más amplios que en otras situaciones de crisis, aunque el objetivo básico debe ser la reconstrucción de los modos de vida, especialmente de los pobres<sup>17</sup>.

## Empleo para reducir la pobreza en las economías en transición

21. Aunque el presente documento se centre principalmente en los países en desarrollo donde el empleo productivo desempeña una función importante de reducción de la pobreza, el problema de la pobreza no se limita únicamente a esos países. Algunos países con economías en transición del socialismo al sistema de mercado se están enfrentando con el problema de la pobreza. Los estudios realizados en las economías en transición<sup>18</sup> indican que aunque el problema de la pobreza a menudo surge como resultado de una grave contracción económica y de los cambios estructurales asociados, la reactivación del crecimiento económico no significa que la tendencia de la pobreza se invierta inmediatamente. Para reducir la pobreza es indispensable que se produzca una recuperación de la situación del empleo y el mercado laboral. Por lo tanto, todo parece indicar que la estrategia destinada a adoptar un programa de desarrollo del empleo con miras a reducir la pobreza descrita brevemente en el párrafo 10 también podría ser en cierta forma pertinente para las economías en transición (especialmente las que cuentan con niveles más bajos de desarrollo) — aunque habría que señalar que todos los enfoques sobre la promoción del empleo quizás no se apliquen en dichos casos. Está claro que es importante examinar las situaciones específicas de estos países antes de formular estrategias que puedan servir para reducir la pobreza.

## IV. Labores de la OIT en apoyo de un programa de empleo para reducir la pobreza

22. Las labores de la OIT en materia de empleo tienen una larga historia como instrumento de lucha contra la pobreza, labores que han evolucionado con el tiempo<sup>19</sup>. Durante esa evolución, el centro de atención de las labores también ha sufrido cambios. Durante los decenios de 1970 y 1980, buena parte de las labores analíticas y orientadas a la política se centró en las estrategias de desarrollo en general y en el empleo del sector informal urbano y rural en particular. Estas labores se completaron con otras de cooperación técnica sobre promoción del empleo productivo, con especial énfasis en el empleo no agrícola rural, el sector informal urbano y las infraestructuras en que se emplea mucha mano de obra. Las labores actuales siguen varias líneas de acción. En el plano de las políticas se realizan labores de asesoramiento e investigación como parte de las actividades de la OIT en apoyo de la política de empleo a nivel nacional y regional<sup>20</sup> (este último, por ejemplo, a través del

<sup>17</sup> Date-Bah, Eugenia: *Jobs after war*, OIT, Ginebra, 2003.

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, Torm, Nina: *The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty during Economic Transition: An analysis of Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Tajikistan and Uzbekistan*, Cuestiones relativas al empleo y la pobreza, documento de información núm. 13, Departamento de Recuperación y Reconstrucción, OIT, Ginebra, 2003.

<sup>19</sup> Para obtener una buena descripción de esta historia y su evolución véase Rodgers, Gerry (director de la publicación): *New Approaches to Poverty Analysis and Policy – I*, OIT, Ginebra, 1995.

<sup>20</sup> Las labores en el plano de las políticas incluyen la labor de la OIT en relación con los DELP en varios países. Además, se han celebrado consultas tripartitas nacionales en 13 países africanos con

programa Empleos para Africa). En el plano de los programas, existen diversas actividades en apoyo de los esfuerzos por intensificar el empleo y aumentar la productividad — con especial énfasis en la economía informal. Algunos ejemplos de este tipo de labor son las actividades de promoción de los enfoques en materia de infraestructura basados en un alto coeficiente de mano de obra, las cooperativas y la mejora de la calidad del empleo en las microempresas y la economía informal. En otro plano, las labores se centran en reforzar la capacidad de los pobres para integrarse mejor en las economías en crecimiento y beneficiarse de las oportunidades económicas; las labores en áreas como el desarrollo de las calificaciones y la financiación forman parte de esta categoría. Por último, se presta atención especial a la labor de reconstrucción en los países afectados por crisis.

23. Las labores en el plano de las políticas mencionadas anteriormente figuran en otros documentos sometidos a la Comisión ESP. Entre estos cabe destacar las actualizaciones periódicas de la aplicación del Programa Global de Empleo<sup>21</sup> y los documentos sobre los DELP<sup>22</sup>. Por lo tanto, el presente documento se centra en otras líneas de acción.

