



Oficina
Internacional
del Trabajo



Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo

Guía



Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo

Departamento de Política de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2012
Primera edición 2012

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo

ISBN: 978-92-2-326423-9 (print)
978-92-2-326424-6 (web pdf)

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo / Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Política de Empleo. - Ginebra: OIT, 2012
200 p.

ISBN 9789223264239 (print) ; 9789223264246 (web pdf)

International Labour Office; Employment Policy Dept

política de empleo / pleno empleo / administración del trabajo / desarrollo de la capacidad

13.01.3

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.



Prefacio


La crisis económica y del empleo arroja nueva luz en torno al problema histórico del déficit del empleo y los resultados insatisfactorios en lo que respecta al mercado de trabajo en todo el mundo. Este déficit se refleja en la persistencia de elevados niveles de desocupación, en especial entre los jóvenes; la informalidad y la pobreza generalizadas de los trabajadores; el aumento de la incidencia del empleo de baja remuneración; la disminución del componente salarial dentro del ingreso total; y las crecientes desigualdades. Entre estas, la desigualdad de género en el mercado de trabajo continúa siendo motivo de seria preocupación y se manifiesta en la proporción mucho más elevada de mujeres en empleos vulnerables que hombres, y en el hecho de que en muchos países las tasas de mujeres pobres que trabajan son superiores a las de los hombres.

Al problema del empleo se suma un debilitamiento en la relación entre el crecimiento y la creación de empleos de calidad, observado durante las últimas dos décadas en muchas partes del mundo. Los responsables de la formulación de políticas asignan cada vez mayor prioridad a la creación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todas las mujeres y hombres en sus programas de políticas y formulan estrategias para alcanzar este objetivo.

Países de todas las regiones y con diferentes niveles de desarrollo solicitan el apoyo y asesoramiento de la OIT para revisar y formular sus políticas nacionales de empleo de forma que expresen su voluntad política de promover el trabajo pleno, productivo y libremente elegido. El Departamento de Política de Empleo de la Organización y las oficinas exteriores reciben numerosas solicitudes de asistencia técnica: solamente para el período 2012-2013 se han recibido 67 solicitudes en este sentido. Un eje importante de la estrategia de apoyo de la OIT es el asesoramiento sobre políticas para convertir el empleo en uno de los principales objetivos de los marcos normativos generales y de las políticas económicas y sociales; generar análisis e investigaciones sobre cómo incrementar el componente de empleo en el crecimiento; fortalecer la capacidad de los gobiernos y los interlocutores sociales; y, lo que es más importante, facilitar el diálogo tripartito sobre opciones normativas.

La experiencia de años recientes ha demostrado que aplicar un enfoque fragmentario en torno a la promoción del empleo no funciona y que el primer paso es integrar los objetivos y metas de empleo en los marcos de desarrollo nacional, las políticas económicas y las estrategias sectoriales. Esto debe basarse en políticas de empleo coordinadas y de múltiples componentes que se adapten a las condiciones y los contextos locales y que sean negociadas por los mandantes tripartitos. La experiencia adquirida apunta a la necesidad de un marco común que aporte los principales componentes de una política nacional de empleo, la cual pueda ajustarse a la situación nacional. Esto exige la elaboración de herramientas para la formulación de políticas y diagnósticos que puedan adecuarse a las necesidades y circunstancias de los distintos países. La experiencia también ha demostrado que una acción sostenida y concertada, la participación de amplios sectores de la población y el diálogo social son condiciones necesarias para formular una política nacional de empleo, habida cuenta de que este ámbito normativo afecta a una amplia gama de actores. Por consiguiente, un ciclo típico que abarque el diálogo y la formulación y aplicación de políticas puede llevar desde seis meses hasta cuatro años, durante los cuales la OIT puede facilitar asistencia permanente.

La presente *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo* se ha elaborado como herramienta para la creación de capacidad de los mandantes tripartitos de la OIT, su personal técnico y distintas partes interesadas que participan en el desarrollo y la aplicación de políticas



nacionales de empleo (PNE). Esta Guía brinda orientación práctica y presenta un marco claro basado en valores para formular políticas nacionales de empleo adecuadas a los contextos y condiciones locales. Se vale de la experiencia práctica adquirida por medio de la labor de asesoramiento normativo de la OIT en unos 60 países entre 2006 y 2011, así como de las investigaciones y análisis más recientes sobre el empleo y los mercados de trabajo.

La Guía suministra una hoja de ruta y un marco general para la elaboración de una política nacional de empleo coherente e integrada por medio del diálogo de políticas. Puede constituirse en un componente esencial de la estrategia de creación de capacidad de los gobiernos (ministerios de trabajo, así como de finanzas, planificación, economía y otros), organizaciones de empleadores y de trabajadores y todo aquel que esté interesado en el tema del empleo. Puede usarse como un recurso independiente, o como complemento de talleres y actividades de formación. La estrategia de creación de capacidad que se describe es flexible, puede responder a necesidades concretas y es aplicable a distintos contextos. La Guía se ha concebido como un recurso vivo y en evolución que puede enriquecerse con nuevos aportes y discusiones.

Azita Berar Awad

Directora, Departamento de Política de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo



Índice

Agradecimientos	vi
Introducción	1
Capítulo 1 Problemas de la formulación de políticas inclusivas y sostenibles para el empleo pleno y productivo	5
Capítulo 2 Panorama del proceso de formulación de políticas de empleo	31
Capítulo 3 Creación de conocimientos: fase de identificación de las cuestiones	53
Capítulo 4 Del análisis de la situación a la planificación estratégica: fase de formulación de la política	117
Capítulo 5 De la planificación estratégica a la planificación operacional: herramientas de aplicación	143
Glosario	185

Agradecimientos

La presente *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo* se elaboró durante el período 2010-2011 y es el resultado de un trabajo en equipo y de las contribuciones de la OIT. A partir del primer borrador, preparado por Claire Harasty, se sometió a rondas sucesivas de revisión dentro de la Organización para garantizar que se aplicara a todos los contextos regionales y reflejara las experiencias más recientes y las investigaciones de avanzada. Los especialistas en empleo de la Unidad de Política Nacional de Empleo (CEPOL) del Departamento de Política de Empleo la examinaron en 2010. Posteriormente, en junio de 2011, más de 18 especialistas que trabajan en el terreno aportaron sus comentarios. El borrador final fue validado durante un taller de intercambio de conocimientos organizado por el Departamento de Política de Empleo, con la participación de todo el equipo de expertos en empleo de la OIT. Además, se celebraron consultas con otros departamentos y dependencias técnicas, como el Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (EMP/SKILLS), el Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa (EMP/ENTERPRISE), el Departamento de Análisis de los Mercados Económicos y Laborales (EMP/ELM), Comercio y empleo, el Youth Employment Programme (YEP) y Normas Internacionales del Trabajo (NORMES).

Luego la Guía se sometió a pruebas piloto con funcionarios gubernamentales y representantes de sindicatos y organizaciones de empleadores durante el curso sobre políticas de empleo realizado en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín en noviembre de 2011, así como durante distintas actividades de formación realizadas a nivel de países (en países del ámbito de las oficinas de la OIT en Moscú, Bangkok, Nueva Delhi, Dakar y El Cairo).

Claire Harasty elaboró la Guía y Azita Berar Awad impartió orientación general. Eléonore d'Achon aportó comentarios, observaciones sustantivas y ejemplos de países durante todo el proceso de elaboración. Fernando Casanova, Sukti Dasgupta, Drew Gardiner, Mohamed Gassama, Kee Beom Kim, Frédéric Lapeyre, Andrés Marinakis, Michael Mwasikakata, Jean Ndenzako, Natalia Popova y Gerhard Reinecke aportaron contribuciones pertinentes y ejemplos de países, en tanto que Mauricio Dierckxsens, Mariangels Fortuny, Dramane Haidara, Olga Koulaeva, Makiko Matsumoto, Naoko Otobe, Per Ronnas, Dorothea Schmidt, Zafiris Tsannatos, Sher Verick y Piyasiri Wickramasekara formularon agudas observaciones. El manuscrito también se benefició de los comentarios de Natan Elkin, Christine Evans-Clock, el equipo del Departamento de Análisis Económico y del Mercado de Trabajo y Miranda Kwong, además de las sugerencias de Iyanatul Islam, Marion Jansen, Barbara Murray, Gianni Rosas y Marie-Josée Da Silva.

La guía ha recibido el apoyo del proyecto para la promoción del empleo y la reducción de la pobreza (APERP), financiado por el Ministerio de Trabajo, Empleo, Formación profesional y Diálogo social de Francia.

La Unidad de Diseño y Producción de Multimedia del Centro Internacional de Formación de Turín coordinó la edición, el diseño gráfico y la producción de la publicación. Agradecemos también a Ana Victoria Soto la traducción al español de la Guía y a Clara B. Schmoller su revisión.



Introducción

La Declaración de Filadelfia de 1944 reconoce la solemne obligación de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan alcanzar la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida. Asimismo, afirma que incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar la influencia de las medidas de carácter económico y financiero en la política de empleo. Durante la década de 1960, el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), estableció la obligación básica de los Estados que habían ratificado el instrumento, de pronunciarse de manera explícita y oficial sobre su política de empleo. El Convenio requiere que esta política se constituya en uno de los objetivos importantes del programa nacional e implica que este se centre en su formulación y ejecución. En la Recomendación sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122), y la Recomendación sobre la política de empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), se definen con cierto detalle los enfoques normativos para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros a la hora de formular y aplicar políticas de empleo eficaces.

A partir de mediados de la década de 1980, la formulación de políticas de empleo perdió terreno como resultado de la ola neoliberal y del consenso de Washington. La mayor “financiarización” de la economía, los crecientes desequilibrios sociales y económicos, y el aumento de la inestabilidad que caracterizaron el contexto económico de finales de la década de 2000 y principios de la actual sirvieron para que las autoridades responsables de la formulación de políticas tomaran conciencia de que el empleo debería ser la meta central de las políticas económicas y sociales. Como resultado de este nuevo impulso dado a las políticas de empleo, la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión de junio de 2010 recomendó a la Oficina Internacional del Trabajo que facilitara a los gobiernos e interlocutores sociales, cuando estos lo solicitaran, asesoramiento sobre políticas de empleo oportuno, de calidad y adaptado a las necesidades. En respuesta a esta recomendación y de conformidad con el mandato y los instrumentos jurídicos de la Organización, el Departamento de Política de Empleo de la OIT elaboró la presente guía para la formulación de políticas nacionales de empleo, a fin de mejorar el asesoramiento a los gobiernos e interlocutores sociales sobre estas políticas.

Objetivos y destinatarios de esta guía

Esta guía responde a la solicitud de los mandantes de la OIT de contar con un marco claro para formular y llevar al plano operativo sus políticas nacionales de empleo. Numerosos países han solicitado al Departamento de Política de Empleo de la OIT asistencia técnica para la formulación de sus políticas nacionales de empleo: solamente durante el periodo 2010-2011 se recibieron 58 solicitudes en este sentido. Esta herramienta se nutre de la vasta experiencia acumulada por la OIT a lo largo de los años en cuanto a la oferta de asesoramiento sobre políticas y orientación práctica a los encargados de la formulación de políticas, interlocutores sociales, y expertos que los apoyan.

En particular, la *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo* se diseñó con los siguientes propósitos:

- Desarrollar un entendimiento común entre las partes interesadas en el ámbito nacional e internacional en cuanto al proceso conveniente de formulación de políticas.

- Ofrecer asistencia técnica paso a paso sobre la formulación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales de empleo.
- Sugerir un proceso concertado y coordinado que se nutra de la implicación nacional amplia y a la vez la fomenta.
- Ofrecer una herramienta metodológica a los encargados de la formulación de políticas, los interlocutores sociales, los expertos, los especialistas de la OIT y otros organismos internacionales, mediante la presentación de las principales herramientas disponibles para su uso en cada etapa del proceso de políticas.
- Presentar las buenas prácticas y capitalizar la vasta experiencia de la OIT en este campo.

En el documento se expone lo que se considera el proceso conveniente de formulación de una política nacional de empleo (PNE), así como el marco sustantivo en el que se fundamenta. No se trata de un documento prescriptivo, sino que señala los principales componentes de una PNE y su contenido deseable, de forma que esos componentes puedan ajustarse a la coyuntura nacional. De hecho, si bien el enfoque propuesto constituye un marco común para todos los participantes en la formulación de políticas, hay cierto margen de flexibilidad que puede y conviene usarse para tener en cuenta las particularidades de cada país.

Tal como está concebida en esta guía, la PNE es un documento operativo que hace referencia a un conjunto de intervenciones multidimensionales adoptadas sobre la base de un acuerdo común alcanzado entre todas las partes interesadas y aplicado por un gobierno a fin de abordar con claridad los problemas y oportunidades detectados y lograr objetivos de empleo específicos, desde el punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo. Comprende un curso de acción, escogido entre distintas alternativas y a la luz de determinadas condiciones.

El marco sugerido se basa en el enfoque del ciclo de políticas, de forma que se desglosan fenómenos complejos para convertirlos en pasos manejables. Un ciclo de políticas es normativo, lo cual sugiere una secuencia lógica de hechos recurrentes que los profesionales pueden utilizar para comprender y ejecutar una tarea normativa. Todos los componentes están interrelacionados y la finalización de las tareas que conforman cada componente es decisiva para pasar al siguiente. Sin embargo, ningún modelo de política puede considerarse de aplicación universal, ya que todo proceso de políticas se basa en determinadas instituciones gubernamentales. La práctica varía según el problema. Así pues, un ciclo de políticas es heurístico, un modelo ideal desde el cual necesariamente toda realidad se desviará.

El enfoque incorpora en las políticas nacionales de empleo componentes como la igualdad de género y el empleo no discriminatorio. La incorporación de una perspectiva de género se promueve fortaleciendo la participación de los mandantes y la capacidad de promoción de la inclusión de la igualdad de género en dichas políticas. En particular, i) se encomienda, cuando el contexto del país lo requiere, la realización de estudios específicos de género para documentar los problemas con que se enfrentan las mujeres en el mercado de trabajo con la profundidad necesaria para que las autoridades ejecutivas tomen decisiones fundamentadas; ii) se impulsa la creación de la capacidad de los mandantes para sensibilizarlos en torno a las cuestiones de género en las políticas de empleo; y iii) se alienta un proceso plenamente participativo, que incluya la consulta con representantes de grupos de mujeres.

El enfoque que se propugna en esta guía se basa en la acción sostenida y concertada. La participación amplia y el diálogo social constituyen una condición necesaria para formular una PNE, ya que el margen normativo abarca a una amplia gama de actores, entre otros,



organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, intelectuales, grupos de reflexión o institutos de investigación sobre políticas, empresas y grupos de presión.

El alcance de la PNE dependerá del objetivo del gobierno: integrar las prioridades de empleo en el marco nacional de desarrollo, formular una visión concertada y coordinada del empleo en el país o poner en marcha un conjunto cuidadosamente concebido de intervenciones para alcanzar un objetivo de empleo que determinado. También depende del desarrollo institucional del país; así pues, el alcance de la PNE en un país en una situación posterior a una crisis será diferente del que tendrá en una economía emergente.

Organización de la guía

La guía se ha concebido de forma que el lector la use en su totalidad o que seleccione los temas en los que requiere creación de capacidad. Consta de cinco capítulos, los cuales pueden leerse en forma independiente. En los primeros dos capítulos se describe de manera sucinta pero completa el marco y el ciclo de políticas, mientras que los otros tres son “miniguías” prácticas paso a paso en las que se enuncian con cierto grado de profundidad tres de los siete pasos del ciclo de políticas.

En el capítulo 1 se expone la justificación de una política nacional de empleo y el enfoque de la OIT respecto de su formulación. En el capítulo 2 se describe el proceso de formulación propiamente dicho. Su objetivo es establecer los requisitos esenciales para obtener un resultado satisfactorio en el proceso de formulación, así como sugerir un enfoque paso a paso para dicho proceso. En el capítulo 3 se orienta a quienes participan en la formulación de políticas sobre la generación de datos basadas en investigaciones. Con la guía de expertos e investigadores, esta etapa de la creación de conocimientos servirá de base para las decisiones que deben adoptar los encargados de la formulación de políticas. En el capítulo 4 se suministra orientación a los encargados de la formulación de políticas y a los interlocutores sociales sobre la forma de fijar prioridades y generar opciones normativas basadas en los datos obtenidos en las investigaciones. En el capítulo 5 se ofrece orientación para poner en marcha la PNE y se describen las herramientas normalmente utilizadas con este propósito.

En cada capítulo se especifican las principales preguntas que el usuario podría formularse al abordar la etapa de que se trata; se describen los actores interesados y su función en cada paso del proceso y se subrayan los puntos de ingreso más pertinentes. Cada capítulo contiene recuadros con ejemplos y buenas prácticas de distintos países, así como referencias y enlaces a lecturas complementarias, documentos de referencia y planes nacionales, según proceda. Al final se incluye un glosario en el que se explican algunos de los conceptos empleados a lo largo de la guía.



Algunas definiciones importantes

- ▶ **Política pública:** conjunto de decisiones interrelacionadas, adoptadas por las autoridades públicas, relativas a la elección de los objetivos y los medios para alcanzarlos.
- ▶ **Diálogo sobre políticas públicas:** interacción entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales en las diversas etapas del proceso de formulación de políticas destinada a estimular el intercambio de conocimientos y experiencias a fin de obtener las mejores políticas públicas posibles.
- ▶ **Formulación de políticas públicas:** proceso complejo y amplio en el cual se identifican las principales cuestiones de política; se define el programa de políticas públicas; se investigan, analizan y evalúan distintos temas; se elaboran y aprueban las políticas; y, tras su aplicación, se determina su impacto.

Significado de los íconos:



Lista de verificación



Ejemplo de un país



Definiciones



Buena práctica



Principios rectores



Herramientas y recursos



Capítulo 1.

Problemas de la formulación de políticas inclusivas y sostenibles para el empleo pleno y productivo



© CIEOTI/R. Berigo

Índice

I. Fundamentos de las políticas de empleo	7
A. Una realidad laboral cada vez más compleja	7
1. ¿Más empleos? La cuestión cuantitativa: tasas de empleo, niveles de desempleo y desánimo de los trabajadores.....	8
2. ¿Mejores empleos? La cuestión cualitativa: remuneración, informalidad, vulnerabilidad y pobreza	10
B. Un nuevo impulso para las políticas de empleo.....	12
1. La agenda internacional de políticas	12
2. Las agendas nacionales de políticas	13
C. Definición y alcance de las políticas nacionales de empleo	15
II. Enfoque de la OIT de las políticas nacionales de empleo	17
A. Principales marcos de la OIT para una política de empleo	17
1. El marco normativo.....	17
Consultas tripartitas.....	18
2. El marco de políticas	19
B. Planteamiento institucional	19
1. Intervenciones de política integrales y bien concebidas	19
2. Mayor coordinación y coherencia de las políticas.....	20
3. Diálogo social y negociación colectiva	21
C. Planteamiento normativo	22
1. El papel de las políticas macroeconómicas en el fomento del crecimiento favorable al empleo.....	22
Políticas macroeconómicas centradas en la inversión y orientadas al desarrollo.....	22
Políticas estructurales favorables al empleo	23
2. Metas de empleo	24
3. Sistemas de protección social favorables al empleo: un círculo virtuoso de desarrollo económico y social	25
4. Fortalecimiento de la no discriminación y la igualdad de género en el empleo ...	27
Anexo 1. Principales normas internacionales del trabajo relacionadas con las políticas de empleo.....	29
Anexo 2. Países que han ratificado el Convenio núm. 122.....	30



I. Fundamentos de las políticas de empleo

A. Una realidad laboral cada vez más compleja

En el mundo del siglo XXI los responsables de la formulación de políticas enfrentan problemas relacionados con el empleo que son de naturaleza más diversa y multidimensional de lo que fueron en el pasado. No solo abarcan temas cuantitativos, como los elevados niveles de desempleo o los bajos niveles de empleo, sino también cualitativos, por ejemplo la aparición de nuevas formas de empleo precario y empleo vulnerable, la pobreza de los trabajadores, las prácticas discriminatorias y las violaciones de los derechos fundamentales en el trabajo. Las fronteras entre estos problemas son cada vez más difusas, del mismo modo que los problemas que afectan a los países desarrollados y a los países en desarrollo han comenzado a traslaparse, si bien todavía son distintos. El trabajo asalariado a tiempo completo es cada vez menos habitual en el mundo de hoy. Partiendo de estudios anteriores de la OIT, en esta sección se exponen de forma breve las tendencias a largo plazo en lo que respecta al empleo y los principales problemas que deben abordarse hoy en día. Se busca destacar su complejidad y el modo en que se imbrican, además de su diversidad según las distintas regiones, niveles de desarrollo y grupos de población.



© OIT/M. Crozet

Mayores desequilibrios sociales y económicos

El crecimiento ineficiente no distribuye equitativamente sus beneficios

- ▶ La desigualdad en el ingreso se ha intensificado en la mayoría de los países.
- ▶ La pobreza está disminuyendo, pero a un ritmo muy lento.
- ▶ La distribución salarial se está polarizando, y una proporción creciente de personas percibe una baja remuneración.
- ▶ Las diferencias de género en la retribución se reducen, aunque a un ritmo muy lento.

El objetivo de obtener más y mejores empleos, todavía lejos de alcanzarse, se ve obstaculizado por la crisis mundial de 2008

- ▶ La mitad de las personas que trabajaban en 2011 lo hacían en alguna forma de trabajo independiente y en la mayoría de los casos por necesidad, no por elección.
- ▶ El persistente empleo informal alcanza en promedio el 50 por ciento en las regiones en desarrollo; la evolución de la economía de subsistencia al trabajo asalariado es lenta.
- ▶ Las llamadas formas atípicas de empleo registran un aumento en las economías industrializadas, una tendencia que se mantiene a medida que las economías se recuperan de la crisis mundial.
- ▶ Unos 205 millones de personas buscaron trabajo sin éxito en 2011; si sumamos a los subempleados que desean trabajar más y a quienes dejaron de buscar trabajo, la cifra de desocupados podría fácilmente duplicarse.
- ▶ A escala mundial, la tasa de desempleo correspondiente a las mujeres y los hombres jóvenes es 2,5 veces mayor que la de la población adulta; en 2011, los índices se situaron entre el 8,3 por ciento y el 25,1 por ciento en las distintas regiones.
- ▶ El trabajo infantil está disminuyendo a nivel mundial, pero en 2008 todavía trabajaban 215 millones de niños.
- ▶ Se estima que en 2011 unos 12 millones de personas trabajaban en condiciones de trabajo forzoso.

La propia economía es hoy más inestable, lo cual afecta a las empresas sostenibles en la economía real

- ▶ La relación entre salarios y productividad laboral se ha debilitado de forma considerable durante el último decenio, lo cual se ha traducido en una reducción cada vez mayor del componente salarial del ingreso total y un debilitamiento de la demanda mundial.
- ▶ El aumento de los beneficios no ha traído consigo mayores inversiones.
- ▶ La proporción de los beneficios derivados de las finanzas (y no de la economía real) alcanzó el 42 por ciento en los países desarrollados, en tanto que en la década de 1980 había sido del 25 por ciento.

Fuente: Una nueva era de justicia social, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, 2011. ILC.100/DG/1A

1. ¿Más empleos? La cuestión cuantitativa: tasas de empleo, niveles de desempleo y desánimo de los trabajadores

Déficit de oportunidades de trabajo. Hasta 2008, tanto el empleo como la población activa crecieron a nivel mundial a un ritmo promedio del 1,7 por ciento anual. La tasa de empleo, que representa la proporción de la población activa ocupada, alcanzó su nivel más alto en 2007, el 61,7 por ciento. Sin embargo, cayó tras la crisis económica y financiera de 2008–2009, en particular en los países desarrollados. En 2010, todavía estaba por debajo de su nivel de 2007, lo cual es indicio de que muchas economías simplemente no están generando suficientes oportunidades para absorber el crecimiento de la población activa.

Aspectos demográficos: En muchas regiones en las que predomina el trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado, el crecimiento del empleo se ve impulsado primordialmente por las tendencias demográficas. En los países en que esto sucede, donde el crecimiento de la población suele ser rápido, el problema no consiste en emplear a la población en edad de trabajar, sino en crear empleos productivos, dado que la tasa de empleo es alta: cerca del 70 por ciento en Asia Oriental y 65 por ciento en África Subsahariana y en el Asia Sudoriental. Por el contrario, al igual que en países como China, en las economías



desarrolladas el desafío reside en que su población está en proceso de envejecimiento y estos países carecen de suficiente mano de obra joven que reemplace a la de mayor edad, lo cual trae consigo diversos problemas, entre ellos la migración laboral.

Evolución de la composición de la población activa. Durante los últimos 20 años, como mínimo, la composición de la población activa ha ido evolucionando para incluir a una mayor proporción de mujeres, una menor proporción de jóvenes y en algunos países una mayor proporción de trabajadores de edad, con sus problemas específicos.

Aumento del porcentaje de puestos en los servicios. Por primera vez en la historia, en 2003 el porcentaje mundial de empleos en el sector terciario superó el del sector agrícola y las actividades económicas conexas del sector primario. Este descenso en la proporción de empleos y en el aporte de la agricultura al PIB suele estar asociado a un aumento de la productividad, lo cual conllevaría mayores ingresos. Sin embargo, otros cambios están teniendo lugar, ya que el sector de los servicios ha adquirido mayor preponderancia, incluso en los países más pobres. Muchos de los empleos se concentran en la economía informal urbana, lo cual con frecuencia solo significa una migración de la pobreza de las zonas rurales a las zonas urbanas, y de la agricultura a los servicios¹.

Transformación estructural fuertemente asociada a la migración. La despoblación del sector agrícola supone la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas, y la falta de oportunidades de trabajo productivo en las ciudades en la mayoría de los casos trae consigo un aumento de la pobreza urbana, incluidos la informalidad y los trabajadores pobres. El número total de migrantes internacionales ha venido aumentando de manera sistemática hasta alcanzar los 214 millones en 2010, pero su participación en la población mundial durante los cinco últimos decenios ha seguido acercándose al 3 por ciento o rondando esa proporción. La OIT estima que el 50 por ciento de los migrantes internacionales están económicamente activos o son trabajadores migrantes². Asimismo, se ha producido una feminización de la mano de obra migrante y la mayoría de las mujeres están empleadas en trabajos en que no se exigen cualificaciones y que tienen condiciones laborales precarias.

Empleos insuficientes para todos los trabajadores activos que buscan empleo. La tasa mundial de desocupación, que en 2011 fue del 6,1 por ciento, se mantiene prácticamente sin cambios desde principios de este siglo (salvo por el valor más bajo del 5,6 por ciento en 2007). Sin embargo, debido a que los niveles de empleo cayeron en la mayoría de los países de altos y medianos ingresos tras la crisis de 2008, se produjo un aumento del desempleo a largo plazo, es decir, la cifra de personas desempleadas durante más de un año. El desempleo a largo plazo no solo está aumentando, sino que crece con mayor rapidez que el desempleo general. Además, el desempleo femenino tiende a superar el masculino, y la tasa mundial de desempleo juvenil alcanzó el 12,6 por ciento en 2010, siguiendo la misma tendencia que la tasa mundial.

El desempleo es la punta del iceberg del subempleo y el desaliento. Muchos trabajadores se han desanimado y han dejado de buscar activamente trabajo, ya sea debido a la falta real de oportunidades o a la percepción de ello. En las economías desarrolladas y en América Latina y el Caribe, la cifra y la proporción de trabajadores desanimados registraron un incremento durante la crisis. Los datos muestran un importante descenso de la participación de los jóvenes en los mercados de trabajo en muchos países, lo cual probablemente sea un reflejo de un mayor desaliento en este grupo de población, que enfrenta un panorama sombrío en el ámbito

¹ *Una nueva era de justicia social*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, 2011. CIT.100/DG/1A, pág. 27.

² OIT: *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa. Informe para el punto recurrente sobre el empleo*, 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2010.

laboral. Si bien los jóvenes que se desaniman y salen del mercado laboral no se contabilizan como desempleados, sufren de la falta de oportunidades de empleo. En 56 países sobre los que se dispone de datos, hay en el mercado 1,7 millones de jóvenes menos de lo previsto sobre la base de las tendencias observadas a más largo plazo, reflejo de que el desánimo entre los jóvenes ha aumentado considerablemente, lo cual se suma al importante incremento del desempleo juvenil durante la crisis económica y financiera de 2008³. Es menos probable que se desanimen los hombres jóvenes que las mujeres jóvenes. Los jóvenes que interrumpen su educación necesitan trabajar y por consiguiente no forman parte del grupo de los trabajadores desanimados. Por otra parte, los que cuentan con un título universitario tienen menores probabilidades de convertirse en trabajadores desanimados⁴.

2. ¿Mejores empleos? La cuestión cualitativa: remuneración, informalidad, vulnerabilidad y pobreza

Atraso de los salarios reales con respecto al crecimiento de la productividad laboral. A escala mundial, el empleo asalariado representa cerca de la mitad del empleo total, y su proporción está aumentando en casi todos los países, tanto para los hombres como para las mujeres. Entre 2001 y 2007, en una muestra de 83 países que representan el 70 por ciento de la población mundial, el salario real promedio aumentó a un ritmo del 3,2 por ciento anual. Sin embargo, si se excluye China y algunos miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la mayoría de los países experimentaron un período prolongado de moderación salarial⁵. Los salarios reales han experimentado un crecimiento más lento que el crecimiento económico (el PIB creció a un ritmo de 4,6 por ciento anual entre 2001 y 2007) y el crecimiento de los salarios ha quedado rezagado con respecto al crecimiento de la productividad. También se registra una caída a largo plazo de la proporción de los salarios dentro del PIB, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, lo cual confirma estas tendencias.

Creciente polarización entre los salarios más altos y los más bajos. La proporción de personas que perciben una baja remuneración, definida como los trabajadores cuyos salarios son inferiores a las dos terceras partes de la mediana salarial, ha registrado un aumento desde mediados de la década de 1990 en más de dos terceras partes de los países de los que se dispone de datos. Esto incluye a países como Alemania, Argentina, China, Indonesia, Irlanda, España, Polonia y la República de Corea. En estos y otros países con una proporción elevada o en aumento de trabajos mal remunerados, la probabilidad de pasar a puestos mejor remunerados continúa siendo mínima y el riesgo de verse atrapado en trabajos de baja remuneración es alto. Además, la persistencia de la baja remuneración y de las brechas salariales entraña un fuerte elemento de discriminación. Según el *Informe mundial sobre salarios 2010/2011*, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo los trabajadores con empleos de bajos salarios tienden a ser jóvenes, a ser desproporcionadamente mujeres, o a pertenecer a un grupo étnico, racial o de inmigrantes desfavorecido.

Trabajadores vulnerables y trabajadores pobres. En todo el mundo, la tasa de empleo vulnerable en 2009 fue del 50,1 por ciento, lo que equivale a aproximadamente 1,5 millones de mujeres y hombres que trabajan⁶. La incidencia de empleo vulnerable se mantuvo

³ OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo 2011*, 2011.

⁴ Matsumoto M. y S. Elder: *Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transition surveys*, Employment Working Paper No. 51, Ginebra.

⁵ En las economías avanzadas, los salarios reales crecieron solamente alrededor del 5 por ciento en términos reales durante toda la década de 2000. OIT, *Informe mundial sobre salarios 2010/2011*.

⁶ El empleo vulnerable se define como la suma de los trabajadores por cuenta propia (trabajadores independientes que no emplean ni siquiera a una persona) más los trabajadores familiares auxiliares.



prácticamente fija entre 2008 y 2009, tras experimentar un descenso sostenido en los años anteriores. La escala del empleo vulnerable es mucho más amplia que la del desempleo, lo cual es indicio de que son frecuentes los acuerdos de trabajo informal, en virtud de cuales los trabajadores suelen carecer de la protección social adecuada y de acceso a los mecanismos de diálogo social. El empleo vulnerable también suele caracterizarse por salarios bajos y condiciones de trabajo precarias, que pueden socavar los derechos fundamentales de los trabajadores⁷. Además, las mujeres representan una proporción mayor de la mano de obra vulnerable en todas las regiones.

La pobreza de los trabajadores, aunque está disminuyendo a nivel mundial, está generalizada.

La tasa de pobreza extrema de los trabajadores (1,25 dólares de los EE.UU. por persona por día) fue del 20,7 por ciento en 2009, es decir, 632 millones de trabajadores o 1,6 puntos porcentuales por encima de la tasa proyectada sobre la base de la tendencia anterior a la crisis. La proporción de trabajadores que viven con sus familias por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares por día se estimaba en aproximadamente el 39 por ciento en todo el mundo en 2009, es decir 1.200 millones de trabajadores⁸.

Persistencia del trabajo informal. La economía informal es la fuente “normal” de trabajo en muchos países; en 2011 el empleo informal representó al menos dos tercios del empleo no agrícola en 11 de 46 países de ingresos medios y bajos de los cuales se dispone de datos recientes, y en más de la mitad de estos países el número de mujeres superaba al de los hombres en el empleo informal⁹. Además, el número de jornaleros ocasionales está aumentando, al igual que el porcentaje salarial del empleo ocasional dentro del empleo total en los países en desarrollo¹⁰.

Aumento del empleo precario en los países desarrollados. En los países con economías avanzadas, el debate sobre el empleo precario¹¹ evolucionó durante la última década en torno a la aparición de formas atípicas de empleo, como los contratos de duración determinada y los contratos temporales, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo en función de la demanda, el trabajo a domicilio, el teletrabajo, e incluso algunas categorías de trabajo por cuenta propia. Los hombres jóvenes tienen menos probabilidades de desanimarse que las mujeres jóvenes. Muy pocos jóvenes que interrumpen su educación salen del mercado de trabajo porque necesitan trabajar. Por otra parte, los que cuentan con un título universitario tienen menores probabilidades de convertirse en trabajadores desanimados. Y si bien el trabajo compartido y la disminución de las horas de trabajo han contribuido a mitigar la pérdida de empleos a corto plazo, en lo que se refiere a la naturaleza del trabajo a tiempo parcial hay indicios de que en los países en vías de recuperación de los cuales se dispone de datos (21 países), en 2009 más del 60 por ciento experimentó un crecimiento de la proporción del empleo a **tiempo parcial involuntario**, en particular entre los jóvenes y mujeres, lo cual revela un deterioro de la calidad general de los puestos que se están creando. Los puestos a tiempo parcial involuntario registran aumentos en otros países, como México y Ecuador, en los que su proporción dentro del empleo total aumentó en dos puntos porcentuales en los dos años transcurridos hasta el primer trimestre de 2010. La situación es similar en Colombia, aunque en ese país el crecimiento ha sido más lento. La incidencia del empleo temporal es especialmente elevada entre los jóvenes de 15 a 24 años. A esta flexibilización de la relación de empleo se ha sumado una mayor segmentación del mercado de trabajo. Por ejemplo, en algunos países europeos ha aumentado considerablemente la

⁷ OIT: *Tendencias mundiales del empleo 2011: El desafío de la recuperación del empleo*.

⁸ *Ibid.*

⁹ OIT: *Statistical update on employment in the informal economy*, Departamento de Estadística de la OIT, junio de 2011.

¹⁰ *Una nueva era de justicia social*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, 2011. ILC.100/DG/1A, págs. 24 y 25.

¹¹ Por trabajo precario se entienden todas las formas atípicas de trabajo involuntario.

relación entre los trabajadores que conservan su empleo durante períodos largos (más de diez años) y los trabajadores cuya permanencia en el empleo es reducida (menos de un año)¹².

Así pues, la complejidad actual de la situación del empleo en todo el mundo exige que las respuestas sean multidimensionales e inherentemente transversales respecto de las distintas esferas políticas que abordan. La creciente complejidad de la realidad laboral también exige objetivos de política amplios y basados en los cuatro pilares del trabajo decente: la promoción del empleo, el respeto de las normas internacionales del trabajo, la protección social y el diálogo social para todos. Por ello, se requieren políticas nacionales de empleo integrales.

B. Un nuevo impulso para las políticas de empleo

El empleo desempeña un papel cada vez más destacado en la definición de las agendas de política, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

1. La agenda internacional de políticas

A principios de la década de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció e hizo suya la importancia del empleo productivo y el trabajo decente. Este compromiso se reafirmó en julio de 2006 en una Declaración Ministerial en la que se aportó un nivel de respaldo y compromiso sin precedentes a la creación de empleo, y se reconoció que “el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos son un objetivo prioritario de la cooperación internacional”. Asimismo, los ministros confirmaron una vez más que “una estrategia de empleo es un elemento fundamental de cualquier estrategia de desarrollo”. En resoluciones posteriores del Consejo Económico y Social de 2007 y 2008 se subrayó la importancia de adoptar una orientación multidimensional y de varios niveles en torno al empleo productivo y el trabajo decente “que incluya a los gobiernos, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, los representantes de los empresarios y los trabajadores, las organizaciones internacionales y, en particular, los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales”¹³.

En 2008, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se ampliaron para incluir cuatro nuevos indicadores del empleo en el marco de una nueva meta, lo cual es un indicio del compromiso renovado de impulsar el empleo (véase el recuadro.) Esto surgió del reconocimiento de que mejorar la cantidad y la calidad del empleo es fundamental para aliviar la pobreza en virtud del primer Objetivo (erradicar la pobreza extrema y el hambre). Con estos

Nueva meta de los ODM (Meta 1B)

Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes

Esta meta contiene cuatro indicadores relacionados de forma concreta y directa con el empleo.

Nuevos indicadores de empleo:

- ▶ Tasa de crecimiento de la productividad laboral (PIB por persona empleada)
- ▶ Relación empleo-población
- ▶ Proporción de la población ocupada que vive por debajo del umbral de pobreza
- ▶ Proporción de la población ocupada total que trabaja por cuenta propia o en un negocio familiar con respecto al empleo total (tasa de empleo vulnerable)

Fuente: Guía sobre los nuevos indicadores de empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluido el conjunto completo de indicadores de Trabajo Decente. Oficina Internacional del Trabajo. Sector de Empleo. Ginebra, junio de 2009.



¹² Informe sobre el punto recurrente relativo al empleo, 2010.

¹³ La función del sistema de las Naciones Unidas en la promoción del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos, E/2007/INF/2/Add.1; Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, E/CN.5/2008/L.8.



indicadores se insta a los países a que informen sobre sus avances y aporten datos desglosados por sexo y por zonas urbanas y rurales, en la medida de lo posible.

Los líderes del G-20 reconocen cada vez más la función de las políticas de empleo en relación con la dimensión humana de la crisis económica y financiera de 2008. En este sentido, en la Cumbre sobre Estabilidad, Crecimiento y Empleo celebrada en Londres en abril de 2009, los líderes del G-20 adoptaron el Plan Global para la Recuperación y la Reforma y se comprometieron a “apoyar a aquellos afectados por la crisis para crear oportunidades de empleo y por medio de medidas de apoyo a los ingresos”, y a “apoyar el empleo estimulando el crecimiento, invirtiendo en educación y formación, y por medio de políticas activas de mercado de trabajo, centradas en los más vulnerables”¹⁴.

En la Cumbre de Pittsburg de septiembre de 2009, los líderes del G-20 subrayaron su compromiso de situar el empleo *de calidad* en el epicentro de la recuperación por medio del nuevo *Marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado*. Dicho marco requiere “centrarse permanentemente en las políticas de empleo” y exige “reformas estructurales para crear mercados laborales más inclusivos, políticas activas de mercado de trabajo, y programas de enseñanza y formación de calidad”¹⁵.

Tanto en la Reunión de Ministros de Trabajo del G-20 celebrada en Washington en abril de 2010¹⁶ como en la Cumbre de Toronto de septiembre de ese mismo año se reiteró la importancia de los aspectos cualitativos del empleo. La Declaración de la Cumbre de Toronto afirmó que “una política eficaz de empleo debe poner la creación de trabajos de calidad en el centro de la recuperación”¹⁷. El Consenso de Desarrollo de Seúl para un Crecimiento Compartido adoptado durante la Cumbre del G-20 de 20 de noviembre de 2010 representa un paso importante en relación con los marcos macroeconómicos favorables al empleo. En este sentido, se distancia de la preocupación respecto de metas nominales y establece nueve pilares clave compatibles con un marco macroeconómico que promueve el crecimiento y el empleo¹⁸.

El empleo también está adquiriendo cada vez mayor importancia en los programas de las instituciones financieras internacionales. En una histórica conferencia celebrada en Oslo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OIT¹⁹, junto con otros líderes de la comunidad internacional, exhortaron a lograr un amplio compromiso internacional en torno a una respuesta centrada en el empleo a la recesión económica mundial.

2. Las agendas nacionales de políticas

El empleo también ocupa un lugar destacado en la agenda política de muchos países. Así pues, la mayoría de los países en desarrollo muestran un compromiso cada vez mayor con el objetivo de promover el empleo como parte de sus políticas económicas y sociales y se esfuerzan por llevarlo a la práctica²⁰. También hay indicios de que los países solicitan cada vez más el apoyo

¹⁴ Declaración de los líderes del G-20, Plan Global para la Recuperación y la Reforma, Londres, 2 de abril de 2009.

¹⁵ “El empleo de calidad en el epicentro de la recuperación”, Declaración de los líderes del G-20, Cumbre de Pittsburg, 25 de septiembre de 2009.

¹⁶ Recomendaciones de los Ministros de Trabajo y Empleo a los líderes del G-20, 21 de abril de 2010. Washington, D.C., 2010.

¹⁷ Declaración de la Cumbre del G-20 de Toronto, Toronto, 26 y 27 de junio de 2010.

¹⁸ Declaración de la Cumbre del G-20 de Seúl, 11 y 12 de noviembre de 2010.

¹⁹ La Conferencia de Oslo formula un llamamiento a un compromiso para una recuperación centrada en el empleo, 13 de septiembre de 2010.

²⁰ OIT: *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 99.ª reunión, Ginebra, 2010. El informe abarca el período 1998-2007. Véase el capítulo III, “Políticas de empleo”.

de la OIT para la formulación, puesta en marcha y evaluación de sus políticas nacionales de empleo²¹. En la mayoría de los países en desarrollo, las estrategias de lucha contra la pobreza u otros marcos de desarrollo nacional desempeñan un papel fundamental como base para la elaboración de políticas y la asignación de recursos. Una evaluación temática reciente a este respecto ha demostrado que el empleo cumple una función cada vez más destacada en la segunda generación de dichas estrategias, reflejo de un cambio de mentalidad de los organismos gubernamentales y los asociados multilaterales que impulsan el proceso más allá de los mandatos de la OIT. Por último, hay indicios de que el empleo se considera cada vez más un objetivo transversal al que se asigna mayor prominencia; el empleo de los jóvenes y las cuestiones de género también reciben mayor atención y esto coincide con la creciente presencia de las estrategias de lucha contra la pobreza y las políticas nacionales de empleo²².

La crisis económica y financiera de 2008 marcó un hito en la elaboración de políticas económicas nacionales, en la medida en que causó la pérdida de trabajos en gran escala y la cifra de desocupación más alta jamás registrada. La crisis reveló las fallas en el paradigma de la política macroeconómica vigente hasta ese momento, que consistía en contener la inflación y garantizar que los déficits fiscales se mantuvieran bajos²³. Ello impulsó a los gobiernos y bancos centrales de todo el mundo a aplicar un conjunto de medidas de estímulo fiscal y monetario sin precedentes, ampliamente reconocidas como positivas para poner freno a la crisis mundial y generar una recuperación en los países en 2009 y 2010²⁴. Los gobiernos también han respondido con una amplia gama de políticas de empleo y protección social respaldadas por iniciativas de diálogo social²⁵. Las medidas adoptadas por los países reflejan el enfoque elaborado en el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, adoptado por unanimidad por



© OIT/F. Casarey

²¹ En enero de 2010 se registraron 58 solicitudes de países en este sentido para el período 2010–2011. Véase: *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa. Informe para el punto recurrente sobre el empleo*. OIT, 2010.

²² *Decent Work Issues in Poverty Reduction Strategies and National Development Frameworks*. Informe sobre el seminario celebrado del 15 al 17 de diciembre de 2008. Centro Internacional de Formación, Turín (Italia).

²³ Blanchard, O., G. Dell’Ariccia y P. Mauro: *Rethinking Macroeconomic Policy*. Fondo Monetario Internacional, 2010.

²⁴ Véase OIT: *Acelerar un crecimiento con altas cotas de empleo en los países del G-20 a partir de la experiencia adquirida* (Ginebra) 2010. http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating

²⁵ A solicitud del G-20, la OIT llevó a cabo un estudio sobre las nuevas medidas adoptadas para contrarrestar la crisis entre mediados de 2008 y mediados de 2009. El estudio abarcó 32 medidas sobre políticas de 54 países, incluidos todos los del G-20 y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Véanse Employment Working Paper No. 100 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_elm/documents/publication/wcms_166606.pdf), No. 101 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_elm/documents/publication/wcms_167804.pdf) y No. 102 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_elm/documents/publication/wcms_167806.pdf).



los Estados Miembros durante la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2009. La aplicación de dicho Pacto refuerza la necesidad de reorientar y fortalecer las políticas de empleo, para que sean más eficaces y produzcan mejores resultados.

Pese a estos progresos, la concepción restringida pero generalizada en torno a las políticas de empleo continúa planteando un desafío fundamental, en la medida en que en muchos países estas todavía se limitan a las intervenciones centradas en la oferta, ejecutadas por los ministerios de trabajo. Además, se han realizado pocos esfuerzos sistemáticos por evaluar el impacto de las políticas económicas y los programas sobre empleo, tanto desde la perspectiva cuantitativa como cualitativa. Asimismo, se requieren nuevos esfuerzos para integrar las políticas y las metas de empleo en los marcos generales de desarrollo, así como para incorporar metas cuantitativas y cualitativas en los mecanismos nacionales de seguimiento. Por último, la creciente complejidad de la realidad laboral, así como su carácter transversal, requieren una amplia gama de intervenciones integradas de política, que abarquen tanto las dimensiones macroeconómicas como microeconómicas y que aborden la perspectiva de la oferta y de la demanda, para fomentar tanto la calidad como la cantidad de empleos.

C. Definición y alcance de las políticas nacionales de empleo

Una política nacional de empleo es una visión concertada y coherente de los objetivos de un país en este ámbito y de las formas de alcanzarlos. En ella se aborda un conjunto de intervenciones multidimensionales concebidas para alcanzar objetivos y metas cuantitativas y cualitativas en la esfera laboral en un país determinado. Incluye un plan de acción, seleccionado entre diversas alternativas y a la luz de condiciones determinadas, adoptado sobre la base de un acuerdo común alcanzado por todas las partes interesadas. Los gobiernos siguen una política nacional con miras a abordar los problemas y oportunidades claramente establecidos.

Definiciones

- ▶ **Política de empleo:** visión y marco concertado y coherente que vincula todas las intervenciones en materia de empleo y a todas las partes interesadas en un país determinado.
- ▶ **Plan de acción o estrategia de empleo:** curso de acción para poner en marcha la política, incluidos los resultados y los productos, los indicadores y metas SMART, un plan de trabajo con una distribución clara de las responsabilidades y un presupuesto pormenorizado.
- ▶ **Programas:** herramientas para la aplicación de la política, por lo general formulados en función de sus objetivos.
- ▶ **Proyectos:** intervenciones financiadas por los donantes que deberían ajustarse a los resultados de la política.



