



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Aplicación del Programa Global de Empleo: actualización

1. El presente documento es la continuación de los informes periódicos sobre la aplicación del Programa Global de Empleo (GEA). Además de esta actualización, se ha tomado una nueva iniciativa relativa a este procedimiento de presentación de informes. Cabe recordar que en su reunión de noviembre de 2004, la Comisión manifestó un gran interés en escuchar de primera mano, los testimonios de responsables políticos nacionales relativos a la aplicación del GEA. Por consiguiente, la Oficina ha invitado a mandantes de la Argentina y Ghana, dos países donde la OIT y sus mandantes han establecido un programa nacional de trabajo decente en el marco del cual aplican el GEA, con el propósito de dialogar con la Comisión acerca de sus experiencias. Como introducción a estas exposiciones, el presente documento reseña brevemente los acontecimientos recientes en materia económica y laboral en los dos países, así como también las medidas que han sido tomadas, con el apoyo de la OIT, para dar mayor prioridad al empleo decente en la elaboración de sus políticas económicas y sociales. A pedido de la Comisión, el documento comprende asimismo un informe sobre el apoyo programado y en curso de la OIT a la ejecución del Plan de Acción adoptado por la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana sobre Empleo y Reducción de la Pobreza celebrada en Ouagadougou, Burkina Faso, en septiembre de 2004.
2. Otro acontecimiento importante desde la reunión de noviembre de 2004 fue la Conferencia Internacional de Empleo sobre Puestos de Trabajo para el Futuro de Iraq que tuvo lugar en Ammán en diciembre de 2004, organizada conjuntamente por el Gobierno de Iraq y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Iraq (UNDG-Iraq), y para la cual la OIT actuó como principal organismo técnico. La Conferencia reunió a representantes del Gobierno de Iraq y de las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores de Iraq, de las autoridades locales y de la sociedad civil, y a representantes de las Naciones Unidas y de sus organismos, del Grupo del Banco Mundial y de la comunidad de donantes. La Conferencia adoptó la «Declaración de Ammán», que reconoce la importancia capital del empleo para la reconstrucción y el desarrollo de Iraq, y un Plan de Acción para tomar medidas inmediatas, así como a mediano y largo plazo, para crear trabajo decente en Iraq. Se ponen a la disposición de la Comisión copias de la Declaración por separado; la Declaración también puede encontrarse en <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/crisis/activ/iraq.htm>.

