

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Estrategias de empleo para los programas de trabajo decente por país: Conceptos, enfoque y herramientas para la aplicación del Programa Global de Empleo

Documento destinado a proporcionar una «visión» general sobre la puesta en práctica del componente relativo al empleo de los PTDP

Introducción

1. En la reunión de noviembre de 2005 de la Comisión de Empleo y Política Social (ESP), el Director Ejecutivo del Sector de Empleo propuso presentar a la Comisión, en su reunión de marzo de 2006, un documento en el que se expusiera una «visión» de la labor de la Oficina con respecto al empleo para el bienio de 2006-2007 y con posterioridad al mismo.
2. La visión de la OIT respecto de los desafíos en materia de empleo con que se enfrentan los países y la economía mundial, así como la OIT y sus mandantes, está implícita en el concepto de trabajo decente. El objetivo de esta visión es lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes. La labor encaminada a la consecución de este objetivo es la misión fundamental de la OIT. Hay referencias a esta visión y a los desafíos conexos en una serie de documentos clave: en los documentos en que se explica y analiza el concepto del trabajo decente ¹, en el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) ², y el Programa Global de Empleo (PGE) ³.

¹ Véanse las siguientes Memorias del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo: *Trabajo decente* (1999); *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global* (2001), y *Superar la pobreza mediante el trabajo* (2003).

² En 1964, los Estados Miembros de la OIT adoptaron el Convenio núm. 122 sobre la política del empleo, en el cual se estipula que «con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo,

Otros documentos, como el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización⁴, y los sucesivos informes sobre el empleo en el mundo son también pertinentes respecto de esta visión.

3. Cabe señalar en ese sentido que este documento no se refiere a esa visión global y bien establecida. El centro de la «visión» presentada aquí se refiere, en cambio, a una reflexión estratégica acerca de cómo mejorar la contribución del Sector de Empleo al Programa de Trabajo Decente dado que los programas de trabajo decente por país (PTDP) serán el principal medio para el asesoramiento de la OIT en materia de políticas y la creación de capacidad. Por consiguiente, en este documento se abordan tanto cuestiones conceptuales como operativas acerca de la mejor manera posible de plasmar la visión del trabajo decente en la realidad, particularmente por lo que se refiere a las estrategias nacionales de empleo.
4. Como se indica en el PGE, las políticas para poner en práctica el Programa pueden dividirse en dos categorías: las que pueden abordarse mediante políticas nacionales, y las que requieren una respuesta de política de alcance mundial. Este documento se centra principalmente en la primera categoría, aunque también contiene comentarios sobre el papel del Sector en la promoción de los objetivos relativos al empleo como elemento central de los marcos de políticas sociales y económicas.
5. Este documento se inspira también en los pormenorizados debates que han tenido lugar en la Comisión ESP sobre los elementos fundamentales del PGE y la experiencia de la Oficina en lo que respecta a la puesta en práctica del Programa desde su adopción en marzo de 2003.
6. El objetivo específico de este documento es plantear los aspectos operativos esenciales para el PGE como componente relativo al empleo de los PTDP.
7. Como resultado de ello, se espera que este documento y las medidas y procesos que se describen en él permitan:
 - alentar a las autoridades gubernamentales y a los interlocutores sociales interesados a que mejoren la concepción y aplicación de las estrategias nacionales en materia de empleo, así como al personal del Sector de Empleo y de las oficinas exteriores de la OIT para que mejoren su labor en el ámbito de la creación de capacidad y el asesoramiento sobre políticas, como parte del objetivo de lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos;
 - estimular y facilitar la reflexión estratégica y el diálogo con los mandantes, en particular con los miembros de la Comisión ESP, así como en el Sector y la Oficina, acerca de las dificultades que supone afinar el enfoque de la OIT respecto de las

productivo y libremente elegido». Hasta la fecha, 95 Estados Miembros han ratificado este Convenio.

³ En 2000, el 24.º período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció «la necesidad de elaborar una estrategia internacional coherente y coordinada en materia de empleo para dar más oportunidades a todos de lograr medios de vida sostenibles y tener acceso al empleo y, en ese sentido, apoyar la celebración en el año 2001 de un foro mundial del empleo convocado por la OIT». En respuesta a esto, en 2003, el Consejo de Administración adoptó el Programa Global de Empleo (PGE), cuyo principal propósito es situar al empleo en el centro mismo de las políticas económicas y sociales y contribuir a los esfuerzos tendentes a promover el trabajo decente.

⁴ Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*.

estrategias de empleo y concebir y aplicar mejor las estrategias nacionales en materia de empleo, y sobre la contribución que las actividades de la Oficina relativas al empleo pueden aportar al Programa de Trabajo Decente;

- contribuir a posicionar y centrar mejor la labor del Sector de Empleo y a comunicarla de manera más eficaz, y
 - proporcionar un marco que pueda servir de base para un mejor seguimiento y evaluación del impacto del asesoramiento en materia de políticas y las herramientas de la OIT para la creación de empleo.
8. Con el fin de que resulten más fáciles de utilizar y de aplicar para la labor en el ámbito de los países, en este documento se agrupan los diez elementos fundamentales del PGE en seis principales áreas de política, y luego se divide cada área de política en subáreas. No obstante esto no debería considerarse como una lista única de prescripciones, sino como una lista flexible de cuestiones clave para reflexionar, fijar prioridades al respecto y adaptarlas a las especificidades de cada situación particular y las condiciones iniciales, sobre la base del diálogo social.
9. El documento está organizado en seis secciones. En la sección I se sitúa en perspectiva el desafío en el ámbito del empleo al que están enfrentados el mundo y la OIT. En la sección II se presenta una visión sucinta de los principales componentes de las estrategias en materia de empleo: los conceptos básicos, las seis áreas clave de política, y las herramientas de la OIT. En las secciones III a V se examinan esos componentes con mayor detenimiento. En la sección VI se abordan los principales desafíos en lo que atañe a la aplicación y se examinan algunos de los procesos que el Sector de Empleo ha puesto en práctica recientemente o está reforzando para centrarse mejor en sus objetivos, mejorar el rendimiento y promover el aprendizaje continuo y la gestión de los conocimientos sobre las cuestiones relativas al empleo.

I. El contexto: globalización, cambios y desafíos en el ámbito del empleo que tiene ante sí hoy la OIT

10. El déficit de empleo sigue constituyendo un reto abrumador a comienzos del milenio. Una tercera parte de la fuerza de trabajo mundial está desempleada, subempleada o pertenece a la categoría de trabajadores pobres⁵. El número de empleos creados así como la calidad de los mismos son preocupaciones primordiales en la mayoría de las regiones y países.
11. Al comenzar el nuevo bienio, la demanda de servicios de la OIT para el suministro de conocimientos e información, asesoramiento en materia de políticas y apoyo para la creación de capacidad en lo relativo a las políticas de empleo y los mercados de trabajo ha aumentado enormemente como resultado de diversas fuerzas, entre las cuales cabe citar las siguientes:
- el ritmo acelerado de los cambios provocados por la globalización con sus tendencias simultáneas hacia una interdependencia, una integración y una competencia mayores, pero también al aumento de los riesgos de exclusión y marginación;

⁵ Más de 530 millones de mujeres y hombres en edad de trabajar viven en familias con un ingreso *per cápita* inferior a 1 dólar de los Estados Unidos por día. Alrededor de 1.400 millones de trabajadores — la mitad de la fuerza de trabajo mundial — viven con menos de 2 dólares al día.

- la necesidad de equilibrar la flexibilidad (tanto para las personas como para la economía en su conjunto con el fin de reforzar la competitividad) con la seguridad (flexibilidad);
 - el crecimiento de la economía informal, el trabajo a tiempo parcial y nuevas formas de empleo en muchos países;
 - el ritmo acelerado de la reestructuración económica, incluida la reducción relativa de la agricultura en favor de los sectores de la manufactura y los servicios en el mundo en desarrollo y la reestructuración industrial en los países desarrollados;
 - la aceptación cada vez mayor de la idea de que las cuestiones relativas al empleo y los mercados de trabajo constituyen un vínculo decisivo, pero al cual no se le ha dado la importancia que merece, entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y
 - lo que es más importante aún, el hecho de que el trabajo decente no es una idea abstracta sino una necesidad real y una demanda muy concreta de la gente en todo el mundo.
- 12.** Estas y otras fuerzas están impulsando la evolución económica e institucional en el mundo del trabajo y, junto con los esfuerzos manifiestos de la OIT, han hecho que el trabajo decente se convierta en un objetivo mundial. Así pues, la nueva realidad en 2006 es que el trabajo decente ya no es simplemente una idea que la OIT y los interlocutores sociales están propugnando, sino que se está convirtiendo cada vez más en un objetivo central para los gobiernos nacionales, el sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y la comunidad de entidades que se ocupan de la cooperación para el desarrollo.
- 13.** Al efecto de estas fuerzas se suman las repercusiones de lo que constituye de por sí una fuente adicional de demanda respecto de la acción de la OIT: el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, de las Naciones Unidas, en el cual los dirigentes definieron el trabajo decente como un objetivo nacional y mundial en los términos siguientes: «Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio». Asimismo, se ha escogido como tema de la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC) en 2006 la «creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible».
- 14.** En definitiva, el hecho de situar al trabajo decente en el centro mismo de las políticas económicas y sociales en el plano nacional en los países desarrollados, y de las estrategias nacionales de desarrollo en los países en desarrollo, así como de las políticas internacionales, con inclusión de las estrategias en materia de reducción de la pobreza, define claramente una nueva dirección. La OIT ha logrado hacer del trabajo decente un objetivo global. El desafío reside ahora en concretar esto en la realidad, y sobre todo en el ámbito nacional, como promover, poner en práctica y priorizar de manera eficaz los distintos componentes del Programa de Trabajo Decente de la OIT en las circunstancias propias de cada país, cómo mejorar la cooperación con los mandantes y dentro de la Oficina, cómo coordinar con otros organismos, y cómo promover el impulso que se ha generado en torno al trabajo decente como objetivo global. En otras palabras, es imperativo iniciar un proceso dinámico de aplicación. En ese sentido, se pueden señalar desafíos en dos niveles.