### Mejora de la economía informal

24. Entre los esfuerzos desplegados por la OIT para aplicar una estrategia integrada de trabajo decente, se ha iniciado un proyecto compartido por toda la Oficina que realizará un seguimiento de las conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002. El proyecto se basa en labores pasadas y en curso en la sede y las oficinas exteriores (por ejemplo, en el marco del Programa piloto sobre trabajo decente en Ghana y Filipinas y de un nuevo proyecto de cooperación técnica iniciado en India). El proyecto compartido reúne los recursos existentes para orientar más las labores de la OIT hacia las cuestiones de economía informal y, al mismo tiempo, está buscando financiación extrapresupuestaria. Mediante un marco basado en los resultados, el proyecto está analizando los productos y actividades que puedan responder de manera coherente al llamamiento del Consejo de Administración para que se haga un seguimiento de las conclusiones de la CIT<sup>23</sup>. Se ha establecido una red de compartición de los conocimientos para destacar las buenas prácticas sobre cuestiones de gobernanza y política macroeconómica, acceso a los mercados y productividad, y representación que afectan a la economía informal y examinar las vulnerabilidades. El proyecto compartido sobre el trabajo decente y la economía informal se está realizando en estrecha colaboración con el apoyo a las estrategias de reducción de la pobreza que está proporcionando el Departamento de Integración de Políticas a las estructuras exteriores y a las unidades de la sede. Además, la decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) (24 de noviembre – 3 de diciembre de 2003) adoptó unas directrices sobre medición estadística del empleo informal<sup>24</sup>.

objeto de examinar las posibles medidas de seguimiento de la Memoria del Director General titulada *Superar la pobreza mediante el trabajo*.

<sup>21</sup> Véase el documento GB.288/ESP/1 y el documento actualizado sobre el Programa Global de Empleo que se someterá en la reunión de marzo de 2004.

<sup>22</sup> Documentos GB.285/ESP/2 y GB.282/9.

<sup>23</sup> Véase el documento GB.285/7/2 (noviembre de 2002) y las actas de la discusión del Consejo de Administración.

<sup>24</sup> Las directrices se reproducen en un anexo al informe de la reunión (documento GB.289/STM/6).

### Empleo, pobreza y mujeres en la economía informal

La reducción de la pobreza es uno de los rasgos subyacentes de los planes de acción nacionales inscritos en el marco del Programa de más y mejores empleos para la mujer — realizado por el Programa de Promoción de Cuestiones de Género (GENPROM) del Sector de Empleo. Los planes de acción forman parte de los esfuerzos por reducir la pobreza en un país — los beneficiarios se eligen entre los grupos de mujeres más pobres y vulnerables o que proceden de comunidades socialmente excluidas. Entre los ejemplos notables de estos proyectos cabe destacar: Estonia (empleo de mujeres en zonas rurales pobres), México (promoción del trabajo decente y de los derechos del trabajo para grupos vulnerables de mujeres), India (promoción de oportunidades para que las mujeres que trabajan en la fabricación de cigarrillos *beedi* obtengan ingresos alternativos y promoción del empleo de mujeres en la economía informal), Bangladesh (potenciación de la mujer y promoción del empleo), y un programa mundial sobre mejora del acceso de las mujeres a los mercados en la economía informal. Los pormenores de éstos y otros proyectos parecidos, incluida su repercusión y experiencia adquirida, pueden obtenerse en GENPROM.

### Cooperativas y productividad

Durante más de 150 años, los pequeños agricultores han ido creando cooperativas para lograr economías de escala en la compra de suministros y en el procesado y comercialización de sus productos. Más recientemente, los pequeños propietarios de negocios también se han unido en cooperativas dedicándose a la compra, la estrategia de marca y la comercialización. Tales cooperativas producen economías de escala y, por lo tanto, aumentan la productividad de sus miembros, en por lo menos cinco áreas diferentes: i) la compra conjunta de insumos y suministros, ii) la comercialización conjunta de productos, iii) la financiación conjunta, iv) las actividades de estrategia de marca, y v) la innovación conjunta a través del intercambio de conocimientos y experiencias entre los miembros. En 2002, la OIT adoptó la nueva Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) y posteriormente amplió su labor en la materia. El programa para la promoción de cooperativas de la OIT se divide en cuatro áreas de actividad, que están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente:

- a nivel internacional, la OIT colabora con la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y con otros muchos organismos internacionales y bilaterales con el objetivo de fomentar el concepto cooperativo de reducción de la pobreza y creación de empleo a través de la autoayuda;
- a nivel nacional, la OIT asesora a los Estados Miembros sobre cuestiones relacionadas con la política y la legislación en materia de cooperativas;
- a nivel meso, la OIT apoya los esfuerzos de creación de capacidad a través de la elaboración de material de formación y el asesoramiento técnico ofrecido a las instituciones de formación, y
- a nivel local (micro), la OIT promueve el establecimiento y la expansión de cooperativas en diferentes sectores económicos y sociales, para diferentes grupos específicos, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

El programa ha establecido además asociaciones con organizaciones de trabajadores para promover la creación de cooperativas de trabajadores de la economía informal, así como con organizaciones de empleadores para promover la creación de cooperativas entre pequeños negocios que fomenten la productividad y la competitividad de las empresas integrantes.