Programas globales de empleo

La Argentina

3. En diciembre de 2001, después de tres años de una prolongada recesión y de aumento del desempleo, la Argentina sufrió la crisis financiera y económica más profunda de su historia. El crecimiento de la deuda, debido en parte a una fuerte alza de las tasas de interés, obligó al Gobierno a cesar de pagar la deuda pública y a abandonar la paridad con el dólar de los Estados Unidos. A fines de 2001, el sistema financiero y monetario se derrumbó lo que provocó una grave crisis económica.
4. Estos acontecimientos dieron lugar a un fuerte incremento de las tasas de desempleo, que ya eran altas, pasando de 15,4 por ciento en mayo de 2000 a 21,5 por ciento en mayo de 2002. Estas cifras no dan plenamente cuenta de la dimensión real de la crisis del mercado de trabajo en lo que respecta a las tasas sumamente altas de subempleo, precariedad y falta de protección social de la fuerza de trabajo. Los salarios reales disminuyeron de 30 por ciento en octubre de 2001, y en octubre de 2002 aumentó drásticamente la desigualdad de salarios, así como la tasa de pobreza que pasó de 35,9 por ciento en mayo de 2001 a 57,5 por ciento en mayo de 2002.
5. El apoyo de la OIT a la Argentina, solicitado por el Gobierno, comenzó inmediatamente después del inicio de la crisis a fines de 2001. Se emprendió un plan de acción financiado por el Fondo de Acción Rápida de la OIT, conjuntamente por las unidades de la sede y las oficinas exteriores de la OIT en el marco de un memorando de entendimiento firmado en marzo de 2002 por el Ministerio de Trabajo de la Argentina, representantes de los empleadores y de los trabajadores y la OIT. Los mandantes tripartitos declararon su firme voluntad de cooperar con el fin de enfrentar las consecuencias sociales y laborales de la crisis y de armonizar las políticas laborales y económicas en el marco de un amplio diálogo («Diálogo Argentino»). El Plan de Acción comprendía apoyo directo para los sectores productivos con muchas probabilidades de dar lugar a una rápida creación de empleos y apoyo técnico a las empresas más afectadas por la crisis mediante la reactivación de aquellas que habían sido obligadas a cerrar. En aplicación del Plan de Acción, se prestó asistencia al Ministerio de Trabajo para mejorar los programas de subvenciones de emergencia y elaborar políticas y medidas destinadas a aumentar la productividad del trabajo, desarrollar las innovaciones tecnológicas, proteger el empleo y mejorar los salarios reales. El Plan de Acción apoyaba también la promoción de una mejor coordinación entre las políticas económicas y sociales, y el seguimiento y el análisis de la importancia de sus repercusiones en el proceso de recuperación de empleo.
6. En febrero de 2003, el Plan de Acción fue reemplazado por una acción a mediano plazo más amplia que inspira el proyecto actualmente en curso «Enfrentando los Retos al Trabajo Decente en la Crisis Argentina» que tiene por objeto reducir el efecto negativo de la crisis económica y social, contribuir a impulsar el proceso de recuperación del empleo, reducir la pobreza y las carencias, y disminuir la vulnerabilidad socioeconómica. El proyecto presta servicios de asesoramiento y de desarrollo de capacidad destinados a respaldar y mejorar el seguimiento y la prestación, sobre una base sostenible, de medidas tales como las subvenciones para los desempleados; la evaluación y revisión de los salarios y de las políticas salariales sobre una base equitativa; la reintegración en el mercado de trabajo de las personas desempleadas y socialmente excluidas; la evaluación de las repercusiones de la crisis en el sistema de protección social, y el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social en parte mediante la mejora de las capacidades institucionales y técnicas de los mandantes. A la fecha, se han ejecutado casi todas las actividades previstas en el proyecto y se han comprometido los recursos del proyecto en un 90 por ciento.