15. En primer lugar, hay un desafío en materia conceptual o analítica. Lo que está ocurriendo puede caracterizarse como un cambio de paradigma ⁶. Aunque los aspectos analíticos de este nuevo paradigma del trabajo decente están recién comenzando a cobrar forma, puede señalarse brevemente una serie de elementos:

- Desde el punto de vista analítico, en lugar de plantearse el empleo como un resultado residual del crecimiento y de las reformas macroeconómicas, la nueva tendencia consiste en concebir el trabajo decente como un factor productivo, un «insumo de una estrategia que apunte a la creación de puestos de trabajos productivos, en lugar de ser un mero producto» ⁷. Esto lleva a considerar a su vez a los individuos, y específicamente a los pobres, como los creadores de riqueza y de crecimiento, como actores que pueden mejorar su propio bienestar y adquieren autonomía en el curso del proceso. Este énfasis en las personas/individuos, en su participación y organización y en las organizaciones representativas de los mismos en los planos local, nacional y mundial, da lugar a un nuevo equilibrio entre una visión tradicionalmente tecnocrática de las políticas, y una visión más compleja desde el punto de vista institucional y político de lo que es un proceso adecuado, una buena gobernanza, la habilitación, la inclusión social y el diálogo social, que se consideran ahora factores causales de los buenos resultados económicos, sociales y en materia de equidad. Asimismo, está también en consonancia con las teorías modernas de innovación y de productividad que ponen de relieve el papel de las prácticas en el lugar de trabajo y el aprendizaje permanente ⁸.
- El hecho de considerar a las personas como punto de partida no sólo es inherente a la democracia sino que además está totalmente en consonancia con un marco inspirado en valores y una perspectiva basada en los derechos humanos y las normas, y por lo tanto con la premisa de la OIT de que el trabajo no es una mercancía y de que las dimensiones cualitativa y cuantitativa del empleo (trabajo decente) son indisolubles. La integración de los valores y los aspectos económicos plantea importantes cuestiones en relación con el «nuevo paradigma», cuestiones que han sido tradicionalmente preocupaciones centrales de la OIT, tales como las implicaciones económicas de los derechos laborales, las repercusiones de las normas laborales en el empleo, la ética empresarial y la responsabilidad social de las empresas.
- La comunidad internacional que se ocupa del desarrollo está descubriendo que «el empleo es el camino para la reducción de la pobreza». La visión del trabajo decente se está convirtiendo en un elemento central del debate y la cooperación en materia de desarrollo y está influyendo en gran medida en los mismos. Esto significa que las autoridades económicas en las esferas fiscal, monetaria y comercial, y los organismos de cooperación para el desarrollo están comenzando a abandonar la vieja práctica de considerar que el empleo pleno y productivo es algo en lo que se piensa en segunda instancia y están incorporando de manera más explícita las cuestiones relativas al empleo y las dimensiones sociales del mismo en la etapa de formulación de políticas y en la evaluación de las opciones en materia de políticas. Esto también revela que hay una tendencia hacia una mayor integración del análisis y las políticas, y un enfoque más «holístico» con respecto a la coherencia de las políticas. No obstante, los

⁶ Este cambio quedó de manifiesto en la Conferencia sobre el tema *Work Ahead: The Link Between Jobs and Poverty Reduction*, organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, en Saltsjöbaden, los días 24 y 25 de noviembre de 2005.

⁷ Documento GB/286/ESP/1, párrafo 11.

⁸ Véase David Ashton y Johnny Sung (2002): *Supporting workplace learning for high performance working*, OIT.

marcos de política siguen siendo a menudo fragmentarios y compartimentados. El desafío desde el punto de vista conceptual y analítico en este caso reside en encontrar la forma de integrar mejor el análisis del empleo y el mercado de trabajo con el análisis macroeconómico y el análisis del clima de inversión, en el contexto de la labor específica en el plano de los países, con miras al logro del objetivo del trabajo decente y para influir de manera eficaz en las políticas nacionales e internacionales relativas a las estrategias de lucha contra la pobreza (DELP y ELP).

- 16.** En segundo lugar, hay un desafío práctico. Lo que ha ocurrido es que las cuestiones que constituyen la misión principal de la OIT se han elevado a un nivel sin precedentes de prioridad internacional, regional y nacional. Esto requiere que la OIT mejore la eficacia y el impacto de su asesoramiento en materia de políticas, así como sus herramientas y sus actividades de creación de capacidad. La urgencia de este desafío se ve acentuado por el hecho de que la situación es cada vez más competitiva, ya que hay un número creciente de actores que proporcionan cooperación y asesoramiento respecto de las cuatro áreas del trabajo decente. Si bien esto es en sí un desarrollo positivo, supone también para la OIT el desafío de tener que adaptar su labor y reubicarla estratégicamente en este entorno de rápidos cambios en la esfera intelectual y en materia de cooperación para el desarrollo. Estos desafíos analíticos y prácticos requieren que la OIT tome medidas para:
- a) compendiar y comunicar mejor el considerable acervo de conocimientos con que ya cuenta sobre las cuestiones relativas al empleo;
 - b) reforzar la base de conocimientos y de información en lo relativo a estadísticas e indicadores básicos sobre el mercado de trabajo y las tendencias clave, y estar en consonancia con la rápida evolución de la realidad;
 - c) tener una actitud estratégica por lo que respecta a sus inversiones en las «competencias básicas» y las consiguientes prioridades en cuanto a la investigación, así como por lo que atañe a los enfoques en materia de políticas y a la comunicación y la utilización de las investigaciones como aporte para el asesoramiento en materia de políticas;
 - d) mejorar los procesos de aprendizaje y la extracción de enseñanzas a partir de la experiencia a nivel de país y de proyecto;
 - e) garantizar una gestión eficaz de los conocimientos entre la sede y las oficinas exteriores, así como en relación con las redes de instituciones académicas y profesionales especializadas de alcance mundial, y
 - f) reforzar su capacidad para medir y analizar el impacto de las intervenciones en la esfera de las políticas sobre las dimensiones cuantitativa y cualitativa del empleo.
- 17.** Por lo tanto, durante los próximos meses y años, la Oficina se propone reposicionar su labor, su experiencia y sus recursos poniendo en práctica procesos apropiados en éstas y otras esferas pertinentes, a fin de hacer frente a los desafíos analíticos y prácticos que supone el apoyo a los mandantes de la OIT en su objetivo fundamental de lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- 18.** Para concluir, cabe señalar que los mandantes y la oficina tendrán que centrarse en mejorar la concepción y aplicación de las estrategias nacionales de empleo, perfeccionar y comunicar mejor el enfoque con respecto a las estrategias de empleo y su evaluación, adaptarse al entorno en rápida evolución y estimular la reflexión acerca de cómo reubicar de manera estratégica la labor analítica y práctica relativa al papel de las estrategias nacionales de empleo como elemento fundamental de los PTDP. La principal finalidad de este documento es contribuir a ese proceso.