## Intensificación del empleo productivo mediante enfoques basados en la mano de obra en relación con la infraestructura

25. La OIT viene demostrando desde hace mucho tiempo que las estrategias con altos coeficientes de mano de obra tendientes a favorecer el desarrollo de los pobres pueden aplicarse en la inversión pública, especialmente en los sectores de las infraestructuras y la construcción. El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) ha elaborado una estrategia operativa para promover, al mismo tiempo, la creación de empleo y unas condiciones de trabajo decente en el sector de la construcción. Sus objetivos son: i) el desarrollo y la creación de capacidad del sector privado para mejorar el acceso de las

PYME a las licitaciones públicas; ii) la creación de empleo gracias a proyectos con inversiones intensivas en empleo realizadas por PYME calificadas con altos coeficientes de mano de obra; iii) la introducción de normas del trabajo pertinentes en los documentos contractuales y la facilitación de su aplicación, y iv) la ampliación del enfoque a la subcontratación de servicios comunitarios, basándose en la defensa de los principios de sindicación y negociación en los sectores informales no organizados de las zonas urbanas y rurales.

26. Además de la creación de empleo, también se presta atención a la calidad de los empleos. El enfoque en realidad ofrece la posibilidad de introducir, entre otros, las normas fundamentales de la OIT en los programas y proyectos nacionales a través de la inclusión de cláusulas apropiadas en la documentación contractual, en lo que respecta a los salarios mínimos, la edad mínima, la no discriminación, la eliminación del trabajo infantil y forzoso, la seguridad y la salud, y el seguro de accidentes en el trabajo. Los aspectos del trabajo decente mencionados anteriormente se incorporan a través de una estructura de incentivos para los pequeños contratistas en la que los procedimientos de contratación y licitación se adaptan para proporcionarles acceso a los mercados públicos, facilitarles la participación en el proceso de licitación, lograr que el sistema de pagos sea más efectivo y cubrir los costos de las mejoras sociales en la licitación. Por lo tanto, el programa proporciona un ejemplo de cómo hacer operativo el trabajo decente.

**Enfoques basados en la mano de obra en relación con la infraestructura  
y su repercusión en la creación de empleo y la reducción de la pobreza**

La contribución de los enfoques basados en la mano de obra en relación con la infraestructura con miras a la creación de empleo y la reducción de la pobreza puede ilustrarse con ejemplos concretos. El programa aplicado en Ghana durante 1989-1996 creó 4,4 millones de jornadas de trabajo (aproximadamente unos 20.000 empleos). En el programa de carreteras secundarias en Mozambique, aplicado desde 1993, se crearon aproximadamente 8 millones de jornadas de trabajo, beneficiando a más de 40.000 personas. En Madagascar, en 1995 se crearon 3,5 millones de jornadas de trabajo. En Camboya, durante 1993-1997 se crearon 2,7 millones de jornadas de trabajo (equivalentes a 14.000 empleos) mediante el programa de rehabilitación de carreteras secundarias y canales de irrigación, así como las obras de saneamiento y mantenimiento de Angkor, lugar considerado patrimonio mundial. En esos programas también se incluyó la formación de pequeñas empresas de construcción.

No resulta fácil calcular el costo de los empleos creados que se mencionan anteriormente. Las estimaciones basadas en simulaciones indican que el costo por empleo varía entre los 540 dólares de Uganda y los 760 dólares de Madagascar.

Los empleos creados a través de programas de infraestructuras del tipo mencionado anteriormente contribuyen a reducir la pobreza. El informe de evaluación temática presentado ante la Comisión de Cooperación Técnica en marzo de 2003 (GB.286/TC/1) señalaba que se ha producido una «transferencia considerable de ingresos que permite a muchos hogares superar el umbral de la pobreza». Asimismo, se señalaba que: «Se ha demostrado y aceptado ampliamente que el enfoque basado en un alto coeficiente de mano de obra puede ser rentable en función del costo y, al mismo tiempo, generar empleo y reducir la pobreza» (párrafos 31 y 34).