La aplicación de la política de empleo no recae solo en el ministerio encargado del empleo, sino también en un conjunto de actores diversos, desde los ministerios sectoriales encargados de la creación de empleo hasta los gobiernos locales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El ministerio encargado del empleo desempeña un papel central de coordinación, aboga por la promoción del trabajo decente y garantiza el buen funcionamiento del mercado laboral.

Una política nacional de empleo no es una serie de actividades o proyectos desvinculados y ejecutados por el ministerio encargado del empleo. Por el contrario, dicha política aporta una visión global que ha de abarcar al menos tres o cuatro años y se basa en un análisis profundo de la situación laboral del país y una discusión amplia sobre las opciones disponibles para crear trabajo decente u otros criterios para elegir las opciones óptimas.

La política de empleo de un país puede asumir diversas formas; por ejemplo, en algunos países la constitución y la legislación primaria incluyen una declaración general a estos efectos. Por ejemplo, el artículo 80 de la Constitución de Nicaragua de 1987 y el artículo 60 de la Constitución de Panamá de 1972 estipulan que el trabajo es un derecho y que es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo. En otros países se formulan afirmaciones más pormenorizadas de las políticas de empleo a través de la legislación secundaria y de los instrumentos de política, como en el caso de la Política Nacional de Empleo (decreto núm. 2008-271) de Burkina Faso o la Ley de Promoción del Empleo promulgada en China en 2008. Otros países se remiten a la política de empleo en sus estrategias de lucha contra la pobreza o planes nacionales de desarrollo. Esto sucede en Indonesia, cuyo marco nacional de desarrollo integra los objetivos en materia de empleo, y en Honduras, donde el decreto ejecutivo núm. PCM-05-2007 de 2007 incorpora el Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno en su estrategia de reducción de la pobreza y lo eleva a nivel de política de Estado²⁶.

En este contexto cabe observar que el modelo más ambicioso sería la adopción de un documento de política independiente por parte de la máxima autoridad política de cada Estado Miembro. Los modelos alternativos son menos ambiciosos, aunque podrían resultar más eficaces para integrar los mensajes normativos fundamentales de las políticas nacionales de empleo (PNE) en los marcos de desarrollo nacional. En última instancia, el modelo por el que se opte dependerá de las preferencias particulares de los mandantes en los Estados Miembros.

La formulación de una política nacional de empleo puede responder a muchos propósitos, por ejemplo proponer una visión y un marco coherente para todas las intervenciones y actores interesados en el contexto del empleo en el país. Asimismo, puede ser un medio para reunir a los principales agentes de los gobiernos locales y el gobierno central, sensibilizar al público respecto de ciertos temas de importancia crítica, acordar las medidas prioritarias y asignar responsabilidades; también puede constituirse en un medio para tomar en cuenta los puntos de vista de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y obtener su apoyo.

En esta Guía se presentan el proceso y las herramientas necesarios para cumplir con un ciclo completo de política que se traduzca en una política de empleo plena y amplia y su respectivo plan de acción. En algunos países (por ejemplo, los que atraviesan una situación posterior a una crisis, ya sea ambiental, política o económica, o cuando la capacidad institucional es débil, especialmente en relación con la ejecución) quizá resulte más indicada una política más limitada, basada en la realidad y que sienta las bases de una política más completa. Sin embargo, incluso una política más limitada debe formularse a partir de un análisis fundamentado de la situación del empleo y por medio de diagnósticos sólidos que justifiquen las decisiones adoptadas. Asimismo, debe definir claramente sus objetivos e indicadores, así como un mecanismo institucional para su aplicación, seguimiento y evaluación, junto con un presupuesto detallado. En este sentido, la metodología que se presenta aquí es aplicable a todas las situaciones, siempre y cuando se utilice de forma flexible y se adapte al contexto de que se trate.

²⁶ OIT: *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, Informe III (Parte 1B), CIT, 99.ª reunión, Ginebra, 2010.



II. Enfoque de la OIT de las políticas nacionales de empleo

A. Principales marcos de la OIT para una política de empleo



Los tres principios rectores de una política de empleo son:

- ▶ **Cantidad:** habrá trabajo para todas las personas que busquen trabajo
- ▶ **Calidad:** dicho trabajo será tan productivo como sea posible
- ▶ **No discriminación:** habrá libertad para escoger empleo y cada trabajador tendrá todas las posibilidades de utilizar en este empleo las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, sexo, edad, religión, opinión política u origen social.

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

La Constitución de la OIT (1919) prevé la “lucha contra el desempleo y la garantía de un salario vital adecuado”, mientras que la Declaración de Filadelfia (1944) reconoce la función de la Organización de fomentar el empleo pleno y la elevación del nivel de vida. Una característica fundamental de la OIT, que la distingue de los demás órganos del actual sistema de las Naciones Unidas y caracteriza su historia, es la importancia que asigna al diálogo entre los actores económicos fundamentales como medio para impulsar el progreso social, de forma que los representantes de las organizaciones

de trabajadores y de empleadores participan en condiciones de igualdad con los gobiernos en los debates y decisiones de la organización, en lo que se conoce como el tripartismo²⁷.

1. El marco normativo

El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), ratificado por 104 países a agosto de 2011, expresa la resolución de los Estados Miembros de lograr el empleo pleno, productivo y libremente elegido. Asimismo, impone a los Estados la obligación básica de formular una declaración oficial explícita sobre su política de empleo. Por ejemplo, algunos países declaran el empleo pleno como un objetivo, mientras que otros afirman la obligación del Estado de promover las condiciones para la realización del derecho al trabajo²⁸.

El Convenio requiere que la política nacional de empleo se sitúe como un objetivo importante de la agenda nacional. En consecuencia, la política activa del empleo debe considerarse un objetivo fundamental de la política macroeconómica, lo que supone centrarse en su diseño y aplicación. En el párrafo 2 del artículo 1 del Convenio se definen los principios de la política de empleo, que deberán garantizar: “a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo; b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible; c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta

²⁷ Rodgers, G. y otros: *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919-2009* (Ginebra, 2009).

²⁸ *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 99.ª reunión, Ginebra, 2010.

formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social”.

En la Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm.122), y la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm.169), se definen de forma más pormenorizada los enfoques de política para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros por diseñar y poner en marcha políticas y programas de empleo eficaces. Otros 20 instrumentos adoptados por la OIT en las esferas del desarrollo empresarial y las calificaciones, los servicios de empleo, la discapacidad, las relaciones laborales, las empresas multinacionales y el empleo rural orientan las actividades de promoción y el trabajo técnico en estos ámbitos.

Consultas tripartitas²⁹

El artículo 3 del Convenio dispone que: “[...] se consultará a los representantes de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar y, en relación con la política del empleo, se consultará sobre todo a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución”. El alcance de tales consultas no debe limitarse exclusivamente a las medidas relacionadas con la política de empleo, sino que debe incluir todos los aspectos de la política económica que afectan al empleo. Por lo tanto, es necesario celebrar consultas con los interlocutores sociales tanto sobre los programas sobre el mercado de trabajo y de formación profesional, como sobre la formulación de políticas económicas más generales que se relacionan con la promoción del empleo. Asimismo, las consultas deben utilizarse como un mecanismo para obtener el apoyo de las personas afectadas por la aplicación de la política que oportunamente se adopte. Sin embargo, el artículo no establece la obligación de que dichas políticas se negocien hasta que se alcance un acuerdo unánime. Por último, esta disposición prevé un enfoque ampliamente participativo en torno a las consultas, en la medida en que no las limita a los interlocutores sociales sino que hace referencia a los representantes de los afectados por las medidas de empleo. Esas consultas deben incluir los puntos de vista de otros sectores de la población económicamente activa, por ejemplo las personas que trabajan en el sector rural y en la economía informal.

El Convenio no solo requiere que se realicen consultas relacionadas con la formulación de políticas de empleo, sino que también insta a obtener el apoyo de los representantes de las personas afectadas para que participen en la aplicación de las políticas. La Recomendación sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122), dispone además que los empleadores y trabajadores del sector público y del sector privado y sus organizaciones deberían “adoptar todas las medidas oportunas para promover la obtención y el mantenimiento del pleno empleo, productivo y libremente elegido”. La iniciativa de adoptar este tipo de medidas recae directamente en los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones, y no en los gobiernos.

Hay muchos ejemplos de la participación de foros tripartitos en el diseño y promoción de medidas de empleo. En el Brasil, la formulación, la aplicación y el seguimiento de la política de empleo están a cargo del Consejo Nacional tripartito del Trabajo (CNT) y del Consejo Deliberativo tripartito del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT), que administra la aplicación de las políticas de empleo.

²⁹ *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo, 2008, párrafos 73–95.*



2. El marco de políticas

El Programa Global de Empleo³⁰ aporta los elementos básicos de un marco de la política de empleo. Insta a la adopción de un enfoque integrado con intervenciones desde la perspectiva de la oferta y la demanda, y a nivel micro y macroeconómico, con el objeto de mejorar la cantidad y la calidad del empleo.

Mediante la estrategia de ejecución del Programa Global de Empleo (2006)³¹ se procuró ponerlo en marcha y lograr que sea directamente aplicable al diseño y la aplicación de las políticas nacionales de empleo. El contenido del Programa está estructurado en torno a cinco esferas fundamentales de la política de empleo, además de la protección social, a saber: aumento del empleo; competencias, tecnología y empleabilidad; desarrollo empresarial; instituciones y políticas del mercado laboral; y gobernanza, representación y promoción. Se ha tratado de integrar la igualdad de género y se ha elaborado una nueva herramienta para apoyar las iniciativas de incorporación de una perspectiva de género en todas las esferas normativas del marco del Programa Global de Empleo³². El objetivo de dicho Programa de lograr que el empleo ocupe un lugar central en las políticas económicas y sociales y en las estrategias internacionales de desarrollo también se reafirma en la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*³³. En la Declaración se subraya la importancia de este enfoque integral al reconocer las sinergias entre los objetivos del trabajo decente, y se reafirma el compromiso de todos los Estados Miembros de situar “el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales”. Como seguimiento a la *Declaración sobre la justicia social*, la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2010 adoptó una resolución sobre el empleo que subrayó la importancia de la formulación y aplicación de políticas que promuevan el empleo pleno, productivo, decente y libremente escogido³⁴. En las conclusiones se invita a la Oficina a “mejorar su capacidad y ampliar sus servicios para prestar un asesoramiento oportuno y adaptado a cada caso en relación con las políticas de empleo, evaluar su repercusión y extraer enseñanzas”³⁵.

B Planteamiento institucional

1. Intervenciones de política integrales y bien concebidas

En general se reconoce que el crecimiento económico, si bien es necesario, no basta para generar empleo sostenible y productivo. Por lo tanto, para fomentar la cantidad y calidad del empleo, se requiere una amplia gama de intervenciones de política integrales y bien concebidas, que abarquen las dimensiones micro y macroeconómicas y aborden tanto la demanda como la oferta de trabajo. En el marco más general del Programa de Trabajo Decente, el empleo es un tema transversal y el resultado de interacciones de política en niveles múltiples. La *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*

³⁰ <http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang-es/index.htm>

³¹ *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente* Documento de «visión», 2006, GB.295/ESP/1/1.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_140849.pdf

³² OIT: *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo. Manual de recursos de información*. Ginebra, 2011.

³³ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099768.pdf

³⁴ 4 *Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo*. Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2010, sección IV, párrafos 28–30.

³⁵ Parte 30 ii). *Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo*. Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2010.

destaca que los cuatro objetivos en materia de trabajo decente son “inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente”. Este enfoque se considera cada vez más como el marco de un nuevo paradigma de desarrollo social y económico, caracterizado por un crecimiento con equidad, basado en el empleo e impulsado por los ingresos³⁶.

La interrelación de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT



- (i) No puede realizarse plenamente el potencial de crecimiento económico y social de una sociedad si las personas no gozan de un régimen mínimo de protección social.
- (ii) Del mismo modo, no pueden financiarse los regímenes de seguridad social sin una base económica y de empleo sólida.
- (iii) No puede realizarse el empleo libremente elegido sin el respeto por los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- (iv) No puede asegurarse una distribución justa de los beneficios de las mejoras de la productividad y el crecimiento, y de la carga de los ajustes en momentos de crisis económica sin diálogo social.
- (v) No pueden lograrse mejoras de la productividad y crecimiento del empleo si no hay un entorno propicio para las empresas sostenibles.

Fuente: Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo, 2010.

Esta perspectiva multidimensional sobre el empleo se detalla en el Programa Global de Empleo y su estrategia de ejecución, la cual incluye diez elementos fundamentales organizados en seis ámbitos de política interrelacionados. Por lo tanto, la promoción del empleo debe abordarse aplicando un enfoque interdisciplinario, multisectorial, que abarque a todas las partes interesadas y a distintos organismos del sistema de Naciones Unidas.

2. Mayor coordinación y coherencia de las políticas

Es indispensable que haya coordinación y coherencia de políticas entre los ministerios de trabajo y de asuntos económicos. El enfoque integrado y la concepción de la política de empleo más amplios solo pueden resultar eficaces si existe una verdadera coordinación entre los ministerios de finanzas y economía, los ministerios sectoriales y el ministerio de trabajo. Si bien esto requiere un compromiso político al más alto nivel y un entorno institucional apropiado, estas condiciones rara vez están presentes.

Los resultados en materia de empleo son una consecuencia de las estrategias de crecimiento, políticas económicas y estrategias para generar una demanda que trascienden el mandato del ministerio de trabajo, institución que está cada vez más llamada a desempeñar el papel fundamental de orientar y dar seguimiento a dichos resultados. Continúa siendo una prioridad fundamental apoyar la capacidad de esta institución para cumplir esta función de coordinación y fomentar la colaboración con otros ministerios sectoriales, así como con los ministerios y organismos encargados de la gestión macroeconómica, como el banco central, el ministerio de finanzas y los organismos encargados de la planificación nacional.

La coherencia de las políticas en la comunidad internacional puede contribuir en gran medida a apoyar las iniciativas nacionales. La importancia del empleo productivo y el trabajo decente para todos se ha reconocido ampliamente y respaldado al más alto nivel, incluida la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este compromiso se reafirmó en julio de 2006 en una declaración ministerial en la que se dio un nivel de apoyo y compromiso sin precedentes a la

³⁶ Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión de 2010.



generación de empleo y al Programa de Trabajo Decente. La declaración reconoce que “el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos son un objetivo prioritario de la cooperación internacional”. En resoluciones posteriores del ECOSOC (2007 y 2008) se hace hincapié en la importancia de adoptar un enfoque de dimensiones y niveles múltiples en torno al empleo productivo y el trabajo decente “que incluya a los gobiernos, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, los representantes de los empleadores y los trabajadores, las organizaciones internacionales y, en particular, los organismos del sistema de Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales”³⁷.

En septiembre de 2010, el FMI y la OIT, junto con otros líderes internacionales, formularon un llamamiento en pos de un compromiso internacional amplio en favor de una respuesta de política centrada en el empleo ante la crisis económica mundial. Al mismo tiempo, los líderes del G-20 reconocen cada vez más la importancia de la coordinación y la coherencia de las políticas en relación con el empleo. El nuevo Marco para un Crecimiento Sólido, Sostenible y Equilibrado insta a la aplicación de un “enfoque centrado en las políticas de empleo” y exhorta a la adopción de “reformas estructurales para crear mercados de trabajo más inclusivos, políticas activas de mercado de trabajo y programas de educación y formación de calidad”³⁸. El Consenso de Desarrollo de Seúl para un Crecimiento Compartido adoptado durante la Cumbre del G-20 de noviembre de 2010 representa un paso importante en relación con los marcos macroeconómicos favorables al empleo.

3. Diálogo social y negociación colectiva

Es necesario reforzar el tripartismo y la política de empleo; en muchos países y para la OIT, desarrollar y fortalecer la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como la de las instituciones tripartitas para mantener un diálogo bien documentado y eficaz sobre la política de empleo e influir para que los objetivos del empleo ocupen un lugar central, es una verdadera prioridad.

La afiliación sindical reducida y cada vez menor, y el debilitamiento de la negociación colectiva en muchos países continúan siendo motivo de preocupación. Esto se debe no solo a las dificultades de organización con que se enfrentan los trabajadores (a menudo debido al aumento del número de trabajadores no regulares, incluidos muchos trabajadores domésticos, como se destacó anteriormente en el informe), sino también a que los trabajadores no sindicalizados suelen tener acceso a pocos mecanismos alternativos que les garanticen salarios justos y decentes. En este contexto, resulta interesante observar que durante la crisis hubo un interés renovado en el papel del Estado en cuanto a la promoción de la negociación colectiva mediante diversos esquemas de incentivos (por ejemplo, trabajo compartido y subsidios de empleo). También existe un reconocimiento cada vez más generalizado de la importancia de la negociación colectiva para obtener aumentos salariales junto al crecimiento económico, incluso en los países asiáticos. De ser viable y necesaria, la negociación salarial tripartita, si bien no es una negociación colectiva propiamente dicha, podría beneficiar a los trabajadores vulnerables gracias a su cobertura amplia³⁹.

³⁷ Resoluciones de 2007/2, La función del sistema de las Naciones Unidas en la promoción del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos, E/2007/INF/2/Add.1; y Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, E/CN.5/2008/L.8

³⁸ “El empleo de calidad en el epicentro de la recuperación”, Declaración de los líderes del G-20, Cumbre de Pittsburg, 25 de septiembre de 2009.



³⁹ OIT: *Informe mundial sobre salarios 2010* (Ginebra, 2010).

C. Planteamiento normativo

1. El papel de las políticas macroeconómicas en el fomento del crecimiento favorable al empleo⁴⁰

Los países y la comunidad internacional deberían aplicar políticas macroeconómicas en que la meta de los ODM sobre el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos se impulsara en el marco de la estabilidad de los precios y la sostenibilidad fiscal. Concretamente, los gobiernos deberían establecer un marco macroeconómico que: a) promoviera la demanda necesaria para apoyar la creación de suficientes trabajos decentes; b) respaldara un sector financiero que movilizara y asignara recursos al desarrollo; y c) mantuviera la estabilidad macroeconómica.

Ejemplos de publicaciones sobre políticas macroeconómicas favorables al empleo:

-  Centro Internacional de la Pobreza, Policy Research Brief No. 4 2007: *The Macroeconomic Implications of MDG-Based Strategies in Sub-Saharan Africa* (Consecuencias macroeconómicas de las estrategias basadas en los ODM en África Subsahariana)
-  Centro Internacional de la Pobreza, Policy Research Brief No. 6, 2008: *Pro-Growth Alternatives for Monetary and Financial Policies in Sub-Saharan Africa* (Alternativas favorables al crecimiento de las políticas monetarias y financieras en África Subsahariana).

Políticas macroeconómicas centradas en la inversión y orientadas al desarrollo

Los principales instrumentos de la política macroeconómica son la modificación del tipo de interés y de la oferta monetaria, conocidos como política monetaria, y los cambios en el régimen tributario y en el gasto público, conocidos como política fiscal. Un marco macroeconómico favorable al empleo utilizará estos instrumentos para fomentar la creación de nuevos puestos de trabajo.

Si bien no existe un marco macroeconómico favorable al empleo válido para todos los casos, la experiencia reciente apunta a dos marcos de política alternativos para la formulación de políticas macroeconómicas favorables al empleo⁴¹. El primero se centra en mantener un tipo de cambio competitivo y estable (TCCE), como por ejemplo en la Argentina y Turquía, así como contener las perturbaciones externas (causadas por las relaciones de intercambio o la salida de capitales). En este marco, la gestión del tipo de cambio es la principal política organizadora, mientras que la política monetaria (por ejemplo, la fijación de metas bajas de inflación) desempeña un papel secundario, especialmente en economías que son cada vez más abiertas⁴². Sin embargo, es necesario analizar con detenimiento las consecuencias del TCCE para la gestión de la cuenta de capital y las políticas fiscales, en especial en lo que respecta a la inversión pública, y claramente será necesario gestionar el volumen y la composición de las corrientes de capital privado internacional (véase el caso del reducido impuesto a las transacciones introducido

⁴⁰ En esta sección se utiliza material de la presentación de Terry McKinley durante el retiro del Departamento de Política de Empleo realizado en la OIT en septiembre de 2010 titulado "Políticas macroeconómicas favorables al empleo" así como de su presentación durante el retiro realizado por ese mismo departamento en septiembre de 2011 titulado "Marcos macroeconómicos favorables al empleo: Análisis de estudios por países".

⁴¹ Macroeconomic policies for full and productive employment, proyecto de investigación del Departamento de Política de Empleo de la OIT, 2010-2011. Once estudios por países y un informe de síntesis, de próxima publicación como libro (en inglés). <http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/lang—en/index.htm>

⁴² Una inflación moderada (del 5 al 10 por ciento anual, como máximo, durante un período limitado) no es necesariamente perjudicial para el crecimiento, ni para la promoción de las exportaciones (si el tipo de cambio se gestiona adecuadamente).



recientemente en el Brasil). Esta gestión se complementa con la del tipo de cambio, ya que las políticas macroeconómicas centradas en la inversión a menudo deben enfrentarse con la amenaza de una pérdida de la “confianza empresarial”, un aumento en la salida de capitales y la depreciación acelerada del tipo de cambio. Sería difícil aplicar una política monetaria independiente (e incluso una política fiscal) sin algún tipo de gestión de la cuenta de capital.

El segundo marco alternativo sitúa las políticas fiscales centradas en la inversión en un primer plano, y las políticas monetarias se subordinan a ellas. En este marco, las políticas monetarias apoyan la expansión fiscal y la promoción de las exportaciones al proveer una liquidez adecuada a una economía en crecimiento y fomentar tipos de interés real moderados pero positivos para la inversión privada (y pública). En cambio, la fijación de metas estrictas de inflación (en especial aquellas por debajo de los 5 puntos porcentuales) no se ajusta a este enfoque. Las políticas fiscales tienen por objeto ampliar la oferta agregada (por ejemplo, el aumento de la capacidad productiva o la movilización de recursos internos), además de estimular la demanda agregada (por ejemplo, la inversión pública dirigida a incrementar las oportunidades). En este contexto, la gestión del tipo de cambio seguirá siendo importante para impulsar la competitividad a nivel internacional, mientras que la gestión de la cuenta de capital seguirá siendo un corolario de este enfoque, en particular en lo que respecta a las perturbaciones de la salida de capitales.

Las políticas macroeconómicas no bastan por sí solas para promover el empleo. Los estudios muestran claramente resultados decepcionantes, incluso en situaciones de gran crecimiento económico. Si bien indudablemente dichas políticas crean un entorno que apoya la transformación estructural propicia para la generación de empleo, también se requiere un conjunto de políticas estructurales.

Políticas estructurales favorables al empleo

Las políticas macroeconómicas (con excepción de las políticas fiscales) son instrumentos generales y contundentes que producen principalmente un impacto en toda la economía. Desde el punto de vista de la generación de empleo también debe tenerse en cuenta la *composición* de los estímulos macroeconómicos, así como sus efectos totales en el crecimiento (por ejemplo, la composición del gasto público). Las políticas estructurales pueden ajustarse de forma que contribuyan a fomentar el empleo productivo (por ejemplo, apoyando los sectores de actividad con alto coeficiente de empleo o incrementando dicho coeficiente en determinados sectores) y estas políticas suponen una asignación diferenciada de los recursos económicos⁴³.

Las siguientes políticas permiten estructurar el acceso a las oportunidades económicas y laborales:

- **Políticas fiscales:** su impacto puede diferenciarse por sector de actividad económica o por categoría de empleo (por ejemplo, la asignación de inversión pública a infraestructura).
- **Políticas financieras:** el acceso a los servicios financieros puede ser diferenciado (por ejemplo, incrementando el acceso en las zonas rurales o para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en la economía informal).

⁴³ Sin embargo, con la liberalización y la privatización se han eliminado algunas de las facultades discrecionales del Estado, lo cual ha dejado la asignación de recursos librada a los mecanismos del mercado. De resultados de ello, las oportunidades de empleo pueden ampliarse sin que necesariamente se facilite el acceso a dichas oportunidades a los trabajadores pobres; de ahí pues la necesidad de políticas para fortalecer la equidad. Estas pueden incluir la ampliación del acceso de la población activa a la educación, el desarrollo de competencias, la tecnología, la tierra y otros bienes y recursos productivos. La pobreza de los hogares a menudo se debe precisamente a que sus miembros activos carecen de este acceso. Estas políticas podrían incluir la reformulación o reorientación del impacto de las políticas estructurales, por ejemplo la provisión de microfinanciación o microseguros. Asimismo, podrían prever la protección social, como en el caso de la Iniciativa sobre el Piso de Protección Social de las Naciones Unidas, que brindaría acceso universal a las transferencias y servicios sociales (garantías sociales contra el riesgo).

- **Políticas industriales:** debería reiterarse la importancia de las estrategias industriales y otras estrategias sectoriales destinadas a una transformación estructural. En muchos países de bajos ingresos, el empleo industrial se ha estancado como resultado de orientaciones de política que no fomentan el uso de estrategias sectoriales basadas en ventajas comparativas dinámicas y en políticas proactivas de transformación estructural. Las políticas sectoriales e industriales son importantes, ya que pueden acelerar la vía del desarrollo de conocimientos, competencias y capacidades. Por lo tanto, es recomendable prestar más atención a nuevos tipos de políticas industriales que permitan alcanzar ventajas competitivas, evitando las distorsiones y los incentivos ineficaces. Los recursos pueden encauzarse de forma diferenciada a diversos sectores o subsectores de la actividad económica (por ejemplo, bienes comerciables, en contraposición con los no comerciables).
- **Régimen de comercio.** La reciente crisis económica mundial ha demostrado que en los países en desarrollo los patrones de actividad comercial pueden tener repercusiones importantes en los índices de empleo de los sectores orientados a las exportaciones⁴⁴. Los aranceles pueden ajustarse dentro de los límites establecidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya sea por sector o por subsector, a fin de promover la creación de empleo o de proteger los puestos existentes.

2. Metas de empleo

La mayoría de los países definen y miden el desempeño económico por medio de metas de inflación, producción, exportación o atracción de inversiones, y la crisis económica mundial ha vuelto a poner de relieve la conveniencia y necesidad de establecer metas de este tipo en relación con el empleo. Estas suponen el compromiso político expreso de alcanzar un resultado en el mercado laboral, por lo general dentro de un plazo determinado. Dicho plazo puede coincidir con un ciclo político (electoral), aunque no necesariamente, sobre todo en los países en que existen comisiones de planificación que trabajan con independencia del ciclo electoral.

Recientemente, muchos países han adoptado distintos tipos de metas de empleo. Así pues, según una evaluación interna realizada por la OIT sobre las políticas nacionales de empleo, el 75 por ciento de 41 documentos nacionales sobre la política de empleo en diversas regiones del mundo en desarrollo contienen metas cuantitativas de empleo explícitas.

Alcanzar estas ambiciosas metas anunciadas por los gobiernos indudablemente representa un desafío fundamental, ya que con frecuencia estas no reciben el mismo tratamiento que otras metas económicas y no están suficientemente integradas en las políticas económicas, los planes de desarrollo nacional y las estrategias de inversión. Además, las metas de empleo normalmente son de índole cuantitativa y rara vez se establecen con el objeto de mejorar la calidad del empleo, por ejemplo reducir la pobreza de los trabajadores o el trabajo informal⁴⁵. Además, los sistemas e indicadores de seguimiento relacionados con el empleo por lo general son débiles, tanto en los sistemas nacionales de seguimiento y presentación de informes en la esfera gubernamental como en los distintos sectores. Es necesario respaldar las metas de empleo mediante indicadores de logros sólidos.

⁴⁴ Gamberoni, E., E. von Uexkull y S. Weber: *The role of openness and labour market institutions for employment dynamics during economic crises*, Employment Working Paper No. 68, Programa de Comercio y Empleo, Sector de Empleo, Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT, 2010).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_152690.pdf

⁴⁵ Hay algunas excepciones, por ejemplo las Políticas Nacional de Empleo de Burkina Faso y Madagascar.



Recuadro 1.1

Ejemplos de metas de empleo en países seleccionados

- ▶ La Estrategia de Desarrollo Socioeconómico de Viet Nam para el período 2011–2020 tiene por objeto crear 10 millones de puestos de trabajo. Así pues, se crearán aproximadamente 1,6 millones de empleos en el marco del Programa Nacional de Metas para la Creación de Empleo y Formación Profesional, cifra que incluye de 80.000 a 100.000 puestos en el exterior.
- ▶ En el marco de la Iniciativa para un Crecimiento Acelerado y Compartido, el Gobierno de Sudáfrica se comprometió en 2004 a reducir a la mitad la pobreza y el desempleo antes de 2014.
- ▶ En la India, en el marco del Plan Nacional de Garantías Rurales se garantiza a un miembro de cada uno de los 60 millones de hogares rurales 100 días de trabajo por año.
- ▶ La Estrategia Europa 2020 para el Empleo y el Crecimiento contiene una meta principal sobre el mercado de trabajo que tiene por objeto aumentar al 75 por ciento la tasa de ocupación de las mujeres y hombres de 20 a 64 años.
- ▶ En la Estrategia de Empleo de Bosnia y Herzegovina para el período 2010-2014 se establecen tres metas: un incremento anual de 2 puntos porcentuales en la tasa general de empleo; un incremento anual de 2,5 puntos porcentuales en la tasa de empleo femenino; y una reducción del desempleo juvenil hasta alcanzar el 30 por ciento en 2014.

3. Sistemas de protección social favorables al empleo: un círculo virtuoso de desarrollo económico y social⁴⁶

Invertir en la ampliación de la protección social es decisivo para el logro de una estrategia coherente de desarrollo socioeconómico. Adecuadamente concebida y gestionada, esta inversión puede generar un ciclo virtuoso que conduzca a un conjunto de políticas de empleo que sigan una secuencia lógica. Por el contrario, sin esta inversión para ampliar como mínimo la protección social básica, los países no pueden liberar todo el potencial productivo de su población activa y por lo tanto no pueden explotar su potencial pleno de crecimiento. Esta inversión aporta la base de una política de empleo eficaz que luego puede traducirse en una formalización más rápida de la población activa y, en consecuencia, niveles más elevados de crecimiento sostenible y equitativo, que constituye una condición previa para financiar niveles más elevados de bienestar social. Este proceso de desarrollo debería basarse en principios creíbles, como lo prevén las normas de la OIT, y orientarse a través del diálogo social, a fin de mantener un consenso social.

Esta inversión permitirá que la población esté sana, bien alimentada y educada, y que por lo tanto puedan emplearse en la economía formal. Solo si las personas puedan migrar de la economía informal a la formal y dejar de ser trabajadores de subsistencia de baja productividad y convertirse en trabajadores formales que pagan sus impuestos y contribuciones sociales, crecerá verdaderamente una economía en que los ingresos se graven efectivamente para financiar el Estado y un régimen de seguridad social que a su vez permita alcanzar mejores niveles de bienestar y crecimiento. Una vez que las personas estén en condiciones de ingresar en el mercado formal de trabajo, los niveles más elevados y adecuadamente concebidos de seguridad social proveerán los incentivos necesarios para que la población permanezca en el empleo formal, así como la seguridad financiera que permita la adaptación a los cambios tecnológicos y económicos a través de la formación y la readaptación profesional. Un mayor nivel de seguridad social es una de las condiciones que deben cumplirse para mantener niveles altos de empleo formal.

⁴⁶ OIT: *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa*. Conferencia Internacional del Trabajo, 2011, Informe VI.

Recuadro 1.2

Ejemplos de cómo estimular la demanda y proteger a los más vulnerables mediante la introducción de mejoras en la protección social en el Brasil y la India



En el Brasil, las políticas sociales bien concebidas atenuaron el impacto de la crisis en los sectores más vulnerables de la población y contribuyeron al crecimiento de la demanda interna. Los datos muestran que el país obtuvo importantes efectos multiplicadores al aumentar el gasto a través de las transferencias sociales de efectivo: *Bolsa Família*, Beneficio de Prestación Continuada (*Benefício de Prestação Continuada*, BPC) y el Régimen General de Seguridad Social (*Regime Geral de Previdência Social*, RGPS). Así pues, se estima que el Beneficio de Prestación Continuada tuvo un efecto multiplicador de 2,2 en el ingreso familiar y de 1,4 en el PIB. De hecho, se estima que el incremento en las transferencias sociales se tradujo en una inyección de 30.000 millones de dólares en la economía y potencialmente creó (o mantuvo) 1,3 millones de puestos de trabajo. Estas medidas no solo contribuyeron a mitigar el impacto de la crisis en los más vulnerables, sino que contribuyeron a producir un crecimiento de la demanda interna al imprimir mayor dinamismo a la economía local en sectores de uso intensivo de la mano de obra. Asimismo, contribuirán al desarrollo del país a más largo plazo.

Durante los últimos dos decenios, el Brasil ha hecho avances considerables en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, con la ayuda de un sistema amplio de protección social. Sin embargo, es necesario adoptar nuevas medidas de protección que tengan en cuenta objetivos relacionados con el mercado de trabajo. Por ejemplo, si bien indudablemente es encomiable que más de 12 millones de hogares se beneficien de *Bolsa Família*, el simple hecho de que una cuarta parte de la población esté en condiciones de participar en el programa es motivo de preocupación. Y aunque los beneficios sociales y económicos del programa están bien definidos y documentados, en las iniciativas futuras de política podría considerarse cómo integrar mejor a los beneficiarios en el trabajo decente, productivo y de calidad. Una mayor inversión en el desarrollo de competencias básicas y formación profesional, intermediación en el mercado laboral y mayor disponibilidad de servicios facilitarían el acceso de los trabajadores a las nuevas oportunidades que ofrece el auge de la economía brasileña⁴⁷.

En la India, la promulgación de la Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (*Ley NREGA*) (2005), que garantiza 100 días de trabajo a todos los hogares rurales que lo soliciten (o una prestación en caso de no obtenerlos) puede considerarse una de las leyes más progresistas para garantizar medios de subsistencia a la población. Este plan impulsado por la demanda se centra en obras relacionadas con la conservación del agua, iniciativas contra la sequía (entre ellas forestación/siembra de árboles), el desarrollo agrario, la protección y el control de las inundaciones (incluido el drenaje de zonas anegadas) y la conectividad rural mediante caminos que puedan utilizarse en todo tipo de clima. La creciente participación de los sectores más marginados de la población, como las castas y tribus registradas y las mujeres, puede ser un indicador claro de un mayor bienestar socioeconómico en general. Del total de 1.008,7 millones de jornadas de trabajo generadas durante el período 2007–2008, las castas y las tribus registradas representan alrededor del 58 por ciento (el 27 y el 31 por ciento, respectivamente), mientras que la proporción de mujeres alcanzó el 43 por ciento del total de jornadas de trabajo generadas. Cabe destacar que en Rajastán, donde la tasa de participación de mujeres de zonas rurales en la fuerza de trabajo fue de apenas el 25 por ciento durante 2004–2005, las mujeres representaron el 70 por ciento del total de días persona de trabajo generados en el marco de la Ley NREGA durante 2007–2008⁴⁸. Un estudio realizado en 2010 en Rajastán, Andhra Pradesh y Maharashtra muestra además que las mujeres generaron más ingresos que los hombres por año gracias a la ley mencionada. La situación no es tan clara en el caso de los trabajadores de grupos socialmente desfavorecidos (castas y tribus registradas y otras clases rezagadas) cuyos ingresos anuales son inferiores respecto de otras en Rajastán y Maharashtra, mientras que en Andhra Pradesh no hay una diferencia significativa entre las castas registradas y otras, aunque las tribus registradas y las otras clases rezagadas tienen mayores ingresos salariales por año que otros gracias a la Ley NREGA⁴⁹.

⁴⁷ OIT: Brasil: Una estrategia innovadora basada en los ingresos, *Estudios sobre el crecimiento con equidad*, Instituto Internacional de Estudios Laborales (Ginebra, 2011).

⁴⁸ P. Jha: *The well-being of labour in contemporary Indian economy: what's active labour market policy got to do with it?* Employment Working Paper No. 39, (Ginebra, OIT, 2010).

⁴⁹ R. Jha, R. Gaiha y M. K. Pandey: "Determinants of employment in India's NREG Scheme, *ASARC Working Paper 2010/17*, Canberra, Universidad Nacional de Australia, 2010.



4. Fortalecimiento de la no discriminación y la igualdad de género en el empleo

Las mujeres constituyen el 40 por ciento de la población activa en el mundo y sin embargo en muchos países sus condiciones de trabajo con frecuencia son inferiores a las de los hombres. Las mujeres están excesivamente representadas en las formas atípicas de empleo como el trabajo a tiempo parcial, el empleo precario y ocasional y el empleo informal. Asimismo, las tasas de empleo vulnerable continúan siendo mucho más altas entre las mujeres que entre los hombres en muchos países pobres. Sin embargo, pueden adoptarse distintas medidas en el plano nacional como parte de las políticas de empleo a fin de promover la igualdad en el trabajo. En este sentido, los principios de acceso equitativo a la educación, al desarrollo de las competencias profesionales y al empleo revisten importancia clave.

El principio de la libertad de elección está plasmado en el Convenio núm. 122, en lo que se refiere las oportunidades para obtener y hacer uso de las calificaciones en el trabajo sin ser objeto de discriminación en razón de la raza, el color, el sexo, el credo, las opiniones políticas, el origen nacional o social. Si bien la mayoría de las políticas nacionales de empleo integran las inquietudes relacionadas con la igualdad de género, algunas de manera más extensiva que otras, es fundamental vigilar su aplicación eficaz. Además, las mujeres tienden a estar insuficientemente representadas en las estructuras de diálogo social, incluidas las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y es posible que sus intereses no estén representados en los procesos de diálogo social. Lograr progresos en materia de igualdad de género en el empleo, facilitar la organización mujeres y ofrecerles oportunidades de formación para la negociación colectiva será una poderosa fuente de cambio, incluso entre las ocupaciones más vulnerables⁵⁰.

Pese a los importantes logros alcanzados en años recientes, las personas con discapacidad todavía se enfrentan con la discriminación y otros obstáculos que les impiden una participación plena en la vida social, económica, política y cultural. El número estimado de personas con discapacidad se sitúa en 1.000 millones, de las cuales al menos 785 millones están en edad de trabajar⁵¹. Estas personas tienen más probabilidades de estar desempleadas o, en caso de estar empleadas, es probable que ganen menos que las personas sin discapacidad, tengan pocas perspectivas de ascenso y condiciones laborales deficientes, especialmente las mujeres. Muchos trabajan en la economía informal, donde carecen de protección, pocos tienen acceso al desarrollo de competencias y a otras oportunidades que les permitan acceder a un trabajo decente, de modo que muchas mujeres y hombres con discapacidad se ven privados del desarrollo de su potencial pleno y no se les brinda reconocimiento, y la mayoría de quedan sumidos en la pobreza, la dependencia y la exclusión social.

Las normas de la OIT, incluidos el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), la Recomendación que lo complementa (núm. 168), la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), y el *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT: Gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo*, 2002, constituyen el marco para la respuesta de la Organización a las solicitudes de apoyo a este grupo de destinatarios, con atención especial a la inclusión de las personas con discapacidad en los programas de formación general y de empleo, así como en el mercado regular de empleo. La OIT aplica un enfoque de dos vías en torno a la promoción de la igualdad

⁵⁰ OIT: *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo: Manual de recursos de información*, Ginebra, 2011.

⁵¹ Para más información sobre las estimaciones, pueden consultarse las páginas 29 a 32 (en inglés) del *World Report on Disability* en http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html.

de oportunidades, la igualdad de trato y la incorporación de una perspectiva de las personas con discapacidad en sus programas. La primera vía consta de programas o iniciativas específicas para que las personas con discapacidad puedan superar determinados obstáculos o desventajas, mientras que la segunda tiene por objeto garantizar que se incluya a las personas con discapacidad en las iniciativas de desarrollo de competencias en general, así como en los servicios empresariales y de empleo y en los programas de formación profesional y empleo.



Anexo 1. Principales normas internacionales del trabajo relacionadas con las políticas de empleo

- **Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).** El Convenio 122 es un instrumento importante desde el punto de vista de la gobernanza, que se complementa con la **Recomendación sobre la política del empleo (Disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)**. Sirve de modelo a los Estados Miembros para la formulación de sus políticas nacionales de empleo.
- **Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142).** El Convenio núm. 142, al igual que la **Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)**, guarda una relación decisiva con el logro del empleo pleno y el trabajo decente, así como con la realización del derecho a la educación para todos. El Convenio núm. 142 también cumple una función importante en la lucha contra la discriminación.
- **Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), y Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).** Los Convenios núm. 88 y 181 se complementan entre sí. Tanto los servicios públicos de empleo como las agencias privadas contribuyen al funcionamiento óptimo del mercado de trabajo y a la realización del derecho al trabajo.
- **Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 83) y Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188).**
- **Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).** En la Recomendación núm. 189 se establece un marco específico para garantizar que las microempresas y las pequeñas y medianas empresas creen puestos de trabajo que cumplan con las normas internacionales del trabajo.
- **Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).** La Recomendación núm. 193 ofrece un marco específico para la creación y el mantenimiento de cooperativas, que generan empleo y contribuyen a la generación de ingresos.
- **Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159).** El Convenio 159 y la Recomendación conexas (núm. 168).
- **Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).**
- **Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162).** Recomienda que estos trabajadores disfruten sin discriminación por razón de edad, de igualdad de oportunidades y de trato respecto de los demás trabajadores.
- **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), y Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151).**

Anexo 2.

Países que han ratificado el Convenio núm. 122

Albania 07/01/2009	Eslovenia 29/05/1992	Mongolia 24/11/1976
Alemania 17/06/1971	España 28/12/1970	Montenegro 03/06/2006
Antigua y Barbuda 2002	Estonia 12/03/2003	Mozambique 23/12/1996
Argelia 12/06/1969	Ex República Yugoslava de Macedonia 1991	Nicaragua 01/10/1981
Armenia 29/07/1994	Fiji 18/01/2010	Noruega 06/06/1966
Australia 12/11/1969	Filipinas 13/01/1976	Nueva Zelanda 15/07/1965
Austria 27/07/1972	Finlandia 23/09/1968	Países Bajos 09/01/1967
Azerbaiyán 19/05/1992	Francia 05/08/1971	Panamá 19/06/1970
Barbados 15/03/1976	Gabón 01/10/2009	Papua Nueva Guinea 01/05/1976
Belarús 26/02/1968	Georgia 22/06/1993	Paraguay 20/02/1969
Bélgica 08/07/1969	Grecia 07/05/1984	Perú 27/07/1967
Bolivia (Estado Plurinacional de) 31/01/1977	Guatemala 14/09/1988	Polonia 24/11/1966
Bosnia y Herzegovina 1993	Guinea 12/12/1966	Portugal 09/01/1981
Brasil 24/03/1969	Honduras 09/06/1980	Reino Unido 27/06/1966
Bulgaria 09/06/2008	Hungría 18/06/1969	Rumania 06/06/1973
Burkina Faso 28/10/2009	Islandia 22/06/1990	Federación de Rusia 22/09/1967
Camboya 28/09/1971	India 17/11/1998	Rwanda 05/08/2010
Camerún 25/05/1970	Irán (República Islámica del) 1972	San Vicente y las Granadinas 2010
Canadá 16/09/1966	Iraq 02/03/1970	Senegal 25/04/1966
República Centroafricana 2006	Irlanda 20/06/1967	Serbia 24/11/2000
República Checa 01/01/1993	Israel 26/01/1970	Sudán 22/10/1970
Chile 24/10/1968	Italia 05/05/1971	Suecia 11/06/1965
China 17/12/1997	Jamaica 10/01/1975	Suriname 15/06/1976
Chipre 28/07/1966	Japón 10/06/1986	Tailandia 26/02/1969
Comoras 23/10/1978	Jordania 10/03/1966	Tayikistán 26/11/1993
República de Corea 09/12/1992	Kazajistán 06/12/1999	Túnez 17/02/1966
Costa Rica 27/01/1966	Kirguistán 31/03/1992	Turquía 13/12/1977
Croacia 08/10/1991	Letonia 27/01/1992	Ucrania 19/06/1968
Cuba 05/02/1971	Líbano 01/06/1977	Uganda 23/06/1967
Dinamarca 17/06/1970	Jamahiriyá Árabe Libia 1971	Uruguay 02/06/1977
Djibouti 03/08/1978	Lituania 03/03/2004	Uzbekistán 13/07/1992
República Dominicana 2001	Madagascar 21/11/1966	Venezuela (República Bolivariana de) 10/08/1982
Ecuador 13/11/1972	Marruecos 11/05/1979	Yemen 30/01/1989
El Salvador 15/06/1995	Mauritania 30/07/1971	Zambia 23/10/1979
Eslovaquia 01/01/1993	República de Moldova 12/08/1996	



Capítulo 2.

Panorama del proceso de formulación de políticas de empleo

El marco de esta Guía se basa en el enfoque del ciclo de políticas, que desglosa fenómenos complejos en pasos fáciles de manejar. Un ciclo de políticas es normativo, lo cual sugiere una secuencia lógica de acontecimientos recurrentes que los especialistas pueden utilizar para comprender y realizar la tarea normativa. Dado que todos los componentes están interrelacionados, completar las tareas correspondientes a cada fase es esencial para pasar al siguiente; sin embargo, ningún modelo normativo puede aplicarse universalmente, ya que cada proceso normativo está asentado en instituciones gubernamentales particulares y la práctica varía según el problema. Un ciclo de políticas públicas es heurístico; es un modelo ideal que sufrirá desviaciones en función de las circunstancias reales.

Este capítulo ofrece un breve panorama del proceso ideal de formulación de políticas de empleo. Sugiere respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las condiciones previas de un proceso satisfactorio de formulación de políticas?
- ¿Quiénes son los principales actores y cuál es su papel?
- ¿Cuáles son los pasos principales del proceso normativo?



Índice

I. Condiciones previas de un proceso satisfactorio de formulación de políticas	33
A. Prácticas sostenibles	33
1. Alineación con otros procesos nacionales	33
2. Creación de alianzas	34
3. Compromiso político amplio y sostenido	35
B. Base institucional clara	36
C. Proceso inclusivo y responsable	36
II. Fases de elaboración de una PNE: ¿por dónde empezar?	39
A. Fase de preparación	40
1. Definición del objetivo de la política	41
2. Establecimiento del marco organizacional	41
B. Fase de identificación de las cuestiones	42
C. Fase de formulación	42
D. Fase de validación, adopción y comunicación	43
1. Validación: lograr consenso nacional sobre la PNE	43
2. Adopción: otorgar fuerza ejecutoria a la PNE	43
3. Comunicación: mantener informadas a las personas sobre la PNE	44
E. Fase de programación y presupuestación	45
F. Fase de aplicación	46
G. Fase de evaluación	47
Anexo 1. Lista de comprobación del proceso de planificación de políticas	48
Anexo 2 – Matriz de tareas y responsabilidades para la formulación de políticas	49
Anexo 3 – El proceso no es rápido ni barato	51



I. Condiciones previas de un proceso satisfactorio de formulación de políticas

2

A. Prácticas sostenibles

Para que sea sostenible, el proceso normativo no se puede conducir *ex-nihilo*, sin basarse en el plano nacional. ¿Cuáles son los principales puntos de ingreso en el país? ¿Con quién deben establecerse alianzas o relaciones de trabajo? ¿Hay documentos de referencia o directrices generales para formular las políticas?