II. El marco de política en una página: estrategias de empleo para los programas de trabajo decente por país basadas en el PGE

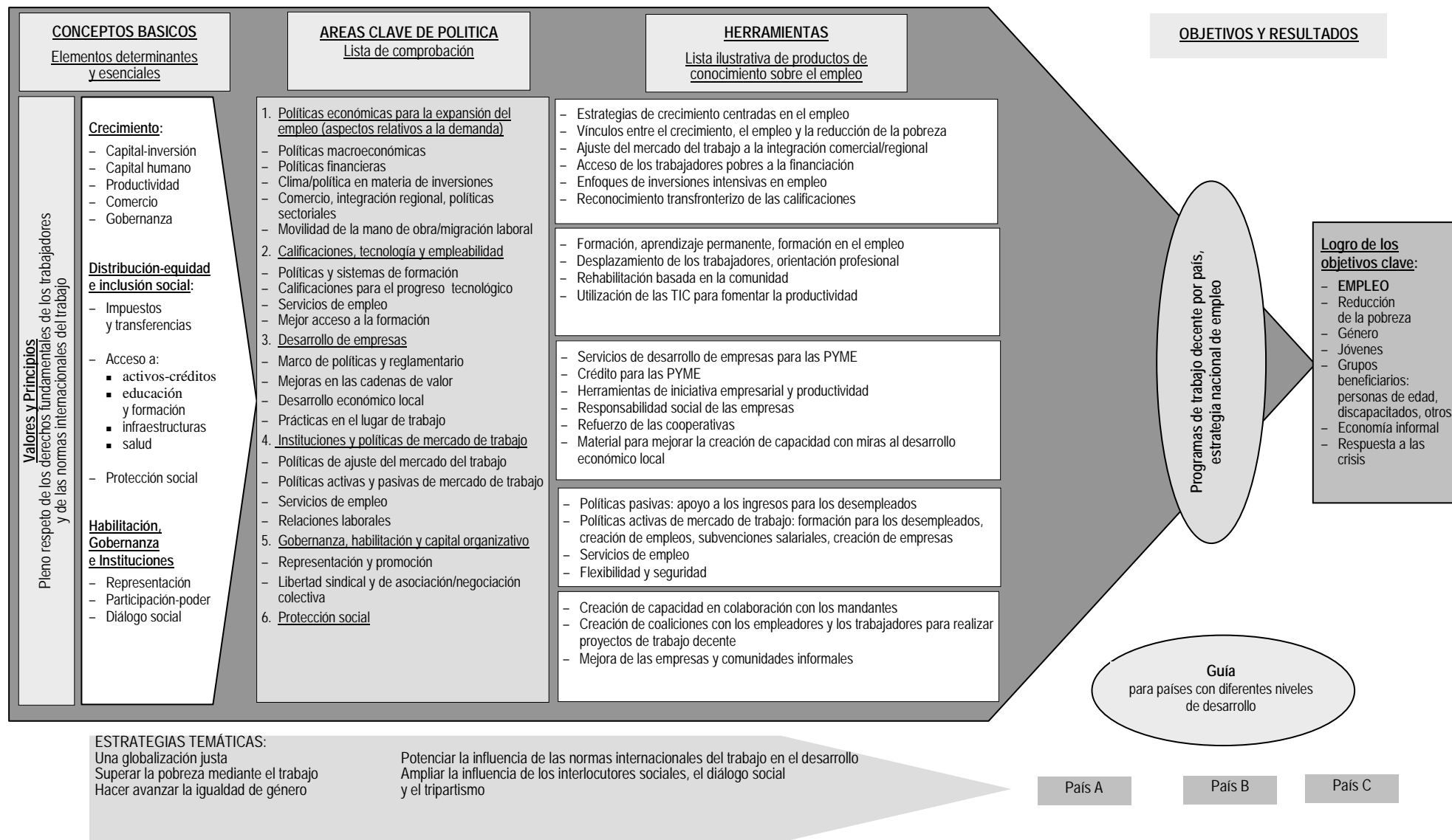
19. El hecho de proporcionar un marco operativo integrado, funcional y fácil de utilizar para identificar y clasificar los principios básicos, los enfoques y las directrices de la OIT relativos a las políticas de empleo constituye un paso importante para reubicar y centrar la labor de la OIT en materia de empleo, y también para ayudar a los países a identificar sus prioridades y actuar en consecuencia. Por esta razón, teniendo en cuenta los objetivos y los elementos contextuales descritos en la sección I, y con base en los diez elementos fundamentales del PGE, en el gráfico 1 se presenta el marco de políticas de empleo para los PTDP en una sola página⁹. El gráfico tiene cuatro columnas: conceptos básicos, áreas clave de política, lista ilustrativa de herramientas y objetivos y resultados.

A. Objetivos y resultados

20. En esta columna se propone la combinación de objetivos o resultados que pueden preverse en una estrategia nacional de empleo, en el contexto de un programa de trabajo decente por país (PTDP), a saber: más y mejores empleos, reducción de la pobreza, igualdad de oportunidades para las mujeres y los jóvenes, y atender a las necesidades de grupos específicos históricamente desfavorecidos en el mercado de trabajo, como los trabajadores de edad, las personas discapacitadas, los pueblos indígenas, los grupos de población desfavorecidos y los trabajadores de la economía informal. En el gráfico también se pone de relieve el enfoque de la OIT consistente en integrar el trabajo decente y el empleo productivo en las respuestas ante las situaciones de conflicto y los desastres naturales, y se destaca el hecho de que el empleo constituye el puente entre el desarrollo y los programas relativos a la seguridad colectiva.
21. En teoría, una estrategia nacional de empleo debería definir no sólo los objetivos generales y específicos que han de alcanzarse, sino que, en la medida de lo posible, debería hacerlo definiendo metas específicas cuantitativas y mensurables para cada objetivo, e incluyendo además mecanismos para la supervisión y la evaluación. Las metas cuantitativas y mensurables facilitarían la supervisión de los progresos y la evaluación de los vínculos entre las intervenciones específicas en materia de políticas y los resultados en materia de empleo. Por consiguiente, la Oficina dará prioridad a las investigaciones que contribuyan a desarrollar enfoques y metodologías para evaluar las repercusiones de los instrumentos relativos a la política de empleo y para mejorar la capacidad de los mandantes con miras a lograr resultados mensurables en el marco de las estrategias, los programas y los proyectos nacionales.
22. Los elementos que figuran en el gráfico no constituyen un enfoque único, válido para todos los casos; sino que deberían organizarse según las prioridades y se los debería adaptar a las circunstancias específicas de cada país sobre la base del diálogo social.
23. Las enseñanzas extraídas a partir de las estrategias nacionales de empleo y de los instrumentos sobre la política de empleo en diferentes países proporcionarán información útil respecto de las posibles vías para avanzar que pueden seguir países con distinto nivel de desarrollo.

⁹ Este gráfico se elaboró y perfeccionó gracias a un diálogo sostenido y amplio con el personal del Sector de Empleo y con los mandantes. Contribuyó también a esa labor la celebración de consultas en toda la Oficina, a las que se añadirán posteriormente las consultas que se celebren con especialistas en el terreno, lo cual validará aún en mayor medida esta información.

Gráfico. 1. Estrategias de empleo para los PTD basadas en el PGE: conceptos básicos, enfoque y herramientas



B. Conceptos básicos: principales factores determinantes y premisas

24. En la columna correspondiente a conceptos básicos se enumeran los componentes fundamentales o pilares del enfoque: valores y principios, en particular todo lo relacionado con los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas internacionales del trabajo; el crecimiento económico; la distribución, la equidad y la inclusión social, y la gobernanza, la habilitación y las instituciones. Además de ser conceptos fundamentales o premisas, estos pilares proporcionan orientación estratégica y práctica para la concepción y elaboración de estrategias de empleo. En otras palabras, constituyen elementos determinantes y esenciales de un enfoque global respecto de la creación de empleo. Cabe señalar, asimismo, que hay importantes interdependencias entre estas dimensiones que se refuerzan mutuamente.

C. Areas clave de política: lista de comprobación

25. Un paso más hacia la concreción en la práctica: en la segunda columna del gráfico se han agrupado los diez elementos fundamentales del PGE en seis áreas principales de intervención en materia de políticas, incluidas subáreas clave. Estas seis áreas principales de política son las siguientes:

- políticas económicas para la expansión del empleo (aspectos relativos a la demanda);
- calificaciones, tecnología y empleabilidad;
- desarrollo de empresas;
- instituciones y políticas de mercado de trabajo;
- gobernanza, habilitación y capital organizativo, y
- protección social (esta área, que se incluye para completar el cuadro, es responsabilidad del Sector III, con el cual el Sector de Empleo trabaja en estrecha colaboración, al igual que con otros sectores).

26. Asimismo, el marco de políticas de empleo distingue los aspectos relativos a la demanda y las medidas relativas a la oferta, las intervenciones en el plano macroeconómico y en el plano microeconómico, así como los aspectos cuantitativos y cualitativos. En la sección IV se examina con mayor detenimiento esta lista de comprobación y se indica de qué manera el Sector de Empleo tiene previsto perfeccionarla y utilizarla en el contexto de su labor, así como en las tareas de creación de capacidad llevadas a cabo con los mandantes con miras a la aplicación del PGE.

D. Herramientas

27. En la tercera columna del gráfico figura una lista ilustrativa de las herramientas, o en algunos casos subáreas de intervención en materia de políticas, respecto de las cuales la OIT ha elaborado instrumentos específicos o productos para la transmisión de conocimientos e información sobre cuestiones de empleo. Se ha preparado un documento por separado que contiene la lista completa de herramientas e instrumentos de política utilizados actualmente en el Sector de Empleo, con una breve descripción de cada uno y referencias para obtener mayor información al respecto.