27. Aunque los programas piloto han demostrado que contribuyen no sólo a generar empleo y otras ganancias macroeconómicas asociadas con la adopción de enfoques con alto coeficiente de mano de obra, sino además a reducir la pobreza, si se quieren aumentar los efectos reales, es necesario adoptar este enfoque a mayor escala (preferentemente a nivel nacional). En ese sentido, la cuestión de incorporar el enfoque en programas de inversión pública tiene su importancia. Otra forma de aumentar la repercusión real en el empleo y la reducción de la pobreza, es integrar el enfoque en programas de infraestructuras a gran escala (por ejemplo las financiadas por instituciones y otros donantes que financian el desarrollo).
28. A niveles políticos superiores, y con objeto de incorporar el objetivo del empleo en el marco macroeconómico, en particular, en la política de inversión pública, la OIT ha

prestado asistencia a los gobiernos en sus esfuerzos por institucionalizar las políticas de inversión intensivas en empleo. En algunos países (Guinea, Madagascar, Malí, Mauritania, Senegal, Togo y Uganda), se han definido las funciones de las unidades de política en materia de empleo e inversión (a nivel de ministerios de finanzas y trabajo o se han incluido en las unidades de programación de los DELP), así como las de los comités directivos tripartitos; estas funciones tienen por objeto adaptar los procedimientos de programación y presupuesto y los criterios de asignación de recursos utilizados por los gobiernos para elegir los programas de inversión presentados por los ministerios técnicos competentes. Hasta la fecha, los programas presentados por estos ministerios — incluso en los países que han adoptado recientemente los DELP<sup>25</sup> — siguen siendo básicamente técnicas, sin ninguna integración explícita de los objetivos de políticas destinados a reducir la pobreza o generar empleo.

29. A excepción de Uganda, hasta ahora no se ha establecido ninguna unidad de políticas de este tipo, a pesar de las repetidas declaraciones de intenciones de los gobiernos. Esta situación se debe a toda una serie de obstáculos — que varían del técnico al de procedimiento o jurídico. No obstante, el PIIIE sigue esforzándose por colaborar estrechamente con otros organismos, y ya comienzan a recibirse ciertas señales prometedoras de Burkina Faso o Mauritania, por ejemplo, donde la colaboración con el DAES de las Naciones Unidas y el PNUD puede dar lugar a la creación de puntos focales de políticas en el marco de las secretarías técnicas de los DELP, o de Ghana, donde la reciente colaboración con el Banco Mundial ha dado lugar a una propuesta de crear una unidad de políticas de este tipo.
30. El marco global de planificación y programación de lucha contra la pobreza, a saber, los DELP adoptados recientemente por diversos países en desarrollo, son potencialmente para la OIT un instrumento prometedor con el que formular y aplicar políticas económicas y sociales favorables al crecimiento y la reducción de la pobreza. La OIT sigue esperando que los países que han progresado lo suficiente en sus DELP, pero que todavía tienen que establecer una estrategia en la que se una el crecimiento del empleo con la lucha contra la pobreza, reconozcan formalmente la importancia indiscutible que tiene el empleo para reducir la pobreza e incorporen la cuestión del empleo en la política de inversión. Desgraciadamente, muy pocos lo han hecho hasta ahora.
31. Mediante la integración de los enfoques basados en altos coeficientes de mano de obra en los programas de infraestructuras a gran escala, la colaboración entre la OIT y el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y diversos organismos donantes bilaterales como la CIDA (Canadá), la ASDI (Suecia) y el NORAD (Noruega), está obteniendo unos primeros resultados alentadores en varios países (Afganistán, Camboya, Congo, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Madagascar y Rwanda). Asimismo, se ha planteado la posibilidad de colaborar con los bancos de desarrollo regional en Africa y América Latina, así como con la Unión Europea.

### **Cómo conseguir que los pobres se beneficien de las oportunidades económicas**

32. Entre los factores determinantes para aumentar la capacidad de los pobres de beneficiarse de las oportunidades económicas e integrarse mejor en el proceso de crecimiento figuran su educación y calificaciones, el acceso a los bienes productivos y los recursos financieros.

<sup>25</sup> Como las misiones de la OIT en Nepal, Burkina Faso y Honduras.