7. Al pasar de un plan de emergencia a una acción a mediano plazo y establecerse las bases de un desarrollo sostenible en la Argentina, se ha reconocido el papel fundamental del Programa de Trabajo Decente para la recuperación económica y social del país y se han tomado medidas para incorporarlo a las políticas nacionales. La Argentina ha incluido el trabajo decente entre los Objetivos Nacionales de Desarrollo del Milenio confirmando así el compromiso del Gobierno de la Argentina con la prioridad asignada al empleo en relación con el crecimiento económico, la generación de nuevas oportunidades de empleo y una distribución más justa del ingreso. En diciembre de 2002, el Ministro de Trabajo y los representantes de los empleadores y de los trabajadores firmaron un acuerdo tripartito en el que declaraban su intención de lograr los objetivos del trabajo decente mediante la aplicación de un Programa Nacional de Trabajo Decente. En marzo de 2004, el Gobierno de la Argentina incorporó en la nueva legislación laboral la promoción del trabajo decente en todas las esferas políticas pertinentes en el plano local, provincial y nacional en tanto que prioridad y mandato explícito del Ministro de Trabajo.
8. La OIT apoyará los esfuerzos nacionales por lograr el objetivo de trabajo decente para todos en la Argentina mediante un Programa Nacional de Trabajo Decente para el período que va de enero de 2005 a 2007. Dado que está relacionado con la formulación y aplicación de políticas laborales y de empleo coherentes, el Programa ha determinado que las políticas de mercado de trabajo activas (elemento fundamental núm. 7 del Programa Global de Empleo) y la integración de las políticas de empleo y de mercado de trabajo con los objetivos macroeconómicos (elemento fundamental núm. 4 del Programa Global de Empleo) son componentes esenciales del Programa. Los expertos de la OIT han intercambiado conocimientos y experiencias sobre estas cuestiones con los mandantes tripartitos en un seminario organizado en septiembre de 2004 con el propósito de formular el Programa Nacional de Trabajo Decente.
9. La OIT da apoyo técnico al Gobierno de la Argentina en materia de concepción y aplicación de políticas generales de mercado de trabajo y de empleo eficientes y de fortalecimiento de las instituciones del mercado laboral mediante el Programa de Apoyo para la Reactivación del Empleo en la Argentina (AREA), financiado por el Gobierno de Italia y ejecutado por la OIT con la cooperación de Italia Lavoro SpA, organismo técnico del Ministerio de Trabajo de Italia. El proyecto, que comenzó a mediados de 2004 y proseguirá hasta 2007, abarca siete regiones. Sus objetivos son la creación y consolidación de redes territoriales para el desarrollo económico local y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas; la promoción de la empleabilidad y el acceso al mercado de trabajo, y el fortalecimiento y la mejora de la formulación de políticas de mercado de trabajo activas para el empleo. Estos tres campos constituyen también tres de los diez elementos fundamentales del Programa Global de Empleo. El Programa se elabora y ejecuta con la participación activa y el diálogo entre los interlocutores del sector económico, social, privado y público.
10. Además, la OIT ha emprendido un trabajo de análisis para tratar los desafíos que plantea el empleo a largo plazo en la Argentina como parte de la ejecución del Programa Global de Empleo. El estudio sobre la respuesta al desafío del empleo (Argentina, Brasil y México en la economía mundial) considera especialmente los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo núm. 1 (el comercio y la inversión), núm. 4 (la política macroeconómica para fomentar el crecimiento y el empleo), núm. 7 (las políticas de mercado de trabajo activas) y núm. 8 (la protección social) y presenta recomendaciones políticas para que la creación de empleo sea un objetivo más explícito. Una de las conclusiones generales del estudio es la necesidad de contar con instituciones bien concebidas en todas las esferas políticas (los mercados de trabajo, los sistemas financieros, las políticas industriales y de servicios) con miras a lograr este objetivo. Las conclusiones y las recomendaciones preliminares de este estudio fueron presentadas a los miembros del Consejo de Administración de los países considerados en un acto paralelo durante la reunión de

noviembre de 2004 del Consejo de Administración. Además, se planifica la organización de seminarios que tendrán lugar en mayo de 2005 en cada uno de los países considerados con el propósito de presentar y examinar el texto definitivo del estudio con los interlocutores sociales.