III. Conceptos básicos: elementos determinantes y premisas

A. Valores y principios

28. Los valores y principios impregnan todos los elementos de una estrategia de empleo y constituyen el primer componente de una estrategia de empleo. Esto significa que el objetivo de la política de empleo no es simplemente crear más empleos sino garantizar que las condiciones de trabajo tanto en los empleos existentes como en los nuevos estén en total conformidad con los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Las normas internacionales del trabajo, elaboradas y actualizadas por la OIT, se han convertido en un sistema exhaustivo de instrumentos sobre el trabajo y la política social, sustentados por un sistema de control concebido de manera que pueda abordar todo tipo de problemas en relación con la aplicación de las normas en el plano nacional. Las normas son el componente jurídico de la estrategia de la OIT para la gobernanza de la globalización, así como para promover el desarrollo sostenible y erradicar la pobreza y para garantizar que la gente pueda trabajar en condiciones de dignidad y seguridad¹⁰. Muchos de los convenios y recomendaciones internacionales adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) proporcionan orientaciones particularmente pertinentes para la labor del Sector de Empleo. En el anexo del presente documento figura una lista de dichos instrumentos, agrupados en torno a cinco áreas clave de política por lo que respecta a las estrategias de empleo.

B. Crecimiento económico de calidad

29. El crecimiento económico es el segundo componente fundamental de una estrategia de empleo. Una tasa elevada de crecimiento económico puede constituir un motor para la expansión de la demanda de puestos de trabajo. Aún cuando las relaciones entre el crecimiento y la creación de puestos de trabajo (intensidad del empleo en relación con el crecimiento) y entre el crecimiento y la reducción de la pobreza son complejas y distan mucho de ser automáticas¹¹, una alta tasa de crecimiento crea un entorno más favorable para lograr los objetivos planteados en materia de empleo y de reducción de la pobreza. Al proporcionar más recursos totales, el crecimiento económico amplía las oportunidades de trabajo decente, hace que las opciones económicas y los procesos de ajuste sean menos difíciles y, en los países en desarrollo, mejora las oportunidades para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal.

30. No obstante, el crecimiento tiene sus detractores. Hay una amplia bibliografía contraria al crecimiento debido a las repercusiones del mismo en el medio ambiente y en la pobreza. Ahora bien, el debate no debería centrarse en definirse a favor o en contra del crecimiento. La cuestión debería consistir en determinar qué políticas hay que poner en práctica para promover un *crecimiento de calidad*: esto es, un crecimiento que sea sostenible y esté en armonía con el ambiente, que eleve los niveles de vida para las generaciones presentes y futuras, y que sea integrador y se reparta de manera equitativa, con más justicia social y

¹⁰ Véase OIT (2005): *Rules of the game: A brief introduction to international labour standards*, OIT, Ginebra.

¹¹ El Sector de Empleo está llevando a cabo investigaciones para comprender mejor el aparente declive del coeficiente de empleos del crecimiento y extraer las enseñanzas pertinentes en relación con las políticas.

solidaridad. Este es el tipo de crecimiento que está implícito en la visión que se presenta en el gráfico 1.

31. La economía moderna del crecimiento reconoce cinco fuentes principales de crecimiento, enumeradas en el gráfico 1: inversión, capital humano, productividad, comercio/integración e instituciones/gobernanza¹². Tradicionalmente, los economistas sólo han considerado los tres primeros elementos de esta enumeración, y los estudios publicados sobre las «fuentes del crecimiento» proporcionan abundantes pruebas de que estos tres factores son cruciales y explican de hecho muchas, aunque no todas, las diferencias entre los distintos países en lo que atañe a las tasas de crecimiento de los ingresos. Las investigaciones recientes muestran que hay otros factores que son tan importantes como elementos determinantes del crecimiento: el comercio o la integración en grandes mercados, por un lado, y las instituciones, la gobernanza y la política, por el otro. Una estrategia destinada a promover el crecimiento de calidad requiere políticas relativas a los cinco principales motores del crecimiento económico.
32. Un clima apropiado de inversión se basa en esas cinco áreas, y las inversiones no sólo son una fuerza impulsora del crecimiento, sino también de la creación de empleo. Por consiguiente, centrarse estratégicamente en los vínculos entre el empleo y la creación de un clima de inversión propicio es un aspecto clave para elaborar una estrategia nacional de empleo.
33. En resumen, las estrategias relativas al empleo (y a la reducción de la pobreza) deben tener en cuenta el crecimiento económico, para lo cual deben considerar políticas apropiadas respecto de los cinco posibles motores del crecimiento económico. No obstante, los otros «conceptos básicos o esenciales» del gráfico 1 condicionan este objetivo, ya que no se trata de cualquier clase de crecimiento, o de crecimiento a toda costa, sino en cambio de crecimiento de calidad y sostenible.

C. Distribución, equidad e inclusión social

34. Los valores de justicia social requieren políticas explícitas por lo que atañe a la distribución, la equidad, la eliminación de la discriminación en el mercado de trabajo y la promoción de la inclusión social. Los impuestos y las transferencias son algunos de los instrumentos tradicionales para abordar ciertos aspectos relativos a la equidad, y en la actualidad siguen siendo importantes. Sin embargo, más recientemente, sobre la base de los trabajos de Amartya Sen y otros autores, ha surgido un nuevo enfoque de la equidad basado en las capacidades humanas y la *igualdad de acceso* a bienes productivos, educación y servicios básicos tales como la infraestructura (con inclusión del agua) y la salud. Los principios de equidad en relación con la política de empleo implican *abordar la problemática relativa a todas las fuentes de discriminación* en los mercados de trabajo y en la sociedad en general y poner énfasis en *invertir en las personas*, especialmente las más vulnerables — en su educación, la formación para la adquisición de calificaciones, el aprendizaje permanente, el acceso a empleos de calidad, la financiación, y la seguridad y salud — y promover su iniciativa empresarial.
35. Análogamente, los programas sociales deben considerarse no sólo como redes de seguridad para proteger la capacidad de consumo o los ingresos, sino también como

¹² Pueden consultarse exámenes y contribuciones recientes a este respecto en las publicaciones siguientes: D. Rodrik (2003): *In search of prosperity. Analytic narratives on economic growth*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey; E. Helpman (2004): *The mystery of economic growth*, Belknap Press de Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts; OCDE (2004): *Understanding economic growth*, Palgrave Mac Millan, Nueva York.

inversiones en capital humano. La protección social es un factor productivo: ayuda a las personas a hacer frente a los riesgos que comporta la vida, es una herramienta para la gestión del cambio y ayuda a estabilizar las economías. Este enfoque de la política social se basa evidentemente en la noción de la política social como parte de una estrategia general de desarrollo.

36. Un medio para lograr la justicia social y la equidad es la habilitación, participación y representación de las personas más vulnerables que son a la vez objeto de discriminación. Esta dimensión es tan importante que se considera aquí como el cuarto componente por derecho propio.

D. Gobernanza, instituciones y potenciación

37. La fuerza singular de la OIT y de su enfoque en materia de elaboración y aplicación de políticas reside en el tripartismo. La OIT se basa en el diálogo social como valor general, y utiliza esta base para desarrollar y articular consensos y aplicar políticas en los planos mundial, regional, nacional y local. El diálogo social y la promoción de la participación, la representación y la habilitación de los individuos y las organizaciones representativas constituyen el medio a través del cual la OIT crea los procesos e instituciones necesarios para movilizar a los actores sociales, gestionar los conflictos, promover la inclusión social, y garantizar la adhesión y el refuerzo permanentes de las visiones y programas adoptados. Esto se aplica tanto a las cuestiones de alcance mundial como a los programas nacionales y las iniciativas locales.
38. El diálogo social no sólo es inherente a la OIT, sino que además la OIT ha desarrollado una serie de herramientas específicas para habilitar a la gente y mejorar la gobernanza en los planos mundial, regional, nacional y local. Por ejemplo, la pobreza no es sólo una cuestión de ingresos: la inseguridad y la falta de representación para hacer oír su voz son también parte de este perfil. Por lo tanto, proporcionar organización y oportunidades de participación a los pobres es una vía mediante la cual la OIT y los interlocutores sociales habilitan a los pobres y promueven la incorporación de la economía informal en la corriente principal de la economía. La empleabilidad, a su vez, es un concepto centrado tanto en las competencias y calificaciones de las personas que aumentan su capacidad para aprovechar la educación, la formación y las oportunidades de empleo, como en la responsabilidad del sector público de garantizar la igualdad de acceso a estas oportunidades. La habilitación social, jurídica y política de las personas contribuye al desarrollo humano; por ende, no es un resultado del crecimiento económico sino un medio para promover el crecimiento y la creación de riqueza y, al mismo tiempo, para avanzar decididamente hacia el logro de la equidad, la justicia social y una globalización justa.
39. La política de empleo debería tener plenamente en cuenta la experiencia y los puntos de vista de los interlocutores sociales y lograr su cooperación en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas de empleo, con inclusión de las opiniones y la participación de quienes trabajan en el sector rural y la economía informal. El diálogo social es la piedra angular de la formulación y aplicación de políticas de empleo creíbles y eficaces en todos los niveles.