## Calificaciones

33. Los bajos niveles de alfabetización, educación y calificaciones son algunos de los principales obstáculos a la obtención de empleo y la generación de ingresos. Por lo tanto, la educación y la formación pueden ser elementos importantes en toda estrategia de creación de empleo y lucha contra la pobreza. Ha surgido toda una serie de innovaciones en forma de proyectos a escala pequeña en cuanto a métodos y contenidos de formación destinados a la pobreza se refiere, en especial los destinados a las mujeres. Entre éstos se incluye:
- el desarrollo de métodos de participación que se centran en el aprendizaje que parte del participante (de abajo arriba) y no de la formación impartida por un «experto» (de arriba abajo);
  - la formación integrada sobre alfabetización y desarrollo de medios de vida para los muy pobres y los analfabetos;
  - la integración de la preparación a la vida activa, la sensibilización sobre cuestiones de género y la capacitación en la formación sobre modos de vida;
  - la formación destinada a diferentes niveles de sectores económicos específicos: empleados, trabajadores a domicilio y empresas proveedoras de materias primas dentro de un enfoque integrado y sectorial en favor de los pobres.
34. En muchos casos, la formación se enmarca en una serie de estrategias de lucha contra la pobreza que incluyen a las microfinanzas, el apoyo a la comercialización, las estrategias organizativas y el asesoramiento macroeconómico. El IFP/SKILLS está elaborando actualmente un documento en el que se señalan y analizan algunas de esas experiencias. Aunque no abundan las evaluaciones sistemáticas sobre la pobreza, estas experiencias ofrecen alternativas interesantes para que los programas de desarrollo de las calificaciones repercutan en la reducción de la pobreza, especialmente cuando forman parte de una estrategia integrada.

### Formación de base comunitaria para los pobres

Uno de los programas principales de la OIT sobre desarrollo de calificaciones y reducción de la pobreza es la metodología para el empleo y la generación de ingresos de base comunitaria. Dicha metodología está siendo adaptada actualmente en Bangladesh por la Oficina de Mano de Obra, Empleo y Formación y por los centros de formación técnica con fondos del PNUD y asistencia técnica de la OIT. La formación de base comunitaria es un planteamiento sistemático que proporciona formación y asistencia posterior a la formación con miras a generar empleo a nivel local, haciendo hincapié en el desarrollo del espíritu empresarial y en el acceso a los mercados, el crédito y la tecnología. En Bangladesh, el proyecto está dirigido a las mujeres pobres de las zonas rurales.

35. Se han extraído diversas lecciones de varios estudios, así como de la ejecución de algunos proyectos de cooperación técnica. Es evidente que hace falta una mayor productividad para mejorar la calidad del empleo, pero la formación no basta necesariamente para aumentar la productividad. A menudo se necesita una combinación, y lo que es más importante una coordinación, de diferentes servicios de apoyo.

## Recursos financieros

36. El crecimiento del empleo depende enormemente de la facilidad con que las empresas acceden al capital. Asimismo, viene determinado por la rapidez con que las instituciones financieras reúnen el excedente de liquidez de los hogares y las empresas y transforman los ahorros en inversión. Las políticas pueden asegurar que el capital es y continúa siendo

accesible a las empresas privadas, pequeñas o grandes, y que los pobres puedan limitar los riesgos y reducir la vulnerabilidad. Las políticas pueden influir en el acceso y la proximidad de la infraestructura financiera, que es especialmente necesaria para los trabajadores pobres de la economía informal que no tienen tiempo para transacciones complicadas en ubicaciones alejadas de su lugar de trabajo.

- 37.** Una infraestructura financiera adecuada significa: fondos de garantía y otros mecanismos de participación en el riesgo, asociaciones de garantía mutua, microarrendamiento, inversión en microcapital y servicios de pago que faciliten a los bancos y las instituciones de microfinanzas el servicio a las pequeñas y muy pequeñas empresas.
- 38.** Lograr que la infraestructura financiera sea más accesible a los pobres significa también ajustar el marco jurídico y normativo, es decir, sobre todo en relación con lo que se puede ofrecer y recibir jurídicamente como garantía. Esto implica examinar con espíritu crítico la legislación en vigor, los derechos de propiedad y la gestión del registro de propiedad que tienden a estar predispuestos contra los pobres. Esta es pues, una visión nueva y más general de las microfinanzas, y refleja el hecho de que los pobres tienen ciertas necesidades financieras y necesitan un acceso estable a toda una serie de servicios financieros, prestados a través de los mecanismos convenientes por parte de diferentes tipos de instituciones.
- 39.** En lo que respecta al marco político y normativo, las investigaciones de la OIT sobre los efectos de las políticas del sector financiero en el empleo y los ingresos en África muestran que los resultados no son necesariamente favorables para la mayoría de la población trabajadora. La reforma y liberalización de los mercados financieros deberían realizarse teniendo en cuenta qué consecuencias tendrán en los pobres, en vez de pensar exclusivamente en mejorar la eficiencia de las asignaciones que puede ocultar disparidades crecientes de los ingresos (véase asimismo el documento GB.285/13).
- 40.** Los estudios realizados sobre la repercusión del microcrédito muestran que tiene una repercusión positiva en los ingresos de los hogares y la creación de insumos, y que mejora la calidad de los empleos existentes. Sin embargo, una parte importante de esos hogares también ha sufrido un deterioro de las condiciones, que puede explicarse por el hecho de que los hogares con bajos ingresos son vulnerables a una serie de riesgos y convulsiones económicas. Aunque el microcrédito puede desempeñar una función productiva valiosa a la hora de reducir la pobreza, también hay que considerar la función protectora de otros servicios financieros.
- 41.** La OIT ha tomado la iniciativa de promover la función protectora de las microfinanzas a través de publicaciones sobre seguros y préstamos de emergencia. Una investigación activa en Asia Meridional sobre servidumbre por deudas induce a las instituciones microfinancieras a elaborar, evaluar y ofrecer productos de ahorro y préstamo, especialmente diseñados para ayudar a rehabilitarse a las familias vulnerables a punto de tener que trabajar en régimen de servidumbre, que ya lo hacen o que han dejado de hacerlo. Con la prestación de servicios de microfinanzas el proyecto trata de reducir la importancia comparativa del empleador como prestamista.
- 42.** Otro ejemplo es el apoyo prestado a las asociaciones de empresarias en Viet Nam. El objetivo de este proyecto es evaluar productos financieros innovadores, como préstamos de emergencia, ahorro flexible o seguros, para reducir la vulnerabilidad de las mujeres pobres. Mediante el examen de los servicios disponible en materia de seguros, ahorro y préstamos de emergencia, el proyecto está encontrando mecanismos adecuados para las mujeres pobres, buscando la forma de que estos servicios se adapten a las necesidades de la población destinataria, y analizando el entorno normativo para extender los servicios financieros de gestión del riesgo.