1. Alineación con otros procesos nacionales

Existen varios puntos de ingreso al proceso de elaboración de una Política Nacional de Empleo (PNE). La buena práctica indica que elaborar una PNE es particularmente importante cuando responde a una necesidad nacional, como:

- **Dar coherencia a un grupo de intervenciones probadas y aprobadas en materia de empleo.** La necesidad de formalizar los consensos obtenidos a lo largo del tiempo en un sistema institucional coherente basado en experiencias satisfactorias y de consolidar el progreso alcanzado es uno de los motivos para diseñar una política nacional. Por ejemplo, la República Popular China consolidó 20 años de experimentación y ajustes en sus políticas de empleo en una ley de promoción del empleo.
- **Revisar el marco de desarrollo nacional (MDN).** Para integrar satisfactoriamente las cuestiones del empleo en el marco de desarrollo nacional, es muy útil tener de antemano una política bien estructurada a la hora de revisar el marco. Este fue el caso de Madagascar, que adoptó una PNE en 2005, justo a tiempo para la preparación del nuevo marco de desarrollo nacional (el Plan de Acción de Madagascar para 2007-2011).
- **Avanzar hacia una gestión basada en los resultados y los presupuestos por programa** con marcos de gastos de mediano plazo (MGMP). Si las asignaciones presupuestarias se basan en los presupuestos por programas, todos los ministerios tienen que haber aprobado una política que contenga un MGMP, a fin de participar en el ejercicio de arbitraje presupuestario.
- **Establecer las principales prioridades y objetivos de un nuevo Gobierno cuando asume el poder.** Por ejemplo, en 2006 el nuevo Gobierno de Burkina Faso creó un Ministerio de Juventud y Empleo, independiente del antiguo Ministerio de Trabajo. El nuevo Ministro de Juventud y Empleo inició un proceso normativo para establecer su mandato.

- **Alcanzar los objetivos establecidos internacionalmente cuyo logro asumió el país.** Un ejemplo reciente es el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), respecto de los cuales algunos países eligieron la senda del empleo productivo para reducir la pobreza a la mitad para 2015.

Recuadro 2.1

Progreso del Ministerio de Empleo de Burkina Faso hacia la gestión basada en los resultados y los presupuestos por programa



En el último decenio, el Gobierno de Burkina Faso llevó a cabo importantes reformas de las finanzas públicas. Entre ellas, se elaboraron herramientas para la planificación y los presupuestos por programa: estos se iniciaron en 1998 y el MGMP y las políticas sectoriales con planes de acción en 2000, lo que permitió asegurar que las asignaciones presupuestarias cumplieran con las prioridades estratégicas nacionales y que el uso de los recursos fuera más eficiente y eficaz.

El Ministerio de Empleo ha avanzado de manera coherente a fin de ajustarse a estos procesos nacionales; en efecto, aunque el Gobierno ha llegado a reconocer el papel central del empleo, el Ministerio de Economía y Finanzas consideró que la falta de una visión clara y coherente sobre el empleo era un obstáculo importante para su integración satisfactoria en el presupuesto nacional. Recomendó al Ministerio de Empleo que armonizara los procedimientos nacionales mediante la elaboración de una Política Nacional de Empleo y presupuestos por programa, para que los resultados en materia de empleo fueran visibles y medibles en el presupuesto nacional.

Alinear el proceso de la PNE con otros procesos nacionales también garantiza la visibilidad y credibilidad del proceso y facilita la movilización de recursos.

2. Creación de alianzas

Todos los países deberán identificar los actores con los cuales se establecerán alianzas, ya que esto podría variar según el caso. Los ministerios sectoriales y los ministerios y organismos encargados de la gestión macroeconómica, como el Banco Central, los ministerios de finanzas y los organismos de planificación nacional, son aliados fundamentales para el ministerio a cargo del empleo. Es esencial fomentar la colaboración con estas estructuras al menos por dos razones: primero, las políticas que aplican tienen un claro impacto sobre el empleo, tanto directo como indirecto; segundo, la colaboración facilita la integración de la política nacional de empleo en los ciclos presupuestarios y de planificación.

También es necesario establecer alianzas entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores y con los asociados para el desarrollo. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden aportar sus ideas, conocimientos, competencias técnicas y experiencia en las distintas etapas de la concepción de la política de empleo, incluidos la investigación, el análisis, la elaboración y el ensayo de modelos, y el desarrollo de opciones de diseño. Los asociados para el desarrollo pueden aportar conocimientos técnicos y creación de capacidad, además de apoyo financiero.



Recuadro 2.2 Alianzas favorables al empleo en Liberia

Durante el proceso de formulación de la estrategia de lucha contra la pobreza anterior (antes de 2006) se creó un Comité directivo interministerial sobre trabajo y empleo, presidido por el Ministerio de Trabajo e integrado por los interlocutores sociales, los Ministerios de Planificación, Finanzas, Juventud y Deporte, y Obras Públicas, la OIT, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Comité tiene la responsabilidad de coordinar las aportaciones en materia de trabajo y empleo al proceso de la estrategia y supervisar la realización de las actividades de este sector. El Comité también contribuyó a la formulación de la PNE de 2009 y el Plan de Acción de la PNE de 2010, así como a su aplicación. Esta alianza ha facilitado la movilización del apoyo ministerial intersectorial y la promoción de la adopción de políticas de empleo productivo y trabajo decente como componentes centrales de la formulación de políticas nacionales.

2

Gráfico 1 Apoyo de la OIT a los procesos de formulación de políticas de empleo en



3. Compromiso político amplio y sostenido

El compromiso político claro y firme de los más altos niveles gubernamentales es clave para asegurar la sostenibilidad. Diferentes interesados pueden tomar la decisión de formular una PNE, como el presidente, el primer ministro, la comisión de planificación o el ministro encargado del empleo, según el contexto del país. El nivel en el cual se tome la decisión tiene consecuencias para su evolución futura.

El compromiso político al más alto nivel también garantiza una coordinación eficaz entre los ministerios de finanzas y asuntos económicos, los ministerios sectoriales (educación, agricultura, infraestructura, desarrollo local, etc.) y el ministerio encargado del empleo.

La experiencia ha demostrado que cuando el compromiso político no se mantiene en el mediano plazo, cesa la aplicación de las políticas y, en algunos casos, también su formulación.



En **Liberia**, la creación de oportunidades de trabajo para todos los liberianos fue un mensaje clave en todas las declaraciones de la Presidenta, Su Excelencia Ellen Johnson-Sirleaf, ganadora del Premio Nobel, y por lo tanto constituyó un compromiso político al más alto nivel. Este mensaje se tradujo en estrategias y acciones en la formulación de la PNE y el Plan de Acción de la PNE, lo cual dio al Ministerio de Trabajo peso político y autoridad.

Esto ha sucedido en países que pasan por períodos de inestabilidad gubernamental o crisis políticas, como Honduras, Madagascar y Kirguistán, donde se había aprobado una PNE que no llegó a aplicarse debido a un golpe de estado; este tipo de situaciones no pueden preverse. Además, en otros países después de un cambio de gobierno tras una elección, llegó a abandonarse una PNE, aun cuando había sido adoptada al más alto

nivel gubernamental y acordada entre todas las partes.

B. Base institucional clara

Uno de los requisitos fundamentales que debe cumplir una PNE para superar todas las etapas, desde el diagnóstico hasta la aplicación, es contar con una base institucional clara. En primer lugar, da visibilidad al proceso; en segundo, un líder con un mandato claro y definido podrá coordinar a todos los actores que deberían participar en el proceso. La multiplicidad de instituciones y actores participantes, y la diversidad de sus niveles de intervención, ponen de relieve la necesidad de una coordinación firme.

Según el contexto del país y su marco institucional a nivel nacional, el “adali” puede ser el ministro encargado del empleo o un funcionario de la oficina del primer ministro o presidente.

Sin duda, el compromiso de los Ministros de Trabajo tanto de Uganda como de Malawi, y del ministro encargado del empleo de Burkina Faso permitió impulsar la formulación de la primera PNE en esos países.

El papel del organismo nacional para el empleo también es importante, ya que a veces esta dependencia asume el liderazgo de la formulación de la PNE. Sin embargo, aunque la función del organismo es participar en el proceso de formulación y en la aplicación de algunos de sus elementos, *no debe dirigir* el proceso de formulación de políticas de empleo.

C. Proceso inclusivo y responsable

El proceso de formulación de políticas requiere un diálogo de base amplia para que su aplicación tenga éxito. El diálogo, en particular el diálogo social, debe estar presente en todas sus etapas, desde el análisis de la situación que conduce a la elección de las políticas hasta la validación de la aplicación de esas políticas y, posteriormente, su evaluación.



La importancia de estos diferentes niveles depende en gran medida del tamaño del país, la historia de su proceso de descentralización y el nivel en el que se registra. Si la esfera de competencia de las oficinas de empleo se limita al ámbito provincial o a las zonas urbanas de las provincias, sería más costoso mantener un diálogo a escala comunitaria. Cada país debe decidir el grado de inclusión de una consulta que puede permitirse respecto de lo que se espera obtener de ese proceso de diálogo¹.

Nivel del diálogo	Quién	Qué	Cómo
Nacional/ sectorial	Entre el ministerio encargado del empleo y: <ul style="list-style-type: none"> • los interlocutores sociales (organizaciones de empleadores y sindicatos); • otros ministerios, en particular los equipos económicos del gobierno y los ministerios sectoriales; • grupos de la sociedad civil, como asociaciones de mujeres y de jóvenes. 	Detección de los principales problemas, opciones normativas, validación de las prioridades seleccionadas y formas de llevarlas a la práctica.	Grupos de trabajo, talleres tripartitos, conferencias tripartitas.
Regional	Entre el ministerio encargado del empleo y: <ul style="list-style-type: none"> • sus oficinas regionales; • los interlocutores sociales regionales; • otros organismos gubernamentales descentralizados; • grupos regionales de la sociedad civil, como asociaciones de mujeres y de jóvenes. 	Detección de los principales problemas, validación de las prioridades seleccionadas y formas de llevarlas a la práctica.	Talleres, discusiones de grupos temáticos.
Local	Facilitado por las oficinas regionales del ministerio de empleo, entre comunidades locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) que actúan a nivel local, proyectos específicos que tienen impacto en el empleo y beneficiarios (personas).	Detección de los principales problemas, validación de las prioridades seleccionadas y formas de llevarlas a la práctica.	Reuniones comunitarias, discusiones de grupos temáticos, entrevistas.

En **Filipinas**, la elaboración del Plan de Trabajo y Empleo 2011-2016, que es el plan sectorial pertinente de su Plan de Desarrollo 2011-2016, incluyó consultas tripartitas en todo el país dirigidas por el Departamento de Trabajo y Empleo. Puede obtenerse más información en la sección “Deriving the LEP” (página 1 del Plan) en

<http://www.dole.gov.ph/fndr/bong/files/The%20Philippine%20Labor%20and%20Employment%20Plan%202011-2016.pdf>.

En **Mongolia**, durante la redacción de la PNE se realizaron consultas de base amplia con todos los niveles descentralizados. Estas consultas culminaron con un foro nacional de empleo que se celebró en octubre de 2010, en el que se debatieron los resultados de las consultas. El resultado fue la declaración de 2011 Año del Empleo, durante el cual el Gobierno prepararía una PNE utilizando las conclusiones de las consultas regionales y del foro.

En el **Uruguay**, el Ministerio de Trabajo llevó a cabo un diálogo nacional sobre políticas de empleo entre marzo y octubre de 2011, el cual reunió a los empleadores y a la confederación de sindicatos. El Gobierno estuvo representado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y también por otras estructuras, según el tema que se discutía (como los Ministerios de Desarrollo Social, de Economía y de Industrias, Energía y Minería, y el Instituto Nacional de la Juventud). Véase el capítulo 4 para una reseña más detallada del proceso uruguayo.

¹ El costo de las consultas debe incluirse en el presupuesto del proceso de formulación de la política.

Las consultas se pueden realizar por conducto de un consejo o comité asesor permanente, que por lo general trata los asuntos generales del trabajo, en el cual estén representados los empleadores y los trabajadores, mediante conferencias o reuniones periódicas con la participación de los funcionarios de los departamentos gubernamentales competentes y los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. También se pueden realizar en el marco de comités especiales establecidos para examinar los problemas y las políticas de empleo.

En Sudáfrica, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo está integrado por representantes de alto nivel de distintos mandantes y cámaras que se reúnen para discutir medidas relacionadas con el empleo. Durante la elaboración de la legislación y las políticas sobre el empleo se consulta a todos los mandantes por conducto de los representantes de los grupos de interés clave, como la comunidad, el gobierno, los sindicatos y las organizaciones de empleadores, así como mediante presentaciones públicas, foros y una fase de observaciones públicas. En Indonesia, debe consultarse a los empleadores y los trabajadores en el marco de la Institución de Cooperación Tripartita (LKS Tripartite), establecida por la Reglamentación Gubernamental núm. 8 de 2 de marzo de 2005².

Lista de comprobación. Primeros pasos

Entre las cuestiones que deben tener en cuenta los ministerios encargados del empleo al elaborar y aplicar una estrategia de empleo figuran las siguientes:

1. ¿Dispone de una base de información adecuada y actualizada que le ayude a identificar y analizar las necesidades de empleo y las respuestas adecuadas? Esta debería incluir una combinación de datos sociales, ambientales y económicos e incorporar las perspectivas de los trabajadores, empleadores y las partes gubernamentales interesadas. También debe tener una forma de actualizar estos datos periódicamente.
2. ¿Cómo determinará los fines y objetivos de la política de empleo? Un proceso de consultas oportuno y sostenido es importante para garantizar que los ciudadanos comprendan y apoyen los objetivos de empleo y contribuyan a estos; además, para su aplicación es importante que la estrategia tenga el respaldo de los interlocutores sociales y de las partes gubernamentales interesadas.
3. ¿Se dispone de los recursos necesarios para aplicar la estrategia? Es probable que entre los recursos figuren el tiempo del personal, la formación del personal y tal vez de los interlocutores sociales, las fuentes de fondos para ayudar a establecer programas y proyectos, y recursos complementarios para introducir cambios en los instrumentos de planificación establecidos por ley, de ser necesario.
4. ¿Cómo vinculará su estrategia de empleo con otras responsabilidades estratégicas y procesos de planificación? Las políticas de empleo deben estar estrechamente relacionadas con otras tareas y procedimientos de planificación. Los ministerios podrían decidir elaborar su propia política de empleo, o bien esta podría incorporarse en los procesos y planes estratégicos nacionales.
5. ¿Cómo podría relacionarse su política de empleo con el trabajo de otros ministerios? Las cuestiones de empleo rara vez se limitan a una sola esfera gubernamental; podría resultar conveniente colaborar con otros ministerios en la elaboración de respuestas complementarias a las necesidades de empleo a escala nacional.

Asegúrese de que puede responder afirmativamente las preguntas siguientes:

- ▶ Viabilidad: ¿Es asequible? ¿Puede lograr resultados positivos?
- ▶ Comunicabilidad: ¿Se la puede explicar al público? ¿A los parlamentarios?
- ▶ Sostenibilidad: ¿Contará con un "adalid"?

² Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, párrafos 73-95, 2008.



II. Fases de elaboración de una PNE: ¿por dónde empezar?

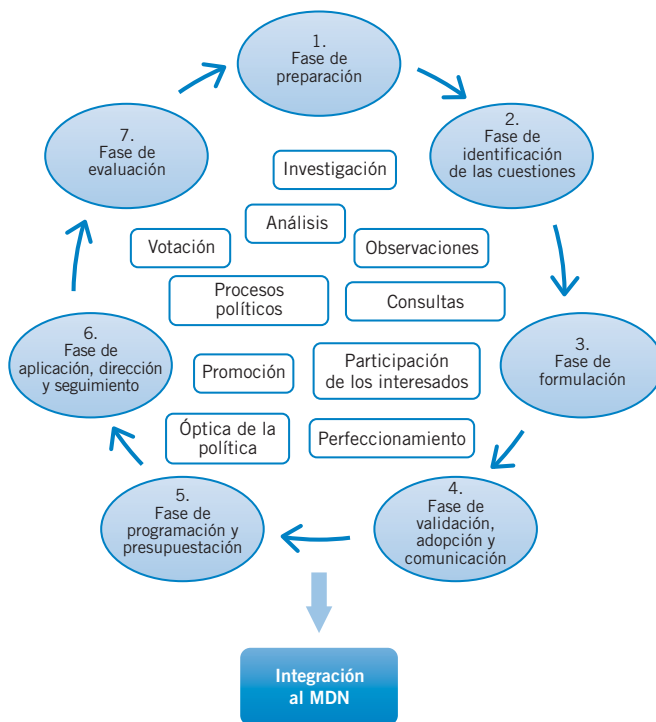
En esta sección se presentan los siete pasos ideales del proceso de formulación de una política nacional de empleo. En la práctica es posible que haya variaciones. Si bien los pasos que se detallan a continuación cubren un ciclo de políticas completo, un país podría aplicar solo algunos, según se trate de una política de empleo totalmente nueva o posterior a una existente, o un capítulo del marco de desarrollo nacional.

Asimismo, la formulación de una nueva política nacional de empleo completa suele basarse en la experiencia anterior, proyectos piloto, ensayos de determinadas políticas activas y el desarrollo institucional. La experiencia internacional indica que, por lo general, los países comienzan diseñando una o más intervenciones, las mejoran, luego trabajan en la coordinación y coherencia de las políticas y finalmente las prueban e integran en las políticas económicas. A partir de ahí, elaboran un sistema que se formaliza en una PNE o una ley de promoción del empleo. Un buen ejemplo de este proceso es la formulación de políticas activas de empleo en China, cuyos detalles figuran en el documento *China: from an active employment policy to Employment Promotion Law* (China: De una política activa de empleo a la Ley de promoción del empleo) (OIT, diciembre de 2011).

En esta sección se describen brevemente las diferentes fases. Algunas de ellas se tratarán más adelante en forma pormenorizada en los capítulos siguientes de esta Guía.

En las diferentes etapas del proceso de formulación de la política deberá haber diálogos. A cada paso, deben discutirse y debatirse todos los componentes de la estrategia y celebrarse un proceso de consulta pública. El alcance y la metodología de la consulta, así como sus participantes, variarán en cada paso. Algunas actividades, como las consultas y la participación de los interesados, son transversales a todo el proceso de formulación de la política y pueden utilizarse de distintas maneras en cada etapa. Del mismo modo, pueden realizarse actividades de promoción en las distintas etapas del proceso de formulación de políticas públicas como estrategia para lograr cambios.

Los siete pasos del proceso de formulación de la política



- Elementos del proceso de formulación de una política de empleo
- Métodos de participación en el proceso (Nota: aunque todos los métodos de participación podrían aplicarse en cualquier etapa del proceso de formulación de una política de empleo, algunos son más aptos que otros en determinados pasos del proceso).

A. Fase de preparación

Los objetivos de la fase de preparación son:

1. Definir el objetivo de desarrollo de la política (por ejemplo, lograr el empleo pleno, productivo y libremente elegido para todos los hombres y mujeres).
2. Establecer el marco organizacional para el proceso de formulación de la política.
3. Preparar un cronograma indicativo del proceso de formulación de la política.
4. Planificar y presupuestar los recursos necesarios para el proceso de formulación de la política.



1. Definición del objetivo de la política

Al definir el objetivo de la política nacional de empleo, los responsables de su formulación buscan captar los valores o principios que guiarán el resto del proceso.

Los temas del programa de políticas públicas provienen de distintas fuentes, incluidos plataformas políticas, la investigación y el análisis, el sector académico, organizaciones de empleadores y de trabajadores, y grupos de la sociedad civil. Gracias al profundo conocimiento y comprensión de los temas nuevos e importantes, los interlocutores sociales pueden aportar información clave para la elaboración del objetivo de la política de empleo. El diálogo entre el gobierno y los interlocutores sociales durante la etapa de definición del programa también es útil para informar a estos últimos de cómo pueden participar más eficazmente en el proceso normativo.

2. Establecimiento del marco organizacional

En primer lugar, deben identificarse claramente las partes interesadas y definirse las modalidades de sus intervenciones. En segundo lugar, debe establecerse un comité directivo con representantes de estructuras gubernamentales definidas (ministerios de finanzas, educación, infraestructura y otros), así como de sindicatos y organizaciones de empleadores, para asegurar la coherencia entre las políticas, la implicación y la sostenibilidad. En tercer lugar, debe nombrarse un equipo técnico nacional que acompañe todo el ciclo de formulación de la política. Por lo general se trata de un equipo de expertos técnicos del ministerio de empleo, o en algunos países del organismo público de empleo, establecido con un mandato y responsabilidades claramente definidos.

Este equipo será el responsable de celebrar un diálogo social amplio durante todo el proceso de formulación de la política (el cual incluye alcanzar un consenso generalizado sobre sus prioridades), supervisar a los consultores encargados de hacer el diagnóstico (si procede), redactar la política y los textos jurídicos necesarios para su adopción oficial, participar en el proceso de elaboración del presupuesto nacional y los arbitrajes, y mantener informadas a las personas del proceso de formulación de la política.

El formato puede variar: el equipo técnico puede estar integrado por una sola persona, por ejemplo, un coordinador nacional³, un pequeño grupo del ministerio encargado del empleo u organismo nacional para el empleo⁴ o un grupo más grande que incluya interlocutores sociales y/u otros ministerios sectoriales, y/o académicos nacionales destacados⁵. Independientemente del formato elegido, el proceso debe estar encabezado por un “adali” claramente definido (véase la sección I.B).

Debe evitarse:

- Elegir la estructura equivocada para dirigir el equipo técnico. El departamento del ministerio encargado del empleo responsable de formular las políticas nacionales debe estar claramente identificado dentro del organigrama del ministerio.
- Permitir la proliferación de instituciones. Si es posible, se debe trabajar con las estructuras existentes, especialmente en los países donde los recursos humanos y

³ Como en el caso de Azerbaiyán (Director de Empleo, Ministerio de Trabajo) y la República de Moldova (Director Adjunto del Organismo Nacional para el Empleo).

⁴ Como en el caso de Burkina Faso, donde el Ministerio de Juventud y Empleo encargó a su Departamento de Empleo la preparación de la PNE.

⁵ Como en el caso de la República Unida de Tanzania, donde un coordinador nacional (el Director del Departamento de Empleo) encabezó un equipo técnico nacional integrado por personal del Departamento de Empleo del Ministerio de Trabajo y Empleo, la Fundación Económica y Social, la Oficina de Investigaciones Económicas y Daime Associates.

financieros son limitados. Por ejemplo, en muchos países africanos se crearon comités interministeriales para hacer el seguimiento de la Cumbre de Ouagadougou, que pueden usarse en este contexto. Muchos países ya tienen consejos nacionales sobre cuestiones de trabajo y empleo, como Mongolia, Viet Nam y Argentina.

Tal vez sea necesario crear capacidad e impartir formación al equipo técnico nacional para que pueda llevar a cabo sus funciones. En este caso, esto debe hacerse durante la fase de preparación.

B. Fase de identificación de las cuestiones

El objetivo de la fase de análisis de la situación es producir una exposición de las cuestiones en la que se identifiquen las oportunidades y limitaciones del mercado de trabajo. Esta debe ser el resultado de un análisis minucioso del mercado de trabajo, así como del examen de las políticas económicas que tienen efectos en el funcionamiento de este. En la mayoría de los países, podría ser necesario realizar varios estudios para abarcar todos los temas pertinentes.

Un buen análisis de la situación no sólo incluye investigaciones sino también consultas de base amplia para reunir las opiniones de todos los interesados sobre los problemas con que se enfrentan y, en el caso de los interlocutores sociales, sobre las necesidades de sus mandantes. Un elemento clave de una buena formulación de políticas es atraer la participación de todas las partes interesadas desde la fase de diagnóstico.

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como los grupos de la sociedad civil, pueden desempeñar un papel particularmente útil en la identificación de las preocupaciones normativas a medida que vayan surgiendo. Las autoridades públicas deben respetar sus recomendaciones, que se basan en sus experiencias directas y relaciones, y su compromiso con miembros de organizaciones y comunidades. Debido a su vinculación con las agrupaciones de base, estas organizaciones pueden tener conocimiento de las tendencias o temas incipientes antes que el gobierno. El fortalecimiento de su participación en los procesos y mecanismos de formulación de políticas, como ejercicios de inventario y planificación de políticas, mecanismos de asesoramiento y delegaciones internacionales, puede contribuir al proceso de identificación de cuestiones. Mediante iniciativas de promoción, las organizaciones de trabajadores y de empleadores también pueden desempeñar un papel clave al señalar a la atención del público las cuestiones incipientes.

Para más detalles de esta fase, véase el capítulo 3.

C. Fase de formulación

La exposición de las cuestiones dará a los responsables de la formulación de políticas la base para asignar prioridades a las cuestiones y generar opciones normativas. Esto, a su vez, llevará a la formulación de un conjunto de objetivos de empleo, concebidos para abordar los problemas identificados y aprovechar las oportunidades que surjan.

Las opciones disponibles para cada gobierno dependerán tanto de las circunstancias locales como del contexto más amplio, y cada país deberá desarrollar su propio enfoque para abordar las necesidades en materia de empleo de su población.

Así pues, la fase de formulación se centra en identificar las prioridades normativas y presentar los fundamentos y la justificación de su elección. Consta de tres pasos principales:



1. Decidir qué cuestiones abordará la PNE.
2. Identificar las opciones normativas para abordar los problemas de empleo seleccionados.
3. Definir las intervenciones normativas. Este ejercicio debe basarse en una serie de criterios o indicadores, incluidos metas de empleo, márgenes fiscales y complementariedad y sustitución de políticas. El desafío es encontrar intervenciones normativas que sean razonables desde un punto de vista técnico y se adapten bien al contexto nacional.

Una vez que se han seleccionado las intervenciones normativas prioritarias y estas han sido aceptadas por todas las partes interesadas, el equipo técnico nacional comenzará a redactar el documento de política. En ese momento se definen claramente los objetivos estratégicos y las metas de empleo, junto con los mecanismos de coordinación y el marco de seguimiento y evaluación. El plan de acción puede formularse al mismo tiempo que la política o después de la adopción oficial de la PNE. En esta fase también es fundamental determinar el costo de la aplicación de la política, aunque el presupuesto más detallado puede elaborarse como parte del plan de acción.

Si ya existe un plan de acción nacional para el empleo juvenil, este debe incluirse en el plan de acción nacional para el empleo.

Para más detalles de esta fase, véase el capítulo 4.

D. Fase de validación, adopción y comunicación

1. Validación: lograr consenso nacional sobre la PNE

Una vez que se ha redactado la PNE, se la debe someter al proceso de validación por las partes interesadas nacionales en un taller tripartito con la participación de otras organizaciones nacionales o por conducto de las estructuras consultivas existentes. En algunos casos se pueden organizar talleres regionales antes del nacional⁶, mientras que en otros se invita a los actores regionales al taller nacional⁷.

Una vez validada la PNE, el equipo técnico nacional deberá incorporar las observaciones recibidas y finalizar el documento de política.

2. Adopción: otorgar fuerza ejecutoria a la PNE

Así como es necesario que la PNE se traduzca en pasos operativos, también se le debe otorgar fuerza ejecutoria, es decir, la autoridad necesaria para que los actores la tomen en serio. De este modo, los actores tendrán en cuenta la PNE en sus acciones y ésta adquirirá la credibilidad necesaria. Este proceso de formalización comienza con su adopción por el gobierno, que decidirá qué forma oficial tendrá: una declaración, un decreto, una ley orientativa u otro medio.

En algunos países, el equipo técnico nacional podría ser el encargado de redactar la normativa jurídica necesaria para este proceso, mientras que en otros ya existen estructuras específicas para ese fin.

En ciertos casos, no se requerirá la adopción formal de la PNE, sino que esta se integrará en el Marco de Desarrollo Nacional.

⁶ Como en el caso de Mongolia.

⁷ Como en el caso de Madagascar.

3. Comunicación: mantener informadas a las personas sobre la PNE

El propósito de la fase de comunicación es mantener adecuadamente informados a los actores y beneficiarios, y sensibilizarlos para que comprendan la importancia del empleo y tomen en cuenta los medios que cada actor, tanto público como privado, en su ámbito de competencia, deberá aplicar para contribuir a la promoción del empleo. Por lo tanto, este criterio de internalización debe llevar a que todos los interesados conozcan el contenido de la PNE y al mismo tiempo comprendan su significado como un nuevo enfoque amplio que las autoridades introducen para fortalecer la respuesta a los problemas del empleo.

La internalización se traduce en la adopción por los responsables de la comunicación de una perspectiva dual, a saber:

- Un enfoque clásico de comunicación de la PNE recurriendo a los medios de difusión usuales, así como a otros medios específicos del país, entre otros la tradición oral mediante el teatro comunitario y la distribución de artículos y camisetas. Este esfuerzo de comunicación no debe omitir los niveles regionales, que requieren medidas específicas.
- Un enfoque más selectivo que incluya a los principales actores en las estructuras públicas, profesionales y sindicales, con miras a familiarizarlos con el enfoque, destacando los métodos y los principales temas, por ejemplo en talleres de formación.

En la **India**, el proyecto de política de empleo se incluyó en los sitios web del Ministerio de Trabajo y Empleo y de la OIT durante dos meses. También se publicó en sitios de grupos comunitarios y se recibieron distintas observaciones del público. Sin embargo, para que la gente conozca la PNE no basta con diseñar una página web. También deben utilizarse los medios sociales, como Facebook.

En el Uruguay, el diálogo nacional sobre políticas de empleo tiene un sitio web especial y una página en Facebook.

In Uruguay, the national dialogue on employment policies has a dedicated website as well as a Facebook account.



Es importante que las estructuras encargadas de la aplicación de la PNE reciban toda la información necesaria, y en algunos casos la formación adecuada, así como los recursos para realizar sus nuevas tareas.



Recuadro 2.3

Mantener informadas a las personas sobre la PNE: el sitio web especial de Sri Lanka

El Gobierno de Sri Lanka creó un sitio web especial para comunicar su Política Nacional de Recursos Humanos y Empleo. El sitio presenta los objetivos de la política, sus principales esferas normativas, así como los comités creados para su formulación. El sitio también dispone de una página para recibir observaciones y permite descargar todos los proyectos de documentos. Por último, contiene enlaces a otros ministerios y todos los datos de contacto necesarios en las secretarías de los principales ministerios para las personas que desean información complementaria.



Sitio web:

http://www.nhrep.gov.lk/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=27&lang=en

E. Fase de programación y presupuestación

En la estrategia de aplicación se definen los medios que permitirán alcanzar los objetivos de la PNE. Esta estrategia de acción tiene por objeto:

- Establecer las condiciones necesarias, por una parte, para enumerar las intervenciones en términos operativos y, por otra, establecer la autoridad y la implicación de la PNE;
- Definir el plan que permitirá la organización y el avance de la aplicación de la PNE;
- Aclarar el proceso, los métodos y las condiciones que permitirán integrar plenamente la importancia del empleo y su expresión, plasmada en la PNE, en las políticas nacionales a través del marco de desarrollo nacional;

- Formular los requisitos necesarios para el fortalecimiento de la capacidad técnica y financiera sin las cuales no puede aplicarse la PNE.

Se debe elaborar un plan de acción para aplicar la PNE que responda a las necesidades presupuestarias y de programación, y que asigne funciones y responsabilidades. Es recomendable tener una estructura permanente que actúe como comité directivo de la PNE. Esta estructura debe ser tripartita e interministerial para asegurar la participación de todos los actores. La buena práctica demuestra que si ya hay una estructura de este tipo, es mejor basarse en ella y no crear una nueva.

Utilidad de algún tipo de órgano asesor que formule observaciones e imparta asesoramiento sobre las opciones y los programas de políticas de empleo. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Consejo sobre Empleos y Competitividad depende del Presidente e imparte asesoramiento en esas esferas. Puede consultarse más información sobre el Consejo en

<http://www.whitehouse.gov/administration/advisory-boards/jobs-council/about>

Del mismo modo, es necesario diseñar un marco de seguimiento y evaluación y, de ser posible, basarlo en marcos existentes (por ejemplo, el marco de seguimiento y evaluación del MND).

Para más detalles de esta fase, véase el capítulo 5.

F. Fase de aplicación

Una PNE depende de otras políticas y de numerosos actores, que tienen sus propios intereses y objetivos. Por ello, en función del método de aplicación, los principios básicos de la PNE son:

- la internalización de sus objetivos por todos los actores interesados;
- la convergencia de sus esfuerzos y su seguimiento;
- el diálogo y la cooperación o concertación como una forma de organizar la aplicación.

Para garantizar la aplicación de la PNE, los siguientes elementos son decisivos:

1. Poner en marcha el mecanismo de coordinación tripartito e interministerial (redacción o revisión de textos jurídicos, nombramientos, auditorías institucionales, entre otras cosas).
2. Poner en marcha el marco de seguimiento y evaluación (redacción o revisión de textos jurídicos, nombramientos, etc.).
3. Proveer recursos financieros como parte de una corriente anual continua de ciclos presupuestarios. Las decisiones relacionadas con el presupuesto suelen tomarse sobre la base de información parcial y de valores de un año a otro ligeramente diferentes, en un proceso llamado *incrementalismo*. En los últimos años, las limitaciones presupuestarias han dado más importancia a las consideraciones presupuestarias en el ciclo de políticas. La presupuestación es un proceso altamente competitivo y vital para la prestación de servicios, de modo que es imperativo tratar de obtener los fondos necesarios durante el proceso de asignación del presupuesto nacional (utilizando los mecanismos disponibles en el plano nacional, como el marco de gastos de mediano plazo, el examen del gasto público, etc.).
4. Impartir formación a los funcionarios públicos y a otros sobre sus nuevos objetivos y tareas en relación con la PNE.



G. Fase de evaluación

La formulación de políticas públicas no finaliza con la promulgación de la legislación y la ejecución de los programas autorizados por la nueva ley o decreto. Las preguntas que se deben plantear a continuación son si la iniciativa ha logrado sus objetivos, cuáles han sido sus efectos y si se requieren cambios de política. La evaluación de la política responde a estas y otras preguntas conexas sobre si una determinada política ha logrado o está logrando sus objetivos, el grado en que lo ha hecho y si ha beneficiado a los destinatarios previstos.

La evaluación utiliza los métodos de investigación de las ciencias sociales, entre ellos técnicas cualitativas y cuantitativas, para analizar los efectos de las políticas. Asimismo, la evaluación de políticas permite que todos los participantes en el proceso normativo, incluidos legisladores, ejecutivos y funcionarios de distintas entidades, puedan determinar el grado en que una política ha alcanzado sus objetivos, medir sus efectos e identificar los cambios necesarios. Además, se podrían poner en marcha algunas intervenciones con apoyo de donantes, lo cual supondrá nuevos requisitos de evaluación.

Anexo 1. Lista de comprobación del proceso de planificación de políticas



A. Preparación

- Estudiar la economía política: ¿Quién controla qué? ¿A quién debemos incluir para lograr el apoyo necesario para la política?
- Establecer el equipo de formulación de la política sobre la base de este análisis
- Definir el objetivo general de desarrollo de la política nacional de empleo
- Preparar un cronograma indicativo
- Presupuestar el proceso de formulación de la política y garantizar recursos suficientes.

B. Formulación

- Crear conocimientos: recopilar los conocimientos que ya existen, desarrollar nuevos conocimientos, aprovechar los conocimientos generados durante el proceso normativo (por ejemplo, mediante consultas tripartitas en el plano nacional, regional o local)
- Establecer las prioridades de política
- Crear nuevos conocimientos, de ser necesario
- Generar opciones normativas
- Establecer los objetivos y metas, los resultados previstos y los indicadores de seguimiento
- Diseñar el marco institucional de coordinación y aplicación
- Diseñar el marco de seguimiento y evaluación
- Estimar el nivel de recursos necesarios para la aplicación

C. Validación y presentación para su adopción

- Tripartita + validación
- Adopción por el consejo de ministros o el parlamento

D. Aplicación

- Preparar el plan de trabajo
- Aplicar el marco institucional de coordinación y aplicación
- Aplicar el marco de seguimiento y evaluación
- Presupuestar los recursos necesarios y garantizar el presupuesto para la aplicación

E. Aplicación, seguimiento y evaluación



Anexo 2. Matriz de tareas y responsabilidades para la formulación de políticas

Pasos	Acción	¿Quién? El papel de los actores nacionales	El papel de la OIT
1. Preparación + 2. Identificación de las cuestiones	Asignar las responsabilidades y la rendición de cuentas de la formulación de la PNE	La institución que tiene el mandato correspondiente	Asesorar sobre los integrantes del equipo, creación de capacidad, formación sobre la PNE y su significado
	Creación de conocimientos para el análisis de la situación del empleo	Todos: ministerio encargado del empleo, oficina de estadísticas, servicios públicos de empleo, organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores, la sociedad civil, el sector académico, los ministerios encargados de las finanzas, la economía, la educación, la agricultura (para los países menos adelantados), la infraestructura, y el desarrollo local	Promoción Apoyo técnico Apoyo financiero para contratar consultores, de ser necesario
	Consultas de base amplia	Todos	Facilitador, de ser necesario
	Establecimiento de prioridades	Equipo técnico de la PNE (si se limita al ministerio encargado del empleo con los interlocutores sociales) Académicos, consultores	Apoyo técnico (suministro de las mejores prácticas, herramientas, etc.), creación de capacidad, formación, apoyo financiero
	Consultas de base amplia		Facilitador, de ser necesario
3. Formulación	Planificación operacional y redacción del documento	Equipo técnico de la PNE	Apoyo técnico, desarrollo de la capacidad, formación, apoyo financiero, evaluación técnica
	Consultas de base amplia		Facilitador, de ser necesario
4. Validación, adopción, comunicación	Validación	Todos	Facilitación, apoyo financiero
	Adopción	Consejo de ministros, parlamento, etc.	
	Plan de comunicación, mantener informadas a las personas	Equipo técnico de la PNE	Provisión de las mejores prácticas

<p>5. Programación y presupuestación + 6. Aplicación</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poner en marcha el comité directivo (nombramiento de sus integrantes, mandato, etc.) 2. Obtener recursos presueltarios 3. Establecer el marco de seguimiento y evaluación; llevarlo al plano operativo 4. Comenzar a ejecutar las actividades 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio encargado del empleo, primer ministro/consejo de ministros 2. Ministerios encargados del empleo y de las finanzas (departamento de presupuesto) 3. Gobierno, oficina nacional de estadísticas, ministerios sectoriales 4. Todos los ministerios participantes 	<p>Apoyo técnico, creación de capacidad, formación, apoyo financiero, de ser necesario</p>
<p>7. Evaluación</p>	<p>Seguimiento y evaluación de la PNE</p>	<p>Marco e institución de seguimiento y evaluación</p>	<p>Creación de capacidad para el seguimiento y la evaluación</p>



Anexo 3. El proceso no es rápido ni barato

Plazo mínimo	Acciones	Cuestiones que deben tenerse en cuenta
Preparación		
Mes 1	<p>Asignar las responsabilidades y la rendición de cuentas en la formulación de la PNE.</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Estudiar la política económica: ¿Quién controla qué? ¿A quién debemos incluir para lograr el apoyo necesario para las políticas? ¿Quiénes son las partes interesadas? <input type="checkbox"/> Establecer el equipo de formulación de la política sobre la base de este análisis <input type="checkbox"/> Definir el objetivo general de desarrollo de la política nacional de empleo. Ello podría requerir una primera reunión del equipo de formulación y/o de todas las partes interesadas, lo que también podría ser una oportunidad para poner en marcha el proceso, informar a todos sobre este y explicar a cada uno su función <input type="checkbox"/> Presupuestar el proceso de formulación de la política y garantizar la obtención de los recursos suficientes 	Podrían necesitarse recursos para organizar el primer encuentro o taller
Formulación		
Meses 2 a 8	Análisis de la situación del empleo y creación de conocimientos, incluidas consultas de base amplia en los planos nacional, regional y local	Se necesitan recursos para: <ul style="list-style-type: none"> • Investigaciones • Consultas
Mes 9	<p>Fijación de prioridades y generación de intervenciones normativas</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Presentar las cuestiones identificadas en el análisis de la situación del empleo <input type="checkbox"/> Establecer una jerarquía, selección, y analizar las causas y efectos de las cuestiones identificadas <input type="checkbox"/> Identificar un conjunto de intervenciones normativas <input type="checkbox"/> Reducir las opciones y acordar una plataforma común 	<p>En algunos casos, estas acciones pueden llevar más de un mes, por ejemplo, si cada cuestión principal se discute por separado y por un grupo específico de partes interesadas.</p> <p>Se necesitan recursos para las reuniones de las partes interesadas</p>
Meses 10 a 14	<p>Planificación operacional y redacción del documento</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Establecer los objetivos y metas, los resultados previstos y los indicadores de seguimiento <input type="checkbox"/> Diseñar el marco institucional de coordinación y aplicación <input type="checkbox"/> Diseñar el marco de seguimiento y evaluación <input type="checkbox"/> Estimar el nivel de recursos necesarios para la aplicación <input type="checkbox"/> Revisar los requisitos nacionales para la adopción 	<p>Si no es necesario crear más conocimientos; de lo contrario, añadir otros 6 meses al cronograma para generar nuevos conocimientos</p> <p>Se necesitan recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si el proyecto se realiza con ayuda de un consultor • Para la generación de nuevos conocimientos • Para asistencia destinada al desarrollo del marco de seguimiento y evaluación

Validación y presentación para su adopción		
Mes 15	Validación tripartita	Se necesitan recursos para el taller nacional tripartito
Meses 16 a 21	Adopción oficial	
Del mes 16 en adelante	Plan de comunicación, mantener informadas a las personas	Se necesitan recursos para la campaña de comunicación
Aplicación		
Meses 16 a 24	Aplicación de la PNE: <ul style="list-style-type: none"> • Poner en marcha las actividades del comité directivo tripartito interministerial (designación de sus miembros, mandato, etc.) • Garantizar el presupuesto • Poner en marcha el marco de seguimiento y evaluación • Elaborar un plan de trabajo detallado 	La redacción de decretos y otras actividades puede iniciarse antes de la adopción oficial Pueden necesitarse recursos si se requieren especialistas externos
Del mes 25 en adelante	Iniciar las actividades de aplicación	
Del mes 26 en adelante	Hacer el seguimiento y la evaluación de la PNE	



Capítulo 3.

Creación de conocimientos: fase de identificación de las cuestiones

El segundo paso del proceso de la política de empleo consiste en construir una base sólida de datos que enriquezca el debate en torno a la política y permita avanzar hacia la elaboración de las herramientas de evaluación.

Esta etapa supone un trabajo de investigación, que abarca desde el análisis de los datos hasta la elaboración de modelos e hipótesis, y los exámenes institucionales, jurídicos, de las políticas y de los gastos. No obstante, también implica la realización de consultas de base amplia y diálogo social a fin de reunir los puntos de vista de todas las partes interesadas sobre los desafíos a que hacen frente y, en el caso de los interlocutores sociales, las necesidades de sus mandantes. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como los grupos de la sociedad civil, pueden prestar asesoramiento basado en su experiencia directa y sus relaciones, así como en su colaboración con representantes de organizaciones y de comunidades. Debido a su vinculación con las agrupaciones de base, estas organizaciones pueden tener conocimiento sobre las tendencias y las cuestiones incipientes antes que el gobierno, por lo que fortalecer su participación en los procesos y los mecanismos de elaboración de la política de empleo puede contribuir al proceso de identificación de las cuestiones.

Tras aclarar los fundamentos de la creación de conocimientos en una etapa temprana del proceso de formulación de la política e identificar los principales puntos de ingreso para crear de manera eficiente esa base de conocimientos, a continuación se detallan algunas de las principales metodologías y herramientas para realizar investigaciones sobre políticas de empleo.

Índice

I. ¿Por qué desarrollar una base sólida de conocimientos?	55
A. Una herramienta para la adopción de decisiones en un enfoque de planificación estratégica.....	55
B. Una herramienta para fortalecer e intensificar el diálogo social.....	55
C. Un momento clave para el criterio de evaluación.....	56
II. ¿Cómo crear conocimientos eficientemente? Puntos de ingreso	57
III. Metodologías y herramientas para la creación de conocimientos	59
A. Análisis de los datos del empleo y el mercado de trabajo.....	59
B. Exámenes amplios de la política de empleo.....	62
C. Análisis temáticos.....	65
1. Relación entre crecimiento económico, empleo productivo y reducción de la pobreza.....	65
2. Marcos macroeconómicos favorables al empleo.....	67
3. Políticas sectoriales, incluidas las políticas industriales.....	69
4. Políticas financieras.....	70
5. Políticas comerciales e integración regional.....	74
6. Movilidad laboral y trabajadores migrantes.....	75
7. Reglamentación del mercado de trabajo.....	77
8. Calificaciones, empleabilidad y tecnología.....	79
9. Economía informal: transición a la formalidad.....	79
10. Los jóvenes.....	80
11. Género.....	82
12. Grupos vulnerables y discriminación en el mercado de trabajo.....	83
13. Empleo verde.....	83
D. Examen de los programas y proyectos existentes, incluido el inventario de las iniciativas bilaterales y multilaterales.....	85
E. Examen del marco institucional y auditorías institucionales.....	87
F. Examen de los recursos financieros asignados directa o indirectamente al empleo.....	95
Anexo 1. Bases de datos e indicadores de la OIT sobre empleo y trabajo decente.....	96
Anexo 2. Fuentes de información.....	98
Anexo 3. Definiciones de los principales indicadores de la OIT.....	99
Anexo 4. Lista de exámenes de la política de empleo por país.....	104
Anexo 5. Preguntas útiles para el análisis de los marcos macroeconómicos.....	106
Anexo 6. Ejemplo de cuestionario para una auditoría institucional de Fondos de empleo...	108



I. ¿Por qué desarrollar una base sólida de conocimientos?

Para diseñar una política es necesario contar con información basada en datos empíricos que permita: i) identificar las cuestiones que han de abordarse (análisis de la situación del empleo); ii) enriquecer el debate de políticas (revisiones de políticas y estudios temáticos); y iii) elaborar herramientas de seguimiento y evaluación (ejercicios de definición de parámetros y de hipótesis).

Un buen análisis de la situación supone la realización de investigaciones, así como de una serie de consultas de base amplia que permitan llegar a una comprensión común sobre el contexto de desarrollo y la situación del empleo de un país. Así pues, el análisis de la situación permitirá identificar un conjunto de puntos fuertes y puntos débiles de la economía y el mercado de trabajo, así como los probables obstáculos a un crecimiento sostenible e incluso con alto coeficiente de empleo. En este sentido, se trata de una herramienta útil para la planificación estratégica de las intervenciones gubernamentales, el fortalecimiento del diálogo social en torno a los problemas más importantes relativos al empleo con que se enfrenta el país y la evaluación de las intervenciones y las opciones de política.

A. Una herramienta para la adopción de decisiones en un enfoque de planificación estratégica

Para que los responsables de la formulación de políticas tomen decisiones fundamentadas sobre qué problemas se abordarán, qué objetivos concretos se establecerán y qué intervenciones de política técnicamente viables y financieramente sostenibles se elegirán, necesitan contar con una base firme de datos empíricos y actualizados, así como conocimientos sólidos sobre la situación del empleo, las oportunidades y las limitaciones para crear puestos de trabajo, y el entorno institucional y jurídico.

Del mismo modo, para integrar de manera eficaz los objetivos relacionados con el empleo y las intervenciones normativas conexas en el marco de desarrollo nacional (planes quinquenales, documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, etc.), los responsables de la formulación de políticas necesitan contar con los resultados de las investigaciones sobre los vínculos entre la creación de empleo, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Para reflejar la necesidad de políticas laborales más equitativas y compensar los desequilibrios en la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, las cuestiones de género deben incorporarse en el análisis de la situación del empleo.