E. Interdependencia entre los conceptos básicos y el papel del Estado

40. La economía de mercado no garantiza automáticamente el crecimiento ni la justicia social y ni siquiera la eficiencia económica. El Gobierno, los sistemas políticos y el diálogo

social desempeñan un importante papel a la hora de equilibrar estas interdependencias. Entre los ejemplos específicos pueden incluirse los siguientes:

- El aumento del gasto en educación puede aumentar los niveles de escolarización entre los niños pobres, pero no aumentará los ingresos que puedan obtener en el futuro si un escaso crecimiento limita la creación de empleo, o si una discriminación continua por motivos étnicos, raciales o de género distorsiona las oportunidades en perjuicio de ellos o mantiene los salarios bajos para las personas no calificadas pertenecientes a hogares pobres.
- La inversión social no aumentará los ingresos si los pobres no pueden acumular capital físico y financiero, o si la volatilidad económica y los períodos de recesión provocan una erosión periódica de sus limitados activos.

41. Gestionar y equilibrar estas interdependencias es la labor del sistema político, el Estado y otras instituciones. En el pasado, los programas de reforma económica apuntaban con frecuencia a reducir el tamaño del sector público, y a menudo de manera acertada porque muchas veces los sectores estatales constituían un obstáculo para el crecimiento debido, entre otros factores, a la falta de eficacia, la mala calidad de los servicios públicos y la corrupción. No obstante, las políticas económicas no deberían centrarse únicamente en un programa de reducción del Estado. Deberían concentrarse, en cambio, en modernizar y reforzar las capacidades del Estado, ya que sin ellas es imposible llevar adelante una política de desarrollo de manera eficaz ya sea que se trate de política de empleo, política social o política macroeconómica o de negociaciones comerciales.

42. La idea de que el Estado debe simplemente «hacerse a un lado» es errónea. El Estado, con sus instituciones, su reglamentación transparente y sus facilidades es un «socio» crucial para que las empresas y las comunidades puedan crecer. Los países necesitan instituciones estatales fuertes y eficientes, así como mercados fuertes y dinámicos — y no uno en detrimento del otro — para lograr buenos resultados económicos y sociales. A este respecto, uno de los desafíos con que se enfrenta el Sector de Empleo es reforzar su capacidad mediante información, análisis y directrices de política para proporcionar asesoramiento en materia de políticas a quienes toman las decisiones en el ámbito del Estado, así como a los interlocutores sociales, para concebir y aplicar estrategias centradas en el empleo.

IV. Lista de comprobación relativa a las áreas clave de política

43. Como ya se ha mencionado, a fin de lograr que el enfoque de la OIT en materia de políticas en relación con las cuestiones de empleo sea más transparente, gestionable, práctico y operativo, es útil agrupar los elementos fundamentales del PGE en seis áreas clave de política y subdividir luego cada esfera de política en subáreas clave. Este desglose o lista de comprobación más detallada se resume en el cuadro 1. En la columna de la derecha se indican las referencias y correspondencias entre cada una de las seis áreas clave y los elementos fundamentales pertinentes del PGE.

Cuadro 1. Estrategia nacional de empleo: lista de comprobación de las áreas clave de política

Area clave de política/subárea	Elemento fundamental del PGE núm.
A. Políticas económicas para influir en los aspectos relativos a la demanda	1, 2, 3, 4, 5, 10
1. Políticas macroeconómicas	
2. Políticas financieras	
3. Políticas de inversión y clima de inversión, incluida la infraestructura	
4. Integración comercial y regional	
5. Políticas sectoriales: sector industrial, sector de servicios, sector agrícola, sector de las industrias y servicios medioambientales	
6. Movilidad y migración de la mano de obra	
7. Intensidad en empleo del crecimiento	
B. Calificaciones y empleabilidad	2, 3, 5, 6, 9
1. Políticas y sistemas de formación	
■ Examen y desarrollo de la política de formación profesional	
■ Gestión de las instituciones y sistemas de formación profesional	
■ Inversión en formación	
■ Calificaciones básicas para el trabajo	
■ Formación en el lugar de trabajo, formación en el puesto de trabajo y formación de aprendices	
2. Tecnología	
■ Mejora de la prestación de formación mediante las TIC	
■ Mejora de la capacidad para innovar e invertir	
■ Mejora del acceso a las TIC para reducir las deficiencias en materia de calificaciones	
3. Desarrollo y reforma de los servicios de empleo	
■ Reforma de los servicios públicos de empleo	
■ Papel de las agencias privadas de empleo	
■ Orientación profesional	
4. Mejora del acceso a las oportunidades de formación y de empleo	
■ Jóvenes	
■ Mujeres	
■ Trabajadores de la economía informal	
■ Personas con discapacidades y otros grupos vulnerables	
C. Desarrollo de empresas	2, 3, 5, 6, 9, 10
1. Un entorno propicio para las empresas: los temas nacionales o transversales	
■ Gobernanza y condiciones políticas	
■ Infraestructura	
■ Reglamentación y el costo de los negocios	
■ Iniciativa empresarial	
■ Acceso a la financiación	

Area clave de política/subárea	Elemento fundamental del PGE núm.
2. Mejora y desglose de la cadena de valor	
3. Desarrollo económico local	
4. Promoción de buenas prácticas en el lugar de trabajo	
5. Actividades destinadas a grupos específicos de empresas y empresarios:	
■ PYME	
■ Empresas multinacionales	
■ Cooperativas	
■ Empresarios que actúan en la economía informal	
D. Instituciones y políticas de mercado de trabajo	5, 6, 7, 8, 9, 10
1. Instituciones y políticas, con inclusión de los salarios	
2. Políticas y programas de ajuste del mercado de trabajo	
3. Políticas de mercado de trabajo pasivas y activas	
4. Servicios de empleo	
5. Relaciones laborales	
E. Gobernanza, habilitación y capital organizativo	1-10
1. Representación, participación y promoción	
2. Libertad sindical y de asociación/negociación colectiva	
3. Creación de capacidad institucional	
4. Diálogo social	
F. Protección social (Sector III)	7, 8, 9

44. Cabe señalar que los instrumentos de política enumerados en la esfera clave de política A influyen principalmente en el aspecto relativo a la demanda de las estrategias de empleo, y que las áreas B y C están sobre todo relacionadas con los aspectos de la oferta, y las áreas D, E y F son cruciales para la interacción y la dinámica entre la demanda y la oferta de mano de obra.

45. La lista de comprobación más detallada del cuadro 1 se elaboró sobre la base de un intenso y amplio diálogo con expertos del Sector de Empleo en cada área principal, a quienes se les planteó el reto de definir la mejor manera posible de enumerar, distinguir y describir las cuestiones clave y las cuestiones derivadas de las mismas que hay que tener en cuenta al abordar el desafío que supone concebir estrategias nacionales de empleo, sobre la base de la práctica y la experiencia en materia de investigaciones que han adquirido en relación con las estrategias de empleo.

46. El resultado de ello es la lista detallada que figura en el cuadro 1. Esta lista de comprobación no es aún definitiva. El Sector de Empleo está trabajando en un documento sustantivo que permitirá desarrollar y perfeccionar aún más esta lista de comprobación, y aportará breves comentarios sobre las principales cuestiones en relación con cada punto, y en el que se hará referencia al estado de los conocimientos al respecto y se resumirá una serie de mensajes de política importantes, incluido el análisis de las interdependencias clave entre los diferentes elementos. Tras haber efectuado consultas apropiadas con los mandantes, se prevé publicar dicho documento, que resultará útil de diversas formas:

- como medio para compendiar y comunicar de manera eficaz los conocimientos de la OIT sobre cuestiones relativas al empleo pertinentes para la elaboración de políticas en el plano nacional;

- como lista de comprobación anotada de las cuestiones clave que los gobiernos y los interlocutores sociales deberían examinar al abordar el desafío de concebir estrategias nacionales de empleo de manera integrada y coherente;
- como instrumento de creación de capacidad, y
- como vehículo para que los especialistas en cuestiones de empleo y los interlocutores sociales colaboren localmente con diversas autoridades gubernamentales competentes respecto de distintas áreas para promover la importancia de las cuestiones de empleo y lograr que constituyan un elemento central de las políticas económicas y sociales, y explicar asimismo los desafíos multifacéticos que supone la consecución de este objetivo.

47. En otras palabras, la lista de comprobación contribuirá a poner en práctica el PGE en el ámbito nacional. Esto se complementará con un documento que ha de contener la lista completa de toda la gama de instrumentos de la OIT sobre política de empleo, clasificados con arreglo a cada una de estas áreas clave de política, tal como se indica en la sección V.