Ghana

- 11.** El PBI real de Ghana ha crecido firmemente en un promedio de 4 por ciento anual durante el último decenio. Las tasas de crecimiento de los principales sectores agrícolas, industriales y de los servicios siguen siendo razonablemente positivas y han contribuido de manera significativa al PBI general. Sin embargo, los resultados macroeconómicos de Ghana no han facilitado las necesarias transformaciones estructurales de la economía. La limitada diversificación de la economía, y la dependencia de las exportaciones de productos básicos, han cambiado muy poco. El valor añadido en la agricultura representa aproximadamente el 36 por ciento del PBI, lo cual está cerca de la cifra de 1961 que era el 35 por ciento. Entre 1997 y 2001, los productos básicos representaban el 61,2 por ciento, en promedio, de las exportaciones de Ghana por comparación con el 11 por ciento para los bienes manufacturados. Además, la dependencia de Ghana de las corrientes financieras externas ha provocado un brusco crecimiento de la deuda externa del país durante el período de reforma. En 1983, la deuda externa total representaba el 41,4 por ciento del PBI, pero, en 2000, pasó a ser el 132,2 por ciento del PBI.
- 12.** Estas deficiencias de la transformación estructural de la economía de Ghana han limitado el desarrollo de nuevas y mejores oportunidades de empleo y la plena utilización de la fuerza de trabajo. La mayoría de las oportunidades de empleo siguieron siendo actividades de bajos ingresos en el sector agrícola y el sector informal. Han disminuido los puestos de trabajo en el sector formal público o privado. El desempleo persistente, el subempleo y el aumento de las formas precarias de empleo siguen siendo las características principales de la economía. Según la Encuesta de Fuerza de Trabajo de Ghana realizada en 2000, la fuerza de trabajo constituida por trabajadores entre 15 y 64 años de edad, se reparte de la siguiente manera: el 52 por ciento son trabajadores independientes del sector agrícola, el 34,3 por ciento trabajan en la economía informal y sólo el 17,7 por ciento están empleados en el sector formal público o privado. Es difícil obtener datos fiables sobre la tasa de desempleo actual, no obstante, la encuesta antes mencionada evalúa en 6,7 por ciento la tasa de desempleo de los trabajadores entre 15 y 64 años de edad. Otros informes observan una tasa de desempleo de 30 a 35 por ciento de la fuerza de trabajo.
- 13.** En el marco de la estrategia de reducción de la pobreza de Ghana, el Gobierno realiza actualmente varios proyectos, programas e iniciativas de empleo que apuntan a reducir la pobreza mediante el incremento de gastos sociales y un mayor acceso a los ingresos y a la creación de oportunidades de empleo. La OIT sigue dando asesoramiento técnico y otros servicios de apoyo en el marco del Programa de Trabajo Decente. Por ser uno de los países piloto en materia de trabajo decente, Ghana se ha beneficiado de varias actividades que respaldan las prioridades definidas por los interlocutores nacionales tripartitos, a saber, el desarrollo de las calificaciones; las obras de infraestructura con alto coeficiente de empleo; las personas discapacitadas; la mejora de la productividad; las remuneraciones y la distribución de los ingresos en el marco integrado más amplio de la estrategia de reducción de la pobreza de Ghana, y la mejora de las empresas del sector informal.
- 14.** Durante la aplicación del Programa Global de Empleo en Ghana, la OIT ha realizado varias actividades e impulsado iniciativas importantes para apoyar el objetivo de dar prioridad al empleo en la estrategia general de desarrollo, así como también en el plano local y sectorial. La OIT ha apoyado activamente la integración del empleo en la estrategia de reducción de la pobreza de Ghana mediante un análisis detallado de la situación del

mercado de trabajo y el diseño, en colaboración con el PNUD, de un marco de empleo para la reducción de la pobreza en Ghana¹ que ha sido tenido en cuenta en la estrategia de reducción de la pobreza. En relación con el elemento fundamental núm. 2 del Programa de Empleo Global (utilización de la tecnología apropiada) y el elemento fundamental núm. 10 (empleo productivo para reducir la pobreza) relativos al papel que corresponde al sector de la construcción en materia de generación de empleo destinada a reducir la pobreza en el marco de la estrategia de reducción de la pobreza de Ghana, se organizaron un estudio del sector y un taller tripartito. El contenido de éstos se basó en la experiencia acumulada por la OIT en Ghana con la ejecución por el sector privado, de programas de infraestructura orientados a favorecer el empleo, y en los resultados de la Evaluación del Programa de Adquisiciones de Ghana (CPAR) realizada por un equipo del Banco Mundial, el Reino Unido y el Gobierno de Ghana. Los aportes de la OIT a esa evaluación se centraron en la cuestión de la creación de empleo y en la cuestión de las condiciones de trabajo. Estas actividades dieron lugar a la preparación de un Documento de Gabinete (se examinará en el segundo trimestre de 2005) que contiene recomendaciones prácticas sobre la aplicación de estrategias que apuntan a aumentar las oportunidades de empleo mediante la expansión de la infraestructura y el mantenimiento.