## Reconstrucción y reducción de la pobreza centradas en el empleo en países afectados por crisis

43. La labor de la OIT en materia de respuesta a las crisis trata de reconstruir los modos de vida de las personas afectadas, especialmente de los más pobres. Habida cuenta de que el empleo productivo actúa como una cuerda resistente de la que tiran personas y sociedades para escapar de la crisis, la OIT utiliza este instrumento en el marco general de trabajo decente. Las labores en este área se centran en los más afectados, prestando atención especial a las cuestiones de género. La OIT utiliza un enfoque integrado, en el que se incluye al empleo, la protección social, el diálogo social y los derechos fundamentales; engloba a todas las unidades pertinentes de la sede y las oficinas exteriores, así como a los mandantes de la OIT; y trata de establecer asociaciones con organismos humanitarios y de desarrollo, ONG y donantes. Ha plantado la semilla del desarrollo organizando intervenciones, instituciones y procesos que permitan a las economías y las sociedades disfrutar de una situación mejor que antes de la crisis. Algunos ejemplos, presentados a continuación, dan una idea de cómo estas operaciones pueden ayudar a los pobres a escapar de la crisis y la pobreza.
44. *Mozambique* — Un proyecto de rápida repercusión en el empleo permitió contrarrestar los efectos de las inundaciones que en 2000 asolaron el distrito Chókwe, cuyos índices de desempleo y de pobreza ya eran de por sí muy altos. Las inundaciones afectaron a 4,5 millones de personas, matando a más de 700, dejando en la necesidad a 760.000 y destruyendo 273 millones de dólares de insumos y 300.000 empleos. La OIT movilizó sus propios recursos y, centrándose en la agricultura, el comercio informal, los pobres y las mujeres, recurrió a una estrategia global con medidas de efecto inmediato en la recuperación de la economía local y la creación de empleo; la plena participación de las autoridades locales; y las asociaciones públicas y privadas. La OIT contribuyó a rehabilitar cuatro mercados locales informales y oficinas laborales de distrito, a crear un centro de formación profesional a nivel micro, a proporcionar formación en desarrollo local sostenible y formulación de proyectos locales, a gestionar pequeñas empresas, a utilizar y mantener motobombas, a fabricar y reparar herramientas agrícolas y a crear establecimientos de ganadería menor. De las 1.400 personas beneficiadas en menos de un año, el 87 por ciento fueron mujeres.
45. *Afganistán* — A principios de 2002, varias décadas de guerra, gobiernos represivos, transiciones y sequías crónicas habían dejado el país en ruinas, en una situación de gran inestabilidad y con unos ingresos *per cápita* anuales inferiores a 200 dólares de los Estados Unidos. Aproximadamente el 80 por ciento de la población vivía en zonas rurales, apenas ganando lo suficiente para subsistir; cerca de cuatro millones de personas estaban desplazadas internamente o eran refugiados; y a la mitad de su población, las mujeres, se le denegaba los derechos humanos fundamentales, incluida la educación, la formación, la movilidad y el derecho a ganar su sustento. Pocas semanas después de la caída del régimen talibán, la OIT utilizó sus limitados recursos para establecer su presencia en el país creando proyectos de efecto inmediato, en los que se impartía clases de inglés, informática y secretariado a los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, y de Asuntos relativos a la Mujer. Al mismo tiempo, propuso proyectos de reconstrucción con alto coeficiente de mano de obra, desarrollo económico social y autosuficiencia, información sobre el mercado laboral, servicios de empleo, desarrollo de calificaciones, y reintegración de las mujeres en el mercado laboral. Para mediados de 2004, se habrán puesto en marcha varios proyectos por valor de 7 millones de dólares aproximadamente, entre ellos los destinados a reforzar la función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y la del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
46. *Somalia* — Años de agitación y conflictos políticos han provocado una situación de indigencia generalizada y modos de vida precarios. La OIT intervino para reactivar las