Utilización de la lista de comprobación

48. El ejercicio de elaboración de una lista de comprobación, tal como la que figura en el cuadro 1, puede utilizarse de tres formas distintas, que deberían distinguirse:

- a) *Como guía de referencia:* Como se ha indicado más arriba, puede ser un instrumento para facilitar el diálogo social respecto de cuestiones clave que los gobiernos y los interlocutores sociales deberían examinar a la hora de abordar el desafío de concebir estrategias nacionales de empleo de manera integrada. A tales efectos, la lista de comprobación debería considerarse no como una lista de prescripciones que deben utilizarse en todos los casos, sino como una lista flexible y exhaustiva de áreas y subáreas clave en las que las intervenciones en materia de políticas podrían ser útiles para la política de empleo. La combinación específica de políticas para cada caso, su priorización y secuencia deben adaptarse a las especificidades de cada país particular, teniendo en cuenta las condiciones iniciales del país, sus recursos y sus limitaciones estructurales, y sobre la base del diálogo social.
- b) *Como base para la elaboración de metodologías para evaluar el impacto de las políticas de empleo:* Un desglose bien concebido de áreas y subáreas de política proporciona el primer elemento necesario para elaborar una metodología comprensiva para evaluar el impacto de las políticas integradas de empleo, tal como se sugiere en el documento titulado *Modalidades sugeridas para la evaluación del PGE en el contexto de los programas de trabajo decente*¹³.
- c) *Como instrumento para reflexionar de manera estratégica acerca de las competencias básicas de la Oficina en el ámbito del empleo:* En este sentido, contribuye al esfuerzo actual de la Oficina tendente a reforzar el asesoramiento en materia de políticas y la creación de capacidad. Los factores conducentes a la creación de trabajo decente son múltiples, complejos e interdependientes. Por esa razón, cuando se trata de examinar un marco global de políticas para las estrategias nacionales de empleo, y en consonancia con el enfoque integrado respecto de las políticas económicas y sociales previsto en el Programa de Trabajo Decente y el PGE, la OIT debe señalar todas las cuestiones que son importantes incluso si algunas de ellas corresponden a ámbitos en los que la OIT no tiene gran experiencia y

¹³ Documento GB.295/ESP/1/3.

conocimientos. Algunos de los puntos que figuran en la lista de comprobación corresponden a esta categoría. Las competencias básicas en el Sector de Empleo abarcan las áreas siguientes: instituciones y políticas de mercado de trabajo; calificaciones y empleabilidad; desarrollo de empresas, y una selección de cuestiones macroeconómicas y relacionadas con la demanda, tales como las políticas de inversión y el clima de inversión, la integración comercial y regional y sus efectos en el empleo y el ajuste de los mercados de trabajo, y las políticas sectoriales que tienen una influencia clave en la intensidad del empleo del crecimiento. Las cuestiones fiscales, monetarias y cambiarias son también importantes para la competitividad, la inversión social y la creación de empleo en general y en determinadas circunstancias propias de cada país. La labor referente a estas áreas se coordinará estrechamente con otros sectores y servicios de la Oficina a fin de satisfacer las solicitudes formuladas por los mandantes para recibir apoyo al respecto en el marco del enfoque integrado relativo a los PTDP.

V. Instrumentos y herramientas de la OIT

49. La OIT ha elaborado y procura continuamente mejorar una serie de instrumentos y herramientas destinados específicamente a la creación de capacidad y el asesoramiento en materia de políticas para las autoridades gubernamentales, las organizaciones de trabajadores y de empleadores y grupos específicos de beneficiarios, como parte de las estrategias de promoción del empleo. Se ha preparado una lista exhaustiva y anotada de los instrumentos y herramientas que se han elaborado, los cuales se han clasificado además respecto de cada una de las cinco áreas clave de políticas de las que es responsable el Sector II, con inclusión de una breve descripción de cada una e indicación de adónde dirigirse para obtener más información. Esta lista exhaustiva, de la cual se pueden solicitar copias, formará parte de una futura publicación. Asimismo, se harán especiales esfuerzos para ampliar la serie de herramientas y con tal finalidad se estudiarán herramientas ya desarrolladas por organizaciones de empleadores o de trabajadores, así como por gobiernos, y se elaborarán nuevas herramientas de política que aborden el entorno en rápida evolución y los desafíos en materia de políticas.

VI. El desafío de la aplicación

50. Dada la magnitud de la demanda mundial, regional y nacional y los recursos relativamente escasos, la próxima fase de aplicación del PGE en el contexto de los PTDP plantea desafíos en varias dimensiones. En esta sección se enumeran y se comentan brevemente las principales orientaciones estratégicas, así como algunas medidas en el ámbito gerencial introducidas o previstas para mejorar la eficacia y el impacto de la Oficina en el plano nacional.

A. Orientaciones estratégicas

1. *Papel de la Comisión ESP en la aplicación*

51. Este documento constituye un paso importante con miras al fortalecimiento del proceso de aplicación en curso del PGE al presentar a la Comisión ESP las principales ideas acerca de la forma en que la Oficina tiene previsto recentrar y reubicar su labor en apoyo de los PTDP, haciendo participar en mayor medida a la Comisión en el diálogo estratégico sobre esos planes, ofreciendo más oportunidades para que la Comisión defina la nueva etapa de su propia labor, describiendo las principales medidas que se están tomando para definir y

comunicar mejor los elementos fundamentales del enfoque de la OIT con respecto a las estrategias de empleo (tales como la lista de comprobación de las áreas clave de política y la lista de herramientas correspondiente) y proporcionando una base para sustentar mejor la supervisión y evaluación. Se espera que esto haga posible una relación de trabajo dinámica entre la Comisión ESP y la Oficina y también que refuerce los esfuerzos colectivos de los mandantes acuerden entre sí y con la Oficina para pasar a la próxima etapa de la aplicación dinámica del PGE en los planos mundial, regional y nacional.

2. Programas de trabajo decente por país

52. El trabajo decente y el PGE son metas de alcance mundial que se concretan en el ámbito de cada país, ya que es en los países donde las políticas y programas de trabajo decente pueden tener repercusiones importantes en la vida de la gente. Los PTDP serán el principal medio para la aplicación del Programa y Presupuesto para 2006-2007. Esto implica que la aplicación en el ámbito nacional del PGE estará también enmarcada en los PTDP. La Oficina hará hincapié ante las autoridades gubernamentales y los interlocutores sociales en la necesidad de estrategias nacionales de empleo para definir no sólo los objetivos generales y específicos, sino también, en la medida de lo posible, metas específicas cuantitativas y mensurables y directrices respecto de cada objetivo, con miras a mejorar la eficacia de las políticas y facilitar la supervisión y la evaluación.

3. Prioridades y énfasis para la labor de la Oficina

53. El Programa y Presupuesto para 2006-2007 define prioridades y resultados generales, con inclusión de indicadores. El proceso en curso en relación con los PTDP complementa esto al definir prioridades y necesidades específicas por país sobre la base de consultas nacionales entre los mandantes. Los foros regionales y las reuniones cumbre relacionados con el empleo han adoptado planes de acción como medida de seguimiento que plantean demandas específicas para la OIT y el Sector. El compromiso internacional con respecto al Programa de Desarrollo del Milenio y el proceso de las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP) y su aplicación en el plano de los países amplía la demanda de apoyo de la OIT por parte de los mandantes. Centrar bien la acción y gestionar estas múltiples y crecientes fuentes de demanda es un aspecto clave del desafío que supone la aplicación. Se trata de un proceso continuo en el cual la labor de la Oficina está guiada por las recomendaciones de la CIT y el asesoramiento del Consejo de Administración y las consultas con los gobiernos y los interlocutores sociales, facilitadas por ACTRAV y ACT/EMP.

54. A la luz de lo que antecede, las áreas prioritarias a partir de 2006 son las siguientes:

- *El empleo como aspecto central de las políticas económicas y sociales:* las orientaciones dimanantes de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas y de la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración, así como el marco estratégico definido por el Director General, establecen claramente el «Empleo como aspecto central de las políticas económicas y sociales», como una prioridad global para el Sector de Empleo a partir de 2006. Este es el objetivo básico del texto que figura en el párrafo 47 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Es también el objetivo central de PGE, correspondiente al resultado estratégico 2a.1 del Programa y Presupuesto, y concretiza la contribución del Sector de Empleo a los PTDP como principal vehículo de ejecución para la creación de capacidad en el plano nacional. El presente documento es una contribución con miras a una consecución más eficaz de este objetivo, y pone de manifiesto la forma en que los demás resultados del Sector de Empleo (resultados 2a.2, 2b.1, 2b.2 y 2b.3) y las estrategias

correspondientes deben configurarse como medio para alcanzar esta prioridad fundamental.