- 15.** La Cumbre Presidencial sobre Empleo de Ghana está prevista en abril de 2005. Se trata de un esfuerzo nacional para situar el empleo en el centro de la política macroeconómica y social y dar seguimiento a la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado de la Unión Africana sobre Empleo y Reducción de la Pobreza en África. La Cumbre se propone promover la creación de empleos decentes en Ghana mediante: *a)* la movilización de los interlocutores locales y nacionales para determinar las deficiencias de las políticas macroeconómicas, estructurales, sectoriales y en materia de capacidad institucional que limitan la creación de puestos de trabajo; *b)* la determinación de los sectores clave de la economía con alto potencial de creación de empleo, y *c)* la integración de la cuestión del empleo en las estrategias, acciones, programas y proyectos de desarrollo. Una Comisión Nacional Ejecutiva de diez miembros creada por el Ministerio de Mano de Obra, Desarrollo y Empleo con miras a administrar la preparación de las actividades de la Cumbre ha determinado cuatro sectores temáticos clave en torno a los cuales se centrarán los debates de la Cumbre, a saber: *a)* políticas destinadas a favorecer el empleo y estrategias para promover las inversiones nacionales y extranjeras; *b)* el comercio y el empleo; *c)* la participación, el diálogo social y la creación de puestos de trabajo, y *d)* el desarrollo de los recursos humanos y el empleo. Estos sectores temáticos se examinaron en varios seminarios consultivos de interlocutores sociales entre abril y julio de 2004 con el propósito de intercambiar pareceres sobre los obstáculos a la creación de oportunidades de empleo en el contexto de dichos sectores temáticos. El resultado esperado de la Cumbre es un plan de acción nacional y mecanismos de seguimiento para la creación de oportunidades de empleo y la reducción de la pobreza en Ghana en el marco de la estrategia de reducción de la pobreza del país.
- 16.** Se está prestando apoyo técnico directo, con financiación del Gobierno de los Países Bajos, de una manera novedosa que conecta las metas políticas nacionales con la acción llevada a cabo en el plano local tal como se ha sido formulada en el elemento fundamental núm. 5 del Programa Global de Empleo (promoción del trabajo decente mediante el fomento del espíritu empresarial). En dos distritos con altos niveles de pobreza, se ha establecido una estrategia de desarrollo económico en el plano local centrada en el empleo y la promoción del trabajo decente en la economía informal. Las comisiones compuestas por funcionarios del gobierno local, miembros electos de la Asamblea y representantes de las empresas locales y de los grupos sociales mantienen consultas acerca del potencial económico y de las necesidades sociales de las personas que viven en dichos distritos. Los

¹ Véase Government of Ghana, ILO and UNDP, *An Employment Framework for Poverty Reduction in Ghana*, Ginebra, 2004.

planes de acción posteriores impulsan propuestas para acceder a nuevos mercados; mejorar las competencias de los trabajadores y de los empresarios de las pequeñas empresas; reducir la vulnerabilidad de los trabajadores discapacitados; hacer participar y apoyar a los contratistas locales en la construcción de carreteras rurales; reforzar la capacidad empresarial de las mujeres, y mejorar las condiciones de trabajo y la productividad. Además de mejorar los puestos de trabajo y de crear nuevas oportunidades para las empresas locales, este enfoque participativo ofrece la posibilidad de aprender a utilizar nuevos instrumentos de política en el marco de la estrategia de descentralización que forma parte de la estrategia de reducción de la pobreza de Ghana, así como también la posibilidad de intercambiar experiencias y su aplicación en todo el país en el futuro.

17. Ghana es uno de los cuatro países de África donde se han emprendido estudios para evaluar las repercusiones de la liberalización del sector financiero sobre las personas que viven en situación de pobreza. Estos estudios refuerzan la capacidad de investigación del país sobre las consecuencias sociales de las reformas del sector financiero y la elaboración de políticas apropiadas destinadas a mitigar las repercusiones de estas reformas sobre las personas que viven en situación de pobreza y los grupos vulnerables de la economía.