B. Una herramienta para fortalecer e intensificar el diálogo social

Un buen análisis de la situación supone la realización de consultas de base amplia para llegar a una comprensión común de los problemas de empleo que se abordarán. De esta manera, el análisis de la situación del empleo puede contribuir a fortalecer el diálogo social atrayendo la participación de los interesados con carácter consultivo durante todo el proceso analítico y fomentando debates en torno a cuestiones específicas o exámenes amplios de la política.

La validación de las investigaciones por medio del diálogo social resulta útil para llegar a una comprensión común de las limitaciones y los problemas fundamentales. Las discusiones en torno a documentos temáticos o exámenes de la política de empleo también son herramientas que pueden atraer la participación de asociados “no tradicionales”, como personal directivo de distintas esferas de la administración pública (por ejemplo, economía y planificación), en la validación de los resultados de las investigaciones relacionadas con el empleo.

Buena práctica

La Confederación de Empresas de China ha estado desempeñando el papel de puente y correa de transmisión entre las empresas y el Gobierno. Mediante su red de afiliados, recoge información y solicitudes de las empresas en relación con la contratación, la gestión de los recursos humanos y la formación profesional.

Fuente: Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, párrafo 80.



Recuadro 3.1

Forma en que el proceso de la PNE fortaleció los sindicatos en Burkina Faso. Creación de una comisión intersindical de investigación sobre el empleo y la reducción de la pobreza (*Commission Intersyndicale Chargée de la Recherche sur l'Emploi et le DSRP*).



En 2007 la OIT apoyó la realización de un taller en Ouagadougou dirigido a un grupo de representantes de los trabajadores, en el contexto de la formulación de la Política Nacional de Empleo (PNE). Los participantes se dividieron en cuatro grupos de trabajo, establecidos a partir de los cuatro objetivos estratégicos del proyecto de PNE:

- 1) Introducción de un vínculo con otras políticas nacionales
- 2) Fortalecimiento de la dinámica para la creación de empleo
- 3) Mejora de la empleabilidad
- 4) Mejora de la organización y el funcionamiento del mercado de trabajo.

Después de este taller inicial, los ocho sindicatos del país decidieron crear un comité intersindical integrado por 17 miembros para hacer el seguimiento de las cuestiones relativas al empleo y aportar sus contribuciones para la elaboración y aplicación de la PNE y el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). Se eligió a participantes del taller para que integraran la comisión, que se consolidó y adquirió reconocimiento como grupo de consulta sobre los puntos de vista de los sindicatos acerca de las políticas de empleo.

C. Un momento clave para el criterio de evaluación

La creación de conocimientos también desempeña un papel central en el seguimiento y la evaluación del marco de desarrollo nacional (MDN) y la política nacional de empleo. Con frecuencia se requieren investigaciones para elaborar los indicadores de seguimiento, así como para establecer los parámetros de referencia de la situación inicial que permitirán realizar las evaluaciones del impacto. En este sentido, una alianza estrecha y un diálogo provechoso entre el ministerio encargado del empleo y el sistema nacional de estadísticas son decisivos. Del mismo modo, el inventario de las instituciones, el examen del gasto público y la recopilación de información de los proyectos, en particular su impacto en el empleo, facilitarán las evaluaciones de mitad de período y finales.

Para saber si las políticas funcionan y por qué, es necesario crear la capacidad para aplicar diversos métodos de investigación que permitan evaluar la eficacia de las intervenciones y los procesos normativos, y su ejecución.





II. ¿Cómo crear conocimientos eficientemente? Puntos de ingreso

¿Cómo elegir entre una metodología y otra? ¿En qué circunstancias resulta preferible una o la otra?

La creación de conocimientos tiene como primer objetivo identificar las brechas de conocimientos y posteriormente zanjarlas. Hay muchas formas posibles de hacerlo, pero se trata de un proceso difícil.

Conviene comenzar por hacer un inventario de lo que ya se dispone antes de emprender una serie de estudios nuevos. ¿De qué datos se dispone? ¿Qué estudios relativamente recientes existen (revisión de la bibliografía)? ¿Cuáles son los programas y proyectos que ya se ejecutan en el país (inventario de programas y proyectos)? ¿Cuánto se gasta en cuestiones relativas al empleo (examen del gasto público)? Las respuestas a estas preguntas influirán en el tipo de creación de conocimientos que se realizará. Por ejemplo, si no se dispone de datos recientes será imposible desarrollar indicadores de seguimiento complejos o establecer parámetros de referencia, por lo cual será necesario reunir y analizar información cualitativa. O si no se ha recopilado información sobre los recursos dedicados al empleo, tal vez sea necesario llevar a cabo un examen del gasto.

Este inventario inicial, junto con los programas y las prioridades gubernamentales (establecidos en programas presidenciales, presupuestos nacionales y marcos de desarrollo), y los acontecimientos externos (como una catástrofe natural, una recesión económica o el aumento del tipo de cambio) determinarán las principales esferas que requieren un examen más exhaustivo.

Sin embargo, el ejercicio no puede abarcar todas las esferas temáticas, todas las instituciones ni todas las esferas normativas. En este proceso se requiere algún tipo de dirección normativa, además de la coordinación con otras estructuras gubernamentales que también crean conocimientos para sus propios procesos de políticas. La integración con otros ejercicios de planificación en curso (por ejemplo, en el contexto de la formulación del marco de desarrollo nacional) contribuirá a racionalizar las investigaciones y asignar prioridades al respecto.

¿Con quién establecer alianzas para realizar el análisis de la situación?



Buena práctica

En Malí, la estructura responsable del proyecto de desarrollo nacional dirige la creación de conocimientos en el contexto de la revisión de la PNE. Un economista de esa dependencia es el autor principal del informe sobre los vínculos entre crecimiento, empleo y reducción de la pobreza. Este estudio se utilizará también para la formulación del nuevo MDN, un proceso dirigido por la misma estructura.

¿Quién hará la investigación? Trabajar con institutos de investigación o universidades bien establecidos en el país puede contribuir a dar mayor legitimidad a los resultados de la investigación.

El establecimiento de alianzas con los departamentos de planificación de los ministerios competentes, en particular del ministerio encargado de la planificación económica, garantizará que los esfuerzos de investigación de las distintas estructuras

gubernamentales se complementen, y contribuirá, además, a relacionar las investigaciones sobre el empleo con aquellas dedicadas al desarrollo económico, las estrategias de crecimiento y la lucha contra la pobreza.

Los interlocutores sociales, los grupos de la sociedad civil y las ONG también tienen capacidades de investigación que se pueden aprovechar.

Las organizaciones internacionales y los donantes bilaterales suelen producir una gran cantidad de conocimientos que es importante recopilar y utilizar. Asimismo, también es posible solicitarles que financien nuevos estudios.

¿Cómo basar el análisis de la situación en el proceso nacional para que se utilice y no caiga en el olvido?

Los países suelen contar con herramientas de planificación de políticas. Al utilizar estas herramientas, los análisis de la situación del empleo pueden integrarse en los diagnósticos sobre la pobreza y los ejercicios de creación de conocimientos realizados para los marcos de desarrollo nacional.

Trabajar con los asociados apropiados también contribuirá a este objetivo.

Recuadro 3.2

Etiopía: Análisis de la situación del empleo basado en el proceso de planificación del desarrollo nacional



Etiopía elaboró su Política y Estrategia Nacional de Empleo en 2009-2010. El proceso se inició con una investigación de los antecedentes encargada por el Ministerio de Trabajo a cuatro investigadores de la Universidad de Addis Abeba. En su informe expusieron un marco analítico y formularon un modelo para generar distintas hipótesis de metas de empleo bajo diferentes proyecciones de crecimiento. La Universidad de Addis Abeba siguió como asociado a lo largo de todo el proceso de elaboración de la política y estrategia, pues Kinde Getnet, uno de los cuatro consultores, integraba el equipo de redacción de la política junto con el coordinador del Plan de desarrollo acelerado y sostenido para poner fin a la pobreza 2010-2015, un alto funcionario del Ministerio de Finanzas. Se trató de una acción estratégica destinada a garantizar que la política y estrategia sirviera para orientar plenamente el plan de desarrollo.

El objetivo de la elaboración de modelos fue extrapolar las tendencias actuales a fin de estimar la pobreza de los trabajadores durante la ejecución del Plan de desarrollo acelerado, junto con estimaciones de la tasa de crecimiento anualizada del PIB requerida para reducir la pobreza de los trabajadores respecto de su nivel de base. Como resultado de este ejercicio se obtuvo una indicación de la medida en que el país estaba bien encaminado hacia el logro del ODM relativo a la pobreza. El marco analítico determinó que el empleo productivo era uno de los vínculos decisivos entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y, tras identificar los sectores en los que se concentraban los pobres o los grupos vulnerables, especificó los sectores que tenían potencial para reducir la pobreza.

La principal contribución del marco analítico realizado antes de emprender la elaboración de la Política y Estrategia Nacional de Empleo fue el intento de combinar los factores clave del mercado de trabajo con los datos sobre la pobreza, a fin de obtener un panorama más claro sobre la relación entre pobreza y empleo del que se habría obtenido utilizando únicamente los datos normalizados sobre pobreza. En vista del fuerte vínculo entre empleo y pobreza, evaluar estos dos componentes de forma integrada contribuyó a definir con mayor precisión los problemas con que se enfrentaba el país para la generación de trabajos productivos y la lucha contra la pobreza. Esto permite construir una hipótesis del empleo que sirva como parámetro de referencia para el país, como se estipula en el Plan de desarrollo acelerado. Una estimación cuidadosa del crecimiento agregado y el crecimiento sectorial durante el período del Plan de desarrollo acelerado y más allá de este, junto con las elasticidades agregadas y sectoriales del empleo, permitió generar distintas hipótesis de metas de empleo para la economía en su conjunto y para sectores amplios.

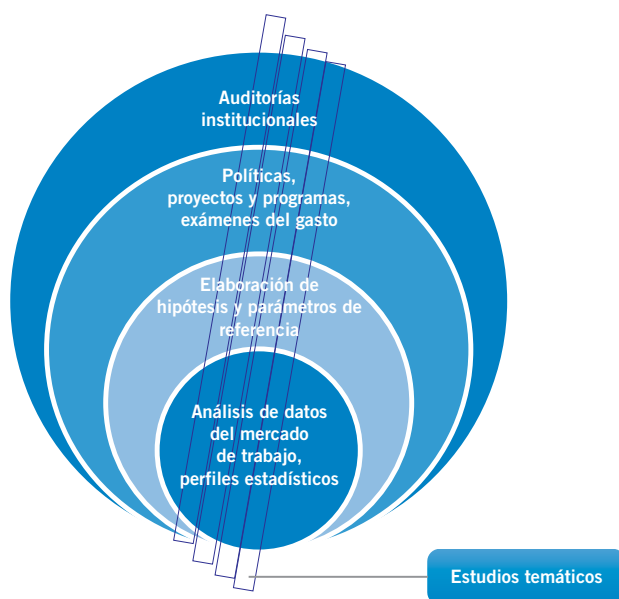
Sin embargo, el problema de la Política y Estrategia Nacional de Empleo fue que el marco analítico elaborado en el documento de antecedentes no se aprovechó plenamente, ya que requería recursos de los que no se disponía para la recolección de más datos y la formulación de modelos. La cuestión de las metas y el seguimiento y evaluación en la esfera del empleo en el Plan de desarrollo acelerado se habría beneficiado más de la Política si su parte cualitativa se hubiese actualizado e incorporado en el Plan. Esto subraya la necesidad de garantizar recursos suficientes si es que ha de lograrse un proceso fundamentado de elaboración de la política.

Fuente: Jean Ndenzako, Equipo de Trabajo Decente de la OIT para África Central, Yaoundé, anteriormente destinado en la oficina de la OIT en Addis Abeba.



III. Metodologías y herramientas para la creación de conocimientos

Hay muchas formas de producir análisis de la situación del empleo en un país. Estas no son mutuamente excluyentes, sino que a menudo se superponen y pueden complementarse. Estas interrelaciones se ilustran de forma esquemática en el siguiente gráfico.



3

A. Análisis de los datos del empleo y el mercado de trabajo

Al realizar un análisis sobre la situación del empleo, resulta esencial contar con información oportuna y centrada del mercado de trabajo; es decir, información que permita responder a preguntas como los siguientes:

- ¿Cuál es el tamaño y composición de la fuerza de trabajo (por sexo y ubicación geográfica)? ¿Cuántas personas se prevé que se incorporarán a la población económicamente activa durante los próximos “X” años? De estas, ¿cuántas se espera que ingresarán en la fuerza de trabajo?
- ¿A qué tipos de actividades económicas se dedica la población?
- ¿Cómo se refleja el nivel de desarrollo económico en el mercado de trabajo del país?
- ¿Cuál es el número de personas desempleadas que buscan trabajo?

- ¿Cuántas horas trabajan las personas y cuánto ganan por ese trabajo?
- ¿Cuáles son los niveles de empleo vulnerable y de pobreza de los trabajadores?
- ¿Qué tipos de desigualdades de empleo existen?
- ¿Cuál es la situación de determinados grupos en el mercado de trabajo, por ejemplo las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad?

Recolección de los datos necesarios para preparar un análisis de la situación del empleo: En el

Principios rectores

- ▶ Suministrar una reseña de la situación del mercado de trabajo y las pautas de empleo.
- ▶ Suministrar información pormenorizada y analizar los principales indicadores del mercado de trabajo desglosados por sexo, edad, extracción socioeconómica, ubicación geográfica, sector económico, entre otros.
- ▶ Suministrar información pormenorizada sobre las características de los trabajadores, la calidad del empleo y los grupos vulnerables.
- ▶ Suministrar un análisis exhaustivo de los determinantes del empleo y los ingresos.



plano nacional, la producción de información estadística normalmente está a cargo de:

- Las dependencias nacionales de estadísticas por medio de encuestas de hogares, encuestas de empresas, encuestas sobre el trabajo infantil, censos empresariales, encuestas de salud y demográficas, encuestas del sector agrícola y censos de población. Por lo tanto, es importante prever las necesidades de datos sobre el empleo e integrar su recolección en el plan nacional maestro de estadísticas. Así se podrá garantizar la financiación suficiente, pues los datos se recopilarán mediante módulos especiales o preguntas incluidas en otras encuestas previstas.
- Los ministerios encargados del trabajo y/o el empleo, así como los servicios públicos de empleo y algunos ministerios sectoriales, por ejemplo los ministerios de agricultura o salud mediante fuentes administrativas comunes. Por consiguiente, es necesario contar con un sistema eficiente para coordinar la recopilación de toda esta información. Los ministerios muchas veces tienen un servicio de estadísticas, que debería colaborar con sus contrapartes, para lo cual será necesario instituir los procesos del caso. Asimismo, las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden contribuir a facilitar el funcionamiento de un sistema claramente institucionalizado. Si en el país ya existe un observatorio del mercado de trabajo o de la pobreza, este puede constituirse en una estructura general que sirva como fuente de datos administrativos amplios sobre el mercado de trabajo.
- La entidad nacional de seguridad social, por medio de su propia base de datos.

¿Quién debería participar en el análisis de la situación del empleo? Los departamentos de planificación de políticas en los ministerios encargados del empleo; los observatorios del mercado de trabajo en algunos países, que producen análisis de los datos sobre el empleo recopilados por la dependencia nacional de estadísticas (y que a veces colaboran con la recolección de datos); los observatorios del mercado de trabajo de algunas regiones, que organizan los datos del mercado de trabajo y en algunas ocasiones producen análisis; académicos; organizaciones de las Naciones Unidas y ONG.

¿Cómo se realiza un análisis de la situación del empleo? Normalmente hay una gran cantidad de datos disponibles en un país, pero estos están dispersos y en ocasiones se desconoce su














existencia. Realizar un inventario de todas las fuentes de datos disponibles es una condición previa de todo análisis del mercado de trabajo y de los datos sobre el empleo (el anexo 2 contiene una lista de fuentes de datos). El paso siguiente es contar con una lista de indicadores bien definidos sobre la cantidad y la calidad del empleo (el anexo 1 contiene documentos de referencia sobre las estadísticas e indicadores de la OIT, mientras que en el anexo 3 figuran las definiciones de los principales indicadores de trabajo decente). El tercer paso es calcular los indicadores y el cuarto es analizar los resultados de los cálculos aplicando técnicas más o menos complejas, según la calidad de los datos y la capacidad de análisis disponible.



Para apoyo metodológico sobre la elaboración de un perfil de empleo, véase la herramienta de formación elaborada por la OIT (disponible también en CD-ROM): *Emploi - Formation: tendances et perspectives; Guide de renforcement des capacités* (Empleo – Formación: Tendencias y perspectivas - Guía para el fortalecimiento de la capacidad). http://www.ilo.org/emppolicy/areas/country-employment-policy-analysis-and-development/facet/lang—fr/index.htm?facetcriteria=TYP=InstructionalMaterial&facetdynlist=UWCMS_138256

Ejemplos de perfiles de empleo y trabajo decente

-  *Decent Work Country Profile - Tanzania* (Perfil del trabajo decente: Tanzania) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—integration/documents/publication/wcms_124584.pdf
-  *Decent Work Country Profile - Brazil* (Perfil del trabajo decente en el Brasil)- [pdf 814 KB]
-  OIT, 2011. “A labour market analysis of Brazil based on KILM and national data” (Análisis de datos del mercado laboral basado en los indicadores clave del mercado de trabajo y datos nacionales), en: *Key Indicators of the Labour Market*, 7.ª edición (Ginebra). Puede consultarse en: http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang—en/index.htm.
-  *Tendances de l'emploi et de la pauvreté au Burkina Faso ; Analyse à partir des indicateurs clés de la politique nationale de l'emploi*, 1998 - 2007 (Tendencias del empleo y la pobreza en Burkina Faso: Análisis basado en los indicadores clave de la política nacional de empleo, 1998-2007), Ministerio de Juventud y Empleo, febrero de 2010.
-  *Pauvreté, marché du travail et croissance pro-pauvres à Madagascar*, Jean-Pierre Lachaud (Pobreza, mercado laboral y crecimiento favorable a los pobres en Madagascar), septiembre de 2006, OIT.
-  *School-to-work-transitions in Mongolia* (Transiciones de la escuela al trabajo en Mongolia), Employment Working Paper No. 14, febrero de 2008, Sector de Empleo, OIT. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_105100.pdf [pdf 1221 KB]
-  *School-to-work transition: Evidence from Egypt* (Transición de la escuela al trabajo: Datos de Egipto), Employment Policy Papers 2007/2, marzo de 2007, OIT - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_policy/documents/publication/wcms_113893.pdf
-  *Employment diagnostic analysis: Bosnia and Herzegovina* (Diagnóstico del empleo: Bosnia y Herzegovina), Employment Working Paper No. 86, junio de 2011 http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_158485/lang—en/index.htm
-  Sarkar, S.; 2008: *Trends and patterns of labour supply and unemployment in India* (Tendencias y pautas de la oferta de mano de obra y el desempleo en la India). ILO Asia-Pacific working paper series, OIT.
-  Mitra, A.; 2008: *The Indian labour market: an overview* (El mercado de trabajo en la India: sinopsis). ILO Asia-Pacific working paper series, OIT.
-  Ministerio de Trabajo y Mano de Obra del Pakistán y OIT, 2007-2010. Serie de documentos sobre tendencias en el empleo en el Pakistán (Islamabad). Puede consultarse en: <http://www.pbs.gov.pk/content/pakistan-employment-trends-2011..>

B. Exámenes amplios de la política de empleo

Un examen amplio de la política de empleo consta de:

- un análisis exhaustivo del contexto económico, social y jurídico que afecta al empleo;
- un examen del marco normativo del país y de cómo apoya los objetivos de trabajo decente, es decir, las políticas nacionales, regionales y locales de desarrollo, las políticas activas y pasivas de empleo, la política salarial, el desarrollo empresarial, las políticas migratorias, etc.;
- un análisis de la pertinencia del sistema de educación y formación;
- una evaluación del diálogo social y su papel en la promoción del trabajo decente.

Así pues, los exámenes de las políticas de empleo abarcan una serie de esferas (véanse los ejemplos de países a continuación). Estos exámenes no deben limitarse a las políticas aplicadas por el ministerio encargado del empleo, sino que pueden abarcar los distintos ámbitos de intervención que tienen algún impacto en la oferta y/o la demanda de trabajo, así como en el funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo. Esto se traducirá en un conjunto de recomendaciones prioritarias que discutirán el ministerio encargado del empleo y los interlocutores sociales durante el ejercicio de definición de prioridades.

3

Recuadro 3.3

Esbozo del examen de la política de empleo de un país: el ejemplo del Yemen



Capítulo 1. Estado y perspectivas de la economía del Yemen

Capítulo 2. Examen de los mercados de trabajo del Yemen

- 2.1 Tendencias del empleo y los mercados de trabajo: cuestiones y problemas críticos
- 2.2 La demanda de mano de obra: seguimiento y evolución futura

Capítulo 3. El papel fundamental del sector de las empresas pequeñas y medianas y las microempresas

- 3.1 Principales características del sector de las empresas pequeñas y medianas y las microempresas
- 3.2 Política vigente y entorno administrativo
- 3.3 Apoyo institucional

Capítulo 4. Educación, formación y desarrollo humano

Capítulo 5. Legislación y políticas del mercado laboral

- 5.1 Legislación del mercado laboral yemení
- 5.2 La administración del trabajo
- 5.3 Oficinas de empleo: fortalecimiento de su función

Capítulo 6. Protección social y alivio de la pobreza

- 6.1 Regímenes de seguridad social en el Yemen
- 6.2 Salud y seguridad en el trabajo

Capítulo 7. Cuestiones transversales: juventud y género

- 7.1 Juventud
- 7.2 Cuestiones de género: centrarse en el empleo femenino

Capítulo 8. Conclusiones: Adopción de una agenda de trabajo decente

- 8.1 Empleo
- 8.2 Derechos en el trabajo
- 8.3 Protección social
- 8.4 Diálogo social
- 8.5 Observaciones finales

Fuente: A National Employment Agenda for Yemen: Towards an Employment Strategy Framework, Oficina Regional de la OIT, Beirut, 2009.



Recuadro 3.4

Esbozo del examen de la política de empleo de un país: el ejemplo de Serbia

1. Situación económica

- 1.1 Marco macroeconómico
- 1.2 Pobreza y exclusión social

2. Situación del mercado de trabajo

- 2.1 Participación de la población y la fuerza de trabajo
- 2.2 Evolución del empleo
- 2.3 Desempleo

3. Principales prioridades de la política de empleo

- 3.1 Legislación para proteger el empleo y flexibilidad del mercado de trabajo
 - 3.1.1 Desarrollo de los recursos humanos, educación y formación
 - 3.1.2 El mercado de trabajo informal
- 3.2 Políticas pasivas del mercado de trabajo
- 3.3 Desarrollo de los recursos humanos y políticas activas del mercado de trabajo
 - 3.3.1 Développement des ressources humaines, éducation et formation
 - 3.3.2 Políticas activas del mercado de trabajo
- 3.4 Servicios de empleo
- 3.5 Política de ingresos
 - 3.5.1 Política salarial
 - 3.5.2 Política tributaria
- 3.6 Diálogo social
- 3.7 Grupos vulnerables

4. Conclusiones y principales recomendaciones

Fuente: *Employment Policy Review: Serbia*, OIT y Consejo de Europa, 2006

http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/crep_serbia.pdf



Principios rectores de los exámenes de la política de empleo

- ▶ **Analizar en profundidad el contexto económico y social que afecta al empleo**
 - Suministrar un panorama claro del contexto macroeconómico y enumerar los principales indicadores macroeconómicos y los niveles de pobreza.
 - Analizar brevemente la forma en que los contextos macro y microeconómico inciden en el empleo.
 - Analizar el impacto que tienen en el empleo las principales políticas sociales, incluidas las adoptadas para corregir las desigualdades y promover el acceso de los grupos vulnerables a los ingresos.
- ▶ **Revisar el marco normativo nacional, regional y local para determinar la forma en que la dimensión del empleo se integra en las políticas económicas y sociales**
 - Identificar y analizar las disposiciones pertinentes sobre el empleo contenidas en los planes y estrategias regionales y locales de desarrollo.
 - Identificar y analizar las disposiciones sobre el empleo contenidas en las políticas sectoriales.
 - Si su país cuenta con algún tipo de política centrada en la reducción de la pobreza de los grupos vulnerables, suministrar información sobre las disposiciones pertinentes sobre el acceso al empleo.
 - Evaluar el grado en que estas políticas han funcionado en cuanto a la mejora de las perspectivas de empleo e ingresos de los trabajadores, en especial los de grupos vulnerables.
 - Señalar brevemente los problemas principales para el empleo que surgen del examen del marco de políticas en su país.
- ▶ **Analizar la forma en que la legislación laboral afecta al empleo**
 - Revisar la legislación laboral y el marco reglamentario.
 - Describir la forma en que las principales disposiciones de la legislación laboral afectan al empleo.
 - Analizar la forma en que la política salarial afecta al empleo
 - Analizar cómo inciden en el empleo las políticas y los programas existentes en que se incentiva la contratación por parte de las empresas, en particular con respecto a determinados grupos vulnerables.
 - Señalar brevemente los principales problemas de relevancia para el empleo que surgen de la revisión de la legislación laboral y la política salarial en su país.
- ▶ **Revisar las prioridades principales de la estrategia de empleo, de haberla**
 - Si su país cuenta con una política de empleo, identificar y analizar sus principales componentes y metas.
 - Evaluar en qué medida esta estrategia ha funcionado en función de la mejora de las perspectivas de empleo, ingresos y condiciones laborales de los trabajadores, en especial los de grupos vulnerables.
- ▶ **Revisar y analizar las principales características del sistema de educación y formación y su pertinencia para la situación del mercado de trabajo**
 - Analizar las principales características de las políticas y sistemas de educación y formación técnica y profesional y su pertinencia para las necesidades del mercado laboral.
 - Analizar las principales medidas relativas a la capacitación para el mercado laboral y las empresas en relación con los grupos vulnerables.
 - Identificar y analizar las medidas para mejorar la empleabilidad de los grupos vulnerables e indicar su alcance y evolución a lo largo del tiempo.
 - Evaluar el papel y la participación de los interlocutores sociales en el establecimiento de vínculos entre la educación y formación técnica profesional y el mercado del trabajo, en particular mediante consejos industriales de competencias y otros mecanismos sectoriales.
 - Señalar brevemente los principales problemas pertinentes para el empleo que surgen del análisis del sistema de educación y formación en su país.
- ▶ **Revisar las políticas y programas de desarrollo empresarial para evaluar la capacidad del sector privado (en especial las microempresas y las pequeñas empresas) de crear puestos de trabajo y ofrecer fuentes de ingresos**
 - Analizar brevemente el marco jurídico y las políticas relativas al entorno empresarial, la promoción de las empresas y la inversión extranjera directa.
 - Evaluar los puntos fuertes y los puntos débiles de las políticas y los programas existentes de promoción de las microempresas y las pequeñas empresas y el empleo independiente.
 - Analizar cómo inciden en el empleo las medidas adoptadas para facilitar el registro de las microempresas y las pequeñas empresas de la economía informal.
 - Analizar medidas que permitan mejorar el trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia entre los grupos vulnerables e indicar su alcance y evolución a lo largo del tiempo.
 - Evaluar el papel y la participación de los interlocutores sociales en las iniciativas mencionadas.
 - Señalar brevemente los principales problemas pertinentes para el empleo juvenil que surgen del análisis de las políticas y programas para el desarrollo empresarial en su país.
- ▶ **Evaluar el grado en que los interlocutores sociales participan en la formulación y aplicación de las políticas de empleo**
 - Revisar las instituciones nacionales, regionales y locales existentes para el diálogo social.
 - Evaluar el papel de los interlocutores sociales en la formulación y aplicación de las políticas y los programas mencionados.
 - Señalar brevemente los principales problemas a que hacen frente los interlocutores sociales para participar en el proceso de formulación de políticas.



C. Análisis temáticos

Para comprender mejor la naturaleza de un problema determinado relacionado con el empleo y las limitaciones propias del contexto, el equipo encargado de preparar la PNE puede emprender un estudio temático. A continuación se exponen algunos de los temas que pueden analizarse y se brindan ejemplos de distintos países. No es una lista exhaustiva, ya que cada equipo en un país debe definir los análisis temáticos que desee realizar en función de las circunstancias concretas del país.

1. Relación entre crecimiento económico, empleo productivo y reducción de la pobreza

La Declaración del Milenio adoptada en 2000 y respaldada por 189 países establece ocho objetivos para erradicar la pobreza, los cuales a su vez se trasladan al plano operativo mediante una serie de metas que han de alcanzarse para 2015. Acorde con este compromiso, la gran mayoría de los países en desarrollo han adoptado sus propias metas para reducir la pobreza extrema y las han situado en el centro de sus marcos de desarrollo nacional. El primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) es *erradicar la extrema pobreza y el hambre*. Reconociendo la importancia del empleo productivo y el trabajo decente para erradicar la pobreza, en 2008 se agregó a este Objetivo una tercera meta: *lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes*¹.

Esta meta sobre empleo productivo y trabajo decente resulta de crucial importancia, ya que señala la forma principal de alcanzar el objetivo de erradicar la pobreza y el hambre, además de abordar otros aspectos de la privación, como el derecho a la dignidad. Se reconoce que el empleo productivo y el trabajo decente son requisitos esenciales para poner fin a la pobreza y, junto con la protección social, constituyen el medio más importante para alcanzar este objetivo.

La nueva meta de este ODM tiene cuatro indicadores que guardan una relación específica y directa con el empleo, a saber²:

1. La tasa de crecimiento de la productividad laboral (PIB por persona empleada).
2. La relación empleo-población.
3. La proporción de la población ocupada que vive por debajo del umbral de pobreza (índice de pobreza de los trabajadores).
4. La proporción de la población que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar con respecto al empleo total (tasa de empleo vulnerable).

El indicador relativo al concepto de *trabajadores pobres* aporta un vínculo directo y cuantificable entre empleo y pobreza de ingresos. Este concepto resulta de particular utilidad porque ofrece una herramienta para fortalecer el análisis y nuestra comprensión del *nexo crecimiento-empleo-pobreza* en diferentes contextos de países. Así pues, la definición de empleo productivo y su opuesto (los trabajadores pobres y los desempleados) establece explícitamente el vínculo entre empleo productivo y trabajo decente, por un lado, y erradicación de la pobreza, por el otro.

¹ Inicialmente se definieron dos metas a alcanzar antes de 2015 para medir el avance hacia el logro de este Objetivo:
· Meta ODM 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día; y
· Meta ODM 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

² *Guía sobre los Nuevos Indicadores de Empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (OIT: Ginebra, 2009).


Si bien la reducción de la pobreza económica es una meta bien establecida en las estrategias de desarrollo nacional, y los avances con respecto a la erradicación de la pobreza se miden y observan periódicamente, el empleo productivo y el trabajo decente todavía no han alcanzado el mismo nivel de prominencia ni integración en los planes nacionales de desarrollo de la mayoría de los países³. En este contexto, la relación estrecha y claramente definida entre los objetivos de reducir la pobreza y situar el empleo en el centro de los marcos de desarrollo nacional permite generar metas para el empleo productivo a partir de las metas establecidas de reducción de la pobreza.

Algunas definiciones importantes







- ▶ Por **trabajadores pobres** se entiende todas aquellas personas empleadas cuyo ingreso es insuficiente para que estos y las personas a su cargo puedan salir de la pobreza. Esto se debe a que el rendimiento de su trabajo es excesivamente bajo (algo que suele asociarse con niveles bajos de productividad) y/o a que no tienen suficiente trabajo y les gustaría tener más.
- ▶ El **empleo productivo**, a su vez, se define como aquel que genera un rendimiento del trabajo suficiente para que el trabajador y las personas a su cargo alcancen un nivel de consumo por encima del umbral de pobreza.

Generar estas metas tiene por lo menos tres ventajas principales. Primero, contribuye a zanjar la brecha entre establecer lo que se debe lograr y cómo hacerlo. Segundo, colocar el empleo en el centro de la formulación de políticas como cuantificación de las metas relativas al empleo es una condición previa para que esas metas se constituyan en elemento fundamental de la planificación del desarrollo. Y tercero, puede arrojar luz sobre cuestiones relacionadas con la coherencia normativa (o la falta de esta) de las metas relativas a la pobreza y el empleo por una parte, y las políticas y metas económicas por la otra.

 Para una presentación y discusión sobre el concepto de empleo productivo y un método de fácil aplicación para generar metas cuantitativas en esta esfera véase: Per Ronnås y Miranda Kwong, “*Understanding deficits of productive employment and setting targets; A brief methodological guide*” (Comprender los déficits de empleo productivo y establecer metas: breve guía metodológica) (OIT: 2012).



Ejemplos de estudios nacionales y regionales

-  Bhaduri, A. 2008. *Growth and employment in the era of globalization: some lessons from the Indian experience* (Crecimiento y empleo en la era de la globalización: experiencia adquirida en la India). ILO Asia-Pacific working paper series.
-  *Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: An Overview*, (Crecimiento, empleo y trabajo decente en la región árabe: sinopsis) (2008), Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes, Beirut.
<http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/events/qatar/decentwork.pdf>
-  *Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: Key policy issues* (Crecimiento, empleo y trabajo decente en la región árabe: cuestiones clave de política) (2009), Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes, Beirut.
http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/aef/growth_eng.pdf
-  *Growth, Economic Policies and Employment Linkages in Mediterranean Countries: The cases of Egypt, Israel, Morocco and Turkey*, (Vínculos entre crecimiento, políticas económicas y empleo en países del Mediterráneo: los casos de Egipto, Israel, Marruecos y Turquía), 2011, Employment Working Paper No. 63.
http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_161399/lang-en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

³ Un análisis de la primera y segunda generación de Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) en los países de África Subsahariana muestra que si bien los aspectos cualitativos del empleo se han integrado cada vez más en los DELP, los indicadores cuantitativos relativos al empleo siguen siendo deficientes. La tasa de desempleo suele ser el principal indicador, pese a que su utilidad es limitada en situaciones en que los pobres carecen de acceso a la protección social y dependen exclusivamente de su propio trabajo para satisfacer sus necesidades básicas.



2. Marcos macroeconómicos favorables al empleo

El análisis del marco macroeconómico desde la óptica del empleo tiene por objeto sugerir una estrategia que armonice los objetivos generales de crear empleo productivo y trabajo decente, con los de estabilidad macroeconómica y desarrollo. Una cuestión que es cada vez más objeto de análisis, evaluar si la promoción del empleo exige un equilibrio distinto entre las políticas fiscal, de tipo de cambio y monetaria, y cambios aún más profundos en otras políticas pertinentes, es decisiva para fomentar el crecimiento inclusivo y con alto coeficiente de empleo.

“Como el desarrollo del empleo debe constituir el factor determinante de la política económica del gobierno, superfluo resulta decir que la política financiera de aquél debe tener como finalidad esencial el dominio del ciclo económico de manera que se mantenga el nivel del empleo conseguido por otros medios. Se llegará a la consolidación de dicha política mediante varias medidas destinadas a ejercer la influencia que convenga sobre las inversiones y los ingresos.”

Extraído de "Problemas económicos de post-guerra en Dinamarca. Política económica del empleo, de los salarios y de las finanzas públicas", Revista Internacional del Trabajo, vol. 33, núms. 3-4, marzo-abril de 1946, págs. 221-230.

¿Pueden los cambios en las políticas macroeconómicas obtener mejores resultados en materia de empleo por sí solos? ¿Pueden tener un efecto directo en esos resultados? Se requieren mecanismos institucionales específicos para cada país a fin de zanjar la brecha entre las políticas macroeconómicas y los resultados en materia de empleo. Por ejemplo, facilitar la política monetaria puede dar liquidez a los bancos, pero si el país carece de mecanismos para distribuir el crédito entre quienes lo necesitan, principalmente las pequeñas y medianas empresas y las del sector informal, el cambio en la política macroeconómica no tendrá un efecto positivo en el empleo.

Mediante el uso de fuentes nacionales de datos y de técnicas empíricas adecuadas, los estudios a nivel general permiten analizar el vínculo entre las políticas macroeconómicas, las metas convencionales de política (por ejemplo, la estabilidad de los precios) y los objetivos económicos más amplios relacionados con el crecimiento, el empleo, el cambio estructural y la reducción de la pobreza. ¿En qué medida favorece el empleo el marco de política macroeconómica? ¿Qué cambios requieren esas políticas para lograr crecimiento con creación de empleos productivos? El anexo 3 contiene una lista de preguntas detalladas sobre este tema que deben investigarse. Sin embargo, estos análisis no deben desvincularse de la reflexión sobre otras reformas estructurales e inquietudes relacionadas con la equidad que permitan zanjar la brecha entre los resultados de la política macroeconómica y los del empleo productivo (véanse las secciones 3, 4, 5, 10, 11 y 12).

Ejemplos de investigaciones sobre marcos macroeconómicos respaldadas por la OIT

Estudios respaldados por la OIT muestran que la política macroeconómica debe centrarse no solo en la estabilidad macroeconómica, sino también en la creación de un entorno propicio para la generación de empleo, la movilización y asignación de recursos, y la transformación económica.

- 📖 Epstein G., J. Heintz, L. Ndikumana y G. Chang (2010), *Employment, poverty and economic development in Madagascar: a macroeconomic framework* (Empleo, pobreza y desarrollo económico en Madagascar: marco macroeconómico), Employment Working Paper No. 58, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
- 📖 Van Waeyenberge, E. y H. Bargawi (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All. Uganda Country Study* (Política macroeconómica para el empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos: Estudio del caso de Uganda), Documento de Trabajo de Empleo núm. 91, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_policy/documents/publication/wcms_165779.pdf
- 📖 Damill M., R. Frenkel, y R. Maurizio (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All. An analysis of the Argentine experience* (Política macroeconómica para un empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Análisis de la experiencia argentina), Employment Working Paper No. 109, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
- 📖 Islam R., M.K. Mujeri y Z. Ali (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All. Bangladesh Country Study* (Política macroeconómica para el empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Estudio del caso de Bangladesh), Employment Working Paper, de próxima publicación, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
- 📖 Khattab A.S. (2011): *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for all; Egypt Country Study* (Política macroeconómica para un empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos; Estudio del caso de Egipto) (2011), Employment Working Paper, de próxima publicación, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
- 📖 Martínez G.E. y L. Ramírez (2011): *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; El Salvador Country Study* (Política macroeconómica para un empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Estudio del caso de El Salvador), Employment Working Paper, de próxima publicación, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
- 📖 Taghdisi-Rad S. (2011): *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Jordan Country Study*, (Política macroeconómica para un empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Estudio de caso de Jordania), Employment Working Paper, de próxima publicación, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
- 📖 Deraniyagala S. y B. Kaluwa (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Malawi Country Study* (Política macroeconómica para un empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Estudio del caso de Malawi), Employment Working Paper No.. 93. Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_policy/documents/publication/wcms_165782.pdf
- 📖 Agu U. y C.J. Evoh (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Nigeria Country Study* (Política macroeconómica para un empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Estudio del caso de Nigeria), Employment Working Paper, de próxima publicación, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
- 📖 Guerra M.L. (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Peru Country Study*, (Política macroeconómica para un empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Estudio del caso del Perú), Employment Working Paper, de próxima publicación, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
- 📖 Weerakoon D. y N. Arunatilake (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Sri Lanka Country Study* (Política macroeconómica para un empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Estudio del caso de Sri Lanka), Employment Working Paper No. 110. Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
- 📖 Yeldan E. (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Turkey Country Study* (Política macroeconómica para un empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Estudio del caso de Turquía), Employment Working Paper, de próxima publicación, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
- 📖 Lim D. (2011), *Export and FDI-driven industrialization strategy and employment in Viet Nam* (Estrategia de industrialización y empleo impulsados por las exportaciones y la IED en Viet Nam), Oficina Nacional de la OIT en Viet Nam, Hanoi.
http://www.ilo.org/hanoi/Whatwedo/Publications/WCMS_171372/lang—en/index.htm



3. Políticas sectoriales, incluidas las políticas industriales

¿Está creciendo la economía con el equilibrio sectorial adecuado para generar trabajos decentes y productivos?

Una estrategia eficaz de desarrollo exige ampliar los sectores que generan mucho valor agregado y puestos de trabajo y tienen importantes efectos multiplicadores y vínculos con la economía interna. Por consiguiente, es necesario que exista una comprensión adecuada de la estructura económica nacional: ¿cuáles son los sectores que generan valor agregado y empleos, los efectos multiplicadores y los encadenamientos ascendentes y descendentes? Cabe la posibilidad de evaluar las políticas, los programas y las intervenciones para determinar si tienen un impacto positivo en la creación de empleo y la reducción de la pobreza, y para analizar la elasticidad del empleo al crecimiento sectorial. Los análisis sectoriales contribuyen a priorizar los sectores y en última instancia tienen por objeto aportar recomendaciones normativas específicas para intensificar los resultados del crecimiento económico en materia de empleo.

¿Cómo puede determinarse qué sectores deben promoverse con la esperanza de que generen más empleo y contribuyan a la reducción de la pobreza?

Metodologías de análisis sectorial








- Modelos de insumo-producto, por ejemplo para evaluar si la asignación del crédito en la economía es la adecuada para ampliar la inversión en los sectores que tienen altos efectos multiplicadores.
- La matriz de contabilidad social (MCS) y la matriz de contabilidad social dinámica (MCSD) son marcos para las cuentas nacionales que muestran el panorama de la economía en un solo período de tiempo (MCS) o la evolución de la estructura económica a través del tiempo (MCSD). Esta última es más que una mera herramienta contable e incluye algunos elementos usados en la elaboración de modelos económicos. La OIT amplió la MCSD básica para incluir el análisis del mercado de trabajo y el empleo. De este modo es posible simular el impacto de políticas futuras o evaluar el impacto de políticas, programas, inversiones o perturbaciones en el empleo ocurridos en el pasado. La metodología se aplicó en contextos diversos, por ejemplo para evaluar el impacto del paquete de estímulo fiscal al empleo de Indonesia⁴, las consecuencias en el empleo de la zona de libre comercio ASEAN-China⁵, o para estimular el impacto en el empleo de un giro hacia la economía verde en Mozambique⁶. Para más detalles, véase “Employment impact assessment tools for public infrastructure investment” (Herramientas de evaluación del impacto en el empleo de la inversión en infraestructura pública (OIT, de próxima publicación).

⁴ Chatani K. y C. Ernst: “The fiscal stimulus package in Indonesia and its impact on employment creation”, en *The Global Crisis, Causes, Responses and Challenges – Essays from an ILO perspective* (OIT, Ginebra, 2011).

⁵ Ernst C. y R. Peters: “Employment dimension of Trade Liberalisation with China: Analysis of the case of Indonesia with Dynamic Social Accounting Matrix”, documento de trabajo (OIT/UNCTAD, Ginebra, 2011).

⁶ Ernst C. y A. Iturriza: “Environment and Employment: A DySAM assessment of the potential employment and social dimension of climate change measures in Mozambique”, presentado en el 14º Seminario Regional de la OIT para profesionales del ámbito laboral, Accra, 5 a 9 de septiembre de 2011.

Ejemplos de estudios sectoriales

-  Bensaïd, M. y otros, 2011, *Évaluation des emplois générés dans le cadre du DSCRP au Gabon* (Evaluación de los empleos generados en el marco del Documento de Estrategia de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza del Gabón). Document de travail de l'Emploi No. 80, Sector de Empleo, Ginebra: OIT. En este documento se estima el impacto en el empleo de las políticas sectoriales de los DELP y se formulan algunas recomendaciones en apoyo de la creación de empleo en tres sectores (minería, silvicultura e infraestructura).
-  Matenga, C. 2009, *The impact of global financial crisis on job losses and conditions of work in the mining sector in Zambia* (El impacto de la crisis financiera mundial en la pérdida de empleos y las condiciones de trabajo en el sector de la minería en Zambia) (Lusaka: OIT). Un análisis exhaustivo sobre el impacto de la crisis en el sector de la minería (tanto formal como informal).
-  Waheeda Samji, K., ANE-Kaisi y A. Albee 2009, *Energy, Jobs and Skills: A rapid assessment of potential in Mtwara, Tanzania*, (Energía, trabajos y calificaciones: Una evaluación rápida del potencial en Mtwara (Tanzania)) Documento especial 09.32, investigación sobre la lucha contra la pobreza (Dar es Salam: OIT). Una evaluación breve centrada principalmente en el sector de la energía en Mtwara, sitio de la principal extracción de gas natural de África Oriental. Se trata de una ilustración práctica de cómo se refuerzan mutuamente los impulsores del crecimiento (como la energía) y los sectores sociales (como la educación).
-  Morris E. y O. Bruun (2005), *Promoting employment opportunities in rural Mongolia* (Promoción de las oportunidades de empleo en Mongolia rural), Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Subregional para Asia Oriental, Bangkok.
-  Chadha, G.K. (2008), *Employment and poverty in rural India: Which way to go?* (Empleo y pobreza en la India rural: ¿Qué camino tomar?), ILO Asia-Pacific working paper series.
-  *Research report on rural labour and employment in Viet Nam* (Informe de investigación sobre el trabajo y el empleo rural en Viet Nam), Oficina de país de la OIT en Viet Nam, Hanoi. http://www.ilo.org/hanoi/Whatwedo/Publications/WCMS_171760/lang—en/index.htm
 Este estudio aclara la situación y los desafíos actuales en materia de trabajo y empleo rural. Además, señala las deficiencias normativas en la creación de empleo. Se prevé que las conclusiones y recomendaciones del informe tendrán importantes repercusiones normativas para la formulación de la Estrategia Nacional de Empleo 2011-2020. La investigación contribuirá a identificar y evaluar las diversas repercusiones normativas a fin de hacer frente a los problemas relacionados con: i) la creación de empleo en las zonas rurales y ii) la industrialización y reestructuración en Viet Nam.
-  *Exploring the linkages between investment and employment in Moldova: A time-series analysis* (Examen de los vínculos entre inversión y empleo en Moldova: análisis de series temporales), 2011, Employment Working Paper No. 52. http://www.ilo.org/emppolicy/units/country-employment-policy-unit-empcepol/WCMS_161397/lang—en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

4. Políticas financieras

El sector financiero puede desempeñar un papel importante y productivo en la promoción del crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza por distintos medios, a saber:

- movilizar el ahorro para su uso en inversiones productivas y la creación de empleo;
- facilitar créditos para generar empleo y reducir la pobreza, con tipos de interés reales bajos y estables;
- asignar créditos para la generación de empleo y ayudar a los pobres a constituir activos, inclusive en la agricultura, las pequeñas y medianas empresas, y la vivienda;
- ofrecer “créditos pacientes” (de largo plazo) para innovaciones e inversiones destinadas a aumentar la productividad;
- suministrar financiación para la inversión pública que fomente la generación de empleo y la mejora de la productividad;



- ayudar a asignar los riesgos a quienes pueden enfrentarlos con mayor facilidad y eficiencia;
- ayudar a estabilizar la economía mediante la disminución de la vulnerabilidad ante las crisis financieras, los movimientos procíclicos en el sector financiero y la asistencia para mantener índices de inflación moderados;
- ayudar a los pobres ofreciendo servicios financieros y bancarios básicos;
- aumentar la inversión interna y, por consiguiente, el potencial de autosuficiencia.