- *El empleo de los jóvenes:* En vista de su importancia para la amplia mayoría de la población que vive en países en desarrollo, de las oportunidades que plantea esta cuestión para fomentar la coherencia de las políticas en torno al empleo en general y con otras instituciones, y de la prioridad que se le da en los ODM así como en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y la resolución relativa al empleo de los jóvenes adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2005, la cuestión del empleo de los jóvenes se considerará como alta prioridad para el período 2006-2007. El empleo juvenil se está perfilando como una preocupación prioritaria en muchos PTDP. Este tema tiene su propio resultado operativo en el Programa y Presupuesto (resultado 2a.3). La labor en esta área se guiará por las orientaciones estratégicas definidas en las «Conclusiones sobre la promoción de vías para acceder a un trabajo decente para los jóvenes», adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2005. Un aspecto particular de esta labor de la OIT consistirá en apoyar a los países y los mandantes en la elaboración y aplicación de planes nacionales de acción para promover el empleo de los jóvenes y seguir participando en la Red de Empleo de los Jóvenes.
 - *La economía informal:* Actualmente la mayoría de la gente en todo el mundo trabaja en la economía informal, y en muchos países el empleo informal ha estado aumentando más rápidamente que el empleo formal. El hecho de darle gran prioridad a este tema está en consonancia con el seguimiento de la resolución relativa al trabajo decente y la economía informal adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002 y con la prioridad que se le da al tema en el Programa y Presupuesto para 2006-2007, ya que es objeto de una Iniciativa InFocus, a fin de coordinar la labor por programas en toda la Oficina. La labor en esta área se guiará por las orientaciones estratégicas definidas en las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la economía informal de 2002.
 - *Atender a las necesidades especiales de Africa:* La prioridad general que las Naciones Unidas atribuyen a Africa fue reafirmada por los dirigentes mundiales en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, en el que se señaló que Africa es el «único continente que no está en camino de cumplir ninguno de los objetivos enunciados en la Declaración del Milenio para 2015». El Sector de Empleo dará particular prioridad al seguimiento del Plan de Acción para la Promoción del Empleo y el Alivio de la Pobreza adoptado por la Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana en 2004, trabajando en estrecha colaboración con las oficinas exteriores y los expertos en el terreno para apoyar a los mandantes en los países africanos.
- 55.** El Sector de Empleo llevará a cabo y apoyará una serie de iniciativas como parte de una labor a escala de toda la Oficina, tales como las que se refieren a la respuesta a las crisis, la Iniciativa InFocus sobre la responsabilidad social de las empresas y las finanzas sociales. Esto último está en consonancia con el documento titulado Declaración de Política de la OIT: Microfinanciación en pro del Trabajo Decente¹⁴, en el que se pide a la Oficina que lleve a la práctica la política de la OIT en materia de microfinanzas y que la integre en los PTDP.
- 56.** La puesta en práctica de esas prioridades requiere seguir promoviendo la importancia central del empleo en los marcos globales de política económica y social. Esto se logra mediante la realización, junto con otros organismos y actores internacionales, de actividades tales como la promoción de estrategias y políticas centradas en el empleo, la

¹⁴ Documento GB.294/ESP/3.

coordinación y cooperación en torno a cuestiones específicas, el seguimiento y análisis de las tendencias mundiales mediante indicadores clave y publicaciones emblemáticas, y el trabajo con otros sectores de la Oficina, incluyendo aportes técnicos e investigaciones como contribución a diálogos y foros de política a escala mundial.

4. Países en los que ha de centrarse la acción

57. Para lograr masa crítica, extraer enseñanzas de la experiencia, y demostrar la validez de los enfoques integrados de la OIT con respecto a la creación de empleo, el sistema de puesta en práctica se iniciará con una lista limitada de países. Esto no excluye la posibilidad de trabajar con otros países, pero significa que en los países seleccionados la intensidad del trabajo será mayor, se deberá alcanzar una masa crítica respecto de una serie de cuestiones conexas e interdependientes, se supervisarán más de cerca los progresos, y se pondrán de manifiesto las enseñanzas extraídas. Para tomar una decisión respecto de los países que han de seleccionarse se tendrá muy en cuenta el grado de compromiso tripartito. En los otros países, se seguirá la práctica de partir de determinados puntos de entrada e ir ampliando luego las actividades y el asesoramiento en materia de políticas en la medida en que lo permitan los recursos. El enfoque integrado y de gran intensidad relativo a los PTDP y las estrategias nacionales de empleo se aplicará a un número cada vez mayor de países, en la medida en que lo permitan los recursos disponibles en la sede y en el terreno. Se prestará también atención a mantener un equilibrio entre la labor y las investigaciones llevadas a cabo en países en desarrollo y en países desarrollados, dado que algunos países desarrollados tienen necesidades importantes y, en muchas esferas, ofrecen lecciones útiles en lo que se refiere a las políticas y las herramientas.

5. La labor con los mandantes y los interlocutores en el plano nacional

58. Para poner en práctica el PGE y los PTDP en el ámbito nacional, en particular en aquellos países que desean situar el trabajo decente en el centro mismo de sus políticas económicas y sociales, se requerirá un esfuerzo especial por parte de la OIT y los interlocutores sociales para suscitar la participación de responsables de los más altos niveles en materia de formulación de políticas económicas y sociales, así como la de funcionarios técnicos de menor grado y de gobiernos locales, y para coordinar la acción con otros organismos locales de desarrollo e instituciones donantes. Esto exigirá un fuerte compromiso y un alto grado de liderazgo por parte de los interlocutores sociales nacionales en esos países, así como de las oficinas exteriores de la OIT y de la sede. Es necesario para ello lograr la participación de las autoridades gubernamentales competentes respecto de la amplia gama de cuestiones que son pertinentes en relación con las estrategias de empleo, tal como se sugiere en la lista de comprobación de áreas clave de política. Tanto las oficinas exteriores como las de la sede tendrán que destinar recursos humanos y financieros para llevar a cabo esta labor de alto nivel y de amplio alcance en los países donde se pongan a prueba los enfoques integrados. Esta es la razón por la cual no es posible prever este tipo de intervención de manera simultánea en muchos países. Es necesario definir un grupo inicial de países para este tipo de labor de gran intensidad, y aplicar además un enfoque gradual para ir ampliando las actividades a un número creciente de países.

6. Investigaciones y gestión de los conocimientos

59. Los conocimientos y las investigaciones desempeñan un papel crucial en los cuatro pilares del cuadro 1, ya que sustentan la labor técnica y añaden valor a los conceptos y enfoques básicos, las áreas clave de política, el apoyo técnico y las herramientas para el asesoramiento en materia de políticas en el plano de los países. Una mayor precisión en las investigaciones y la gestión de los conocimientos permitiría lograr conceptos más precisos

en una época de cambio de paradigma, metodologías más operativas, mensajes políticos más agudos, y continuas mejoras en las herramientas, todo lo cual es esencial para seguir aportando valor añadido práctico y concreto a los mandantes de la OIT y para aumentar la eficacia en la elaboración de estrategias nacionales de empleo. Hay cuatro grandes áreas que la Oficina está examinando a efectos de introducir mejoras en ese sentido:

- *Estadísticas básicas:* Es necesario reforzar la base de informaciones en lo relativo a las estadísticas básicas y los indicadores acerca del mercado de trabajo y de las tendencias clave del mercado de trabajo. El Sector de Empleo colaborará con otros sectores y unidades de la Organización con miras a alcanzar esa meta.
- *«Investigación básica»:* El desafío analítico mencionado en la Sección I requiere mejoras en varias esferas: *a)* una mejor integración del análisis sobre el empleo y el mercado de trabajo con el análisis macroeconómico y el análisis del clima de inversión; *b)* un análisis más preciso y un conjunto de medidas de política mejor definidas con respecto al comercio, la tecnología y el ajuste del mercado de trabajo provocado por la globalización, y *c)* una mejor comprensión de la relación entre determinadas intervenciones en el ámbito de las políticas y los resultados de la labor relativa al empleo/trabajo decente (resultados mensurables). Las investigaciones preliminares que llevará a cabo el Sector de Empleo abordarán estos desafíos.
- *Extraer enseñanzas de los proyectos:* Por otra parte, independientemente del número de proyectos que la Oficina pueda impulsar en distintos países, las repercusiones globales serán modestas a menos que se extraigan enseñanzas y se apliquen luego en el contexto del asesoramiento sobre políticas a fin de poder ampliar luego el proyecto y reproducirlo en otros países. Esto lleva a plantearse la cuestión de cómo mejorar la concepción y los resultados de los proyectos para lograr este objetivo. El Sector de Empleo desplegará esfuerzos específicos para impulsar proyectos que tengan un marco conceptual y para incorporar en el mismo el análisis necesario para extraer enseñanzas a partir de esos proyectos por lo que respecta a la posibilidad de reproducirlos y ampliarlos, así como al asesoramiento en materia de políticas. Esto puede aportar una importante contribución — o añadir matices también importantes a la preparación de la lista de comprobación de las áreas clave de política y a los temas, argumentos y valores que apoya la OIT.
- *Mejora continua de las herramientas de la OIT:* Cabe plantearse una serie de preguntas: ¿de qué manera hay que estructurar y gestionar el proceso de innovación respecto de las herramientas de conocimiento? ¿Qué procesos se están utilizando para combinar los conocimientos especializados y las distintas disciplinas para abordar determinadas áreas, por ejemplo, la economía informal, el papel de las calificaciones en el desarrollo de conglomerados, etc.? Todas estas son esferas que están recibiendo atención continua en el Sector.

7. Identificación y refuerzo de las competencias básicas

- 60.** La OIT debe ser la agencia líder a nivel mundial en ciertas competencias básicas relacionadas con el mundo del trabajo y los mercados de trabajo. A tales efectos, el Sector de Empleo está evaluando sus competencias básicas y considerando la prioridad de cada una de ellas. Respecto de cada una de estas competencias básicas se está promoviendo un ciclo de cinco actividades que se refuerzan entre sí, como mecanismo para promover el aprendizaje y mejorar el rendimiento: 1) gestión de conocimientos e información; 2) investigaciones; 3) asesoramiento en materias de políticas; 4) creación de capacidad/asistencia técnicas; y 5) establecimiento de redes.