economías locales mediante un proyecto de rehabilitación de infraestructuras con alto coeficiente de mano de obra, que a su vez favorecieron la demanda local gracias a la inyección de salarios, la subcontratación local y el recurso a materiales locales, y ayudaron a las empresas y los trabajadores locales a aprovechar esas oportunidades. Asimismo, la OIT pretende establecer una plataforma para la recuperación económica a medio y largo plazo, conseguir un consenso sobre prioridades, reforzar las capacidades locales y conectar las economías locales con el contexto nacional e internacional. El proyecto creó de forma directa 89.000 jornadas de trabajo aproximadamente, principalmente para los desfavorecidos. En Mogadishu, el 70 por ciento de los empleos creados los ocuparon los más pobres. Las mujeres representaron un 70 por ciento del total de empleos creados. Un 38 por ciento de los empleos fue para las personas desplazadas internamente.

47. *Argentina* — La grave crisis económica y financiera de 2000-2001 aumentó el nivel de desempleo a un 27 por ciento, redujo los ingresos en un 24 por ciento, incrementó el nivel de pobreza hasta un 55 por ciento, recortó las prestaciones de seguridad social en un 60 por ciento y puso de manifiesto el distanciamiento de la sociedad con respecto a sus mandantes. En pocas semanas, la OIT organizó un grupo de crisis multidisciplinario y formuló un plan de intervención centrado en el diálogo social, el apoyo al empleo y la protección social. Los propios recursos de la OIT se utilizaron para llevar a cabo actividades de respuesta de emergencia, hacer un diagnóstico de los problemas más acuciantes, apoyar la adopción de medidas de urgencia nacionales como los subsidios a los dos millones de hombres y mujeres jefes de familia sin empleo, contribuir a revisar el salario mínimo nacional, evaluar la repercusión de la crisis en la protección social, favorecer un mayor diálogo social y elaborar un programa de recuperación del empleo en zonas específicas. En una segunda fase, en 2003, invirtió unos 800.000 dólares de los Estados Unidos procedentes del superávit de tesorería de la OIT en apoyar el análisis y la formulación de políticas en las cinco áreas prioritarias mencionadas anteriormente de forma que se abandonasen las medidas de emergencia y se diera paso a los programas habituales. En una tercera fase, que comenzará en 2004 y estará financiada con 9,1 millones de euros procedentes de Italia, se pondrá en marcha un programa en siete provincias para apoyar a las microempresas y a las pequeñas empresas mediante estrategias de recuperación de la economía local y se mejorará la empleabilidad y la movilidad laboral a nivel nacional e internacional.
48. *América Central* — En Honduras y Nicaragua, en apoyo de los esfuerzos de reconstrucción tras los efectos devastadores del huracán Mitch, la OIT proporcionó servicios de asesoramiento, asistencia técnica y formación para proyectos de rehabilitación con alto coeficiente de mano de obra de las infraestructuras dañadas, incluida la formación de pequeños contratistas. Las mujeres ocuparon aproximadamente el 60 por ciento de los empleos creados.

## V. Recursos

49. Resulta muy difícil — por no decir imposible — proporcionar una estimación de los recursos asignados a las tareas relacionadas con el empleo y la lucha contra la pobreza. Como queda patente en la descripción proporcionada en el presente documento, las tareas en este sentido se han dividido entre diferentes unidades del Sector de Empleo y, en algunos casos (por ejemplo en lo relativo a la economía informal), fuera del mismo. Gran parte del trabajo se ha realizado también de forma conjunta entre la sede y las unidades pertinentes en las oficinas exteriores. Por supuesto, se pueden ofrecer cifras de un par de unidades específicas — a saber, EMP/INVEST y IPF/CRISIS — cuyas tareas están relacionadas directamente con la reducción de la pobreza mediante el empleo. Cabe recordar que EMP/INVEST se ocupa de los enfoques con alto coeficiente de mano de obra en la infraestructura, mientras que IPF/CRISIS se ocupa de la reconstrucción en los países

afectados por crisis; y que son sólo dos de las diferentes áreas de trabajo sobre empleo como factor para reducir la pobreza que se abordan en este documento.