El problema es cómo volver a atraer la participación de los bancos centrales, los ministerios de finanzas y el sistema financiero en general para que desempeñen un papel mucho más activo en la generación de empleo, la promoción del desarrollo y el mantenimiento de la estabilidad financiera. Alice Amsden describe el papel clave que tuvo la banca de inversión en los éxitos obtenidos en el proceso de industrialización, como en la República de Corea, Taiwán, Malasia, Brasil, Argentina y otros, mediante la movilización y canalización del ahorro a los sectores industriales clave, en particular a los especializados en las exportaciones⁷. En muchos de estos casos, los bancos centrales formaron una parte decisiva de la estructura gubernamental que desempeñó un papel de apoyo manteniendo tipos de interés bajos y controles al capital para contribuir a estabilizar los tipos de cambio en niveles competitivos, y en ocasiones participando en préstamos directos con fines determinados.

No obstante, es necesario tener en cuenta los fracasos y excesos de algunos de estos enfoques en ciertos países. Como describe Amsden, se requieren mecanismos de control transparentes y eficaces para garantizar que estas instituciones financieras orientadas al desarrollo no contribuyan a generar inestabilidad macroeconómica, ineficiencias ni corrupción política o financiera.

- ¿Qué alternativas de políticas y estructuras financieras concretas pueden contribuir a promover un mejor acceso al crédito para las pequeñas empresas y los hogares pobres, y a fomentar mayores inversiones que generen empleo?
- ¿Cuáles son las limitaciones institucionales y estructurales del sistema financiero que impiden que el sector facilite la inversión, el crecimiento y a la vez mejore las oportunidades de empleo?
- ¿Cuáles son los determinantes de la inversión? ¿Existe un vínculo explícito entre las variables financieras y la actividad económica real en el país?

Un enfoque importante consiste en combinar los recursos de que disponen las empresas formales del sector financiero y los de las instituciones financieras gubernamentales, como el banco central, con el acceso, la innovación y la experiencia en el otorgamiento de préstamos de las instituciones de microcrédito. La bibliografía sugiere varias formas de hacer esto, que también se han llevado a la práctica, si bien solo en pequeña escala. Entre las más prometedoras cabe mencionar las que guardan relación con programas en los que las instituciones del sector formal, como los bancos comerciales o el banco central, intervienen en la labor de instituciones cooperativas, de microcrédito y otras instituciones financieras orientadas al desarrollo, ya sea otorgándoles préstamos o participando en su capital. Los programas de este tipo que tienen éxito suelen contar con una reglamentación y subsidios gubernamentales, a fin de generar un esquema de incentivos y desincentivos para que las instituciones del sector formal extiendan crédito a las instituciones más pequeñas que luego otorgan préstamos a los pobres y/o a los pequeños prestatarios con buen potencial.

⁷ Amsden, A.: *The Rise of the Rest: Challenges to the West from late-Industrializing Economies* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

Otra forma de ampliar el crédito y la inversión para que tengan un impacto transformador es crear *instituciones bancarias de desarrollo* que participen directamente en el capital de los prestatarios finales que intervienen en actividades que generarán numerosos puestos de trabajo de calidad y de gran valor agregado, y contribuirán a la transformación estructural de la economía. El Gobierno de Madagascar está considerando la posibilidad de adoptar este enfoque.

Por último, históricamente los bancos centrales han desempeñado un papel mucho más importante en apoyo de los objetivos de desarrollo económico de largo plazo que están en boga, tanto en los países en desarrollo como en las economías desarrolladas. Los bancos centrales, en su calidad de agentes del desarrollo, han comprado bonos de largo plazo para el desarrollo de infraestructura; han mantenido y administrado diferentes topes en los tipos de interés de referencia para apoyar a sectores favorecidos, como la vivienda, en muchos países desarrollados; han utilizado redescuentos para descontar préstamos a las instituciones crediticias especializadas, como las instituciones de microcrédito en Asia; y han ofrecido servicios financieros eficientes, e incluso subsidiados, a instituciones especializadas que desempeñan un papel social importante. Estas políticas no siempre han tenido éxito, pero si se planifican cuidadosamente y se les dota de seguimiento y salvaguardas, sin duda tienen un papel importante que desempeñar en la movilización y redistribución de la financiación para el desarrollo. Por ejemplo, el apoyo del Banco Central al Banco Grameen en Bangladesh y a los bancos de desarrollo rural en Indonesia ha obtenido buenos resultados en la oferta de créditos y la prestación de servicios financieros a los habitantes de zonas rurales (véase Banco Asiático de Desarrollo, 2000, recuadro p. 73). Otra función que los bancos centrales han desempeñado con éxito es la administración de fondos del gobierno central y el uso de préstamos a las instituciones de microfinanciación y a otras que otorgan préstamos para el desarrollo rural y de la pequeña empresa.

Para aplicar una estrategia de promoción del crédito no existe nada que reemplace a las instituciones, tanto públicas como privadas, que conocen a fondo la economía y el contexto locales, y disponen de los incentivos y la gestión para adoptar decisiones fundamentadas.

Artículo de referencia sobre políticas financieras para la creación de empleo:

📖 Epstein, G., *Rethinking Monetary and Financial Policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction* (Repensar la política financiera y monetaria: Sugerencias prácticas para vigilar la estabilidad financiera al tiempo que se generan empleos y se reduce la pobreza), Employment Working Paper No. 37 (OIT, Ginebra, 2009).



Ejemplos de estudios del sector financiero

-  Epstein G. y J. Heintz, 2006, "Monetary Policy and Financial Sector Reform For Employment Creation and Poverty Reduction in Ghana" (Política monetaria y reforma del sector financiero para la creación de empleo y la reducción de la pobreza en Ghana), Political Economy Research Institute Working Paper 113, Universidad de Massachusetts en Amherst.
-  Epstein, Gerald. 2007, "Central banks as agents of employment creation" (Los bancos centrales como agentes para la creación de empleo), en J.A. Ocampo y K.S. Jomo, editores, *Towards Full and Decent Employment*. Londres y Nueva York, Zed Books, págs. 92–122.
-  Heintz, James. 2008a, "Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality" (Empleo, pobreza y política económica en el contexto de la informalidad generalizada). Preparado para el taller de la OIT, Turín, 16 y 17 de diciembre.
-  Pollin, R., M. Githinji y J. Heintz (2008), *An Employment-Targeted Economic Program for Kenya* (Un programa económico dirigido al empleo para Kenya). Aldershot y Northampton: Elgar.
-  Banco Asiático de Desarrollo 2000, *The Role of Central Banks in Microfinance in Asia and the Pacific* (El papel de los bancos centrales en la microfinanciación en Asia y el Pacífico), BASD.
-  *Microfinance and public policy: Outreach, performance and efficiency* (Microfinanciación y políticas públicas. Divulgación, desempeño y eficiencia). Este libro sugiere a los organismos de asistencia y a los gobiernos que consideren la eficiencia como un criterio sólido y confiable para guiar sus decisiones sobre si continuar o discontinuar el apoyo a las instituciones de microfinanciación.
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091016/lang-en/index.htm
-  Atieno, Rosemary. 2001. "Formal and informal institutions' lending policies and access to credit by small-scale enterprises in Kenya: an empirical assessment" (Políticas crediticias de las instituciones formales e informales y acceso al crédito de las pequeñas empresas en Kenya), AERC Research Paper 111, Nairobi: African Economic Research Consortium.
-  *Gender access to credit under Ghana's financial sector reform: a case study of two rural banks in the Central Region of Ghana* (Género y acceso al crédito en el marco de la reforma al sector financiero de Ghana: estudio del caso de dos bancos rurales de la región central de Ghana)-
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcm_041870.pdf - 2001 - IFLIP Research Paper 01-4, OIT: Ginebra.
-  *Financial intermediation for the poor: credit demand by micro, small and medium scale enterprises in Ghana : a further assignment for financial sector policy?* (Intermediación financiera para los pobres: demanda de crédito por parte de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en Ghana) -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcm_041877.pdf - 2002 - IFLIP Research Paper 02-6, OIT: Ginebra.
-  *Did financial sector reform result in increased savings and lending for the SMEs and the poor?* (¿Se tradujo la reforma del sector financiero en mayores ahorros y préstamos para las pequeñas y medianas empresas y los pobres?)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_125600.pdf - 2003 - IFLIP Research Paper 03-7, OIT: Ginebra.
-  *South African microinsurance case study* (Estudio de caso sobre microseguros en Sudáfrica) -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_117977.pdf - 2003 – Social Finance Working Paper núm. 33, OIT: Ginebra.
-  *The contribution of migrant organisations to income-generating activities in their countries of origin* (La contribución de las organizaciones de migrantes a las actividades generadoras de ingresos en sus países de origen) -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_106333.pdf - 2008 – Social Finance Working Paper No. 50, OIT: Ginebra.
-  *Financial Arrangements in Informal Apprenticeships: Determinants and Effects – Findings from Urban Ghana* (Acuerdos financieros en los aprendizajes informales: Determinantes y efectos - Conclusiones sobre zonas urbanas de Ghana), Social Finance Working Paper No. 49, OIT: Ginebra.

5. Políticas comerciales e integración regional

El comercio internacional y la inversión extranjera tienen efectos importantes en el empleo y las condiciones de trabajo. Una comprensión adecuada de estos efectos tiene importancia crítica para formular políticas nacionales de empleo eficaces en el mundo globalizado actual y para identificar políticas viables en el plano internacional que puedan facilitar la promoción del empleo. A este respecto hay tres temas principales que pueden ser objeto de investigación:

Los efectos del comercio en el empleo

Ya se han empleado herramientas pertinentes elaboradas por la OIT para evaluar los efectos del comercio y de la inversión extranjera directa en el mercado de trabajo durante la crisis económica y financiera mundial en países como el Brasil, Egipto, India, Liberia, Sudáfrica y Uganda. Otros países, como Bangladesh, Benin, Indonesia y Guatemala, están en vías de elaborar sus propias herramientas.

Elaboración de modelos sobre los efectos del comercio y la inversión en el empleo.

Este curso, que se realiza en el campus del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (Italia), está dirigido a investigadores y analistas de políticas de desarrollo de instituciones gubernamentales y no gubernamentales y organismos internacionales. El curso se imparte en inglés.



Nivel de coherencia entre las políticas de empleo y las comerciales

¿Tienen objetivos contradictorios?

¿Apoyan las políticas comerciales la creación de empleo?

Políticas nacionales para mejorar los beneficios del comercio para el empleo

Pueden establecerse tres ejes principales de investigación:

- ¿Qué políticas relativas a las calificaciones son pertinentes para los sectores de exportación tradicionales y no tradicionales, en particular con miras a ascender en la cadena de valor?
- ¿Cómo crear un entorno más propicio para el desarrollo empresarial y la capacidad productiva de las empresas con miras a maximizar los beneficios del comercio para el empleo?
- ¿Cómo mejorar la diversificación de la economía con miras a reducir la vulnerabilidad de los mercados de trabajo ante las perturbaciones externas?

Herramientas y recursos clave

- 📖 OIT. 2004. *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*. Informe Final de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra).
- 📖 Centro Internacional de Formación de la OIT. 2010. Desarrollo de la capacidad en materia de comercio internacional y mercados de trabajo. <http://sdti.ito.org/trade>.
- 📖 Jansen, M. y E. Lee, 2007, *Trade and employment: Challenges for policy research. A joint ILO-WTO Study* (Comercio y empleo: Desafíos para la investigación de políticas. Estudio conjunto de la OIT y la OMC (Ginebra, OIT/OMC).
- 📖 Véase también http://www.ilo.org/employment/areas/WCMS_151385/lang-en/index.htm para asistencia técnica relacionada con el comercio.
- 📖 *Skills for Trade and Economic Diversification* (STED) (Competencias para el comercio y la diversificación económica). Herramienta analítica elaborada por la OIT para brindar orientación sobre el diseño de políticas estratégicas de educación y formación que contribuyan al desarrollo comercial y la diversificación económica y que fomenten la creación de empleo decente. <http://www.ilo.org/trade>
- 📖 Jansen M., R. Peters y J. M. Salazar-Xirinachs (2011), *Trade and Employment: From Myths to Facts* (Comercio y empleo: De los mitos a los hechos), Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/employment/areas/trade-and-employment/WCMS_162297/lang-en/index.htm





Ejemplo de estudios de casos

- 📖 Das, D. K. (2008), *Trade liberalization, employment, labour productivity, and real wages: a study of the organized manufacturing industry in India in the 1980s and 1990s* (Liberalización del comercio, empleo, productividad laboral y salarios reales: Estudio del sector organizado de la manufactura en la India en las décadas de 1980 y 1990). ILO Asia-Pacific working paper series.
- 📖 Pali, A. (2008), *Evolution of global production systems and their impact on employment in India* (La evolución de los sistemas mundiales de producción y su impacto en el empleo en la India), ILO Asia-Pacific working paper series.

6. Movilidad laboral y trabajadores migrantes

La migración es una cuestión que guarda relación con el mercado de trabajo y el trabajo decente, por lo cual las políticas deberían basarse en una evaluación adecuada de la demanda del mercado de trabajo de trabajadores migrantes a corto y a largo plazo y, del mismo modo, en el análisis de las repercusiones del proceso de migración laboral.

¿Cómo puede un gobierno influir eficazmente en los procesos migratorios usando reglamentaciones jurídicas y medidas normativas?

Hay dos tipos principales de migración relacionada con el trabajo:












1. **Migración interna:** Migración de zonas rurales a urbanas/urbanización/migración interna estacional. ¿Cuáles son las pautas de la migración interna? ¿Tienen un impacto significativo en la oferta de mano de obra o en los ingresos de los trabajadores? En el caso de la migración estacional, ¿debe abordarse específicamente en las políticas?
2. **Emigración:** La emigración laboral contribuye a satisfacer la demanda de mano de obra en los países de destino, y por lo tanto a su crecimiento. En los países de origen, disminuye las presiones sobre el mercado de trabajo, genera remesas y contribuye a la adquisición de calificaciones.

La migración pueden tener diferentes características: la migración permanente (con fines de asentamiento), la migración de retorno (un viaje para migrar y otro para el retorno) o la migración circular (traslados transfronterizos temporales de carácter repetitivo, ya sea formales o informales, en general con fines laborales, de los mismos migrantes). Si bien la migración circular tiene beneficios potenciales de largo plazo, como el intercambio de conocimientos especializados y de tecnologías, a la vez supone la pérdida permanente de trabajadores con calificaciones fundamentales, especialmente de trabajadores de la salud y la educación.

- ¿Cómo pueden garantizar las políticas públicas la protección de los trabajadores migrantes y sus condiciones de trabajo?
- ¿Cómo pueden potenciarse los beneficios de la migración: los beneficios para los países receptores, los beneficios para los países de origen a través de las remesas, la reimportación de calificaciones y las posibilidades de contratos comerciales?
- ¿Cómo puede gestionarse mejor el costo de la migración, por ejemplo la fuga de cerebros?

Es necesario distanciarse de las políticas de “emigración” o “empleo extranjero” y tener una política de migración inclusiva y transparente que garantice igual protección a la mano de obra nacional y extranjera, de conformidad con las normas internacionales. El Marco multilateral para las migraciones laborales de la OIT puede ser un recurso valioso a este respecto.

Ejemplos de estudios sobre migración

-  Wickramasekara P. (2011), *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End*, (Migración circular: ¿triple ganancia o callejón sin salida?), Global Union Research Network Working Paper No. 15, Ginebra: OIT: Ginebra. - http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_83%20engl.pdf
-  Wickramasekara P. (2011). *Labour migration in South Asia: A review of issues, policies and practices* (Migración laboral en Asia Meridional: Análisis de cuestiones, políticas y prácticas). International Migration Paper No. 108, OIT: Ginebra.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_198_engl.pdf.
 Examina los marcos de política migratoria en Asia Meridional y sus repercusiones en la gobernanza de la migración, la protección de los trabajadores migrantes y la potenciación de los beneficios de la migración para el desarrollo.
-  Ghoneim A.F., *Labour migration for decent work, economic growth and development in Egypt* (Migración laboral favorable al trabajo decente, el crecimiento económico y el desarrollo en Egipto), International Migration Paper No. 106, OIT: Ginebra.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp106.pdf>
-  Samra M. A., *L'émigration libanaise et son impact sur l'économie et le développement* (La emigración libanesa y su impacto en la economía y el desarrollo), International Migration Paper No. 105, OIT: Ginebra.
 - <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp105f.pdf>
-  Boukli-Hassane R., *Migration pour le travail décent, la croissance économique et le développement: le cas de l'Algérie*, (Migración favorable al trabajo decente, el crecimiento económico y el desarrollo: el caso de Argelia), International Migration Paper No. 104, OIT: Ginebra. - <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp104f.pdf>
-  Khachani M., *Les nouveaux défis de la question migratoire au Maroc* (Los nuevos desafíos de la cuestión migratoria en Marruecos), International Migration Paper No. 103, OIT: Ginebra.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp103f.pdf>
-  Boubakri H., *Migration pour le travail décent, la croissance économique et le développement: le cas de la Tunisie* (Migración favorable al trabajo decente, el crecimiento económico y el desarrollo: el caso de Túnez), International Migration Paper No. 102, OIT: Ginebra.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp102f.pdf>
-  Coxhead I. y otros. (2010), *Getting to work* (¡A trabajar!). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Hanoi.
-  Dang Nguyen Anh (2008), *Labour migration from Viet Nam: Issues of policy and practice* (Migración laboral desde Viet Nam: Temas de políticas y prácticas), OIT: Bangkok.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_137_engl.pdf. Este documento analiza las nuevas cuestiones que ayudarán a mejorar la gestión de la migración laboral desde Viet Nam en el contexto de las políticas de larga data. Se centra específicamente en las cuestiones emergentes de políticas y prácticas relacionadas con la exportación de mano de obra desde Viet Nam para colocarla en el exterior.
-  OCDE (2011), *Labour migration trends and policies in South Africa* (Tendencias y políticas de migración laboral en Sudáfrica). París: OCDE.
-  Luthria M. (2011), *Labor Mobility for the Poor: Is it Really Possible?* (Movilidad laboral para los pobres: ¿Es realmente posible?), *Economic Premise* No. 45, Washington DC: Banco Mundial.
<http://www.ilo.org/public/libdoc/igo/2011/465688.pdf>. Esta nota brinda orientación sobre el diseño y la aplicación de un sistema de migración que beneficie tanto a los países de destino como a los de origen.













7. Reglamentación del mercado de trabajo

La promulgación de leyes y disposiciones nacionales laborales constituye un medio importante para aplicar las normas internacionales del trabajo, garantizar el trabajo decente y promover el estado de derecho. En la medida en que reglamentan las relaciones laborales y de empleo en permanente evolución, las leyes laborales están sujetas a evaluaciones y reformas periódicas. Las pautas económicas y tecnológicas cambiantes, así como la globalización de la economía, se han traducido en un aumento del comercio internacional entre países con distintos niveles de protección social y laboral. Precisamente en este contexto de cambio se ha cuestionado el papel de la legislación laboral, en especial desde el punto de vista de la relación entre la protección de los trabajadores y la cooperación internacional, y actualmente se acepta cada vez más que un marco reglamentario es esencial para que la globalización sea tanto social como económicamente sostenible en el largo plazo. Un marco de este tipo debe incluir, como mínimo, todos los derechos y principios establecidos en los convenios fundamentales de la OIT, aunque el contenido y el alcance de las otras normas relacionadas con el trabajo aún sean objeto de debate.

La reglamentación del mercado de trabajo es una de las cuestiones que más polémica y controversia suscita entre países. Para muchos, la reglamentación constituye una garantía de condiciones de empleo justas; para otros, es más bien un obstáculo para el crecimiento del empleo formal. Si bien el mercado de trabajo se reglamenta a fin de lograr un mayor bienestar de los trabajadores, la reglamentación puede producir resultados adversos, incluso para aquellos a quienes procura proteger. Sin embargo, la mayoría de los debates sobre el impacto de la reglamentación del mercado de trabajo no se han resuelto, por lo cual cada país puede decidir que llevará a cabo investigaciones empíricas para mejorar los conocimientos sobre la situación del país, ya que se requiere un enfoque integral que abarque todos los entornos institucionales y políticos, y sus interacciones.

Ejemplos de estudios sobre la reglamentación del mercado laboral

-  “La legislación de protección del empleo a prueba de la crisis económica”, DIÁLOGO núm. 3, 2011.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_dialogue/—dialogue/documents/publication/wcms_172297.pdf
 En esta nota se identifican los principales elementos de la reglamentación de los despidos colectivos por motivos económicos en más de 125 países, junto con las reformas introducidas entre 2008 y 2011. Se analizan las disposiciones de la legislación nacional que reglamentan las siete esferas temáticas de la legislación de protección del empleo.
-  *What role for labour market policies and institutions in development? Enhancing security in developing countries and emerging economies* (¿Cuál es el papel de las políticas e instituciones del mercado de trabajo en el desarrollo?), Employment Working Paper No. 67, Sector de Empleo, 2010.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_150629/lang—en/index.htm
-  *Is Asia adopting flexicurity?: A survey of employment policies in six countries* (¿Está Asia adoptando la “flexiguridad”? : Estudio sobre las políticas de empleo en seis países), Economic and Labour Market Paper, No. 2008/4, 2008.
http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113927/lang—en/index.htm
-  *Are there optimal global configurations of labour market flexibility and security? : Tackling the “flexicurity” oxymoron* (¿Existen configuraciones mundiales de flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo?: Abordar el oximoron de la “flexiguridad”), Employment Working Paper, No. 15, Sector de Empleo, 2008.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_105102/lang—en/index.htm
-  *Labour market regulation and economic performance: a critical review of arguments and some plausible lessons for India* (Reglamentación del mercado de trabajo y desempeño económico: revisión crítica de los argumentos y algunas lecciones plausibles para la India), Economic and Labour Market Paper No. 2008/1, 2008.
http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113926/lang—en/index.htm
-  *Seguridad de los mercados laborales: Combinando flexibilidad y seguridad para el trabajo decente*, Documento sobre los Mercados Económicos y Laborales, núm. 2008/3, 2008.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_elm/—analysis/documents/publication/wcms_113925.pdf
-  *Why labour market regulation may pay off: worker motivation, co-ordination and productivity growth* (Por qué la reglamentación del mercado de trabajo puede producir beneficios: Motivación de los trabajadores, coordinación y crecimiento de la productividad), Economic and Labour Market Paper No. 2007/4, 2007.
http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113903/lang—en/index.htm
-  *Labour market flexibility and employment and income security in Ethiopia* (Flexibilidad del mercado laboral y seguridad en el empleo y de ingresos en Etiopía), Employment Strategy Paper núm. 2006/1, 2006.
http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114025/lang—en/index.htm
-  *Towards a new balance between labour market flexibility and employment security for Egypt* (Hacia un nuevo equilibrio entre la flexibilidad del mercado de trabajo y la seguridad en el empleo en Egipto), Employment Strategy Paper No. 2005/10, 2005.
http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114145/lang—en/index.htm
-  *Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: programme and impacts: a comparative study in the framework of the global employment agenda* (Políticas y reglamentaciones del mercado de trabajo en la Argentina, Brasil y México: programas e impactos. Estudio comparativo en el marco del Programa Global de Empleo), Employment Strategy Paper No. 2004/13, 2004.
http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114302/lang—en/index.htm




8. Calificaciones, empleabilidad y tecnología

En la esfera del desarrollo de los recursos humanos hay una serie de temas de importancia clave que pueden analizarse en profundidad para orientar una política nacional de empleo, como:

- Proveer una evaluación general de las necesidades en materia de calificaciones (por nivel de educación y formación, por principales sectores de la economía).
- Describir las políticas, los sistemas y la legislación nacionales en materia de educación y formación (incluido el aprendizaje formal e informal) y evaluar la eficacia de los mecanismos de coordinación interministerial que vinculan la educación y los mercados de trabajo.
- Describir cómo se financian los sistemas de desarrollo de calificaciones, incluidos los impuestos a la formación y otras contribuciones a cargo de los empleadores, y los sistemas de seguimiento de los resultados posteriores a la formación relativos al empleo y la satisfacción de los empleadores.
- Evaluar la disponibilidad de información pertinente sobre el mercado de trabajo.
- Evaluar la calidad de la educación y la formación (instituciones formales, aprendizaje, educación y formación continuos, incentivos para el establecimiento de alianzas público-privadas para el aprendizaje en el lugar de trabajo, formación para el desarrollo de calificaciones para iniciativas de promoción del empleo).
- Evaluar la disponibilidad de formación de calidad en las zonas rurales.
- Calificaciones para los jóvenes: evaluar las necesidades específicas de los jóvenes en función de la educación y formación profesional.
- Calificaciones para el empleo verde: evaluar las calificaciones necesarias para que los empleos existentes se adapten a un enfoque verde y satisfagan la demanda de nuevos puestos en la transición hacia una economía con menores emisiones de carbono y de respuesta al cambio climático.
http://www.ilo.org/skills/projects/WCMS_141061/lang-es/index.htm
- Calificaciones para la diversificación del comercio y la economía: identificar los sectores con potencial de crecimiento y las brechas y los problemas relativos a las calificaciones del sistema actual de educación y formación que impiden el desarrollo de esos sectores. Asimismo, identificar medios para el desarrollo empresarial y de calificaciones que fomenten la diversificación del comercio y la economía.







Ejemplo:

 *Skills for green jobs in Brazil* (Calificaciones para el empleo verde en el Brasil), Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad de la OIT 2010.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—ifp_skills/documents/publication/wcms_142300.pdf

9. Economía informal: transición a la formalidad

Las esferas de investigación destinadas a que la transición a la formalidad se convierta en un componente básico de las políticas nacionales de empleo van desde la comprensión del funcionamiento y el proceso de adopción de decisiones de las unidades de la economía informal (en función de la gestión del riesgo, los vínculos con la economía formal y mundial, la protección social de sus miembros, la formalización, los beneficios de las políticas públicas, etc.) hasta la elaboración de un perfil de los trabajadores de la economía informal.

Ejemplos de informes sobre la economía informal

-  *The informal sector in Mongolia* (El sector informal en Mongolia), por Elizabeth Morris, OIT, Equipo asesor multidisciplinario, Bangkok, 2001.
-  *A comparative overview of informal employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro* (Panorama comparativo sobre el empleo informal en Albania, Bosnia y Herzegovina, Moldova y Montenegro), Budapest, OIT, 2010.
<http://www.ilo.org/budapest/lang—en/index.htm>
-  *A study on informal apprenticeship in Malawi*. (Estudio sobre el aprendizaje informal en Malawi), Employment Report No. 9, Sector de Empleo.
[\[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_151254.pdf\]](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_151254.pdf),
-  Oficina de Estadísticas e Institut de recherche pour le développement (IRD) (2010), *Dynamics of the informal sector in Hanoi and Ho Chi Minh City 2007–2009: Main findings of the Household business & Informal sector survey* (Dinámica del sector informal en Hanoi y Ciudad Ho Chi Minh 2007-2009: Principales conclusiones de la encuesta de hogares, empresas y el sector informal).
-  Cling J-P., M. Razafindrakoto y F. Roubaud (2010), *The informal economy in Vietnam* (La economía informal en Viet Nam). Documento de antecedentes para el proceso de formulación de la PNE de Viet Nam, OIT: Hanoi.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—asia/—ro-bangkok/—ilo-hanoi/documents/publication/wcms_171370.pdf
-  *Research of informal employment in Viet Nam current situation and solution* (Estudio sobre el empleo informal actual en Viet Nam y solución), documento de debate. Hanoi Economics University.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—asia/—ro-bangkok/—ilo-hanoi/documents/publication/wcms_171762.pdf

10. Los jóvenes

En muchos países, el empleo de los jóvenes constituye un problema importante que requiere un análisis exhaustivo para orientar la mejor respuesta normativa posible. En esas circunstancias, puede encomendarse la realización de un estudio específico para que los responsables de la formulación de políticas definan las metas de empleo por edad y conciben intervenciones normativas concretas.




En relación con el mandato genérico para la realización de un estudio nacional sobre el mercado de trabajo de los jóvenes, véase la Plataforma de intercambio de conocimientos sobre el empleo de los jóvenes en <https://papyrus.ilo.org/YE>.



© OIT/K. Cassidy



Ejemplos de estudios sobre los jóvenes


-  Krstic G. y V. Corbanese (2009), *In search of more and better jobs for young people in Serbia* (En busca de más y mejores trabajos para los jóvenes en Serbia). OIT, Budapest. http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/more_better_jobs_serbia.pdf
-  Dang Nguyen Anh, Le Bach Duong y Nguyen Hai Van (2005), Youth employment in Viet Nam: characteristics, determinants and policy responses (Empleo de los jóvenes en Viet Nam: características, determinantes y respuestas normativas), Employment Strategy Paper 2005/9 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114146.pdf
-  Traoré F. (2005), *Chômage et conditions d'emploi des jeunes au Mali* (Desempleo y condiciones de empleo de los jóvenes en Mali), Cahiers de la stratégie de l'emploi 2005/8. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114147.pdf
-  Denu B., A. Tekeste y H. van der Deijl (2005), *Characteristics and determinants of youth unemployment, underemployment and inadequate employment in Ethiopia* (Características y determinantes del desempleo, el subempleo y el empleo inadecuado de los jóvenes en Etiopía), Employment Strategy Paper 2005/7. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114148.pdf
-  El Aoufi, N. y M. Bensaïd, *Chômage et employabilité des jeunes au Maroc* (Desempleo y empleabilidad de los jóvenes en Marruecos), Cahiers de la stratégie de l'emploi 2005/6. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114149.pdf
-  Gilles Bertrand, Njike Njikam, Roland Marc Lontchi Tchhoffo et Violet Fotzeu Mwaffo, *Caractéristiques et déterminants de l'emploi des jeunes au Cameroun* (Características y determinantes del empleo de los jóvenes en el Camerún), Cahiers de la stratégie de l'emploi 2005/5. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114150.pdf
-  Promoting job creation for young people in multinational enterprises and their supply chains: Sierra Leone (Promoción de la creación de empleo para los jóvenes en empresas multinacionales y sus cadenas de suministro: Sierra Leona), Employment Report No. 8, Sector de Empleo. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_149932.pdf
-  Promoting job creation for young people in multinational enterprises and their supply chains: Liberia (Promoción de la creación de empleo para los jóvenes en empresas multinacionales y sus cadenas de suministro: Liberia), Employment Report No. 7, Sector de Empleo. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_144385.pdf
-  *El impacto de la crisis económica y financiera sobre el empleo juvenil en América Latina: Medidas del mercado laboral para promover la recuperación del empleo juvenil*, 2010, Documento de Trabajo núm. 71, Sector de Empleo. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_149679.pdf
-  *School-to-work transition: evidence from Nepal* (Transición de la escuela al trabajo: datos de Nepal), 2008, Employment Working Paper No. 10. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_105078.pdf
-  *The socio-economic integration of Mozambican youth into the urban labour market : The case of Maputo* (Integración socioeconómica de los jóvenes mozambiqueños en el mercado laboral urbano: El caso de Maputo), 2007. http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/stat/ses/docs/youth_moz_en.pdf

11. Género


Habida cuenta de que las mujeres tienen una participación cada vez mayor en la fuerza de trabajo, es esencial que los marcos normativos sugeridos tengan en cuenta las cuestiones de género y promuevan al mismo tiempo la igualdad y equidad en el mundo del trabajo. Las preguntas siguientes pueden servir para integrar las dimensiones de género en el análisis del mercado de trabajo, identificar los problemas de género fundamentales y formular políticas de empleo.

1. ¿Cuáles son las diferencias de género en las tendencias del mercado de trabajo?
2. ¿Cuáles son los principales obstáculos para quienes se ven afectados por el desempleo, el subempleo, la informalidad y la vulnerabilidad en el acceso a más y mejores puestos de trabajo y oportunidades de ingreso?
3. ¿Cuáles son las principales leyes, políticas y programas existentes para abordar las brechas de género y las originadas en otros tipos de discriminación? ¿Existen disposiciones en la legislación laboral que podrían ser un obstáculo para el acceso al empleo de algunos grupos sociales afectados por el desempleo elevado? Por ejemplo, ¿existen leyes discriminatorias en lo que respecta a la propiedad y la herencia de bienes inmuebles y el acceso a la financiación?
4. ¿En qué medida responden los programas existentes de promoción del empleo al tratamiento de las desigualdades en el mundo del trabajo?
5. ¿Cómo puede la política de empleo hacer más equitativo el acceso a la educación, la formación y el desarrollo de calificaciones de todos los grupos de trabajadores, en particular las mujeres y los jóvenes?
6. ¿Consideraría usted la posibilidad de adoptar medidas de “acción afirmativa” en la política de empleo para abordar las desventajas acumuladas a que hacen frente algunos grupos de trabajadores?
7. ¿Es necesario sensibilizar a los actores clave del mercado de trabajo para que formen y contraten trabajadores sin actitudes discriminatorias contra determinados grupos sociales?
8. ¿Cuál sería una lista de indicadores clave del mercado de trabajo que requerirían seguimiento, a fin de determinar los avances en la eliminación de determinadas brechas y desigualdades del mercado de trabajo?

Ejemplos de estudios nacionales sobre género

 Ouattara M. (2007), *Integration des questions genre dans la politique de l'emploi et son plan d'action au Burkina Faso* (Integración de las cuestiones de género en la política de empleo y su plan de acción en Burkina Faso), documento de antecedentes no publicado, elaborado para el debate en torno a la PNE, Ouagadougou. Disponible en la base de datos de la OIT sobre políticas nacionales de empleo (de próxima publicación).

Herramienta para la incorporación de una perspectiva de género

 *Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development* (Forjando vínculos sólidos: Guía práctica para la incorporación del análisis de género en el desarrollo de la cadena de valor), 2009.
http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_106538/lang—en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

Presenta métodos innovadores para la incorporación de las cuestiones de género en las diferentes etapas del análisis de la cadena de valor y el fortalecimiento de los vínculos esenciales para la igualdad de género y la promoción del crecimiento sostenible y las estrategias de desarrollo favorables a los pobres.




12. Grupos vulnerables y discriminación en el mercado de trabajo


El estudio sobre la situación del empleo de los grupos vulnerables de la población puede ayudar a priorizar las políticas y dirigir las intervenciones. Esto puede ocurrir antes del ejercicio de fijación de prioridades si la situación de esos grupos ya se conoce y los problemas están debidamente identificados, o bien posteriormente, si su identificación es el resultado de los conocimientos generados.


Las personas con discapacidad, de minorías étnicas y de pueblos tribales o indígenas hacen frente a sus propios desafíos en el mercado de trabajo, por lo que tal vez se requieran conocimientos pormenorizados para concebir respuestas normativas apropiadas y selectivas.




Herramientas de la OIT sobre trabajadores con discapacidad

 *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades*, Arthur O'Reilly, 2007, OIT http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_091966.pdf.

 Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación: Directrices, 2007 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_091140.pdf) y guía en línea para instructores (en inglés), 2011 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/instructionalmaterial/wcms_162169.pdf).

 *Moving towards disability inclusion* (Hacia la inclusión de una perspectiva de discapacidad), 2011. Mediante un conjunto de estudios de casos, esta publicación ofrece un conjunto de reflexiones sobre cómo incorporar las perspectivas relacionadas con la discapacidad en las políticas, leyes, servicios y programas, y los elementos esenciales para el crecimiento sostenible e inclusivo de las sociedades. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_160776.pdf.

 Guía de recursos sobre discapacidad de la OIT <http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/resource/subject/disability.htm>

13. Empleo verde

El empleo verde es el que contribuye en forma considerable a conservar o restablecer la calidad del medio ambiente. Algunos empleos verdes se concentran en las actividades básicas de las industrias verdes. No obstante, hay una inmensa necesidad y un vasto potencial de hacer más ecológicos los puestos de trabajo existentes, y esto tiene las repercusiones más importantes en el mercado de trabajo.

La transformación hacia una economía verde afectará al empleo de diferentes maneras: se crearán nuevos puestos mientras que otros, en especial en los sectores de gran uso de carbono, se sustituirán o incluso eliminarán, y muchas de las profesiones actuales se redefinirán con nuevos perfiles y calificaciones.

Las investigaciones sobre este tema deberían procurar crear conocimientos sobre la forma en que la transición hacia una economía sostenible y de bajas emisiones de carbono afectará al empleo, en especial los cambios que esto producirá en el trabajo. Además, deberían tener por objeto determinar qué sabemos sobre la demanda futura de calificaciones en caso de que se adopte una senda sostenible a nivel nacional.

Definición de empleo verde de la OIT


Por empleo verde se entiende el que contribuye a reducir los efectos perjudiciales en el medio ambiente y, en última instancia, se traduce en empresas y economías sostenibles desde el punto de vista ambiental, económico y social. En términos más precisos, el empleo verde es trabajo decente que:


- ▶ reduce el consumo de energía y de materias primas;
- ▶ limita las emisiones de gases de efecto invernadero;
- ▶ disminuye al mínimo los desechos y la contaminación;
- ▶ protege y restablece los ecosistemas.


Fuente : <http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/lang—es/index.htm>.





Herramientas y recursos fundamentales sobre el empleo verde


 **Publicaciones de la OIT sobre empleos verdes:** recopilación en orden cronológico de todos los libros, folletos, reseñas de políticas, informes, documentos de investigación y otros documentos pertinentes, publicados por los distintos departamentos de la OIT y relacionados con temas como el cambio climático, la protección ambiental y los empleos verdes.
<http://www.ilo.org/empent/units/green-jobs-programme/publications/lang—en/index.htm>


 **Ejemplo de un estudio de caso:** *Estimating green jobs in Bangladesh* (Estimación de los empleos verde en Bangladesh), 2010. En este informe se resumen las principales conclusiones de un amplio estudio sobre la escala y distribución de los empleos verdes en la economía de Bangladesh.
http://www.ilo.org/empent/units/green-jobs-programme/about-the-programme/WCMS_159433/lang—en/index.htm

 *Practitioner's guide: Assessing Green Jobs Potential in Developing Countries* (Guía para profesionales: Evaluación del potencial de los empleos verdes en los países en desarrollo). Esta guía ofrece soluciones prácticas con el fin de llenar las deficiencias en los conocimientos sobre la forma en que la transición hacia una economía sostenible y de bajas emisiones de carbono afectará al empleo, en especial en cuanto a los cambios subyacentes de los trabajos.
http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_153458/lang—en/index.htm

 OIT. 2007. *El trabajo decente para un desarrollo sostenible: El desafío del cambio climático*, Documento del Consejo de Administración GB.300/WP/SDG/1, 300.ª reunión (Ginebra).

 —, 2008. *Repercusiones del cambio climático en el empleo y en el mercado de trabajo*. Documento del Consejo de Administración GB.303/ESP/4, 303.ª reunión. Ginebra.

 —, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización Internacional de Empleadores (OIE), Confederación Sindical Internacional (CSI). 2008. *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world (The Green Jobs Report)* (Empleo verde: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible, con bajas emisiones de carbono - Informe sobre el empleo verde) (Ginebra).

 Para cursos de formación sobre el empleo verde impartidos por el Centro Internacional de Formación, en Turín (Italia), diríjase a:
<http://greenjobs.itcilo.org/>





D. Examen de los programas y proyectos existentes, incluido el inventario de las iniciativas bilaterales y multilaterales

Hacer un inventario de todos los programas y proyectos de empleo constituye el primer paso de todo intento por lograr una comprensión clara de la situación del empleo en un país. Sin embargo, rara vez se obtiene un panorama general de las intervenciones en materia de empleo. Además, estos programas y proyectos contienen una gran cantidad de conocimientos que son útiles y necesarios para formular una política de empleo.

Una vez que el equipo encargado de elaborar la PNE haya completado el inventario de todos los programas y proyectos de empleo existentes en el país, se puede realizar un análisis crítico de estos partiendo de las evaluaciones de proyectos ya realizadas. No obstante, si esas evaluaciones no existen podría ser necesario desarrollar una base de datos que permita a los responsables de la formulación de políticas concebir programas y políticas eficaces. Pueden formularse las siguientes preguntas:

- ¿Tienen estos proyectos y programas la escala requerida?
- ¿Se adecuan debidamente a las necesidades específicas de los beneficiarios previstos?
- ¿Llegan realmente a ellos?
- ¿Se ejecutan eficazmente?
- ¿Qué modificaciones podrían ser necesarias para abordar adecuadamente las necesidades de empleo?

Al responder estas preguntas, es posible identificar una serie de actividades fragmentarias en curso que hayan demostrado no ser eficaces porque no se ejecutan coherentemente o porque implican un gran desperdicio de recursos. En la fase de fijación de las prioridades de la política, este análisis será de gran ayuda para determinar cómo sustituir estas iniciativas por un conjunto de intervenciones integrado y más estratégico (véase el capítulo 4: Establecimiento de prioridades).

Las principales esferas que abarcan los proyectos y programas de empleo son:

- el apoyo a empresas de los sectores público y privado (incluidas las cooperativas) y a los microempresarios;
- el empleo de los jóvenes (desarrollo de competencias profesionales, iniciativa empresarial, etc.)
- la formación, incluida la de grupos vulnerables;
- programas de creación directa de empleos.

Ejemplos de evaluaciones de proyectos dirigidos a los jóvenes

1. Apprenticeship Training Programme and Entrepreneurial Support for Vulnerable Youth in Malawi (Programa de formación mediante aprendizaje y apoyo empresarial a jóvenes vulnerables en Malawi) (TEVETA y Banco Mundial).
<http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/whatwedo/projects/ie/teveta.htm>
2. Evaluating the Impact of an Entrepreneurship Programme for Adolescent Girls in Tanzania "Empowerment and Livelihood for Adolescents" (Evaluación del impacto del programa de desarrollo empresarial para muchachas adolescentes en Tanzania "Empoderamiento y medios de vida de adolescentes") (BRAC y University College, Londres).
<http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/whatwedo/projects/ie/brac.htm>
3. The Youth Venture Initiative: Harmonized Programmes for Economic Opportunities (Iniciativa empresarial de los jóvenes: programas armonizados para la creación de oportunidades económicas) (Streetkids International y Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación).
<http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/whatwedo/projects/ie/ski.html>

En los enlaces anteriores figuran resúmenes de estas evaluaciones.

Plantilla. Lista de programas y proyectos de empleo, por esfera general

Título del programa, años	Organismos de ejecución	Grupos destinatarios	Zonas geográficas	Número de beneficiarios	Gasto anual indicativo (20xx-20xx)	Fuentes de financiación
Formación para el desarrollo de calificaciones						
Apoyo a empresas (públicas, privadas, cooperativas) y microempresarios						
Creación directa de empleo						
Intermediación en el mercado de trabajo						


Nota. Las categorías son indicativas y deben adaptarse a las condiciones del país.



E. Examen del marco institucional y auditorías institucionales

Las administraciones del trabajo⁸ deben hallar los medios para redefinir su organización y sus estrategias de intervención para responder mejor a la creciente complejidad de la realidad del empleo. Las condiciones en que funcionan las administraciones del trabajo tienen repercusiones claras en la ejecución de las políticas de empleo. Por lo tanto, al generar los conocimientos para formular políticas de empleo, la evaluación de la organización y gestión institucional puede contribuir a definir la viabilidad técnica de los objetivos.

Ejemplo de un estudio sobre las instituciones del mercado de trabajo

 D'Souza, E. 2008. *Labour market institutions in India: their impact on growth and employment* (Instituciones del mercado de trabajo en la India: Su impacto en el crecimiento y el empleo). ILO Asia-Pacific working paper series. <http://www.iimahd.ernet.in/assets/upload/faculty/errolpdf5.pdf>

Examen del ministerio encargado del empleo

- Evaluar las necesidades en materia financiera, de organización y de recursos humanos del ministerio encargado del empleo para la planificación de políticas, la gestión y la prestación de servicios.
 - ▶ Evaluar la disponibilidad de equipo básico.
 - ▶ Evaluar las capacidades y necesidades de formación del personal existente, creación de capacidad, reformas estructurales y contratación de personal nuevo.
- Hacer un inventario del marco institucional y el mecanismo de coordinación de las políticas y programas de empleo.
 - ▶ Analizar la función y las responsabilidades de las instituciones gubernamentales que se ocupan del empleo tanto en el ámbito nacional como el local, incluido el mecanismo de coordinación, y señalar los puntos fuertes y los puntos débiles.
 - ▶ Examinar la administración del trabajo en todo el país con miras a sugerir intervenciones que contribuyan a construir un sistema de administración del trabajo proactivo, asequible, eficaz, imparcial y orientado a los servicios.
 - ▶ Evaluar el papel y las funciones de los servicios públicos de empleo (véase la sección siguiente).
 - ▶ Evaluar el papel y la participación de los interlocutores sociales en la concepción, el seguimiento y la evaluación de los programas y políticas de empleo.
 - ▶ Determinar la forma en que participan en el proceso las organizaciones no gubernamentales, en especial las asociaciones de jóvenes, de mujeres y de personas con discapacidad, y si alguna institución gubernamental en particular apoya su trabajo y canaliza sus inquietudes para incorporarlas en las decisiones gubernamentales.
 - ▶ Señalar brevemente los principales problemas pertinentes al empleo que surjan del análisis del marco institucional y los mecanismos de coordinación en su país.

⁸ En el Convenio núm. 150 de la OIT "la expresión administración del trabajo designa las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo" y "la expresión sistema de administración del trabajo comprende todos los órganos de la administración pública — ya sean departamentos de los ministerios u organismos públicos, con inclusión de los organismos paraestatales y regionales o locales, o cualquier otra forma de administración descentralizada— responsables o encargados de la administración del trabajo, así como toda estructura institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos y para la consulta y participación de los empleadores y de los trabajadores y de sus organizaciones".

Guía sobre sistemas de inspección laboral seleccionados (con especial referencia a la seguridad y salud en el trabajo)



📖 La “Guide to Selected Labour Inspection Systems” (Guía sobre sistemas de inspección laboral seleccionados) forma parte del programa de investigación en la esfera de la administración del trabajo ejecutado por el Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN) que tiene por objeto mejorar la comprensión del funcionamiento de distintos sistemas en el mundo.

http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang—en/docName—WCMS_160576/index.htm/wcms_160576.pdf

Recuadro 3.5 Auditoría institucional del ministerio encargado del empleo: el caso de Burkina Faso



Contexto: un ministerio de empleo relativamente nuevo se encarga de la aplicación de la Política Nacional de Empleo, que requiere una amplia gama de intervenciones normativas

En Burkina Faso se han hecho avances importantes al reconocer el papel del empleo en el proceso de desarrollo, por lo cual en 2008 se adoptó la Política Nacional de Empleo y su Plan de Acción Operativo. Tras la adopción de la PNE, la prioridad del Gobierno fue hacer realidad su compromiso con el empleo. No obstante, fortalecer el entorno y la capacidad institucionales para la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la PNE siguió siendo un problema fundamental que debía abordarse para lograr los objetivos en materia de empleo.

La PNE es el primer intento de establecer un marco conceptual y práctico para todas las intervenciones en materia de empleo en el ámbito nacional. No se limita a los programas ejecutados por el ministro encargado del empleo, sino que reúne distintos programas, políticas e instituciones que inciden en la demanda y oferta de mano de obra y en el funcionamiento de los mercados de trabajo. Abarca una serie de intervenciones multidimensionales que tienen por objeto que el empleo desempeñe un papel central en las políticas económicas y sociales. Esto implica mantener un diálogo permanente con los ministerios sectoriales, de economía y de finanzas, y por lo tanto asigna un nuevo papel central al Ministerio de Juventud y Empleo en el liderazgo y seguimiento de los resultados en materia de empleo.

Además del desafío de gestionar la primera PNE de su tipo en Burkina Faso, el ministerio encargado del empleo es una institución relativamente nueva, ya que el Ministerio de Juventud y Empleo se estableció en 2006 con independencia del ministerio encargado del trabajo y la seguridad social, y se le asignaron pocos recursos humanos y equipo para hacer frente al carácter transversal de la PNE.