61. Por ejemplo, dada su importancia para el crecimiento, así como para las estrategias relativas al empleo y la productividad en el plano nacional, y a la luz de la «revolución del conocimiento» a escala mundial es necesario reforzar en la OIT el área de las calificaciones en relación con la tecnología y la empleabilidad, en particular mediante la incorporación más explícita de los aspectos relativos a la tecnología, la innovación y el conocimiento en los programas de formación vocacional, calificaciones y empleabilidad.

8. *Apreciación y evaluación*

62. Una mejor evaluación de *a)* el impacto de las intervenciones de la OIT y *b)* la utilización del marco del PGE por parte de los mandantes en el trabajo en el ámbito nacional, es objeto de un documento separado que se presenta a solicitud de la Comisión ESP. Se trata de un área muy importante. Más allá de las modalidades sugeridas para poder lograr mejor los objetivos a los que se refieren los apartados *a)* y *b)*, el Sector de Empleo prevé centrar parte de su programa de investigaciones sobre políticas en una mejor comprensión de la relación entre determinadas intervenciones de política y los resultados en términos de empleo/trabajo decente y las metodologías utilizadas para la medición del impacto de los instrumentos de política.

B. *Medidas a nivel gerencial*

1. *Puntos focales regionales*

63. Para poder poner en práctica el PGE, es necesario que haya una fuerte conexión entre la sede y las oficinas exteriores y viceversa. En noviembre de 2005, el Sector de Empleo estableció un sistema de puntos focales regionales y subregionales cuya función abarca a todos los países, las oficinas regionales y las oficinas subregionales. Para cada oficina regional, oficina subregional y grupos de países correspondientes hay un punto focal en el Sector de Empleo. Se ha publicado un documento que contiene no sólo la lista de puntos focales en la sede sino también los especialistas en empleo en las oficinas exteriores, lo cual permite ver con claridad de qué manera están integrados los «equipos regionales encargados de las cuestiones de empleo» y se facilita la comunicación y las consultas no sólo entre la sede y las oficinas exteriores, sino también con los mandantes.

2. *Resultados y coordinadores de resultados*

64. Además de las personas designadas como puntos focales responsables de determinadas zonas geográficas, en el Sector de Empleo hay personas encargadas de asegurarse de que se logren los resultados definidos en el Programa y Presupuesto para 2006-2007. El proceso de establecimiento de prioridades y asignación de recursos implica estrechas consultas y diálogo entre los «coordinadores de resultados» y los «puntos focales regionales».

3. *Coordinación y colaboración con las oficinas exteriores y con otros sectores*

65. Para lograr una puesta en práctica eficaz y un impacto sostenido de la labor del Sector se requiere una gran coordinación y colaboración con las oficinas exteriores. El Sector procurará continuamente mejorar su capacidad para apoyar eficazmente la labor de las oficinas exteriores, las cuales tienen la responsabilidad primordial por lo que atañe a proporcionar servicios directos a los Estados Miembros y los mandantes en el marco de los PTDP. Si bien este proceso está hasta cierto punto institucionalizado mediante el proceso

de gestión estratégica y el sistema IRIS, el Sector proporcionará apoyo adicional para este proceso de diversas maneras, con inclusión de consultas bien estructuradas, la planificación conjunta del trabajo y la introducción de una plataforma común de recursos en línea. Asimismo, el Sector se asegurará de que la documentación pertinente esté disponible en los principales idiomas de trabajo de la Oficina.

66. Dentro del Sector, se alentará el trabajo en equipo entre los departamentos mediante el trabajo conjunto centrado en la investigación, la elaboración de herramientas y, junto con las oficinas exteriores, los servicios de asesoramiento y la prestación y evaluación de la asistencia técnica.
67. Otro aspecto importante de una puesta en práctica eficaz consistirá en facilitar la cooperación entre los diferentes sectores en Ginebra. Además de la cooperación necesaria con respecto a las Iniciativas InFocus sobre la economía informal y la responsabilidad social de las empresas, y de la labor de los puntos focales que integran el Sector y se ocupan de la respuesta a las crisis y las finanzas sociales, antes mencionados, se impulsarán temas para desarrollar una labor conjunta respecto de otras áreas pertinentes.

4. **Recaudación de fondos**

68. La recaudación de fondos y las asociaciones público-privadas son formas importantes de ampliar los recursos de que dispone el sector de Empleo para llevar a cabo sus actividades en las áreas prioritarias y lograr los resultados estratégicos del Sector. A tales efectos, el Sector trabajará en estrecha relación con otras unidades y sectores de la OIT y con los gobiernos y organismos donantes para movilizar los recursos adicionales tan necesarios.

Observaciones finales

69. En este documento se han presentado una serie de ideas y orientaciones estratégicas acerca de cómo el Sector de Empleo está planificando recentrar y reposicionar su labor para hacer frente a los desafíos analíticos y prácticos que supone, por un lado, la tarea de prestar apoyo a los mandantes de la OIT en lo que atañe a su objetivo fundamental de lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos y, por otro, el hecho de pasar a la nueva etapa de aplicación del PGE y los PTDP. Entre dichas ideas y orientaciones estratégicas se incluyen las siguientes:
 - asociación dinámica con la Comisión ESP;
 - relaciones más estrechas y más sólidas con los mandantes tripartitos en el terreno y con las oficinas exteriores de la OIT;
 - trabajar con un grupo inicial de países con respecto a las estrategias nacionales de empleo, los planes de acción nacionales en materia de empleo de los jóvenes y los programas relativos a la economía informal en el contexto de los PTDP, y seguir tratando de lograr la participación de los responsables de la elaboración de políticas de diversa índole en esos países;
 - dar prioridad a atender las necesidades especiales de África;
 - dar prioridad a investigaciones operativamente relevantes que exploren la relación entre las intervenciones en materia de políticas y los resultados en lo relativo al empleo/trabajo decente (resultados mensurables);

- desarrollar el PGE en un marco operativo para poner en práctica el Programa en el plano nacional (lista de comprobación de las áreas clave de política, lista de herramientas en materia de política de empleo);
 - mejorar la evaluación del PGE como marco operativo, así como la de sus repercusiones en el ámbito de las políticas;
 - mejorar la compilación y comunicación de los conocimientos considerables de que ya dispone la Oficina y seguir ampliándolos respecto de las cuestiones relativas al empleo;
 - contribuir a los esfuerzos a escala de toda la Oficina para reforzar la base de conocimientos e información en lo relativo a las estadísticas básicas, los indicadores y las tendencias del mercado de trabajo;
 - contribuir a los esfuerzos a escala de toda la Oficina para situar a la OIT como el organismo líder a nivel mundial en cuanto a las competencias fundamentales relacionadas con el mundo del trabajo y los mercados de trabajo;
 - mejorar los procesos de aprendizaje y extracción de enseñanzas a partir de la experiencia en el ámbito de los países y en el marco de los proyectos, y
 - fortalecer las asociaciones y redes a nivel mundial.
- 70.** La Comisión ESP tal vez estime oportuno formular comentarios que sirvan de guía para la Oficina acerca de estas orientaciones estratégicas, así como respecto de la forma en que los mandantes tripartitos y la Oficina pueden trabajar con la mayor eficacia posible con miras al logro de esos objetivos.

Ginebra, 8 de febrero de 2006.

Este documento se presenta para debate y orientación.

Anexo

Instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo que revisten particular pertinencia para la labor del Sector de Empleo

I. Políticas económicas para la expansión del mercado y el aumento de la demanda de mano de obra

- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).
- Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169).
- Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) y Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176).

II. Calificaciones, tecnología y empleabilidad

- Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142).
- Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195).
- Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159) y Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168), 1983; Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99).
- Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo, 2002.

III. Políticas de mercado de trabajo

- Normas relativas a la política del empleo, con inclusión de la readaptación profesional y la seguridad del empleo (enumeradas precedentemente).
- Normas relativas al acceso al mercado de trabajo de grupos que han sido tradicionalmente objeto de discriminación:
 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).
 - Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162)*.
 - Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136)*.
 - Instrumentos que abordan las necesidades de las personas con discapacidades (enumerados precedentemente).

* Instrumento en situación provisional por decisión del Consejo de Administración.

- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) y Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 104).
- Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, 2001.
- Normas que se refieren a la igualdad de remuneración:
 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 90).
- Instrumentos relativos a las políticas en materia de migración:
 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86).
 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143).
 - Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151).

IV. Desarrollo de empresas y cooperativas

- Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).
- Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).

V. Mejora de la gobernanza

- Entre los instrumentos relativos al fortalecimiento de las instituciones para la promoción del empleo se incluyen los siguientes:
 - Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)* y Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 83)*.
 - Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188).
- Entre los instrumentos que proporcionan orientaciones sobre cuestiones de gobernanza relativas a las empresas multinacionales y sus repercusiones en el desarrollo económico y social se incluye el siguiente:
 - Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, 1977 (enmendada en 2000).

VI. Esas cinco áreas se sustentan en instrumentos a los que se refiere la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (número. 29).
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (número. 105).
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (número. 138).
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (número. 182).
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (número. 100).
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (número. 111).