Seguimiento de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana

18. Después de la Cumbre celebrada en septiembre de 2004, un grupo de trabajo de la OIT ha preparado una nota de orientación sobre la estrategia de la OIT y los programas operacionales para dar apoyo al seguimiento de la Cumbre. En lo referente a la asistencia técnica, la nota de orientación propone una serie de principios respecto de contenidos, conocimientos, colaboraciones y procesos. La postura estratégica general establece los criterios que la Oficina seguirá al desarrollar su programa de cooperación técnica.
19. Se prevé que las intervenciones se situarán en el plano nacional, regional, continental y mundial. En el plano nacional, la OIT seguirá apoyando la integración del Programa de Trabajo Decente en los planes y marcos nacionales de desarrollo (Estrategia de Reducción de la Pobreza, CCA/MANUD, DELP). El apoyo de la OIT al seguimiento se canalizará por intermedio de instituciones nacionales de seguimiento que serán creadas por los gobiernos según las recomendaciones de la Unión Africana. Se prestará apoyo a los mandantes tripartitos de la OIT para su participación en estas instituciones. El proceso de su establecimiento ya se ha iniciado en varios países, por ejemplo en Benin, Burkina Faso, Burundi, Congo, República Democrática del Congo, Madagascar y Senegal. El Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países (UNCT) puede actuar como catalizador en el seguimiento de las decisiones de la Cumbre. El documento técnico preparado por la OIT para la Cumbre en colaboración con 15 organismos de las Naciones Unidas es un programa que permite a los miembros del UNCT cooperar de manera coherente con los planes de acción nacionales y las cumbres presidenciales nacionales sobre empleo que serán organizadas (por ejemplo, en Ghana y en Nigeria). Este proceso contribuirá también a aumentar la colaboración interorganismos en el empeño de prestar apoyo coherente a la ejecución de planes de acción nacionales y regionales.
20. En el plano regional, las comunidades económicas regionales de la Unión Africana (REC) asumirán el papel principal en el proceso de seguimiento con la asistencia del UA/NEPAD, la OIT y otros organismos de las Naciones Unidas. Podrían organizarse reuniones con el objeto de divulgar los resultados de la Cumbre en el plano regional. La OIT tomará parte en el proceso de la Unión Africana que apunta al fortalecimiento de las comisiones económicas regionales.

21. En el plano del continente, la OIT cooperará estrechamente con: i) la Comisión de la Unión Africana; ii) la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, y iii) los interlocutores sociales a quienes la participación en los mecanismos de seguimiento y la institucionalización del Foro de Interlocutores Sociales conferirá un papel más importante. La OIT seguirá prestando asistencia técnica y financiera para la finalización del marco de política social, así como a la Comisión de la Unión Africana en lo que respecta a la promoción del empleo con miras a la reducción de la pobreza. Además, seguirá prestando apoyo específico en materia de desarrollo de capacidad a la Comisión de la Unión Africana, la secretarías de algunas comisiones económicas regionales, los ministerios de trabajo y los interlocutores sociales.
22. En el plano mundial, las estrategias y las políticas de empleo para los países de Africa deberían seguir integradas en los marcos de cooperación para el desarrollo y los planes de asistencia para el desarrollo. Se procurará establecer alianzas estratégicas con las instituciones de Bretton Woods, el Banco Africano de Desarrollo, las Naciones Unidas, y las instituciones bilaterales y multilaterales con el fin de obtener apoyo para el Programa de Trabajo Decente, para lo cual podrán realizarse misiones estratégicas a sus sedes centrales.
23. La participación efectiva de la OIT en el seguimiento plantea cuestiones clave que son críticas para el proceso en su conjunto. Tendrán que ser evaluados elementos tales como la calidad de la base de conocimiento de la OIT, los sistemas de información del mercado de trabajo, el desarrollo de capacidad, las formas de asociación y la movilización de recursos.
24. Se invita a la Comisión a formular comentarios sobre el presente informe con el objeto de orientar la ejecución del Programa Global de Empleo y su desarrollo futuro.

Ginebra, 8 de febrero de 2005.

Este documento se presenta para discusión.