Realización de una auditoría para identificar los problemas institucionales que deben abordarse para lograr los objetivos de la PNE

En este contexto, el ministerio encargado del empleo solicitó el apoyo de la OIT para realizar una auditoría institucional del ministerio respecto de su capacidad para aplicar la PNE y constituirse en un actor eficaz en el proceso de estrategia de lucha contra la pobreza. Se preparó un informe sobre la base de documentación de la administración del trabajo y se celebraron consultas y entrevistas detalladas con personal de las estructuras pertinentes. Los objetivos eran:

- ▶ Analizar la situación actual de la administración del trabajo y sus estructuras, papel, funciones, procesos de adopción de decisiones, procedimientos, etc.
- ▶ Evaluar la coherencia y eficiencia del funcionamiento interno de la administración del trabajo.
- ▶ Evaluar las sinergias y la colaboración con las partes interesadas pertinentes.
- ▶ Evaluar la capacidad de respuesta de la administración del trabajo con respecto a las expectativas externas.
- ▶ Identificar los obstáculos, las limitaciones y los problemas.



El informe incluye con una serie de recomendaciones concretas dirigidas, entre otras cosas, a:

- ▶ Establecer un órgano institucional que facilite la coordinación, las sinergias y el intercambio de información entre las principales partes interesadas con objeto de abordar el objetivo transversal de promoción del empleo.
- ▶ Fortalecer la implicación de las partes interesadas respecto de los objetivos establecidos en la PNE, incluidos los niveles descentralizados.
- ▶ Definir claramente las funciones, los mandatos y las responsabilidades de las numerosas estructuras de la administración del trabajo en relación con la promoción y creación de empleos (incluida la Agencia Nacional para la Promoción del Empleo, los Fondos para el Empleo, etc.)
- ▶ Abordar el problema de la fragmentación del sistema de información del mercado de trabajo y la definición imprecisa de los mandatos y las responsabilidades de las distintas estructuras encargadas del seguimiento de los resultados en materia de empleo.
- ▶ Aclarar y finalizar la adopción de la condición jurídica de algunas estructuras de la administración del trabajo, ya que la falta de una condición oficial restringe gravemente su función y el alcance de su participación en el proceso de adopción de decisiones.

El informe de la auditoría institucional se discutió y validó con gran transparencia en una reunión interministerial en la que participaron el Ministerio de Economía y Finanzas y donantes, para que las recomendaciones que surgieran de la auditoría pudiesen financiarse con arreglo al presupuesto nacional y con fondos de donantes. La participación del Ministerio de Economía y Finanzas también garantizó que el ciclo de planificación, programación y presupuestación de la administración del trabajo se ajustara mejor a los procedimientos y calendarios nacionales generales.

Desde la realización de la auditoría institucional se aplicaron algunas de sus recomendaciones, como la creación por decreto en 2009 del Consejo Nacional de Empleo y Formación Profesional, cuya función es orientar y coordinar el seguimiento de la ejecución de la PNE. El Consejo también actúa como marco para el diálogo sectorial sobre el empleo en virtud del proceso de la Estrategia de Crecimiento Acelerado y Desarrollo Humano (estrategia de lucha contra la pobreza de tercera generación en el país). Los marcos para el diálogo sectorial desempeñan un papel crucial en el proceso de la estrategia de lucha contra la pobreza, ya que se encargan de hacer el seguimiento de las estrategias sectoriales y de proponer planes de acción y los medios para ejecutarlos. Esto da al Ministerio de Juventud y Empleo una base institucional sólida para cumplir su función de coordinación y fomentar la colaboración con otros ministerios sectoriales, así como con otras partes interesadas en el plano nacional.

De manera más general, las recomendaciones más importantes surgidas de la auditoría se incluyeron en el presupuesto por programas del Ministerio de Juventud y Empleo a fin de financiarlas con arreglo al presupuesto nacional.

Fuente: E. d'Achon, Departamento de Política de Empleo, OIT.

3

Examen del sistema de información del mercado de trabajo

Los sistemas de información y análisis del mercado de trabajo constan de tres elementos principales: 1) recolección y recopilación de datos e información; 2) capacidad y herramientas analíticas; y 3) mecanismos y redes institucionales. La auditoría institucional del sistema de información y análisis del mercado de trabajo puede abordar las siguientes cuestiones:

- Realizar un inventario de la situación institucional y operacional de los productores y usuarios de información del mercado de trabajo que incluya un análisis del grado de integración de las estadísticas laborales en el plan nacional maestro de estadísticas.
- Formular recomendaciones para fortalecer y articular mejor la recolección, el análisis y la difusión de información del mercado de trabajo a fin de responder adecuadamente a la demanda.
- Sugerir intervenciones para: i) fortalecer la capacidad operacional e institucional de elaboración y análisis de la información sobre el mercado de trabajo; ii) crear un sistema de gestión de la base de datos; y iii) identificar los indicadores más pertinentes para el análisis y la adopción de decisiones.

Principios rectores

- ▶ Describir los puntos fuertes y los puntos débiles del sistema de información del mercado de trabajo y evaluar su pertinencia para una política nacional de empleo.
- ▶ Señalar brevemente los principales problemas que surgen al analizar el sistema de información del mercado de trabajo en su país.



Ejemplos de exámenes técnicos e institucionales de sistemas de información del mercado laboral

- 📖 Proyecto RECAP (América Latina y África Occidental).
<http://recap.itcilo.org/fr/documentation-1/documents-des-activites-du-projet/activite-2> (francés)
<http://recap.itcilo.org/es/documentos/documentos-de-las-actividades-del-proyecto/actividad-2> (español)
- 📖 Camara Z. (2008), *Etat des lieux des informations du Marché du travail au Mali* (Tendencias de la información del mercado de trabajo en Mali), Projet APERP/BIT.
- 📖 Zerbo, A. y G. Ganou (2008), *Etude diagnostique de l'observatoire national de l'emploi et de la formation professionnelle* (Estudio de diagnóstico del observatorio nacional del empleo y de la formación profesional) Oficina Internacional del Trabajo. Véase también:
<http://www.onef.gov.bf/download/rapport-audit.doc>.
- 📖 *Current practices in labour market information systems development for human resources development planning in developed, developing and transition economies* (Prácticas actuales de los sistemas de información sobre el mercado laboral para la planificación de los recursos humanos en países desarrollados, países en desarrollo y economías en transición), enero de 2003.
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103881/lang—en/index.htm

3

Examen de las agencias de empleo públicas y privadas

- Evaluar la capacidad de ofrecer orientación profesional, servicios de intercambio laboral, ejecución de programas activos del mercado de trabajo y servicios de respuesta rápida posterior a una crisis, incluso en cuanto al empleo de grupos vulnerables.
- Evaluar la calidad de la reglamentación de las agencias privadas de empleo: ¿deben atender a diferentes segmentos del mercado de trabajo? ¿Es inevitable que lo hagan?
- Evaluar la cooperación entre los servicios públicos de empleo y las agencias privadas de empleo, debido a que la relación entre las agencias públicas y las privadas en realidad exige un proceso cuidadoso de consolidación de sus funciones de cooperación y reglamentación (lo cual puede llevar bastante tiempo, incluidos períodos de ensayo y error) y probablemente el resultado más viable sea propio de cada país.

Ejemplo de un análisis funcional realizado con apoyo de la OIT

Assessment of the National Employment Services of the Republic of Albania

(Evaluación de los servicios nacionales de empleo de la República de Albania). Esta evaluación se realizó entre enero y junio de 2008 con el propósito de examinar la situación de ese momento y recomendar la adopción de medidas para mejorar los servicios de empleo y la aplicación de las políticas laborales.



Principales recursos sobre los servicios de empleo

- CD-ROM: Key Resources for Employment Services (Principales recursos sobre los servicios de empleo, abril de 2011. http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_155695/lang—en/index.htm
- *Guía para las agencias de empleo privadas: Regulación, monitoreo y ejecución*, mayo de 2007. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/instructionalmaterial/wcms_103884.pdf
La Guía orienta a los legisladores nacionales en la elaboración de marcos jurídicos que se ajusten al Convenio núm. 181 y la Recomendación núm. 188 de la OIT. Presenta una gran cantidad de ejemplos de legislaciones nacionales, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo.
- Public-private partnerships in employment services, (Alianzas público-privadas en los servicios de empleo), febrero de 2003. http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103882/lang—en/index.htm
- *Guidelines for establishing emergency public employment services (Directrices para el establecimiento de servicios públicos de empleo en casos de emergencia)*, enero de 2003. http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_104148/lang—en/index.htm
- Orientación profesional: manual de recursos para países de bajos y medianos ingresos, abril de 2006. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—ifp_skills/documents/publication/wcms_118214.pdf
Se trata de una guía esencial para la elaboración de sistemas eficaces de orientación profesional, información profesional, organización de la prestación de servicios, desarrollo del personal y mejora de la gobernanza y la coordinación.
- *The public employment service in a changing labour market (Los servicios públicos de empleo en un mercado laboral cambiante)*, enero de 2001. http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221113884_EN/lang—en/index.htm?ssSourceSiteId=skills
- Los servicios públicos de empleo en el África de habla inglesa: Propuestas para su reorganización, enero de 1998. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—ifp_skills/documents/publication/wcms_118151.pdf
- Convenio sobre el servicio de empleo, 1948 (núm. 88) - Convenio relativo a la organización del servicio del empleo. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/singles.pl?query=011948088@ref&chspec=01>

Examen de los fondos para el empleo

Las preguntas siguientes pueden ayudar a orientar el examen de un fondo para el empleo:

- ¿Qué niveles de desempeño tienen estos fondos en relación con la creación de empleos?
- ¿Tienen metas específicas (número de puestos de trabajo que deben crearse, por sexo, sector, etc.)?
- ¿Qué cobertura tienen en función de la proporción de beneficiarios reales respecto del total de beneficiarios potenciales?
- ¿Cómo se alcanza a los beneficiarios? ¿Hay instrumentos para canalizar los fondos y servicios hacia los grupos más vulnerables y los sectores de mayor potencial para crear empleo productivo?
- ¿Cuáles son los mecanismos existentes para otorgar fondos, seleccionar proyectos, recuperar fondos, etc.?
- ¿Existe un sistema eficiente de seguimiento para evaluar el impacto del fondo en los beneficiarios, así como su sostenibilidad?

- Formular recomendaciones para potenciar el impacto de los fondos para el empleo en la inserción en el mercado de trabajo, teniendo en cuenta las necesidades reales y los niveles de vulnerabilidad.
- Sugerir medidas concretas para mejorar el sistema de seguimiento y evaluación a fin de canalizar mejor los recursos hacia las actividades que generen empleo sostenible fundamentadas en los principios de la gestión basada en los resultados.

Recuadro 3.6 Auditoría institucional de los fondos para el empleo en Burkina Faso



En Burkina Faso se establecieron tres fondos de empleo, en un principio para brindar una respuesta rápida a los problemas de la transición causados por el Programa de Ajuste Estructural de la década de 1990:

- (i) *Fondo de Apoyo a Iniciativas de Jóvenes (FAIJ)*. Otorga apoyo financiero principalmente a actividades destinadas a la integración social y profesional de jóvenes que reciben formación como empresarios. Para complementar el Fondo, el Estado estableció un programa de formación sobre iniciativa empresarial que enseñaba a los participantes a preparar y presentar proyectos, de los cuales los mejores podían solicitar financiación del Fondo.
- (ii) *Fondo de Apoyo al Sector Informal (FASI)* busca promover el acceso al crédito de empresas del sector informal mediante préstamos directos, garantías y ayuda en la gestión de los créditos otorgados.
- (iii) *Fondo de Apoyo a la Promoción del Empleo (FAPE)* otorga créditos directos, prefinanciación de licitaciones, cofinanciación de proyectos y garantías en los siguientes sectores: producción agrícola, transformación, comercio, ingeniería civil, industrias artesanales y servicios. Está dirigido a pequeñas empresas que generan empleo.

Estos tres Fondos son estructuras permanentes cuyo subsidio estatal se renueva de forma tácita, e incluso se incrementan las contribuciones en casos de crisis (como en 2009 y 2010).

En 2010 el Ministerio de Empleo emprendió una evaluación del impacto y desempeño de los tres fondos, cuyas conclusiones y recomendaciones revelan una serie de limitaciones y problemas comunes a muchos fondos de esta índole:

- ▶ **Mejorar la eficiencia y ampliar los Fondos.** Estos fondos para el empleo muestran un desempeño relativamente satisfactorio en cuanto a su eficacia. El número promedio de puestos de trabajo creados o consolidados por año se sitúa entre 570 puestos para el FAPE y 3.600 para el FASI, y 610 proyectos de trabajo por cuenta propia del FAIJ. El estudio muestra que los Fondos tienen un efecto positivo en el número de horas trabajadas por los beneficiarios (disminución del empleo por día y aumento del empleo mensual o semanal). Los Fondos también parecen tener un impacto en las condiciones de vida de los beneficiarios y sus familias (mejor acceso a alimentos, vivienda, educación y salud). Sin embargo, el impacto en la promoción del empleo sigue siendo reducido en relación con la magnitud de las necesidades. El número de trabajos creados entre 2006 y 2009 representa alrededor del 1,5 por ciento de los desempleados en Burkina Faso y el número de puestos consolidados durante ese período corresponde al 0,85 por ciento de los subempleados. Así pues, el esquema de financiación de promoción del empleo afecta directamente a solo el 0,9 por ciento de los desempleados o subempleados. Además, es necesario fortalecer la eficiencia de los Fondos reduciendo los costos unitarios por trabajo creado o consolidado.
- ▶ **Mejorar la orientación.** El análisis muestra una distribución desigual de la financiación por género, región y sector. El desglose por género muestra que el 34 por ciento de los beneficiarios directos son mujeres y el 66 por ciento son hombres. Las tendencias en la distribución por región revelan una elevada concentración de la financiación en beneficio de las regiones Central y de Haut-Bassin (60 por ciento de los proyectos y de la financiación), mientras que en las otras regiones se registran porcentajes sumamente bajos (del 2 al 6 por ciento). La distribución regional de los beneficiarios no se ajusta al mapa de la pobreza de Burkina Faso, ya que esta es mucho más acentuada en las regiones de Boucle du Mouhoun, Oriental, Sudoccidental y del Sahel que en las regiones Central y de Haut-Bassin. Por último, la mayor parte de la financiación se otorga al comercio, y en menor medida a actividades de servicios; las actividades agropastorales representan solamente una cuarta parte. El estudio recomienda que se elaboren herramientas eficaces que dirijan las corrientes de recursos hacia las mujeres y las zonas rurales (que representan el 80% de la población activa), y que las medidas se orienten hacia los sectores productivos que tienen mayor potencial de creación de empleo y por lo tanto resultan más eficaces a largo plazo (el agropastoreo, las pequeñas industrias, las actividades artesanales).



- ▶ **Mejorar el seguimiento y la evaluación.** Se ha invertido poco en la labor de seguimiento y en el uso de metodologías para medir el impacto en el empleo, ya que los fondos no se reciben con regularidad. En general, faltan datos y pruebas que sirvan de base a los responsables de la formulación de políticas sobre las características de los beneficiarios, los costos de las medidas, los mecanismos de orientación y los resultados reales. Un sistema de seguimiento que capte los elementos eficientes en función de los costos y promueva el uso de datos empíricos sobre el impacto de los Fondos contribuiría a la adopción de decisiones normativas fundamentadas. Habida cuenta de que la aplicación de mecanismos adecuados para evaluar el impacto resulta gravosa y requiere calificaciones no siempre disponibles en un país en desarrollo como Burkina Faso, es necesario desarrollar medios alternativos y simplificadas para aprovechar la experiencia adquirida e invertir en medidas que tengan un rendimiento positivo (y posibilidades de ampliación), y modificar o eliminar las que no resulten eficaces. Por último, es necesario contar con un sistema de seguimiento para orientar mejor la financiación y el análisis de su impacto a mediano plazo (sostenibilidad de los puestos de trabajo, subempleo, etc.) y los impactos indirectos, que actualmente no se miden.

Fuente: Eléonore d'Achon, Departamento de Política de Empleo, OIT.

Examen del sistema de educación y formación profesional


- Examinar la gestión y organización de la educación y formación profesional (EFP), así como la capacidad nacional de educación y formación.
 - ▶ Revisar la estructura organizacional, las funciones y la dotación de personal de las entidades dedicadas a la educación y formación técnica profesional (EFTP). ¿Están las estructuras organizacionales nacionales de EFTP claramente definidas y suficientemente descentralizadas para que la prestación de los servicios de educación y formación sea flexible y responda a las necesidades?
 - ▶ Revisar la capacidad nacional en materia de educación y formación respecto de la demanda de lugares y cursos de capacitación. Determinar si la capacidad nacional de EFTP es suficiente para ofrecer programas en respuesta a las demandas de los estudiantes y los sectores de la economía.
 - ▶ Sugerir actividades importantes necesarias para fortalecer la capacidad nacional en materia de educación y formación.
- Examinar las instituciones de formación:
 - ▶ Instituciones públicas: hacer un inventario de su número y distribución geográfica, los tipos y la configuración de los centros públicos de EFTP . ¿Ofrecen estos sus servicios de formación de forma flexible y en respuesta a las necesidades de formación? ¿Ofrecen acceso equitativo?
 - ▶ Proveedores privados de formación: describir la variedad, el perfil y el papel de los prestadores privados de EFP. ¿Reciben los prestadores de EFTP apoyo organizacional, de políticas y de otra índole del gobierno? ¿Desempeñan un papel importante?
 - ▶ Sistemas formales e informales de aprendizaje: explicar la incidencia y los resultados de ambos sistemas, incluido el número de estudiantes y de empresas participantes . Explique las políticas que rigen los sistemas de aprendizaje y su impacto en la calidad de la formación, el reconocimiento de las calificaciones, las condiciones de trabajo y la protección. Suministre esta información en relación con los jóvenes, desglosada por género.




© OIT/ M. Crozet

Herramientas y recursos de la OIT





 *Managing vocational training systems* (Gestión de sistemas de formación profesional), enero de 2000.

Ofrece material de avanzada relacionado con la gestión y organización de los sistemas públicos de educación y formación profesional y sugiere un marco para el desarrollo de las competencias de gestión de los administradores superiores de la EFP, alentándoles a hacer un examen crítico de sus prácticas administrativas a fin de alcanzar la excelencia profesional. Abarca temas relacionados con la gestión, la estructura organizacional, la definición de metas, la planificación, la financiación y la administración de la formación.

 *Vocational education and training institutions. A management handbook* y CD-ROM (Instituciones de educación y formación profesional: Manual de gestión), febrero de 2006. http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091670/lang-en/index.htm

Sugiere que la capacidad de las instituciones de EFP para responder a las demandas del mercado y para funcionar de manera flexible y eficiente en función de los costos están determinadas en gran medida por su grado de autonomía de gestión, financiera y académica, así como por la competencia de su personal de gestión, docente y no docente, para utilizar esta autonomía en beneficio de las partes interesadas. Este material de instrucción se basa en experiencias documentadas sistemáticamente por los administradores de instituciones de EFP de Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido. No se refiere a ningún país en particular, sino que expone enfoques generales de gestión de las instituciones de EFP. El manual viene acompañado de un CR-ROM que contiene resúmenes de prácticas nacionales de gestión en el sector de la EFP y de políticas, informes y documentos jurídicos nacionales, así como instrumentos de gestión que utilizan las instituciones de EFP en los países mencionados.

 Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195).
Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente

 Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159).
Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas



F. Examen de los recursos financieros asignados directa o indirectamente al empleo

Como parte de la creación de los conocimientos necesarios para orientar el desarrollo de políticas, el equipo encargado de la PNE tal vez desee calcular los recursos financieros dedicados a la promoción del empleo en el país, incluidos los del presupuesto estatal, de entidades paraestatales y de proyectos con financiación externa. Esto permitirá al equipo conocer la cantidad mínima de que se dispone para la PNE y estimar el margen para incrementar esa cantidad manteniendo un criterio realista. En última instancia, el equipo de la PNE debe tener una idea clara del valor máximo posible de la PNE.

A fin de establecer con la mayor claridad posible los recursos financieros que se dedican al empleo en la actualidad, tanto directa como indirectamente, la experiencia indica que el equipo de la PNE debe trabajar en estrecha colaboración con el ministerio de finanzas y los donantes. A menudo se requiere la ayuda de consultores familiarizados con cuestiones de financiación y presupuestarias.

Una herramienta importante para examinar los recursos financieros asignados al empleo es el examen del gasto público. Este es un diagnóstico básico en el que se analiza la asignación y la gestión del gasto público. El análisis de la proporción y composición del gasto público que se asignan al empleo, tanto directa como indirectamente, puede resultar útil para evaluar la cuantía de fondos públicos que pueden asignarse de forma realista a la PNE.

Asimismo, el examen del gasto público puede brindar respuestas a las siguientes preguntas. ¿Se corresponde la ejecución del presupuesto (las cantidades utilizadas realmente) con las asignaciones presupuestarias? ¿Por qué no? ¿Qué es lo que el país puede permitirse hacer? ¿De qué forma pueden ajustarse mejor los gastos a los objetivos en materia de empleo? ¿Qué cambios en la asignación de los recursos obtendrán mejores resultados?

Por último, un análisis del gasto público también será de gran utilidad al formular una PNE de segunda generación y durante la fase de evaluación de la PNE.

Si el país decide emprender este tipo de ejercicio, en el capítulo 5 se presentan algunas buenas prácticas basadas en las experiencias piloto de Burkina Faso y Tanzania.

Véase también:

<http://go.worldbank.org/2NYPVFOQTO>

Anexo 1.

Bases de datos e indicadores de la OIT sobre empleo y trabajo decente

Estimaciones y proyecciones de la población económicamente activa: 1980–2020 (quinta edición), descripción metodológica, diciembre de 2009 - http://laborsta.ilo.org/default_S.html

Key Indicators of the Labour Market (KILM) (Indicadores clave del mercado de trabajo) - http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang—en/index.htm

Herramienta multifuncional de investigación desarrollada por la OIT que comprende datos a nivel nacional sobre 20 indicadores clave del mercado de trabajo desde 1980 hasta el último año disponible. También es una herramienta de formación sobre el desarrollo y uso de los indicadores del mercado de trabajo. Todos los indicadores incluyen descripciones de la definición internacional normalizada del concepto y los procedimientos de medición, directrices para su uso en el análisis de cuestiones del mercado de trabajo y advertencias sobre las limitaciones para realizar comparaciones. Se orienta al lector sobre el valor de utilizar indicadores múltiples para obtener una visión más amplia de los acontecimientos en el mercado de trabajo.

Guía sobre los nuevos Indicadores de empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluido el conjunto completo de Indicadores de Trabajo Decente.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_110513.pdf

Decent work indicators for Asia and the Pacific: a guidebook for policy-makers and researchers (Indicadores de trabajo decente para Asia y el Pacífico: guía para encargados de la formulación de políticas e investigadores)

http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_099163/lang—en/index.htm

Esta guía, concebida como recurso práctico para recopiladores y usuarios de información sobre el mercado de trabajo, presenta una descripción detallada de los indicadores clave para la vigilancia de las tendencias del mercado de trabajo y la medición de los avances hacia el logro de los objetivos nacionales e internacionales relacionados con la promoción del trabajo decente.

Measuring Decent Work with Statistical Indicators (Medición del trabajo decente con indicadores estadísticos)

http://www.ilo.org/integration/resources/papers/WCMS_079089/lang—en/index.htm

Revised Office proposal for the measurement of decent work (Propuesta revisada de la Oficina para la medición del trabajo decente)

http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/WCMS_100995/lang—en/index.htm

Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges (La mujer en los mercados de trabajo: Medición de los avances e identificación de los problemas)

http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_123835/lang—en/index.htm

School-to-Work Transition Surveys (SWTS): A methodological guide (Encuestas sobre la transición de la escuela al trabajo: Guía metodológica)

Módulo 1. Conceptos básicos, funciones y proceso de ejecución.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140857.pdf



Módulo 2: Cuestionarios para las encuestas.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140858.pdf

Módulo 3. Metodología de muestreo

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140859.pdf

Módulo 4: Indicadores clave de los mercados de trabajo de los jóvenes: Conceptos, definiciones y tabulaciones.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140860.pdf

Módulo 5: Difusión de los resultados de las encuestas.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140861.pdf

Anexo 2. Fuentes de información

- A. Censos de población
- B. Encuestas de unidades de producción o empresas
 - a. Encuestas de empresas del sector moderno
 - b. Encuestas del sector informal basadas en unidades del sector
 - c. Encuestas del empleo agrícola basadas en empresas agrícolas
- C. Encuestas de hogares
 - a. Encuestas de medición de las condiciones de vida
 - b. Encuestas demográficas y de salud
 - c. Cuestionario de indicadores básicos de bienestar
 - d. Encuestas sobre la fuerza de trabajo
 - e. Encuestas de empleo en el sector informal basadas en los hogares
 - f. Encuestas sobre el trabajo y las actividades económicas infantiles
 - g. Encuestas sobre el uso del tiempo.
- D. Encuestas sobre el salario
- E. Datos administrativos
- F. Estudios y documentos de investigación
 - a. Estudios sobre la cadena de valor
 - b. Estudios sobre el subempleo en el sector agrícola
 - c. Proyecciones ocupacionales (por ejemplo, herramientas aplicables basadas en modelos de equilibrio general computable)
- G. Monografías
- H. Resultados de los estudios de evaluación
- I. Fuentes de información sobre formación técnica y profesional
 - a. Encuestas de empresas
 - b. Datos administrativos
 - c. Encuestas de seguimiento realizadas por los centros de formación
 - d. Encuestas sobre la transición de la escuela al trabajo



Anexo 3. Definiciones de los principales indicadores de la OIT

Población en edad de trabajar	Población de un país o región que se encuentra dentro de un rango determinado de edades y se considera que está en condiciones de trabajar y tiene probabilidades de hacerlo. Esta medición estima la cantidad total de trabajadores potenciales de una economía. Para la mayoría de los países, la población en edad de trabajar se define como las personas de 15 años o más.
Empleo	La medición del empleo cuantifica las personas, dentro de un rango determinado de edades, que trabajan a cambio de una remuneración (también puede pagarse en especie) y/o con fines de lucro durante un período determinado de referencia; o bien que estuvieron temporalmente ausentes de su trabajo por razones específicas, como enfermedad, maternidad, licencia por maternidad o paternidad, vacaciones, formación o disputa laboral. Los trabajadores familiares no remunerados que hayan trabajado durante por lo menos una hora en el período de referencia también deben incluirse en la medición del empleo, aunque en muchos países se aplica un límite superior de horas.
Fuerza laboral (también conocida como población económicamente activa o fuerza de trabajo)	La fuerza laboral es la población integrada por las personas empleadas y desempleadas de un país o región. Los empleados son las personas que tienen un trabajo o empresa, mientras que los desempleados son aquellos que no tienen trabajo, están disponibles y buscan trabajo activamente.
Tasa de participación en la fuerza laboral	La tasa de participación en la fuerza laboral se calcula expresando la cantidad de personas de la fuerza laboral como porcentaje de la población en edad de trabajar. Es un indicador del tamaño relativo de la oferta de mano de obra disponible para participar en la producción de bienes y servicios.
Relación empleo-población (S)	La relación empleo-población es la proporción de la población de un país en edad de trabajar que está empleada. Si bien una relación total alta normalmente se considera positiva, el indicador no basta para evaluar el nivel de trabajo decente ni para determinar el déficit de trabajo decente. Se requieren otros indicadores para evaluar cuestiones como ingresos, horarios de trabajo, empleo en el sector informal, subempleo y condiciones laborales. Asimismo, una relación alta también puede verse impulsada por factores de la oferta (por ejemplo, las personas se pueden ver obligadas a aceptar oportunidades inadecuadas de empleo en momentos de mayores dificultades económicas).
Situación en el empleo	Pueden distinguirse tres categorías importantes de indicadores de situación en el empleo: a) trabajadores asalariados y a sueldo; a) trabajadores por cuenta propia; y c) trabajadores familiares auxiliares. Todas se expresan como proporción del total de personas empleadas. La categorización por situación en el empleo puede contribuir a comprender la dinámica del mercado de trabajo en el país.
Empleo informal	Una relación de empleo informal es aquella que no está, por ley o en la práctica, sujeta a la legislación laboral nacional, al pago del impuesto sobre la renta ni a la protección social, no reconoce el derecho a determinados beneficios laborales ni está reglamentada por la legislación laboral. Las empresas del sector informal son pequeñas empresas de propiedad de una o varias personas u hogares que no están constituidas como entidades jurídicas independientes (no tienen permiso ni licencia para funcionar como empresa). Además, no se dispone de sus cuentas completas, por lo cual no puede establecerse una separación financiera entre las actividades de producción de la empresa y las demás actividades de su propietario.

	<p>Por lo tanto, el empleo informal comprende la cantidad total de empleos informales, es decir los que se desempeñan en empresas del sector formal, empresas del sector informal o en los hogares, durante un período determinado de referencia. El empleo informal incluye los siguientes tipos de trabajos: 1) trabajadores por cuenta propia empleados en su propia empresa del sector informal; 2) empleadores que trabajan en su propia empresa del sector informal; 3) trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajen en una empresa del sector formal o del informal; 4) afiliados de cooperativas informales de productores; 5) empleados con trabajos informales. Los empleados del sector informal pueden trabajar en empresas del sector formal, empresas del sector informal o como trabajadores domésticos remunerados en un hogar; 6) trabajadores por cuenta propia dedicados a la producción de bienes exclusivamente para uso final en su propio hogar.</p>
Elasticidades del empleo	<p>Las elasticidades del empleo proporcionan una medición numérica de cómo varía el crecimiento del empleo con el crecimiento de la producción económica. Su uso más básico es como herramienta útil para examinar la evolución conjunta del crecimiento de la producción económica y el crecimiento del empleo a lo largo del tiempo. También pueden brindar una perspectiva sobre las tendencias de la productividad laboral y la generación de empleo en diferentes subgrupos de la población de un país, y contribuir a la detección y el análisis de los cambios estructurales en el empleo en función del tiempo. Pueden distinguirse tres tipos de elasticidades del empleo, que se corresponden con tres grupos demográficos (mujeres, hombres y población total ocupada). Una elasticidad de 1 implica que cada punto porcentual del crecimiento del PIB está asociado con un aumento de un punto porcentual en el empleo.</p>
Empleo por sector	<p>Este indicador desglosa el empleo en tres grandes sectores (agricultura, industria y servicios), expresándolo como porcentaje del empleo total. El indicador muestra la dinámica del empleo en una escala sectorial amplia. Es útil para comparar el empleo, la productividad y los flujos de producción en sectores particulares.</p>
Tasa de desempleo	<p>La tasa de desempleo se calcula expresando el número de personas desempleadas como porcentaje de la fuerza de trabajo. Permite medir la proporción de la fuerza laboral que está desocupada y busca trabajo activamente durante un período de referencia. Cabe reconocer que las definiciones nacionales y la cobertura del desempleo pueden presentar amplias variaciones en lo que respecta a los límites de edad, los criterios para la búsqueda de trabajo y el trato que se da, por ejemplo, a las personas despedidas temporalmente, las desanimadas ante la escasez de oportunidades de trabajo o las que buscan trabajo por primera vez.</p>
Desempleo juvenil	<p>El término “joven” abarca a las personas de 15 a 24 años, mientras que los “adultos” son las de 25 años o más. El desempleo juvenil puede presentarse de las siguientes formas: a) la tasa de desempleo juvenil; b) la tasa de desempleo juvenil como porcentaje de la tasa de desempleo de adultos; c) la proporción de jóvenes en el desempleo total; y d) el desempleo juvenil como proporción de la población joven. Tomados en conjunto, estos cuatro indicadores indican con bastante precisión los problemas a que hacen frente los jóvenes para encontrar trabajo.</p>
Jóvenes que no estudian ni trabajan, 15–24 años (S)	<p>Este indicador incluye dos grupos: i) los jóvenes económicamente inactivos que no están estudiando; y ii) lo jóvenes desempleados. En comparación con la tasa de inactividad juvenil, es un indicador más útil de la proporción de jóvenes que permanecen “sin hacer nada” y un mejor indicador indirecto de la falta de acceso a las oportunidades de empleo.</p>
Desempleo a largo plazo	<p>La definición más usada del desempleo a largo plazo incluye a todas las personas desempleadas durante períodos de desocupación continua de un año (52 semanas) o más. Se expresa como porcentaje del total de la fuerza de trabajo (tasa de desempleo de largo plazo) o como porcentaje del desempleo total (incidencia del desempleo a largo plazo).</p>



Desempleo por nivel de instrucción (S)	La medición del desempleo por nivel de instrucción se basa en las siguientes categorías de escolaridad: menos de un año, educación preescolar, enseñanza primaria, enseñanza secundaria y educación terciaria.
Subempleo por insuficiencia de horas	La definición internacional del subempleo por insuficiencia de horas se basa en tres criterios: incluye a todas las personas ocupadas que, durante un determinado período breve, han estado: a) dispuestas a trabajar horas adicionales; b) disponibles para trabajar horas adicionales; y c) han trabajado menos que el umbral establecido de horas de trabajo.
Inactividad	Mide la población en una región o país que no trabaja ni busca trabajo activamente. Las estimaciones deben hacerse para la población completa. En general, se determina la situación del empleo de la población de que se trata. El resto de la población corresponde al número de personas que no forman parte de la fuerza de trabajo.
Productividad laboral	La productividad laboral representa la producción por unidad de aporte de trabajo. La producción se mide en función del producto interno bruto (PIB), que representa la compensación por el aporte de servicios provenientes del capital (incluida la depreciación) y la mano de obra que participa directamente en la producción. La mejor medición del aporte de trabajo para utilizar en la ecuación de productividad es la cantidad total de horas trabajadas por año por toda la población empleada. Sin embargo, en muchos casos resulta difícil obtener esta medición o una estimación fiable. Por esta razón, la productividad laboral también puede estimarse analizando el número de personas que participan en la producción.
Índices salariales del sector manufacturero	Esta medición representa las tendencias actuales de los salarios reales medios (distintos de los salarios nominales) en el sector manufacturero. Los salarios constituyen una forma importante de ingreso de gran parte de la población económicamente activa (empleados). La información sobre los niveles salariales es esencial para evaluar el nivel de vida y las condiciones de trabajo de este grupo de trabajadores en la economía.
Índices de salarios e ingresos ocupacionales	Mientras que los índices salariales del sector manufacturero reflejan las tendencias de los salarios medios a nivel sectorial (es decir, la manufactura), estos índices miden las tendencias de los salarios ocupacionales (es decir, tasas salariales y de ingresos) en grupos sectoriales específicos, y las diferencias entre estos. En general se acepta que los salarios de ocupaciones individuales brindan material más interesante y esclarecedor para el análisis que los promedios generales que abarcan muchas o todas las ocupaciones de un sector.
Costos de remuneración por hora	Esta medición guarda relación con los niveles, las tendencias y las estructuras de los costos de remuneración por hora de los trabajadores en el sector de la manufactura. Los costos totales de remuneración por hora incluyen: 1) el pago directo por el tiempo trabajado y el tiempo no trabajado aunque remunerado, en dinero y en especie; y 2) los costos de remuneración no salarial, es decir, el gasto de los empleadores en seguridad social y, en algunos países, los impuestos sobre el trabajo. Los costos totales de remuneración por hora se expresan en valores absolutos en dólares de los EE.UU. y como índice relativo respecto de los costos en los Estados Unidos (asignando el valor 100 a los costos de los Estados Unidos). Un subíndice también puede reflejar la remuneración directa por hora y los costos no salariales de la mano de obra como porcentaje de los costos totales de remuneración por hora.
Tasa de baja remuneración (inferior a 2/3 de la mediana de la remuneración por hora)	En este contexto, la tasa de baja remuneración se define como el porcentaje de la población ocupada cuya remuneración por hora media es inferior a la mitad de la mediana de la distribución o a un mínimo absoluto, la que sea mayor. Sin embargo, en muchos países en desarrollo resultaría engañoso aplicar el umbral de la mitad de la mediana de la remuneración por hora para determinar lo que se considera "baja remuneración", por lo cual es necesario incluir el "mínimo absoluto" como criterio adicional para determinar si la remuneración es baja.

Trabajadores pobres	Por trabajadores pobres se entiende las personas que trabajan pero a la vez viven por debajo del umbral de pobreza aceptado. Uno de los criterios de la OIT es estimar límites superiores e inferiores de ingresos de los trabajadores pobres mayores de 15 años que viven por debajo del umbral de pobreza, utilizando la tasa de pobreza monetaria o la tasa de pobreza basada en las necesidades básicas.
Trabajadores a tiempo parcial	El indicador de trabajadores a tiempo parcial corresponde a las personas que trabajan menos horas que el “tiempo completo” como proporción del empleo total. Habida cuenta de que no existe una definición convenida internacionalmente sobre el número mínimo de horas por semana que constituyen trabajo a tiempo completo, la línea divisoria se determina por país o mediante el uso de estimaciones especiales.
Horas de trabajo	Este indicador mide las horas trabajadas por una persona empleada durante un período de referencia determinado. La primera medición guarda relación con las horas que una persona empleada trabaja por semana. El número de personas empleadas se presenta con las siguientes franjas de horas trabajadas por semana: menos de 25, entre 25 y 34, entre 35 y 39, entre 40 y 48, entre 49 y 59, 40 o más, 50 o más y 60 o más, de conformidad con los datos disponibles. La segunda medición es el promedio anual de horas reales trabajadas por persona.
Horas excesivas de trabajo (más de 48 o 60 horas por semana)	Las horas excesivas e irregulares de trabajo plantean una amenaza para la salud física y mental, obstaculizan la conciliación de la vida laboral y familiar, y a menudo son un indicio de pago por hora inadecuado. Además, las horas excesivas reducen la productividad. El indicador de horas excesivas se define aquí como el porcentaje de las personas empleadas cuyos horarios habituales de trabajo por razones económicas en todos los empleos superan las 48 horas (o 60 horas) por semana.
Trabajo infantil (trabajo asalariado o por cuenta propia)	El trabajo asalariado o por cuenta propia abarca todas las formas de empleo. El nombre del indicador podría simplificarse como “niños empleados”. Sin embargo, suele entenderse erróneamente que el término empleo incluye únicamente el empleo asalariado, por lo cual se justifica la referencia explícita al trabajo por cuenta propia. El uso de un grupo de edad común aumenta la comparabilidad; se sugiere definir el grupo de edad como de 5 a 14 años o de 10 a 14 años.
Nivel de instrucción y alfabetización (S)	Este indicador refleja los niveles y la distribución de la base de conocimientos y calificaciones de la fuerza de trabajo. Puede medirse de acuerdo con las siguientes categorías de escolaridad: no definida, menos de un año, educación preescolar, enseñanza primaria, enseñanza secundaria y educación terciaria. También puede medirse la proporción de personas analfabetas en la fuerza de trabajo. Este indicador suele desglosarse por sexo y por las siguientes cohortes de edad (de ser posible): total (15 años o más), jóvenes (15 a 24 años), adultos jóvenes (25 a 29 años) y adultos (30 años o más).
Segregación ocupacional por sexo (índice y porcentaje del trabajo asalariado no agrícola en ocupaciones predominantemente masculinas y predominantemente femeninas)	La segregación ocupacional por sexo (o segregación horizontal) es un indicador indirecto comúnmente utilizado para medir la igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación. Los indicadores más directos miden el grado en que los mercados de trabajo están divididos en ocupaciones “masculinas” y “femeninas”, por ejemplo el porcentaje de mano de obra femenina (o masculina) no agrícola en una ocupación predominantemente femenina (o masculina), o el empleo no agrícola total en una ocupación en la que predomina un género. Este índice cuantifica la tendencia de segmentación de los mercados de trabajo en razón del género. El indicador refleja la discriminación directa e indirecta en el acceso a las oportunidades de empleo antes de ingresar en el mercado de trabajo y fuera de este (es decir, en la educación y formación, o en la percepción de la idoneidad para un trabajo según el género), al ingresar en el mercado de trabajo y en este (es decir, en la contratación, las oportunidades de formación en el lugar de trabajo, los ascensos, el cambio de trabajo durante la reclasificación). El exceso de mujeres en ocupaciones de baja remuneración explica en gran medida las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres. El indicador también puede reflejar las diferencias de género en las preferencias respecto de las ocupaciones.














<p>Proporción de mujeres en puestos de gestión o administrativos (porcentaje y coeficiente en relación con la proporción de mujeres en trabajos no agrícolas)</p>	<p>Este indicador mide el grado en que se excluye a las mujeres de los puestos de autoridad y adopción de decisiones. Es un indicador de la segregación vertical de género en los mercados de trabajo. Sin embargo, el coeficiente plantea problemas de interpretación: este aumenta cuando se excluye a las mujeres del empleo no agrícola en general y no solo de los puestos de gestión y administrativos, de forma que no puede interpretarse como un indicador de segregación vertical de género per se.</p>
<p>Tasa de lesiones profesionales no mortales, tasa de lesiones profesionales mortales</p>	<p>La tasa de lesiones profesionales mortales se propone como indicador de trabajo seguro, y no la tasa de lesiones profesionales no mortales, porque se considera que los registros de muertes son más completos y presentan menos problemas de definición que las lesiones no mortales (es decir, una lesión mortal puede identificarse como tal con relativa facilidad).</p>
<p>Tasa de la población de 65 años o más que recibe una pensión (S)</p>	<p>El uso de un rango de edad común aumenta la comparabilidad internacional.</p>
<p>Gasto público de seguridad social (% del PIB)</p>	<p>Los datos pueden indicarse como gastos totales o desglosados por gastos de seguridad social en salud y otros. El gasto público en prestaciones de la seguridad social podría presentarse no solo como porcentaje del PIB, sino también respecto de los gastos gubernamentales generales totales, a fin de reflejar la situación en países donde el Estado es relativamente “reducido” (en cuanto a las finanzas públicas). Es preferible expresar los numeradores y denominadores en unidades de la moneda nacional y en precios actuales.</p>
<p>Tasa de densidad sindical (S)</p>	<p>Tasa de densidad ajustada (TDA): $TDA = (\text{afiliados} - \text{retirados, estudiantes y miembros desempleados}) / (\text{trabajadores asalariados y a sueldo} - \text{grupos que no cumplen con los criterios})$</p>
<p>Empresas pertenecientes a organizaciones de empleadores (tasa)</p>	<p>Este indicador mide la proporción de empresas que pertenecen a una organización de empleadores respecto del número total de empresas. No contempla el número de trabajadores que abarcan. Sin embargo, aun así puede aportar información sobre la capacidad de asociación de las organizaciones de empleadores y su consiguiente papel en la gobernanza de los mercados de trabajo.</p>
<p>Tasa de cobertura de la negociación colectiva (S)</p>	<p>Tasa de cobertura ajustada (TCA): $TCA = \text{trabajadores cubiertos} / (\text{trabajadores asalariados y a sueldo} - \text{grupos que no cumplen con los criterios})$. La categoría “trabajadores cubiertos” incluye a los cubiertos por extensión.</p>






Nota: (S) señala que un indicador debe consignarse desglosado por género, además del valor total.

Anexo 4.

Lista de exámenes de la política de empleo por país

-  *Employment Diagnostic Analysis on Malawi* (Diagnóstico sobre el empleo en Malawi), junio de 2010, Prof. Dick Durevall y Dr. Richard Mussa. OIT y Gobierno de Malawi. http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_143247/lang—en/index.htm
-  *Constraints and challenges for achieving inclusive job-rich growth in Mongolia* (Limitaciones y problemas para alcanzar un crecimiento inclusivo con alto coeficiente de empleo en Mongolia), enero de 2010. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_161295/lang—en/index.htm
-  *Employment-led Growth in Nepal* (Crecimiento impulsado por el empleo en Nepal), julio de 2010. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_144425/lang—en/index.htm
-  Papola, T.S. (2008). *Employment challenges and strategies in India* (Desafíos y estrategias de empleo en la India), Asia-Pacific working paper series, OIT.
-  *Employment diagnostic analysis: Maluku, Indonesia* (Análisis de diagnóstico sobre el empleo: Maluku (Indonesia)), 2011, Employment Working Paper No. 98, Sector de Empleo. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_164198/lang—en/index.htm
-  *Employment diagnostic analysis: Nusa Tenggara Timur*, Indonesia. 2011. (Diagnóstico sobre el empleo: Nusa Tenggara Timur (Indonesia)), 2011, Employment Working Paper No. 98, Sector de Empleo. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_162672/lang—en/index.htm
-  *Employment policy review: Kosovo*. (Examen de la política de empleo: Kosovo). OIT: Budapest, 2007 http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/emp_pol_revie_w_kosovo.pdf
-  *Employment Policy Review: Bosnia and Herzegovina* (Examen de la política de empleo: Bosnia y Herzegovina), OIT y Consejo de Europa, 2007-2008. http://www.ilo.org/budapest/what-we-do/publications/WCMS_169176/lang—en/index.htm
-  *Employment Policy Review: Albania* (Examen de la política de empleo: Albania), OIT y Consejo de Europa, 2006. <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewAlbania.pdf>
-  *Employment Policy Review: Croatia* (Examen de la política de empleo: Croacia), OIT y Consejo de Europa, 2006. http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EPRcroatia_en.pdf
-  *Employment Policy Review: The former Yugoslav Republic of Macedonia* (Examen de la política de empleo: ex República Yugoslava de Macedonia), OIT y Consejo de Europa, 2006 <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewThe%20formerYugoslavRepublicofMacedonia.pdf>



-  *Employment Policy Review: Moldova* (Examen de la política de empleo: República de Moldova), OIT y Consejo de Europa, 2006.
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewMoldova.pdf>
-  *Employment Policy Review: Montenegro* (Examen de la política de empleo: Montenegro), OIT y Consejo de Europa, 2006.
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewMontenegro.pdf>
-  *Employment Policy Review: Serbia* (Examen de la política de empleo: Serbia), OIT y Consejo de Europa, 2006.
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewSerbia.pdf>
-  *Meeting the employment challenge in the Sultanate of Oman, Employment and Training Policy* (Solución del problema del empleo en la Sultanía de Omán: Política de empleo y formación), Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes, Beirut, 2003.
-  *Jobs for Iraq: an Employment and Decent Work Strategy*, (Empleos para el Iraq: estrategia de empleo y trabajo decente), Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes, Beirut, 2007.
http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/publ/publ_10_eng.pdf

Anexo 5. Preguntas útiles para el análisis de los marcos macroeconómicos

A. Análisis del impacto de la política monetaria en el empleo

1. ¿Cuáles son los objetivos y metas actuales *de jure* y *de facto* de la política monetaria respecto de: a) la inflación; b) el crecimiento; y c) el empleo y la pobreza? ¿Cuáles son las principales fuerzas socioeconómicas e institucionales (tanto internas como externas) que han orientado los objetivos y metas *de jure* y *de facto*?
2. ¿Participa el banco central de manera activa en: a) el otorgamiento de créditos directos para influir en la transformación estructural (por ejemplo, mediante el establecimiento de sectores prioritarios); b) la promoción de iniciativas que mejoren el acceso al crédito de las empresas medianas y pequeñas y las microempresas; y c) la promoción de las instituciones de microfinanciación?
3. ¿Aplica el banco central de forma sistemática algún sistema de seguimiento y evaluación para medir el impacto de sus políticas en el empleo y la pobreza?
4. Tras hacer un balance de las preguntas 1 a 3, ¿es posible hacer una evaluación general de la medida en que la política monetaria contribuyó al proceso de creación de empleos duraderos y productivos y a la reducción de la pobreza, o los obstaculizó?
5. ¿Qué debe cambiarse para que la política monetaria apoye de manera más eficaz el proceso de creación de empleo y la reducción de la pobreza?