50. Durante 2002-2003, EMP/INVEST disponía de cuatro puestos profesionales de los cuales 2,5 estaban financiados por el presupuesto ordinario y un 1,5 por los ingresos para apoyo al programa. El servicio contaba con recursos no correspondientes al personal por valor de 354.000 dólares de los Estados Unidos (presupuesto ordinario, recursos CTPO e ingresos, para apoyo al programa, reunidos). No obstante, el equipo ha podido obtener cantidades importantes de recursos extrapresupuestarios. En los últimos años, la tasa anual de los gastos correspondientes a los proyectos de cooperación técnica se elevaba a más de 10 millones de dólares, de manera que el Programa de Cooperación Técnica de la OIT era el segundo mayor (tras el IPEC) en términos de gastos en 2000-2001 (véase el anexo I, documento GB.286/TC/1).
51. El IFP/CRISIS contó con seis profesionales durante 2002-2003 — tres de los cuales estaban financiados con cargo al presupuesto ordinario. Actualmente, el equipo dispone de cinco profesionales. Durante el bienio, se asignaron recursos CTPO por un valor de 300.000 dólares al fondo de acción rápida para financiar proyectos de respuesta inmediata. El Programa dispuso de otros 435.045 dólares procedentes de recursos no correspondientes al personal (presupuesto ordinario e ingresos para apoyo al Programa). A pesar de ser nuevo (y bastante pequeño), el Programa IFP/CRISIS ha sabido movilizar cantidades importantes de recursos procedentes de la cooperación técnica — 24,6 millones de dólares durante 2002-2003.

## VI. Medidas necesarias y orientaciones futuras

52. A nivel internacional, las estrategias de lucha contra la pobreza (a través de los DELP) promovidas por el FMI y el Banco Mundial son un elemento importante. La OIT deberá seguir intensificando sus esfuerzos por integrar el empleo en los DELP.
53. Tal labor debe variar del asesoramiento (que, a su vez, debería basarse en un trabajo analítico profundo y en la base de conocimientos) al desarrollo y demostración de instrumentos y programas prácticos. La función del empleo en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) puede demostrarse fácilmente. Habrá que reforzar las alianzas globales con el Banco Mundial y el PNUD en estas áreas de trabajo.
54. A nivel nacional, deberá intensificarse la labor de integrar el empleo y el trabajo decente en las estrategias de desarrollo nacional (y los DELP). Por supuesto, es necesario reforzar la base de conocimientos con miras a una labor de asesoramiento y fomento más eficaz en este área.
55. Los ejemplos ofrecidos anteriormente sobre la labor que está realizando la OIT en materia de lucha contra la pobreza indican que la OIT dispone de los instrumentos y los medios necesarios para que el empleo sea un instrumento efectivo en las estrategias de lucha contra la pobreza. Lo que hay que hacer es: i) centrarlos más de forma que contribuyan al objetivo de reducir la pobreza; ii) demostrar la forma de ampliar su ámbito; iii) combinar e integrarlos para obtener mayor repercusión y iv) ofrecer una demostración práctica (realizando un seguimiento de las labores que ya se han realizado) de la forma en que tales instrumentos pueden integrarse en las estrategias de desarrollo y en los DELP. Los Estados Miembros también pueden plantearse una aplicación más intensificada de las estrategias de empleo para reducir la pobreza examinadas en el presente documento, dependiendo, por supuesto, de la pertinencia de los diversos elementos para el país en cuestión.

- 56.** Como se indica en el párrafo 21, es importante abordar el problema de la pobreza en las economías en transición. Con ese fin, debe prestarse atención especial a las situaciones específicas en esos países y determinar las estrategias de empleo que podrían ser pertinentes para reducir la pobreza en tales situaciones.
- 57.** Se invita a la Comisión a que asesore y oriente a la Oficina sobre su labor futura en relación con el empleo como factor para reducir la pobreza y que preste especial atención a los párrafos 52 a 56. Se podría facilitar orientación sobre *a)* la intensificación de la participación en los DELP y otras estrategias de desarrollo nacionales, *b)* el establecimiento de alianzas globales, *c)* la ampliación de la labor a las economías en transición y *d)* la adopción de un enfoque integrado.

Ginebra, 23 de enero de 2004.

*Este documento se presenta para discusión.*