B. Análisis del impacto de la política fiscal en el empleo y la reducción de la pobreza

1. ¿Cuáles son los objetivos y metas actuales *de jure* y *de facto* respecto de: a) la sostenibilidad fiscal y la prevención de la “dominancia fiscal”; b) el crecimiento; y c) el empleo y la pobreza? ¿Cuáles son las principales fuerzas institucionales y socioeconómicas (tanto internas como externas) que han orientado los objetivos y metas *de facto* y *de jure*?
2. ¿Permite el análisis de las finanzas públicas determinar hasta qué punto: a) la política de gastos y fiscal se utiliza para apoyar el proceso de transformación estructural (por ejemplo, mediante el establecimiento de sectores prioritarios); y b) se promueven iniciativas que generen recursos fiscales de manera sostenible necesarios para apoyar las políticas de empleo y mercado de trabajo en el contexto de un piso social? Evaluación de las repercusiones fiscales de la promoción de políticas de empleo y mercado de trabajo en el contexto de un piso social. Por ejemplo, cabe mencionar un estudio sobre Bangladesh en el que se propone y aplica una metodología para evaluar la “brecha fiscal” (entre lo que se necesita y lo que se ofrece), ya que guarda relación con las políticas de empleo y de mercado de trabajo en el contexto de un piso social.
3. ¿Usa el ministerio de finanzas sistemáticamente un proceso de seguimiento y evaluación para medir el impacto de sus políticas en el empleo y la pobreza?
4. ¿Se han instituido medidas proactivas para mejorar el margen fiscal durante los períodos de crecimiento económico sostenido a fin de financiar distintos componentes del sistema de protección social y la inversión pública en infraestructura?
5. Tras hacer un balance de las preguntas 1 a 4, ¿es posible realizar una evaluación general del grado en que la política fiscal contribuyó al proceso de creación de empleos duraderos y productivos y a la reducción de la pobreza, o los obstaculizó?



6. ¿Qué debe cambiarse para que la política fiscal apoye de manera más eficaz el proceso de creación de empleo y la reducción de la pobreza?

C. Análisis de la política cambiaria

1. ¿Cuáles son los actuales objetivos y metas *de facto* y *de jure* de la política cambiaria respecto de: a) la competitividad internacional; b) la protección de los sectores internos y que compiten con las importaciones; y c) el uso de la política cambiaria como parte de una estrategia antiinflacionaria?
2. ¿Cómo puede definirse el régimen cambiario actual: a) fijo; b) flotante; c) controlado?
3. ¿Cuáles son las principales fuerzas institucionales y socioeconómicas (tanto internas como externas) que han orientado los objetivos y metas *de jure* y *de facto* y la evolución del régimen cambiario?
4. ¿Se ha utilizado la política cambiaria de forma sistemática en apoyo del proceso de transformación estructural, principalmente estimulando el desarrollo de los sectores orientados a las exportaciones?
5. ¿Han utilizado sistemáticamente los responsables de la formulación de políticas un proceso de seguimiento y evaluación para medir el impacto de la política cambiaria en el empleo y la pobreza?
6. Tras hacer un balance de las preguntas 1 a 5, ¿es posible realizar una evaluación general del grado en que la política cambiaria contribuyó al proceso de creación de empleos duraderos y productivos y a la reducción de la pobreza, o los obstaculizó?
7. ¿Qué debe cambiarse para que la política cambiaria apoye de manera más eficaz el proceso de creación de empleo y la reducción de la pobreza?

D. Gestión de las cuentas de capital

1. ¿Cuáles son los actuales objetivos y metas *de facto* y *de jure* de la gestión de las cuentas de capital respecto de: a) el estímulo a la integración financiera por medio de las corrientes de capital; y b) la ampliación del margen normativo interno?
2. ¿Cómo puede definirse el régimen de cuentas de capital actual: a) abierto; b) reglamentado?
3. ¿Cuáles son las principales fuerzas institucionales y socioeconómicas (tanto internas como externas) que han orientado los objetivos y metas *de jure* y *de facto* y la evolución del régimen de cuentas de capital?
4. ¿Cómo han interactuado la política cambiaria y la gestión de las cuentas de capital? ¿Cuáles son las repercusiones, tanto directas como indirectas, en el empleo y la pobreza?
5. ¿Se han aplicado controles y otras medidas prudenciales para hacer frente a la inestabilidad de la economía mundial?
6. Tras hacer un balance de las preguntas 1 a 5, ¿es posible realizar una evaluación general del grado en que la gestión de las cuentas de capital contribuyó al proceso de creación de empleos duraderos y productivos y a la reducción de la pobreza, o los obstaculizó?
7. ¿Qué debe cambiarse en la esfera de la gestión de las cuentas de capital para apoyar de manera más eficaz el proceso de creación de empleo y la reducción de la pobreza?

Anexo 6: Ejemplo de cuestionario para una auditoría institucional de Fondos de empleo

1. Información general

N°	Título	Código
IG 01	Nombre del Fondo 1= FAIJ 2=FASI 3=FAPE	I_
IG02	Numéro d'identification de l'enquêteur :	I_ _
IG03	Fecha de la entrevista:	I_ _ /I_ _ / I_

2. Datos del encuestado

IE01	Sexo: 1. Masculino 2. Femenino	I_
IE02	Estado civil: 1=Soltero/a 2=Casado/a 3=Divorciado/a 4=Viudo/a	I_
IE03	Número de personas a cargo:	I_ _
IE04	Edad (en años): 1 < 20años ; 2=20-24; 3=25-29; 4=30-34 5=35 años o más	I_
IE05	Región: 1=Centro 2=Boucle du Mouhoun 3=Otra	I_
IE06	Provincia: 1=Kadiogo 2=Balé 3=Banwa 4=Kossi 5=Nayala 6=Sourou 7=Mouhoun 8=Otra	I_ _
IE07	Zona del proyecto o aldea.:	I_
	1= urbana 2= rural	
IE08	Nivel de instrucción: 1=Analfabeto; 2=Alfabetizado; 3=Primaria; 4=Secundaria tradicional; 5=Secundaria profesional; 6=Superior; 7=Otra (especifique)	I_
IE09	¿Cómo se enteró de la existencia del Fondo? : 1=Amigos o familiares 2=Publicidad/TV/radio/prensa escrita 3=Otras fuentes (especifique)	I_

3. Actividades

A01	¿Qué actividad ejercía antes de solicitar apoyo al Fondo?	
A02	Sector de actividad: 1. Comercio 2. Agricultura 3. Transformación 4. Ganadería 5. Artesanías 6. Otro	I_
A03	¿Cuál es su principal ocupación actual?	



A04	Sector de actividad: 1. Comercio 2. Agricultura 3. Transformación 4. Ganadería 5. Artesanías 6. Otro	I_I
A05	¿Recibe su actividad económica o proyecto actual financiación del Fondo? 1= sí 2= no	I_I
A06	En caso afirmativo ¿en qué año se creó su proyecto?.....	

4. ¿De qué aspectos del Fondo se ha beneficiado? (Hay dos tipos de actividades principales: financieras y no financieras)

AF01	¿Desde cuándo se ha beneficiado del Fondo? Mes/año	I_I_I_I_I
AF02	¿Qué tipo de apoyo financiero recibió del Fondo se ha beneficiado? (Puede indicar más de una respuesta) 1. Préstamo para el inicio de la actividad 2. Capital de operaciones 3. Crédito para equipo 4. Diversificación del crédito o ampliación de la actividad 5. Subvención 6. Garantía 7. Otro (especifique)..... 8. No ha recibido prestaciones financieras	I_I
AF03	¿Cuáles fueron sus necesidades? 1. Préstamo para el inicio de la actividad 2. Capital de operaciones 3. Crédito para equipo 4. Diversificación del crédito o ampliación de la actividad 5. Subvención 6. Garantía 7. Otro (especifique).....	I_I
AF04	¿Correspondió el apoyo que recibió del Fondo a sus necesidades? 1. No 2. Parcialmente 3. Sí	I_I
AF05	¿Qué prestaciones no financieras recibió del Fondo? (Puede indicar más de una respuesta) 1. Formación 2. Viaje de estudios 3. Participación en exposiciones comerciales 4. Otras (especifique)..... 5. Ninguna	I_I

AF06	¿Cuáles fueron sus necesidades no financieras? 1. Formación 2. Viaje de estudios 3. Participación en exposiciones comerciales 4. Otras (especifique)	I_I
AF07	¿Correspondieron las prestaciones no financieras que recibió del Fondo a sus necesidades? 1. No 2. Parcialmente 3. Sí	I_I

5. Plazos

D01	¿Cómo formuló su proyecto? 1. Sólo 2. Con el apoyo del Fondo 3. Con el apoyo de otro beneficiario 4. Otro	I_I
D02	¿Cuánto tiempo tuvo que esperar para obtener la respuesta del Fondo en relación con su proyecto? 1. Menos de 3 meses 2. De 3 a 6 meses 3. De 6 a 12 meses 4. Más de 12 meses	I_I
D03	¿Fue satisfactorio el plazo? sí =1 no =2	I_I
D04	En caso negativo, ¿perjudicó el atraso a su proyecto? sí =1 no =2	I_I

6. Apoyo financiero

FO1	¿Cuántas veces recibió apoyo financiero del Fondo?	
FO2	francos CFA	
FO3	¿Cuánto tiempo (en meses)? 1. 1ª vezx 2. 2ª vez...../.....x 3. 3ª vez.....x 4. 4ª vezx 5. 5ª vezx	
FO4	¿Cuál fue el importe del apoyo financiero obtenido?	
FO5	francos CFA	
FO6	¿Por qué importe (en francos CFA)? 1. 1ª vezx 2. 2ª vez/.....x 3. 3ª vezx 4. 4ª vezx 5. 5ª vezx	



F07	¿Correspondieron las cantidades que recibió del Fondo a sus necesidades? 1= si 2= no	I _
F08	¿Correspondieron las cantidades que el Fondo otorgó a su proyecto a sus necesidades para consolidar su proyecto 1= si 2= no	I _
F09	En caso negativo, ¿afectó al éxito de su proyecto? 1= si 2= no	I _
F10	¿Recibió también apoyo financiero o préstamos de otras instituciones paralelamente? sí =1 no =2	I _

7. Reembolso del préstamo

C01	¿Ha reembolsado la totalidad del préstamo? si =1 no =2	I _
C02	En caso negativo, ¿en cuantos meses habrá terminado de reembolsar su préstamo meses	I _ I _
C03	¿Cómo es el plan de amortización? 1. Mensual 2. Trimestral 3. Semestral 4. Anual 5. En un pago 6. Otro	I _
C04	¿Cómo se determinó el plan de amortización? 1. En función del su actividad económica 2. Determinado por el Fondo 3. Determinado por usted 4. Es el mismo para todos los beneficiarios 5. Otros (especifique)	I _
C05	¿Qué importe debe reembolsar en cada vencimiento? francos CFA	
C06	Importe a reembolsar	
C07	1. Mensualment.....	
C08	2. Trimestralment.....	
C09	3. Semestralment..... 4. Anualmente..... 5. Otros.....	
C10	¿Ha podido reembolsar el préstamo en los plazos previstos por el contrato? 1=si 2=no [Ir a C13] 3=Sigue pagando	I _
C11	Sin dificultad 1= sí 2 = no	I _
C12	Regularmente 1= sí 2 = no	I _

C13	<p>En caso negativo, ¿cuáles son las causas principales del retraso o la falta de reembolso? (Puede indicar más de una respuesta):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de liquidez 2. El interés era demasiado elevado 3. El calendario de vencimientos era inadecuado 4. La actividad no generaba ingresos suficientes 5. Problemas de gestión 6. Otros (enfermedad, dificultades sociales) 	I_I
-----	--	-----

8. Apoyo de seguimiento

SA01	<p>¿Se benefició del apoyo de seguimiento del Fondo antes de poner en marcha el proyecto?</p> <p style="text-align: center;">1= si 2= no</p>	I_I
SA02	<p>En caso afirmativo ¿en qué consistió el apoyo de seguimiento del Fondo? (Puede indicar más de una respuesta)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asesoramiento para la redacción del documento de proyecto 2. Estudio de mercado 3. Formación técnica 4. Formación para la gestión 5. Alfabetización 6. Otros (especifique) 	I_I
SA03	<p>¿Cuáles fueron sus necesidades antes de iniciar el proyecto? (Puede indicar más de una respuesta)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asesoramiento para la redacción del documento de proyecto 2. Estudio de mercado 3. Formación técnica 4. Formación para la gestión 5. Alfabetización 6. Otros (especifique) 	I_I
SA04	<p>¿Correspondió el apoyo que recibió del Fondo a sus necesidades?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No 2. Parcialmente 3. Sí 	I_I
SA05	<p>¿Se benefició del apoyo de seguimiento del Fondo durante la ejecución del proyecto? si =1 no =2</p>	I_I
SA06	<p>En caso afirmativo ¿qué tipo de apoyo de seguimiento recibió del Fondo?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alfabetización 2. Formación o apoyo para la gestión 3. Formación técnica 4. Establecimiento de redes o alianzas con otras instituciones 5. Otro 	I_I



SA07	<p>¿Cuáles fueron sus necesidades durante la ejecución del proyecto?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alfabetización 2. Formación o apoyo para la gestión 3. Formación técnica 4. Establecimiento de redes o alianzas con otras instituciones 5. Otro 	I_
SA08	<p>¿Correspondió el apoyo que recibió del Fondo a sus necesidades?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No 2. Parcialmente 3. Sí 	I_
SA09	<p>¿Se benefició del apoyo de seguimiento del Fondo después de la ejecución del proyecto? sí =1 no =2</p>	I_
SA10	<p>En caso afirmativo ¿cuánto tiempo después? ... Meses</p>	I_ I_
SA11	<p>En caso afirmativo ¿qué tipo de apoyo de seguimiento recibió del Fondo? (Puede indicar más de una respuesta)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alfabetización 2. Formación o apoyo para la gestión 3. Formación técnica 4. Establecimiento de redes o alianzas con otras instituciones 5. Otro 	I_
SA12	<p>¿Cuáles fueron sus necesidades después de la ejecución del proyecto? (Puede indicar más de una respuesta)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alfabetización 2. Formación o apoyo para la gestión 3. Formación técnica 4. Establecimiento de redes o alianzas con otras instituciones 5. Otras 	I_
SA13	<p>¿Correspondió el apoyo que recibió del Fondo a sus necesidades?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No 2. Parcialmente 3. Sí 	I_

9. Impacto del apoyo del Fondo en función de la creación de empleo

	Sexo de los empleados 1= M (masculino) 2= F (femenino)	Condición laboral 1 = Empleado regular 2 = Aprendiz 3 = Ayuda familiar 4 = Empleado ocasional 5 = Otra	Número de años empleado	Remuneración financiera SI = 1 No = 2	Importe de la remuneración por 1 = Día 2 = Semana 3 = Mes 4 = Año	Tiempo de trabajo 1. < 8 horas/día 2. ≥ 8 horas/día 3. < 6 días/semana 4. ≥ 6 días/semana 5. < 6 meses/año 6. ≥ 6 meses/año
Número de puestos de trabajo antes del apoyo del Fondo						
Nombre 1	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nombre 2	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nombre 3	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nombre 4	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nombre 5	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Ejemplo: Ouedraogo Issa, contador subalterno	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Número de puestos de trabajo después del apoyo del Fondo						
Nombre 1	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nombre 2	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nombre 3	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nombre 4	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nombre 5	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Ejemplo: Zongo Marie, cajera	_____	_____	_____	_____	_____	_____



10. Impacto en el el beneficiario del Fondo y su calidad de vida

IP01	¿Qué importe genera su empresa? (El encuestado elige el período) 1=Día, 2= Semana, 3=Mes, 4= Semestre 5= Año Antes del apoyo del Fondo Después del apoyo del Fondo	
IP02	Cifra de negocio	
IP03	Costos fijos/mes	
IP04	Costos variables	
IP05	¿Lleva libros contables que puedan consultarse? 1 = sí 2 = no	_
IP06	¿Ha aumentado su facturación tras recibir el apoyo del Fondo? 1 = sí 2 = no	_
	¿ Le ha permitido el apoyo del Fondo mejorar su nivel de vida? (a= No b=Un poco c=Bastante en relación con las necesidades actuales)	
IP07	Alimentación y nutrición	07 _
IP08	Atención de la salud	08 _
IP09	Educación de los hijos	09 _
IP10	Vivienda	10 _
IP11	Transporte	11 _
IP12	Vestimenta	12 _
IP13	Condición social	13 _
IP14	Otros (especifique)	14 _

11. Impacto del Fondo en el rendimiento de la empresa

	El apoyo del Fondo, ¿ha permitido a su empresa.....?	
IF01	Comprar equipo o maquinaria nuevo 1= si 2 = no	_
IP02	Mejorar la calidad de sus producto 1= si 2 = no	_
IP03	Conservar la clientel 1= si 2 = no	_
IP04	Obtener préstamos de otras instituciones financieras 1= si 2 = no	_
	Después de recibir apoyo del Fondo, ¿se siente usted capaz de.....?:	
IF05	- Aumentar su participación de mercad 1= si 2 = no	_
IF06	- Poner en marcha nuevos proyectos 1= si 2 = no	_
IF07	- Ahorrar 1= si 2 = no	_
IF08	- Negociar nuevos préstamos o financiación 1= si 2 = no	_
IF09	- Otros (especifique)	_



Capítulo 4.

Del análisis de la situación a la planificación estratégica: fase de formulación de la política

En este capítulo se presenta de forma detallada la fase de formulación de políticas y se sugieren respuestas a las siguientes preguntas:

- De todos los problemas detectados como resultado del análisis de la situación, ¿cuáles son los que la PNE está en condiciones de abordar?
- ¿Qué ámbitos de política son pertinentes para abordar los problemas seleccionados?
- ¿Cómo elegir las opciones de política? ¿Qué herramientas se pueden utilizar para tomar esta decisión?

Los análisis realizados que se tradujeron en un panorama de la situación del empleo han determinado los principales problemas y contribuyen a comprender sus causas. Como es probable que se hayan encontrado numerosos problemas, los responsables de la formulación de políticas deben seleccionar y decidir: i) cuáles se abordarán en la PNE; y ii) de qué forma. El equipo técnico nacional encargado de formular la PNE tiene por delante la tarea de respaldar un importante ejercicio de diagnóstico en el que han de intervenir muchos agentes, como se explica a lo largo de este capítulo. La coordinación de los aportes de todos esos agentes es una tarea clave para el equipo técnico, junto con la conducción política al más alto nivel.



Índice

I. Establecimiento de prioridades: ¿qué temas ha de abordar la PNE?	119
II. Generación de opciones de política	125
Pasos indicativos para generar intervenciones de política	125
Primer paso: determinar un conjunto inclusivo de posibles intervenciones.....	125
Segundo paso: reducir las intervenciones de política a un conjunto realista	129
III. Estructura general del documento de política	132
Anexo. 1 Herramientas de política a disposición de los encargados de la formulación de políticas	134
Cooperativas.....	134
Discapacidad.....	134
Género.....	135
Desarrollo económico local	135
Microfinanzas	136
Migración.....	136
Pequeñas y medianas empresas	137
Formación/Capacitación	138
Los jóvenes	139



I. Establecimiento de prioridades: ¿qué temas ha de abordar la PNE?

A continuación se sugieren algunos de los pasos que pueden seguirse para establecer las prioridades de la política:

1. **Hacer una lista de los problemas determinados en el análisis de la situación.** Es recomendable hacer una lista de todos los problemas identificados, ya que a menudo están dispersos en distintos estudios.
2. **Establecer una jerarquía de los problemas y seleccionar los que se abordarán en la PNE.** Es probable que la lista de problemas sea bastante larga y no sea realista abordarlos todos. Debe hacerse una selección y para ello es útil clasificar los problemas de la lista. La jerarquización de los problemas y la selección de los que se abordarán deben hacerse sobre la base a de criterios y/o prioridades previamente acordados por todas los agentes que intervienen en la formulación de la PNE. La coyuntura del país y la disponibilidad de recursos sin duda constituyen criterios importantes que se deben tener en cuenta en esta etapa. Otro criterio importante es la coherencia con las prioridades definidas en el ámbito nacional, por ejemplo, las establecidas en el marco de desarrollo nacional (véanse los recuadros 4.1 y 4.2).



Recuadro 4.1. Coherencia con las prioridades nacionales al establecer las prioridades de la política de empleo

Los diversos planes que definen prioridades a nivel nacional son:

- ▶ Programa presidencial /programa del partido
- ▶ Documento de “visión” (largo plazo, 15 a 20 años)
- ▶ Marco de desarrollo nacional (5 a 10 años)
- ▶ Políticas sectoriales
- ▶ Presupuesto nacional

Recuadro 4.2

Coherencia con las prioridades nacionales al establecer las prioridades de la política de empleo



En Viet Nam, el ministerio encargado del empleo procura mantener un estrecho ajuste entre los temas del empleo y el mercado de trabajo incluidos en la PNE y los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Económico y Social (EDES) 2011–2020 del país. Como primer paso hacia el establecimiento de las políticas prioritarias de la PNE, en el cuadro siguiente se indican los ámbitos de política de empleo que se corresponden con los objetivos de la EDES.

Objetivos y orientaciones de la EDES 2011–2020	Consecuencias para el empleo y el trabajo decente
“Desarrollo rápido y sostenible”	El crecimiento sostenible debe ser favorable a los pobres y crear más y mejores trabajos.
“Mantener la estabilidad macroeconómica y garantizar la seguridad económica”	Efectos en la creación de empleos, desarrollo empresarial y trabajo decente mediante inversiones, crecimiento económico y reducción de la pobreza y las desigualdades.
“Acelerar de manera proactiva la reestructuración económica y la economía de los conocimientos”	Cambios en el mercado de trabajo y participación en el empleo, mayor demanda de mano de obra calificada, lucha contra la economía informal.
“Calidad, productividad, eficiencia y competitividad como prioridades principales”	La productividad laboral y las empresas sostenibles son fundamentales para la competitividad global y la inversión extranjera.
“Capitalizar las ventajas de Viet Nam en relación con la población y su gente, mejorar la calidad de los recursos humanos”	Educación y formación vinculadas con la demanda del mercado de trabajo, armonización de la oferta y la demanda de trabajo.
“Mejorar permanentemente su vida material y espiritual y garantizar la equidad social; velar por la reducción de la tasa de pobreza, el bienestar social, la seguridad social y la salud comunitaria”	El trabajo decente es la vía para salir de la pobreza; salarios mínimos e ingresos justos por el trabajo; no discriminación; igualdad de género; protección social; atención a los trabajadores pobres y los grupos vulnerables.
“Desarrollo firme de las fuerzas productivas en ámbitos científicos y tecnológicos de cada vez mayor nivel, al tiempo que se mejoran las relaciones de producción”	Facilitar las condiciones para el desarrollo de empresas sostenibles; relaciones industriales armoniosas.
“Compromiso proactivo y activo para una integración internacional eficiente de largo alcance”	Complementación de los mercados de trabajo; productividad laboral y derechos del trabajo en la integración global; política migratoria
“Mejorar la calidad del medio ambiente, hacer frente de manera proactiva y eficaz al cambio climático”	Empleos verdes y empresas más verdes.

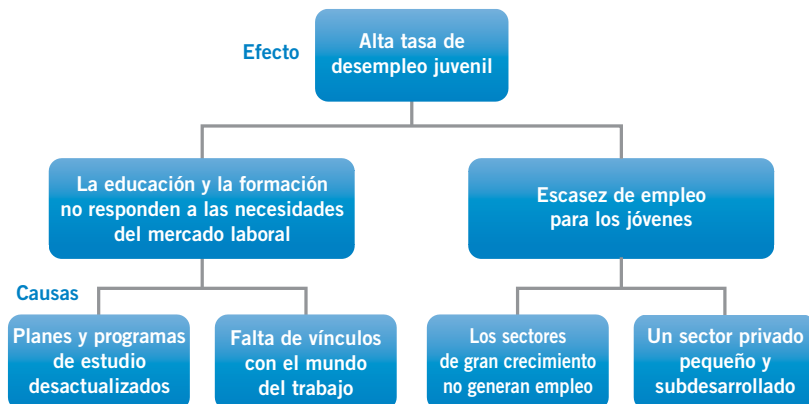
El siguiente paso será elegir de tres a cinco temas de política de los nueve que aparecen en esta lista.

La selección de los temas que se abordarán, es decir los desafíos clave, dará por resultado la formulación de los objetivos de la PNE, tema que se desarrolla en el capítulo 5.

3. **Analizar las causas y los efectos de los problemas seleccionados.** ¿Por qué el país está en la situación que se describe en el análisis de la situación? En este caso, es necesario examinar las cadenas causales mediante un diagnóstico global, separar los factores importantes de los menos importantes y establecer las limitaciones y problemas fundamentales para lograr un aumento del empleo productivo. El objetivo es llegar a una comprensión común de las limitaciones y los problemas fundamentales que sirva de base para establecer las prioridades, la secuencia y la aplicación de la política. Este análisis causal debe reflejarse en el documento de la PNE. El análisis causa-efecto culmina con los resultados de la PNE, que se desarrolla en el capítulo 5. Para orientar y estructurar el análisis, se puede utilizar un árbol de diagnóstico del empleo .



Relación causal de la alta tasa de desempleo juvenil: el árbol del problema



Fuente: Adaptado de *Guide for the preparation of National Action Plans on Youth Employment*, Ginebra, OIT, 2008.

Por último, el diálogo, en particular el diálogo social, es fundamental para establecer las prioridades de política. El establecimiento de las prioridades de política plantea una disyuntiva entre los criterios políticos y los técnicos. La participación de todos los interesados como agentes clave en el diagnóstico es necesaria como base para establecer las prioridades, la secuencia y el enfoque de la orientación de la formulación y aplicación de la política. El ministerio encargado del empleo no puede establecer por sí solo las prioridades y opciones en materia de política porque: i) interviene un gran número de agentes, en particular los ministerios que crean empleo de manera directa y que posteriormente serán responsables de la aplicación de las políticas junto con los interlocutores sociales; ii) estas prioridades y opciones deben ser compatibles con otras prioridades nacionales establecidas en el marco de desarrollo nacional y en políticas sectoriales ya aprobadas; y iii) sin respaldo político, la política no recibirá el apoyo necesario para su financiación y aplicación.

El diálogo social entre el gobierno, los sindicatos y las organizaciones de empleadores es importante cuando se trata de decidir las prioridades de la política, ya que garantiza el consenso y permite la creación de una plataforma común que después facilitará su aplicación. La creación de capacidad de los interlocutores sociales podría ser necesaria para mejorar sus habilidades de promoción de determinadas opciones de política.

El enfoque de talleres. El gobierno y sus interlocutores sociales pueden llevar a cabo la elaboración del diagnóstico en un taller de dos o tres días de duración. Los participantes deben incluir no solo el ministerio encargado del empleo y los interlocutores sociales, sino también los ministerios de planificación, economía y finanzas, el banco central, grupos especiales de la sociedad civil y el sector académico local. Los conocimientos específicos de cada participante contribuyen al análisis. Este enfoque tiene la ventaja de que reúne a todos los actores durante un período relativamente largo, preferiblemente lejos de sus lugares habituales de trabajo, lo cual facilita el intercambio de ideas y permite alcanzar decisiones consensuadas al finalizar el taller. Esta metodología es superior a la que consiste en contratar a un consultor para que haga el diagnóstico y luego analizar su informe en una reunión tripartita. Para los detalles de esta metodología véase: *Guía metodológica y conceptual para el Análisis del Diagnóstico del Empleo*. Sector de Empleo, OIT, Ginebra¹.

¹ Puede consultarse en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_emp/documents/publication/wcms_155812.pdf

Recuadro 4.3

Experiencia adquirida del enfoque de talleres en Bosnia y Herzegovina, Indonesia (NTT) y Mongolia



- ▶ La méthodologie convient à une analyse participative, où le gouvernement et les partenaires sociaux. La metodología es apropiada para el análisis participativo, en que el gobierno y los interlocutores sociales dirigen las etapas clave del análisis. No obstante, requiere considerable orientación de asesores o especialistas externos.
- ▶ Puede ser una herramienta eficaz para el establecimiento de prioridades en el marco de un enfoque integral.
- ▶ El enfoque de base amplia ayuda a evitar una visión estrecha. También es una forma de estructurar una realidad compleja.
- ▶ Es una buena manera de reducir la brecha entre los análisis económico y del mercado de trabajo.
- ▶ Es una buena forma de fomentar el diálogo social, no solo entre interlocutores sociales tradicionales sino también entre diferentes ramas del gobierno (por ejemplo, economía/planificación/trabajo).

Fuente: Documentos del proyecto Promoting Inclusive Job-Rich Growth, financiado por el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional, 2009-2011.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Projects/lang—en/docName—WCMS_144422/index.htm

Recuadro 4.4

Liberia: del análisis de la situación a la identificación de los problemas fundamentales para el establecimiento de las prioridades de política



Análisis de la situación	Problemas fundamentales
<p>La mayoría de las personas que constituyen la fuerza de trabajo son trabajadores pobres.</p> <p>Aproximadamente las dos terceras partes de todos los liberianos viven en la pobreza. La pobreza de las mujeres es motivo de preocupación: el 27 por ciento de todos los hogares está encabezado por mujeres y el 62 por ciento vive por debajo del umbral de pobreza.</p> <p>La pobreza generalizada refleja un grave déficit de oportunidades de empleo productivo. Ante la falta de todo tipo de seguridad social, la gran mayoría de los ciudadanos depende totalmente de su trabajo para su subsistencia. Para la mayoría, eso implica muchas horas diarias de arduo trabajo pero con niveles de productividad e ingresos muy bajos. Un 70 por ciento de los liberianos trabaja más de 40 horas semanales. La productividad laboral es baja: 718 dólares de los EE.UU. en 2006, en valores nominales.</p>	<p>Aumentar el empleo productivo de los 500.000 trabajadores pobres que, pese a los esfuerzos, no ganan lo suficiente para vivir por encima del umbral de pobreza.</p>
<p>El desempleo abierto está generalizado, en particular en las zonas urbanas y entre los jóvenes. Aproximadamente la mitad de las personas desempleadas vive en la capital, Monrovia.</p>	<p>Crear aproximadamente 120.000 puestos de trabajo para los desempleados.</p>
<p>Más de la mitad de la población tiene menos de 20 años. Alrededor del 19 por ciento de los jóvenes liberianos no trabaja ni estudia. Las mujeres representan casi el 60 por ciento de esa cifra. Estos hombres y mujeres jóvenes probablemente se sienten desalentados ante los obstáculos para integrarse en el mercado laboral y la economía. Dichos obstáculos no solo guardan relación con la empleabilidad, sino también con el limitado número de puestos disponibles.</p>	<p>Crear 250.000 empleos productivos en los próximos cinco años (2009-2014) para las personas que se incorporan en el mercado de trabajo.</p>

“Liberia no puede hacer todo al mismo tiempo, y tratar de hacerlo significa arriesgarse a no alcanzar las prioridades principales. En vista de un presupuesto público ajustado e ingresos decrecientes, se deben definir las prioridades mediante la adopción de decisiones mucho más difíciles de lo que se esperaba cuando se formuló la estrategia de lucha contra la pobreza en Liberia. La creación de empleo de emergencia, inicialmente mediante programas de gran escala de construcción de infraestructura esencial (caminos rurales y aulas de escuelas primarias) y un enfoque centrado en la seguridad alimentaria (en particular mediante el incremento de la producción de arroz y yuca), son ejemplos de prioridades básicas que pueden crear oportunidades de empleo en gran escala. A continuación se sugieren estas y otras actividades fundamentales en un planteamiento doble a mediano plazo con miras al logro del empleo de emergencia y el empleo productivo sostenible.” PNE de Liberia 2009, pág. 9.

Fuente: Política de empleo 2009, Ministerio de Trabajo, República de Liberia.



Recuadro 4.5

Diálogo social sobre la planificación de las políticas de empleo: el proceso uruguayo

En octubre de 2010, el Ministro de Trabajo del Uruguay, Eduardo Brenta, dio el impulso decisivo a la celebración de un diálogo nacional sobre políticas de empleo y solicitó el apoyo de la OIT. Posteriormente, la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) comenzó a diseñar el proceso junto con la OIT, que proporcionó el borrador del informe de antecedentes. Este borrador se discutió en el Ministerio y finalmente se adoptó como documento oficial del MTSS en diciembre de 2010.

El 2 de febrero de 2011, el MTSS invitó a los empleadores y a la confederación sindical (PIT-CNT) a una reunión tripartita centrada en cuatro temas, a saber: negociación colectiva, reglamentación del trabajo, informalidad y empleo. El Ministro aprovechó la oportunidad para informar a los interlocutores sociales sobre su intención de entablar un diálogo nacional sobre las políticas de empleo y presentó el informe de antecedentes. En el encuentro se acordó establecer cuatro comisiones, una para cada uno de los temas en discusión.

Los interlocutores sociales nombraron a sus representantes en las comisiones y se celebraron dos reuniones tripartitas de la comisión de empleo, una en marzo de 2011 con el fin de discutir el informe de base y formular una propuesta metodológica, y otra en abril de 2011 para incorporar las sugerencias de las partes interesadas y aprobar los cambios tanto de contenido como de procedimiento. La metodología adoptada para el diálogo nacional sobre políticas de empleo tiene las siguientes características específicas:

- ▶ *Evita la fragmentación en muchos temas menores.* Los participantes acordaron cinco ejes temáticos que reflejan los principales problemas actuales del empleo en el Uruguay: i) el empleo y la formación de los jóvenes; ii) las políticas para abordar la oferta laboral insuficiente; iii) la adecuación de las estructuras de calificación de la oferta y la demanda laboral; iv) las políticas de empleo en diferentes etapas del ciclo económico; y v) las políticas de empleo en los niveles micro y mesoeconómico.
- ▶ *Cada eje temático se discute independientemente durante un mes* (empleo juvenil en mayo, oferta laboral insuficiente en junio, etc.). Esto da suficiente tiempo a los participantes para comprender cabalmente lo que se está discutiendo y es útil para la comunicación.
- ▶ *La secuencia es siempre la misma:*
 - Primero, a principios de mes se realiza un taller de un día con el fin de presentar el tema, los diagnósticos y las distintas opiniones (el Gobierno, los interlocutores sociales, el sector académico y el enfoque comparativo, por lo general preparado por la OIT).
 - Después se realizan tres o cuatro sesiones en grupos de trabajo para discutir y analizar las diferentes propuestas presentadas por los participantes en el diálogo (principalmente el Gobierno y los interlocutores sociales, aunque también otras partes). En la última sesión se debe llegar a un acuerdo e incluirlo en la “matriz de acuerdos”.
 - Por último, a fin de mes se lleva a cabo una breve conferencia abierta (de dos horas) para presentar las propuestas acordadas a la prensa y la opinión pública. Además, se puso a disposición del público un sitio web sobre el diálogo nacional por el empleo, <http://www.mtss.gub.uy> (véase el último punto del menú a la izquierda en la página inicial), y una página en Facebook, para actualizar periódicamente la información que se presenta al público y establecer temas para el debate público en los medios de comunicación.

El buen funcionamiento de los grupos de trabajo es fundamental para el proceso y es imperativo que participen los principales actores; también es importante moderar y establecer pautas para el debate, así como registrar y sistematizar las discusiones y propuestas, y siempre, antes de presentar el acuerdo al público, asegurarse de que en la última sesión de los grupos se aprueben las propuestas incluidas en la matriz y se ajuste lo que sea necesario.

El Gobierno está representado por el MTSS, aunque también por otras estructuras, según el tema (los Ministerios de Desarrollo Social, de Economía y de Industria, el Instituto Nacional de la Juventud, etc.). Esto requiere que antes de las discusiones del grupo de trabajo, los diversos organismos gubernamentales unifiquen sus propuestas, lo cual no es fácil. Sin embargo, el proceso en sí mismo genera canales de coordinación que antes no existían.

Si bien el establecimiento del proceso exigió esfuerzos, pronto adquirió “estabilidad”. Los participantes se han familiarizado con la metodología de trabajo y saben qué temas se discutirán. Esto les permite prepararse mejor y formular propuestas. Cada vez participan en el diálogo más actores e instituciones, lo cual es indicio de que funciona bien. El diálogo nacional sobre políticas de empleo durará aproximadamente un año (de octubre de 2010 a octubre de 2011).

Fuente: Andrés Marinakis (marinakisa@oit Chile.cl), Santiago de Chile, y Fernando Casanova (casanova@oitinterfor.org), Montevideo.

Recuadro 4.6

Establecimiento de prioridades en el plano provincial: el caso de Indonesia



Las 33 provincias de Indonesia tenían el mandato amplio de llevar a cabo su propia planificación del desarrollo en el marco de la estrategia general de desarrollo del país, que tenía al empleo como un objetivo estratégico. En respuesta a las solicitudes de apoyo de los Organismos de Planificación del Desarrollo de tres provincias (Nusa Tenggara Timur, Java Oriental y Maluku), se organizó una serie de talleres para un análisis diagnóstico del empleo en esas provincias. Participaron altos funcionarios gubernamentales del ámbito provincial y de distrito, representantes de los empleadores y los sindicatos, así como del Banco de Indonesia y el sector académico local. Los talleres de tres días fueron altamente interactivos, de forma que los propios participantes asumieron el liderazgo de un análisis conjunto estructurado, que permitió la detección y el acuerdo sobre los principales problemas que debían abordarse para aumentar el empleo productivo y situar a la respectiva provincia en la senda de un desarrollo económico inclusivo y con alto coeficiente de empleo. Los ejercicios analíticos utilizaron una metodología para el análisis diagnóstico del empleo elaborada por la OIT, basada fundamentalmente en la participación activa de los responsables de concebir y aplicar los análisis en que se fundamentaría la formulación de políticas.

Las actividades que se realizaron en las tres provincias confirmaron los méritos de este enfoque participativo en el análisis del empleo. La combinación de los conocimientos específicos de los participantes sobre el contexto de fondo y un método sólido de estructuración del análisis, junto con los conocimientos teóricos y los puntos de vista externos de los especialistas de la OIT, permitió que los resultados y las conclusiones del análisis fueran pertinentes y de calidad elevada. También fue una experiencia de aprendizaje muy eficaz para todos los participantes ya que se alcanzó una comprensión común y un consenso amplio, lo cual facilitaría la aplicación eficaz de las políticas.

Aunque cada provincia tenía sus propias características, problemas y oportunidades, surgieron algunos desafíos comunes. Uno de los principales temas detectados en todos los casos fue la insuficiencia de la educación y las calificaciones, así como la importancia de mejorar la calidad y pertinencia de la educación y la formación profesional. El acceso deficiente a los mercados, en particular de los agricultores, y en general, mercados poco desarrollados y de funcionamiento inadecuado, la falta de acceso al crédito y una infraestructura de transporte y comunicación poco desarrollada, fueron algunas de las limitaciones serias al crecimiento con un alto coeficiente de empleo en las tres provincias. Se señalaron dos formas de desigualdad que requerían especial atención a fin de lograr el acceso equitativo al empleo productivo para todos: la desigualdad de género y las desigualdades entre zonas rurales y urbanas y entre regiones.

¹ OIT: *Análisis diagnóstico del empleo: una guía metodológica (2012)* (Ginebra, OIT, Sector de Empleo).



II. Generación de opciones de política

Una vez que se ha establecido y evaluado un número determinado de prioridades en materia de política, los responsables de la adopción de decisiones deben seleccionar las intervenciones que consideren más eficaces para resolver los problemas que desean abordar. Se deberían establecer tantas intervenciones como fuera posible, junto con su potencial para resolver los problemas seleccionados, por ejemplo, alcanzar los objetivos de la PNE.

El enfoque de los grupos de trabajo. La generación de intervenciones de política debidamente orientadas y eficaces requiere que los agentes directamente afectados y los mejor informados de la cuestión normativa concreta trabajen de forma conjunta para encontrar la mejor respuesta. Una opción es formar grupos de trabajo para cada prioridad (organismos públicos a diferentes niveles y de distintas estructuras según la esfera normativa, trabajadores, empleadores, la sociedad civil); más abajo se describen las posibles medidas que el grupo de trabajo puede adoptar. La conveniencia de este enfoque es que se basa en un consenso sobre las medidas propuestas, lo cual evitará una oposición fuerte a estas. El posible inconveniente es que tal vez el proceso hasta el grupo llegue a un consenso sea largo, aunque bien gestionado, dicho proceso no debería ser excesivamente prolongado (véase el recuadro 4.5 sobre el ejemplo uruguayo). Un enfoque alternativo es que el gobierno se centre en las intervenciones de política y después las discuta con los interlocutores sociales y la sociedad civil. No obstante, en ciertos contextos esta forma de abordar la situación puede generar obstáculos e incluso causar protestas sociales y oposición a las medidas sugeridas.

Pasos indicativos para generar intervenciones de política

Primer paso: determinar un conjunto inclusivo de posibles intervenciones

Los resultados que han tenido éxito en relación con las políticas de empleo son consecuencia de intervenciones que abarcan numerosos ámbitos de política. Por ejemplo, un objetivo destinado a mejorar la empleabilidad de los grupos vulnerables en las zonas rurales se puede lograr mediante una combinación de intervenciones de política en esferas como los sistemas de información sobre el mercado de trabajo, la formación técnica y profesional de base comunitaria y la política fiscal de los gobiernos locales.



© CIF-017 / G. Palazzo

Lista de comprobación de los principales ámbitos de política

Políticas para influir en la demanda del mercado laboral	1. Marcos macroeconómicos favorables al empleo
	<ul style="list-style-type: none"> Política monetaria – facilitación cuantitativa, expansión del crédito.
	<ul style="list-style-type: none"> Política fiscal – paquetes de estímulo, estrategias destinadas a crear margen fiscal para instituir programas sistemáticos dotados de recursos y multidimensionales para crear oportunidades de trabajo decente y empresas sostenibles como herramientas importantes de generación de empleo y estímulo de la actividad económica sostenida.
	<ul style="list-style-type: none"> Políticas de inversión y clima de inversión, incluidas inversiones en infraestructura, servicios públicos, producción verde e investigación y desarrollo - coeficiente de empleo del crecimiento.
	<ul style="list-style-type: none"> Estabilizadores sociales: planes de garantía del empleo público, obras públicas de emergencia, otros planes de creación de empleo directo.
	2. Políticas sectoriales , incluidas políticas industriales que fomenten la diversificación económica mediante la creación de capacidad para la producción y servicios con valor agregado que estimulen la demanda tanto interna como externa.
	3. Políticas financieras: marco nacional de supervisión y reglamentación del sector financiero para beneficiar a la economía real, promover las empresas sostenibles y el empleo decente, y proteger mejor los ahorros y las pensiones de las personas.
	4. Integración comercial y regional: políticas que promuevan el comercio eficaz y bien reglamentado, y mercados que beneficien a todos y eviten el proteccionismo.
	5. Políticas salariales: medidas normativas como el salario mínimo pueden reducir la pobreza y la desigualdad, aumentar la demanda y contribuir a la estabilidad económica.
	6. Movilidad de la fuerza de trabajo y migración; medidas para: <ul style="list-style-type: none"> Aprovechar los beneficios de la movilidad y la migración Administrar los costos
Políticas para influir en la oferta del mercado laboral	1. Desarrollo de los recursos humanos y formación técnica y profesional (calificaciones y empleabilidad)
	<ul style="list-style-type: none"> Invertir en la formación profesional, el perfeccionamiento y la readaptación profesional de los trabajadores para mejorar la empleabilidad, en particular de aquellos que han perdido su empleo o corren el riesgo de perderlo, y los grupos vulnerables.
	<ul style="list-style-type: none"> Políticas que garanticen que las mujeres y los hombres jóvenes tengan la educación, las calificaciones y las oportunidades apropiadas para participar en el mercado laboral.
	<ul style="list-style-type: none"> Políticas y sistema de formación
	<ul style="list-style-type: none"> Tecnología
	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo y reforma de los servicios de empleo
	2. Desarrollo del sector privado para la creación de empleo, apoyo a las empresas públicas y privadas (incluidas las cooperativas) y los microempresarios por medio de:
	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo del sector financiero y las instituciones financieras (incluido el otorgamiento de microcréditos, fondos, etc.); servicios de crédito, acceso al crédito, garantías, facilidades de pago.
	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a las licitaciones públicas
	<ul style="list-style-type: none"> Subsidios de diversos tipos (costos de mano de obra no salariales, servicios de créditos para la exportación).
	<ul style="list-style-type: none"> Programas de capacitación y formación, perfeccionamiento y readaptación profesionales.
	<ul style="list-style-type: none"> Medidas especiales para empresas modernas (principalmente empresas pequeñas y medianas), microempresas y pequeñas empresas y cooperativas.
	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de impuestos
<ul style="list-style-type: none"> Entorno reglamentario favorable a la creación de empleo por medio de empresas sostenibles (cuestiones de gobernanza, reglamentación y costo de hacer negocios). 	
3. Movilidad laboral y migración	





Políticas e instituciones del mercado laboral	1. Servicios de empleo
	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la reforma y modernización de los servicios públicos de empleo, a fin de mejorar su capacidad de ofrecer orientación profesional, servicios de bolsa de trabajo, programas activos del mercado de trabajo y servicios de respuesta rápida para mitigar las consecuencias de las crisis
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la reglamentación adecuada de las agencias privadas de empleo
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la cooperación entre los servicios públicos de empleo y las agencias privadas de contratación
	2. Protección de los trabajadores empleados (políticas activas y pasivas del mercado de trabajo)
	3. Ayuda a los trabajadores para buscar empleo a través de medidas activas del mercado de trabajo como:
	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de orientación profesional
	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas especiales para fomentar el empleo de los jóvenes
	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos/subsidios para la contratación
	<ul style="list-style-type: none"> • Formación, perfeccionamiento y readaptación profesionales para aumentar la empleabilidad • Programas de formación empresarial
4. Diálogo social	

Temas horizontales (por ejemplo, un objetivo especial, que debe tenerse en cuenta en cada prioridad fundamental de la estrategia): economía informal, jóvenes, lucha contra la discriminación, género.

En esta etapa, se recomienda ser lo más inclusivo posible al establecer las intervenciones de política. Solamente en el siguiente paso se reducirán estas opciones a un conjunto que responda a las necesidades reales y que sea realista a la luz de las limitaciones de recursos y capacidades. Las orientaciones siguientes pueden ser útiles para el establecimiento de un conjunto inclusivo de intervenciones posibles:

- Eliminar toda causa o consecuencia de su árbol de problemas cuya solución no esté dentro del ámbito de competencia de los encargados de la formulación de políticas.
- De las restantes causas y consecuencias, determine las intervenciones que podrían ayudarle a prevenir la causa de este problema, o a reducir al mínimo el impacto negativo de una consecuencia de este problema en la sociedad.
- Para cada intervención detectada, determine si ya existen políticas y programas para dar respuesta a esta necesidad. De ser así, ¿se ejecutan estos programas en la escala adecuada? ¿están bien adaptados a las necesidades específicas de los beneficiarios previstos? ¿están logrando sus objetivos? ¿cuentan con una conducción eficaz? ¿qué modificaciones podrían requerirse para resolver adecuadamente las necesidades de empleo? Este proceso podría permitir encontrar algunas actividades dispersas en curso que hubieran demostrado ser ineficaces porque no se ejecutaban de manera coherente o suponían un desperdicio de los recursos. Se podría decidir que dichas actividades debían sustituirse por un conjunto de intervenciones más estratégico e integrado. Cabe señalar que podría ser necesario llevar a cabo un estudio específico durante la fase de diagnóstico con el fin de reunir información necesaria para tomar esta decisión (véase el capítulo 3 para los detalles sobre este punto).
- Establecer las intervenciones que no existen o toda deficiencia en la prestación de servicios. De estas, señale las que el gobierno está en condiciones de subsanar dada su capacidad económica e institucional, y las que simplemente no resulte práctico abordar en esta etapa del desarrollo del país. Tenga en cuenta que en muchas situaciones tal vez sea más atinado ampliar/modificar algo que ya funciona y no crear algo nuevo.

Al final del ejercicio, rellene el cuadro siguiente con cada uno de los problemas detectados.

Problema detectado: alta tasa de desempleo de los jóvenes

Causa	Intervención propuesta	Programas que ya existen para efectuar este tipo de intervención (gubernamentales y no gubernamentales)	Adaptaciones requeridas en los programas existentes para asegurar la cobertura necesaria y aumentar su eficacia	Deficiencias cuya solución requiere nuevos programas
1. Sector privado reducido y poco desarrollado	1. Mejorar las capacidades empresariales			
	2. Mejorar el marco jurídico para las pequeñas y medianas empresas			
	3. Conceder subsidios a las nuevas empresas			
	4. Establecer un fondo de empleo para otorgar créditos a las nuevas empresas			
2.				
Efecto	Intervención propuesta para resolver el problema de empleo	Programas que ya existen para efectuar este tipo de intervención (gubernamentales y no gubernamentales)	Adaptaciones requeridas en los programas existentes para asegurar la cobertura necesaria y aumentar su eficacia	Deficiencias cuya solución requiere nuevos programas
1. Los jóvenes no pueden encontrar trabajo y ganarse la vida	1. Otorgar a los jóvenes indemnizaciones por desempleo/ingreso mínimo			
	2. Aplicar políticas macroeconómicas expansivas			
	3. Ofrecer empleo en el sector gubernamental			
	4. Políticas industriales, comerciales y de inversión que generen un mayor número de empleos productivos			
2.				



Una vez completado este cuadro, compare los distintos temas/grupos para establecer los programas que puedan ser de utilidad para abordar múltiples temas/grupos. Cuando deba reducir sus opciones en razón de los recursos disponibles, las capacidades o las limitaciones en cuanto a la ejecución, preste especial atención a estos programas. Las intervenciones de política deben ser un conjunto de opciones realistas, por lo que la selección debe basarse en criterios predeterminados (recursos disponibles, capacidades y limitaciones de ejecución).

Segundo paso: reducir las intervenciones de política a un conjunto realista

En esta etapa, la larga lista de posibles intervenciones debe reducirse a un conjunto de políticas e intervenciones viables desde el punto de vista financiero que: i) estén dentro de las posibilidades de ejecución del gobierno y sus asociados; ii) probablemente repercutan en los problemas de empleo a los que se ha asignado prioridad; y iii) sean coherentes con las metas, los objetivos y los principios de política.

Con el fin de reducir la lista de opciones, responda lo mejor que pueda a las preguntas siguientes:

1. ¿Cuántos recursos económicos puede dedicar el país a resolver los problemas de empleo detectados?
2. ¿En qué intervenciones u opciones de política debe el país centrar sus esfuerzos?
3. ¿Quién será responsable de la ejecución? ¿Se ajusta la intervención al marco institucional actual?

¿Cuántos recursos económicos puede dedicar el país a resolver los problemas de empleo detectados?

La configuración de la política nacional de empleo depende en gran medida de los recursos disponibles para financiarla. Una manera de establecer un nivel de financiación realista es usar los niveles actuales como punto de partida, y luego establecer dos o tres hipótesis distintas a la luz de las tendencias del gasto social y las probables contribuciones de los donantes a mediano plazo.

Por ejemplo, en un país con un Producto Interno Bruto (PIB) de 37.000 millones de dólares, esto se podría traducir en un presupuesto de:

- a) Caso de referencia - 74 millones de dólares por año, equivalente al 0,2% del PIB
- b) Caso máximo - 111 millones de dólares por año, equivalente al 0,3% del PIB

En muchos países, el cambio de paradigma de un presupuesto convencional a la gestión del gasto público se ha traducido en la introducción de marcos de gasto de mediano plazo y presupuestos orientados a los resultados. En términos operativos, esto significa que los ministerios reciben una partida presupuestaria del ministerio de finanzas sobre la cual es difícil negociar un incremento. Tienen que estar en condiciones de justificar una solicitud de mayor presupuesto por medio de sus resultados: por ejemplo, con el 0,1 por ciento del PIB se puede lograr la meta acordada de empleo a escala nacional; si el presupuesto se mantiene en su forma original, la meta sólo se logrará en un porcentaje "X". Este tipo de hipótesis adquiere cada vez más importancia en vista del enfoque actual de gestión basada en resultados. En este contexto, preparar un programa y un presupuesto es una buena manera de: i) evaluar la cuantía de las necesidades de financiación para alcanzar los objetivos de política; y ii) abogar por la necesidad de dichos fondos (véase el capítulo 5 para más detalles).

2. ¿En qué intervenciones u opciones de política debe el país centrar sus esfuerzos?

Este primer paso exige examinar el conjunto inclusivo de intervenciones aplicando una serie de criterios de selección, por ejemplo, que sean:

- técnicamente viables en relación con el alcance de la política de empleo;
- políticamente aceptables para el gobierno;
- consideradas necesarias y positivas por las partes interesadas;
- justificables cuando se comparan los costos incrementales con los beneficios;
- sostenibles.

Ejemplo de un modelo de planilla para clasificar las intervenciones de política

Idea para una intervención de política	3 = Probable, 2= Posible, 1 = Improbable						
	Técnicamente viable en relación con el alcance de la política de empleo	Políticamente aceptable para el gobierno	Considerada necesaria y positiva por las partes interesadas	Justificable cuando se comparan los costos incrementales con los beneficios	Sostenible	Puntuación total	Clasificación
Pondération	30%	15%	15%	20%	20%		

NB. Los pesos indicados en este cuadro son meramente indicativos; cada país decide cuál es la importancia relativa de los criterios que utiliza para seleccionar las intervenciones de política.

Sobre la base de este ejercicio de clasificación, las “X” intervenciones de política que tienen más puntos, se mantienen; el número de intervenciones que se mantiene dependerá del presupuesto disponible. Es importante destacar que este es un ejemplo meramente ilustrativo y que los pesos asignados a cada criterio dependerán en gran medida de una combinación de criterios políticos, datos empíricos y conocimientos institucionales.

Al final del proceso, la opción elegida se anota en una lista, junto con una breve descripción de su justificación, en particular con respecto a las demás opciones analizadas.



Acordar una plataforma común



3. ¿Quién será responsable de la ejecución? ¿Se han establecido las estructuras necesarias?

El último elemento es verificar si la intervención se ajusta al marco institucional actual o si es necesario crear una nueva estructura. De ser así, ¿es viable hacerlo dentro del cronograma de la PNE? Por ejemplo, ¿creará nuevos niveles de gobierno innecesarios? Si la intervención se ajusta al marco institucional actual, ¿conlleva un aumento del presupuesto, la contratación de personal, etc.? ¿Es esto viable habida cuenta de los procedimientos nacionales, las limitaciones presupuestarias, etc.? Si más de una estructura puede ser responsable de su ejecución, ¿cómo elegir cuál de ellas? ¿Cómo promover las alianzas o convergencias?

Ejemplos de intervenciones de política para la inclusión de personas con discapacidad

Viet Nam: Servicios de apoyo para la inclusión de personas con discapacidad

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_161531/lang-en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

Inclusión de personas con discapacidad en los principales programas y servicios de formación profesional, desarrollo del espíritu empresarial, empleo y microfinanzas. Ejemplo ilustrativo del proyecto INCLUDE para personas con discapacidad.

Tailandia: Los sindicatos promueven la inclusión de personas con discapacidad en los lugares de trabajo

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_161520/lang-en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

En Tailandia, la iniciativa para lograr un mayor reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad en los lugares de trabajo recibió el impulso de cuatro sindicatos que representaban alrededor de 450.000 trabajadores de diferentes sectores. Ejemplo ilustrativo del proyecto PEPDEL para personas con discapacidad.

Etiopía: Promoción del espíritu empresarial mediante servicios inclusivos de desarrollo empresarial y formación empresarial

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_161490/lang-en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

Promoción de la iniciativa empresarial de mujeres con discapacidad. Ejemplo ilustrativo del proyecto INCLUDE para personas con discapacidad.

III. Estructura general del documento de política

Los países deciden cuál es la estructura del documento de política que más les conviene. La Guía sugiere una estructura general que luego debe adaptarse a la situación nacional.

¿Qué proporción del análisis de la situación debe incluirse en el documento de política propiamente dicho? Hay grandes variaciones entre los países, por ejemplo, la política nacional de empleo de Uganda y el proyecto de política de empleo de Lesotho contienen secciones detalladas de antecedentes y análisis de la situación, mientras que los proyectos de política de Kenya y Mongolia son breves y precisos. En Malawi, inicialmente se aprobó un enfoque detallado, pero la Oficina del Presidente y el gabinete, que tramita las políticas para su adopción por el gabinete, recomendó que se simplificara. Es muy importante ajustarse a los modelos que existen en el país (ver recuadro sobre buenas prácticas).

Ejemplo de una sección de análisis de la situación relativamente extensa:

- I. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO
 1. Análisis del mercado laboral
 2. Crecimiento económico y perspectivas de desarrollo (del año 1 al año “n”)
 3. Proyecciones de las tendencias del mercado laboral (del año 1 al año “n”)
- II. DETERMINACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS
 1. Problemas de política del mercado laboral
 2. Orientaciones estratégicas y prioridades
- III. OBJETIVOS Y PLAN DE ACTIVIDADES
 1. Objetivo general
 2. Objetivos específicos
- IV. APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO
 1. Indicadores básicos de desempeño de la política de empleo
 2. Mecanismo de aplicación y coordinación
 3. Seguimiento y evaluación

ANEXOS



© OIT / P. Diacchi

Ejemplos de una sección de análisis de la situación muy breve:

- | | |
|-------------------------------|---|
| I. PREÁMBULO | I. DISPOSICIONES GENERALES |
| 1. Problemas | II. VISIÓN, PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES |
| 2. Objetivo general | 2.1 Visión |
| 3. Consideraciones básicas | 2.2 Principios |
| II. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA | 2.3 Orientaciones |
| III. APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO | III. OBJETIVOS, RESULTADOS Y MEDIDAS |
| | IV. RESULTADOS E INDICADORES PARA LOGRAR ESTOS RESULTADOS |
| | V. GESTIÓN, ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN |



Mejores prácticas

- ▶ Ajustarse a los modelos existentes en el país; por ejemplo, en Burkina Faso, el Ministerio de Finanzas elaboró guías para la formulación de políticas sectoriales.
- ▶ Verificar la duración habitual de los ciclos de planificación en el país (5, 10 años)
- ▶ Los procedimientos de ciertos países requieren una declaración de política previa al documento de política detallado.


Anexo 1. Herramientas de política a disposición de los encargados de la formulación de políticas

Cooperativas

 **Resource guide on cooperatives** (Guía de recursos sobre cooperativas)
<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/coop.htm>

 **Promoting Co-operatives, A guide to ILO Recommendation 193, 2011** (Promoción de las cooperativas. Guía para la Recomendación núm. 193, 2011, de la OIT)
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_160221/lang=en/index.htm


Esta guía se ha concebido para introducir la Recomendación núm. 193 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una directriz de política internacional que provee un marco para las cooperativas en el siglo XXI. La guía ayuda a comprender la forma en que la Recomendación aporta las bases de las leyes y políticas sobre las cooperativas, y cómo y por qué es necesario promoverlas. Concebida para su utilización en todo el mundo, la publicación se ha redactado de manera sencilla para facilitar su traducción. El documento es el resultado del esfuerzo de colaboración del Co-operative College del Reino Unido, la Oficina Internacional del Trabajo y la Alianza Cooperativa Internacional.

 **Handbook on Cooperatives for use by Workers' Organizations** (Manual sobre cooperativas para uso de las organizaciones de trabajadores), 2011
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_160205/lang=en/index.htm

Este manual contiene una lista de los aspectos esenciales sobre las cooperativas que deben conocer todos los interesados, ya sea como miembros actuales o futuros, políticos o personal de instituciones nacionales o internacionales encargado de la promoción y el desarrollo de cooperativas. Redactado en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión, el manual también trata de los aspectos que caracterizan a las cooperativas, las empresas cooperativas en general, la promoción de las cooperativas y los estrechos vínculos que existen entre estas y la OIT.


Discapacidad

 **El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades**, Arthur O'Reilly, 2007, OIT
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_091966.pdf

 **Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación**
Directrices, 2007
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_091140.pdf

Online guide for trainers (Guía en línea para formadores), 2011 (en inglés)
http://www.ilo.org/skills/Whatsnew/WCMS_162169/lang-es/index.htm



-  **Moving towards disability inclusion** (Hacia la inclusión de las personas con discapacidad), 2011.


http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—ifp_skills/documents/publication/wcms_160776.pdf

Mediante el análisis de un conjunto de estudios de caso, esta publicación ofrece puntos de orientación sobre cómo incorporar la perspectiva de la discapacidad en las políticas, leyes, servicios y programas, y los elementos esenciales para un crecimiento sostenible e inclusivo de las sociedades.

-  **Guía de recursos sobre discapacidad de la OIT**

<http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/resource/subject/disability.htm>

Género

-  **Igualdad de género y trabajo decente: Convenios y recomendaciones claves de la OIT para la igualdad de género** - 2012.


http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—normes/documents/publication/wcms_088160.pdf

-  **Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo. Manual de recursos de información**, OIT, 2011.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_170457.pdf

-  **Guía de recursos sobre igualdad de género en el mundo del trabajo**

<http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/resource/subject/gender.htm>


-  **Guía para la incorporación de la perspectiva de género en las estrategias de desarrollo económico local**

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_145711.pdf

Desarrollo económico local

-  **Sensitizing Package on Local Economic Development** (Material de sensibilización sobre desarrollo económico local), 2005.


http://www.ilo.org/empent/Instructionmaterials/WCMS_159822/lang—en/index.htm?sourceSiteId=employment

-  **Local Development and Decent Work Resource Kit (LDDW)** (Carpeta de recursos sobre desarrollo local y trabajo decente), 2011.

http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_165366/lang—en/index.htm

Conjunto de herramientas prácticas y fáciles de utilizar vigentes desde 2006 y concebidas para que los planificadores locales, los responsables de la adopción de decisiones y los profesionales del desarrollo puedan integrar los temas del trabajo decente en sus decisiones y actividades.

Microfinanzas

 **Introduction to microfinance in conflict-affected communities. A training manual** (Introducción a las microfinanzas en comunidades afectadas por conflictos: manual de formación)

http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221116425_EN/lang—en/index.htm

Dirigido a personal de ONG, donantes, organismos internacionales y programas gubernamentales, este manual describe la forma de prestar servicios financieros a personas de bajos ingresos en países que han padecido situaciones de violencia, guerra o afluencia de refugiados. Incluye la forma de seleccionar los organismos de ejecución, el diseño de programas de microfinanciación y su aplicación, seguimiento y evaluación, entre otras cosas.


 **Making Microfinance Work: Managing for Improved Performance**

(Éxito de la microfinanciación: Gestión para un mejor desempeño)

http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_095890/ang—en/index.htm


Este programa de formación de la OIT es un reconocido curso para administradores de entidades de microfinanciación. A partir de las experiencias y técnicas de las instituciones de microfinanciación más importantes de todo el mundo, este libro ofrece un panorama amplio de las herramientas y los recursos que necesitan los administradores. En este segundo volumen, sobre la diversificación de productos, el programa de formación ofrece a las instituciones de microfinanciación algunas perspectivas sobre la forma de desarrollar productos financieros específicos para los jóvenes.

Migración

 **OSCE-ILO-IOM Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination** (Manual sobre la creación de políticas eficaces sobre la migración laboral en los países de origen y de destino de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la OIT y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM))

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_medhandbook_en.pdf






http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_medhandbook_ar.pdf

 **ILO's Information Guide - Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers** (Guía informativa de la OIT. Prevención de la discriminación, la explotación y el abuso de las trabajadoras migrantes).


Esta guía consta de seis folletos; cada uno de ellos abarca un aspecto diferente de la experiencia migratoria y el último se centra en la trata de personas, en especial las mujeres y las niñas. El folleto 1 ofrece una introducción general de la dinámica de la migración laboral femenina. Los folletos 2 a 5 abarcan las diferentes etapas del proceso migratorio y las correspondientes actividades, políticas y prácticas de otros agentes, como el gobierno, el sector empresarial, el sector privado, los grupos de la sociedad civil y las familias, que inciden en la movilidad y el empleo de mujeres y hombres dentro y fuera de sus países de origen. La guía presenta ejemplos de buenas prácticas, iniciativas de política, listas de comprobación y directrices, instrumentos internacionales y otra información pertinente para aprovechar al máximo los beneficios y reducir al mínimo los riesgos de la migración laboral femenina. Se ha traducido a 11 idiomas.








Pequeñas y medianas empresas

-  **Desarrollo de cadenas de valor para el trabajo decente (DECAV): Una guía para profesionales del desarrollo, funcionarios gubernamentales e iniciativas del sector privado.** 2009.
http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/instructionalmaterial/wcms_168837.pdf
-  **Making the Strongest Links – Gender Sensitive Value Chain Analysis** (Vínculos más fuertes. Análisis de la cadena de valor que tiene en cuenta el género).
Esta guía ofrece métodos para incorporar las preocupaciones de género en las diferentes etapas del análisis de la cadena de valor y fortalecer los vínculos esenciales necesarios para la igualdad de género y la promoción del crecimiento sostenible y las estrategias de desarrollo en favor de los pobres. El objetivo de la guía es demostrar la forma en que se puede incorporar la perspectiva de género en las distintas etapas de la cadena de valor para producir estrategias de desarrollo, en particular para el sector informal. La guía está dirigida a los profesionales especializados en cadenas de valor, consultores especializados en género, investigadores y encargados de la formulación de políticas. El enfoque de la cadena de valor se está utilizando en el sector tradicional del vestido en Etiopía.
-  **Conozca su negocio** (KAB). Una herramienta práctica para su uso por formadores y educadores de instituciones de formación técnica y profesional, enseñanza secundaria e instituciones de enseñanza superior. Su principal objetivo es contribuir a la creación de una cultura empresarial en un país o sociedad determinados mediante actividades de sensibilización dirigidas a los jóvenes acerca de las oportunidades y los desafíos de la iniciativa empresarial y el empleo independiente, y en lo relativo a su papel en la construcción de su propio futuro y el del desarrollo económico y social de su país. El conjunto de herramientas KAB ofrece a los formadores y educadores el material necesario para un curso de 120 horas y consta de un manual para el educador y ocho módulos. Cada módulo representa un ámbito clave de desarrollo empresarial y se divide en varios tópicos. Se trata de un conjunto de herramientas independientes, por lo cual ninguno de los módulos requiere el conocimiento previo de los otros. Disponible en español, francés e inglés, así como en árabe, chino, ruso y otros idiomas.
-  **Guidelines on the Formation of Self Help Groups** (Directrices para la creación de grupos de ayuda mutua).
Los grupos de ayuda mutua son medios valiosos para construir vínculos sociales, intercambiar ideas e información sobre el desarrollo empresarial, resolver problemas y compartir recursos. En estas directrices para la creación de grupos de ayuda mutua se explica qué son estos grupos y cómo se pueden impulsar, se brinda orientación sobre cómo se organizan y se establecen los procedimientos para su administración y reglamentación interna.
-  **Business group formation** (Formación de grupos de empresarios). Este manual ayuda a los instructores a promover la creación de grupos como una forma de empoderar a mujeres y hombres de comunidades de bajos ingresos. Se ha concebido para su utilización en talleres con el objetivo de facilitar el proceso de creación de grupos y el fomento de la producción conjunta, las actividades empresariales y/o sociales, como la compra conjunta de materias primas, locales comerciales compartidos, la comercialización conjunta y la ayuda mutua en caso de emergencias familiares. El manual se basa en un enfoque de aprendizaje participativo, dirigido a promover la capacidad de los miembros o posibles miembros de grupos de negocios informales para crear, gestionar y fortalecer sus grupos.

Consiste de dos partes: una guía del usuario que explica cómo usar este manual como parte de una estrategia eficaz de creación de dichos grupos, y una serie de sesiones para usar durante el taller. Estas últimas abarcan temas relacionados con los aspectos técnicos de la creación de grupos de empresarios, así como tareas básicas, preparación para la vida cotidiana y conocimientos útiles para el trabajo conjunto y la resolución de problemas.


-  **Inicie y Mejore Su Negocio** (IMESUN). IMESUN es un programa establecido por la OIT como herramienta para satisfacer las necesidades de gestión de las pequeñas y medianas empresas. Para fortalecer la capacidad empresarial, el programa tiene carpetas de formación del tipo "hágalo usted mismo" que se ajustan a diferentes niveles de competencia. La carpeta de formación Inicie su Negocio está dirigida a personas con ideas de negocios concretos que quieran crear su propia empresa. El programa IMESUN se ha ejecutado en más de 80 países. Disponible en español, francés e inglés, así como en árabe, chino y ruso. También se ha traducido al bahasa indonesio, ceilandés, khmer, kirguís, tamil y vietnamita.

Formación/Capacitación

-  **Competencias para el empleo - Orientaciones de política: Formulación de una política nacional sobre el desarrollo de competencias laborales.** Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT, de próxima publicación 2012.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_180580.pdf
-  **Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. Estrategia de formación del G20.** OIT, Ginebra, 2010
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_175691.pdf
-  **Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo.** Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, OIT, Ginebra, 2008
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_125523.pdf
-  **Upgrading informal apprenticeship - A resource guide for Africa, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT, 2012.**
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_171393.pdf
-  **Guide on Training for Rural Economic Empowerment** (Guía de formación para fomentar la autonomía económica rural). El programa de formación para fomentar la autonomía económica rural (TREE) de la OIT es una plataforma probada que ayuda a las personas que trabajan en economías mayormente informales a desarrollar las competencias y calificaciones necesarias para generar ingresos adicionales. A partir de acuerdos institucionales y de la planificación entre organizaciones asociadas en el ámbito nacional y local, el programa TREE tiene como objetivo detectar de forma sistemática posibles oportunidades de empleo y generación de ingresos a nivel comunitario; formular y ejecutar programas de formación adecuados en la esfera comunitaria por medio de proveedores locales públicos y privados; y prestar el apoyo necesario después de la



formación, por ejemplo, acceso a créditos y mercados. Al vincular la formación directamente con las oportunidades económicas centradas en la comunidad, los programas TREE garantizan que las competencias transmitidas sean pertinentes.


-  **Competencias para el empleo - Orientaciones de política: Transición a una economía mundial más verde - El desafío de las competencias laborales**, 2011.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—ifp_skills/documents/publication/wcms_180574.pdf


-  **Orientación profesional: Un manual de recursos para países de bajos y medianos ingresos.**

El doble propósito de este manual es: i) centrar la atención de los encargados de la formulación de políticas y administradores de programas de países de bajos y medianos ingresos en las cuestiones básicas de la reforma de los servicios de orientación profesional, y ii) proporcionar a los planificadores de programas y profesionales en el ámbito nacional y local una amplia variedad de ejemplos de países y herramientas prácticas para la orientación profesional como modelos para su posible adaptación y uso.


Los jóvenes


-  **Improving Prospects for Young Women and Men in the World of Work: A Guide to Youth Employment** (Mejorar las perspectivas de las mujeres y hombres jóvenes en el mundo del trabajo: Guía para promover el empleo de los jóvenes), 2011.








http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_159105/lang—en/index.htm

-  **Meeting the Youth Employment Challenge. A Guide for Employers** (Responder al desafío del empleo de los jóvenes: guía para empleadores), 2011. Esta guía contiene ideas y recursos para ayudar a los empleadores de todo el mundo a aprovechar al máximo el empleo juvenil.

http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_159120/lang—en/index.htm


-  **Youth Employment: Making it Happen: An electronic resource tool for employers** (Hacer realidad el empleo de los jóvenes: herramienta electrónica para empleadores). Esta herramienta forma parte de una iniciativa en curso de la OIT, junto con la Organización Internacional de Empleadores (OIE), para fortalecer la capacidad de las organizaciones de empleadores de crear trabajos para los jóvenes, especialmente en países en desarrollo y países en transición. Si bien en el mundo existe un gran caudal de conocimientos y experiencia en este ámbito, estos no necesariamente están a disposición de los empleadores que más podrían necesitarlos, sobre todo en países en que el desafío de crear empleo juvenil es más crítico.


-  **Juventud y empleo. Guía sindical.** Esta guía se elaboró para apoyar a las organizaciones sindicales a fortalecer sus actividades y su acercamiento a los jóvenes, tanto en lo que se refiere a sus oportunidades de empleo como a sus organizaciones. La formación se ha concebido para proveer a los educadores y formadores el material necesario para un curso de 60 horas y consiste de seis módulos. La guía se puede utilizar como material básico de referencia en un curso de formación sindical sobre el tema del empleo juvenil y como material de formación y lectura en forma individual.


-  **Rights@work for young people** (Los derechos de los jóvenes en el trabajo). Esta guía se ha formulado para contribuir a sensibilizar a las organizaciones sindicales en torno a los derechos de los jóvenes en el ámbito laboral. Se divide en varios módulos que tratan de temas relacionados con los derechos en la etapa de contratación y en el lugar de trabajo. Entre los temas tratados están los contratos de trabajo, la no discriminación en el empleo y la ocupación, los casos de despido injustificado y el derecho a la seguridad social. Consiste de una guía para el facilitador y el usuario y un conjunto de herramientas.
-  **Políticas de empleo juvenil durante la recuperación económica**, 2011. En este resumen se presenta la experiencia adquirida mediante iniciativas adoptadas en crisis anteriores. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—ed_emp_msu/documents/publication/wcms_151462.pdf
-  **Guiding Youth Careers: A handbook for those who help young job-seekers** (Orientación profesional para jóvenes: Manual para personas que ayudan a los jóvenes a buscar empleo). Este manual está dirigido a las personas que ayudan a los jóvenes en el proceso de elección de una carrera y en su empoderamiento. Constituye una herramienta útil para impartir información pertinente y accesible y servicios de orientación que se ajustan a las necesidades de los jóvenes. Concebida para su consulta por profesionales, progenitores y pares, incluye enlaces útiles en Internet, artículos y herramientas para la búsqueda de empleo.
-  **Biz-up Self-employment skills for young people - Facilitator's Guide and Toolkit** (Mejorar las competencias empresariales para el empleo por cuenta propia de los jóvenes. Guía y conjunto de herramientas para facilitadores). Este conjunto de herramientas tiene por objeto ayudar a los asesores y facilitadores en materia de empleo a organizar y realizar talleres para que los jóvenes adquieran una mejor comprensión de los conceptos básicos necesarios para establecer su propia empresa. Consiste de un módulo corto de orientación que ayuda a los jóvenes a tomar decisiones fundamentadas sobre su empleo futuro, considerar la posibilidad del empleo por cuenta propia como una opción profesional y, más adelante, participar en un programa completo de capacitación sobre desarrollo empresarial. Disponible en inglés; también se ha traducido al albanés, el rumano y el serbocroata.
-  **Biz-up Self-employment skills for young people - User's Guide**. (Mejorar las competencias empresariales para el empleo por cuenta propia de los jóvenes. Guía para el usuario). Esta es la guía para el usuario de la herramienta que se describe arriba. Disponible en inglés; también se ha traducido al albanés, el rumano y el serbocroata.
-  **Youth Entrepreneurship: Capacity Building Guide** (La iniciativa empresarial de los jóvenes: Guía para la creación de capacidad). Una herramienta de formación para mejorar las competencias del personal de las pequeñas y medianas empresas, las instituciones y proyectos de apoyo, de forma que puedan ofrecer servicios más eficaces a los empresarios jóvenes, tanto mujeres como hombres. Esta herramienta permite a las organizaciones comprender mejor las necesidades específicas de los jóvenes para mejorar la prestación y el alcance de los servicios a los destinatarios.
-  **GET Ahead for Youth** (Cómo pueden prosperar los jóvenes). El curso de formación sobre género y espíritu empresarial para jóvenes (Get Ahead) tiene por objeto ayudar a las organizaciones asociadas a la OIT a promover el desarrollo empresarial entre las mujeres y los hombres jóvenes en situación de pobreza que quieren comenzar, o que ya participan, en actividades comerciales en pequeña escala. El curso de formación consta de tres partes. La primera enuncia los principales objetivos y estrategias y traza un panorama del






contenido de la formación y su estructura, ofrecen consejos a los formadores y sugerencias sobre la organización de actividades de formación de la serie GET Ahead para mujeres empresarias. La segunda parte consiste de cuatro secciones principales y abarca un total de 10 módulos, cada uno compuesto de una serie de ejercicios. La tercera parte contiene recursos y materiales de referencia para los formadores y empresarios.

 **Guía para la preparación de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil.** Estas directrices tienen por objeto de ayudar a los países y sus mandantes tripartitos a preparar planes nacionales de acción equilibrados y completos sobre empleo juvenil. Actualmente existen dos proyectos de guía. El primero es un manual sustantivo que sugiere una metodología para formular dichos planes. La metodología se estructura en torno a un marco que procura apoyar el desarrollo de los planes nacionales de acción basados en el enfoque del ciclo de políticas, es decir, el análisis de la situación y la detección de los problemas (Parte 1); la detección de las prioridades de política para enfrentar los principales problemas del empleo juvenil que surgen del análisis de la situación (Parte 2); y la planificación de la ejecución (Parte 3). Como anexos, se incluyen otras herramientas (por ejemplo, plantillas para la matriz de los planes nacionales de acción, el plan de trabajo y perfiles de proyectos). En el segundo proyecto de guía se propone un enfoque práctico paso a paso para desarrollar los planes mediante un proceso impulsado y dirigido por los propios países. Este proceso entraña cuatro fases principales (desde los pasos preparatorios que deben dar los países y los interlocutores internacionales hasta la adopción del plan nacional de acción) y define claramente las funciones y responsabilidades de los asociados nacionales e internacionales. Actualmente se está preparando una versión definitiva que incluye los dos proyectos de guía. Disponible en árabe, español, francés, inglés y ruso; también se ha traducido al albanés y al serbocroata. http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_116010.pdf

 **Guide for the design, monitoring and evaluation of employment programmes targeting young people** (Guía para el diseño, seguimiento y evaluación de programas de empleo dirigidos a los jóvenes). Esta herramienta suministra orientación dirigida al personal de las instituciones del mercado laboral responsables del diseño, seguimiento y evaluación de los programas de empleo dirigidos a los jóvenes. Se examinan los principales elementos necesarios para formular este tipo de programas e integrarlos en otros servicios del mercado laboral. También se describen los principales elementos que se requieren para detectar a los grupos desfavorecidos (determinación de los grupos destinatarios) y aplicar un sistema adecuado de seguimiento mediante la creación de grupos de control. Por último, se describen los principales mecanismos de evaluación y se ofrece orientación para evaluar los programas de empleo juvenil. Disponible en inglés, albanés y serbocroata.

 **Hacer frente a los problemas de empleo juvenil.** El objetivo de este programa de formación a distancia es contribuir al diseño y aplicación de políticas eficaces para solucionar los problemas del empleo de los jóvenes mediante el fomento de la capacidad de los responsables de la adopción de dichas políticas en el ámbito local y nacional. El curso consta de tres módulos principales: i) detección y análisis del problema; ii) formulación de las políticas pertinentes, y iii) aplicación, seguimiento y evaluación de la política. El curso estará disponible en dos formatos: una versión impresa y un conjunto de archivos electrónicos en CD-ROM. Disponible en árabe, español, francés e inglés. <http://www.itcilo.org/es/training-offer/cursos-estandar/?cluster=None&area=None&lingu e=3&location=None>

-  **Youth and Disarmament, Demobilization and Reintegration** (Juventud y Desarme, Desmovilización y Reintegración). Este documento forma parte de la publicación “Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)”, del Centro de información especializada sobre desarme, desmovilización y reintegración de las Naciones Unidas. Contiene un conjunto exhaustivo de políticas, directrices y procedimientos que abarcan 24 ámbitos de desarme, desmovilización y reintegración. El documento es el módulo específico sobre los jóvenes de 15 a 24 años. Tiene por objeto orientar a los encargados de la adopción de decisiones y planificadores de programas sobre la mejor forma de responder a las necesidades de un grupo al que históricamente los programas de desarme, desmovilización y reintegración no han prestado la atención debida.
-  **ILO Global Job Crisis Observatory on Youth Employment** (Observatorio sobre la Crisis Mundial del Empleo de la OIT: El empleo jóvenes). La Oficina de la Biblioteca y Servicios de Información de la OIT desarrolló una base de datos sobre el impacto de la crisis financiera y económica en el mundo del trabajo. Este sitio web ofrece información sobre el impacto social y en el empleo de la crisis y las respuestas de política sobre el empleo de los jóvenes.
-  **Youth Employment Knowledge Sharing Platform** (Plataforma de intercambio de conocimientos sobre el empleo de los jóvenes) (acceso restringido). La Plataforma de intercambio de conocimientos sobre el empleo de los jóvenes es un recurso interactivo en línea desarrollado por la OIT y el Programa sobre el Empleo de los Jóvenes, para facilitar el acceso y el intercambio de conocimientos técnicos sobre el empleo de los jóvenes.



Capítulo 5.

De la planificación estratégica a la planificación operacional: herramientas de aplicación

Así como es necesario dar a la política nacional de empleo fuerza ejecutoria para poder llevarla a la práctica, también es necesario traducirla en medidas operacionales. La PNE requiere un plan de aplicación con objetivos y resultados claramente definidos, indicadores “SMART”¹ para la labor de seguimiento y posterior evaluación, funciones y responsabilidades claramente asignados para los actores encargados de la aplicación (y el seguimiento) de las intervenciones dentro de los plazos establecidos, así como una programación realista de los recursos necesarios, tanto humanos como financieros y de equipamiento. Este capítulo ofrece orientación a los profesionales respecto de los diversos elementos del plan de aplicación.



¹ Específicos, cuantificables, viables, pertinentes, de duración determinada (SMART en inglés).

Índice

I. Planificación de la aplicación	145
A. Objetivo general de la política	145
B. Objetivos y metas	146
C. Resultados previstos y sus indicadores de seguimiento	148
II. Herramientas de aplicación	150
Plan de trabajo (productos y actividades vinculados con cada resultado)	150
Matriz del plan de acción o marco lógico de la PNE	150
III. Marco institucional y de organización para la aplicación	152
A. Mecanismo de coordinación y marco de aplicación	152
B. Marco institucional de seguimiento y evaluación	156
1. Seguimiento y evaluación. Evaluación del impacto	156
2. Creación de un sistema eficaz. Inventario de los puntos de ingreso	162
3. Funciones institucionales del marco de seguimiento y evaluación	164
4. Organización de la participación de los sindicatos y empleadores en el seguimiento y la evaluación	169
5. Conclusión: los dos círculos concéntricos del seguimiento y la evaluación	171
IV. Financiación de la política nacional de empleo	172
A. Plan y presupuesto de los recursos necesarios para la aplicación eficaz de la política nacional de empleo	172
B. Inclusión en el presupuesto nacional: por qué y cómo	172
1. El marco de gastos de mediano plazo: una herramienta para la asignación de recursos durante los arbitrajes presupuestarios del ministerio de finanzas ..	173
2. Examen del gasto público: una herramienta para convencer al ministerio de finanzas de la utilización eficiente de las asignaciones presupuestarias anteriores	176
3. Acuerdos institucionales. El proceso institucional de presupuestación favorable al empleo	177
C. Movilización de recursos extrapresupuestarios	179
Anexo 1. Buenas prácticas para el análisis del gasto público extraídas de dos experiencias piloto	181



I. Planificación de la aplicación

A. Objetivo general de la política

El objetivo general de la política de empleo es una declaración de intenciones amplia que imparte la dirección que seguirán otros objetivos de empleo más específicos, prácticos y cuantificables. Un ejemplo de objetivo general figura en el Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122), en el que se establece que los gobiernos deberán formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia una política activa destinada a “fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido”. Este objetivo se refleja en las estrategias de empleo de muchos de los 68 países que han ratificado el Convenio. Así pues, la visión general de la Política Nacional de Empleo de Tanzania consiste en tener una sociedad caracterizada por el trabajo decente, remunerado, capaz de generar ingresos suficientes y de reducir la pobreza².

Pero el objetivo general también indica el objetivo de desarrollo al cual la PNE se propone contribuir. Por consiguiente, es importante que exista un vínculo explícito con los objetivos establecidos en el marco nacional de desarrollo para que la PNE contribuya a alcanzar uno o más de los objetivos establecidos allí y, al mismo tiempo, conlleve un enfoque más explícito sobre el empleo. Por ejemplo, en Madagascar el trabajo en torno a la política de empleo permitió al ministerio competente y a los interlocutores sociales situar la promoción del empleo y la reducción de la pobreza en el centro de las prioridades económicas, al establecer un vínculo explícito entre el objetivo general de la PNE y las metas del marco nacional de desarrollo 2007-2011, denominado Plan de Acción de Madagascar (véase el recuadro 5.1.)



Recuadro 5.1

El objetivo general de empleo del Plan de Acción Nacional sobre Empleo de Madagascar

El objetivo general del Plan de Acción Nacional sobre Empleo de Madagascar es “contribuir a la generalización del trabajo decente para reducir la pobreza.” El análisis diagnóstico muestra que las tasas de crecimiento del empleo (3,7 por ciento) y de la productividad laboral (17,9 por ciento) se encuentran entre los principales factores que contribuyeron a un proceso de crecimiento favorable a los pobres entre 2001 y 2005. Por esta razón el Gobierno de Madagascar procuró dirigir cada vez más las intervenciones relacionadas con la reducción de la pobreza contenidas en el plan nacional de desarrollo (Plan de Acción de Madagascar) a la promoción del empleo productivo y libremente elegido.

La meta de empleo asociada al objetivo general es la tasa de crecimiento del empleo favorable a los pobres:

Base de referencia (2001–2005) = 3,7 %

Meta (2007–2011) = 4 %

En vista de que la tasa de crecimiento del empleo favorable a los pobres aumentó durante el período anterior a la adopción del Plan de Acción Nacional sobre Empleo, en este se fijó una meta algo superior a la base de referencia. Mantener esta tasa de crecimiento favorable a los pobres será un logro significativo.

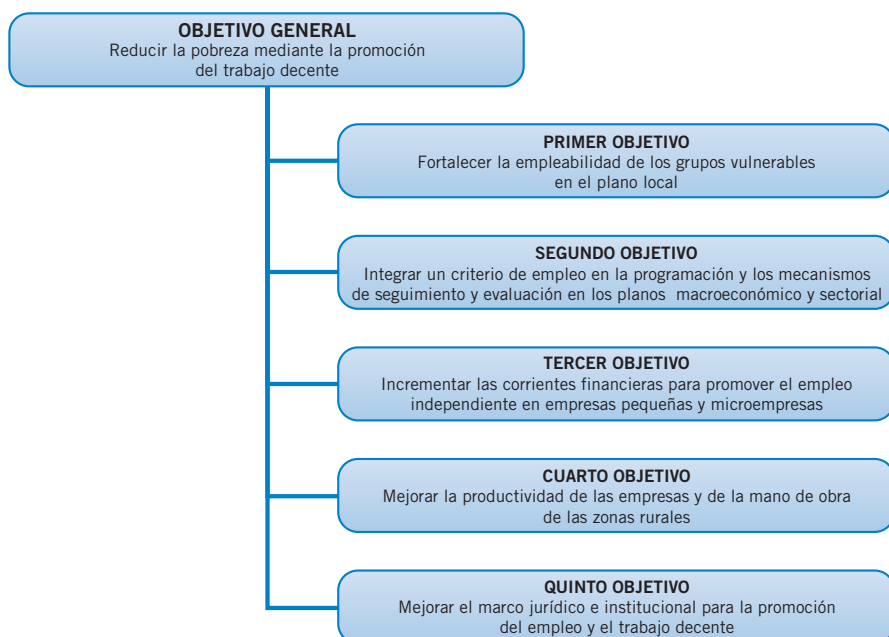
Fuente: PNSE, 2007; para más detalles sobre el indicador, véase «Pauvreté, marché du travail et croissance pro-pauvres à Madagascar». Jean-Pierre Lachaud (OIT, agosto de 2006).

² OIT: *Encuesta general sobre los instrumentos del empleo*, Informe III (1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, junio de 2010.

B. Objetivos y metas

Los objetivos indican lo que la PNE se propone lograr al finalizar su período de aplicación; el objetivo escogido es resultado del estudio de diagnóstico sobre el empleo y el ejercicio de establecimiento de las prioridades de política (véase el capítulo 4.) Un objetivo determinado suele alcanzarse mediante una combinación de intervenciones de política, por lo que el número total de objetivos debería limitarse y sus definiciones deberían ser lo más claras y concisas posibles.

Ejemplo: Objetivos de la Política Nacional de Empleo de Madagascar



Es recomendable que cada objetivo esté acompañado de una o más metas cuantificables o verificables que han de alcanzarse al finalizar el período de aplicación de la PNE. Las metas constituyen la referencia para el seguimiento de los progresos en relación con el logro de los objetivos y la evaluación del impacto de la PNE. Asimismo, representan un compromiso que el país ha de cumplir en un plazo determinado (en este caso al final del período de aplicación de la PNE).

Las metas varían según: i) el indicador para el cual se han fijado; y ii) el grado de certeza y previsibilidad de la dimensión que se está midiendo. Pueden ser:

- Puntos porcentuales: por ejemplo, una meta de desempleo juvenil del 10 por ciento.
- Rangos: por ejemplo, una meta de inflación del 3 al 5 por ciento.
- Límites superiores o inferiores: por ejemplo, una meta de por lo menos el 75 por ciento para la tasa de alfabetización, o de un máximo del 30 por ciento para la incidencia de la pobreza de ingresos.

Siempre que sea posible e indicado, es conveniente desglosar las metas por sexo y/o fijar metas específicas para hombres y mujeres.



¿Qué atributos deben tener las metas adecuadas? Estas deben ser: 1) simples y cuantificables; 2) pertinentes para la toma de decisiones; 3) coherentes con las prioridades generales y entre sí; 4) técnicamente realistas (viables); 5) realistas y sostenibles desde el punto de vista fiscal; y 6) coherentes con la capacidad de aplicación.

Puede consultar más detalles en *Poverty Monitoring Guidance Note 2 – Setting Poverty Targets* (Guía para el seguimiento de la pobreza, Nota 2: Establecimiento de metas sobre la pobreza).

http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/Setting-Targets/NoteTargetsFinal_eng_July16_doc.pdf

Cuadro 5.1 Objetivos y metas de la PNE de Madagascar

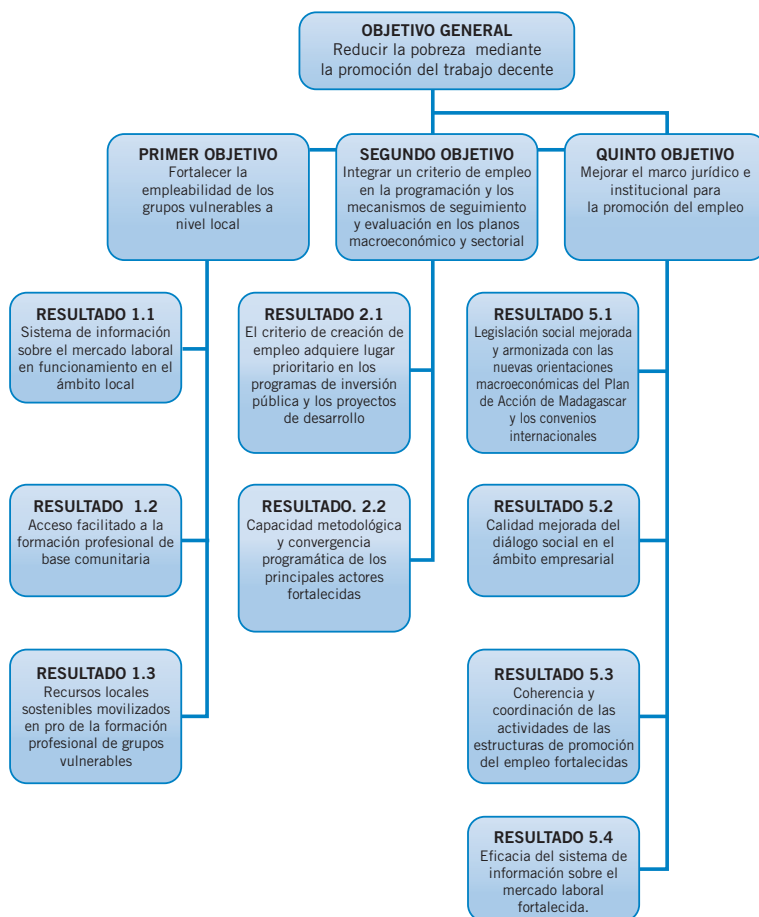
Objetivo	Indicador	Referencia, 2005	Mediano plazo, 2009	Meta, 2011
PRIMER OBJETIVO. Fortalecer la empleabilidad de los grupos vulnerables a nivel local	Proporción de agricultores que recibieron formación profesional	3,1%	9%	18%
	Proporción de la población rural que no realiza tareas agrícolas que recibió formación profesional	13%	20%	30%
SEGUNDO OBJETIVO. Integrar un criterio de empleo en la programación y los mecanismos de seguimiento y evaluación en los planos macroeconómico y sectorial	Tasa de crecimiento del empleo	1,5% (2001–2005)	3% (2005–2009)	4% (2007–2011)
TERCER OBJETIVO. Incrementar las corrientes financieras para promover el empleo por cuenta propia en las empresas pequeñas y las microempresas	Tasa de penetración de la microfinanciación	5%	8%	12%
	Proporción del crédito bancario otorgado al sector privado dentro del PIB	10%	12%	15%
CUARTO OBJETIVO. Mejorar la productividad de las empresas y la mano de obra de las zonas rurales	Tasa de crecimiento de la productividad laboral favorable a los pobres	17,9% (2001–2005)	20% (2005–2009)	20% (2007–2011)
	Tasa de crecimiento de los salarios reales en el sector privado	-38,2% (2001–2005)	4% (2005–2009)	8% (2007–2011)
QUINTO OBJETIVO. Mejorar el marco jurídico e institucional para la promoción del empleo y el trabajo decente	Proporción de empleos asalariados no protegidos	75,2%	72%	65%
	Proporción de empleos remunerados inferiores al salario mínimo	31,4%	22%	12%

Fuente: *Gouvernement de la République de Madagascar, Programme National de Soutien à l'Emploi* (Gobierno de la República de Madagascar, Programa Nacional de Apoyo al Empleo), 2006.

C. Resultados previstos y sus indicadores de seguimiento

Los resultados previstos deberían indicar el cambio tangible de las políticas y/o las instituciones que debería producirse dentro del plazo establecido en la PNE (impacto a mediano plazo). Por lo tanto, los resultados deberían expresarse mediante fines viables en términos realistas y no como medidas que han de adoptarse ni como medios que han de utilizarse³.

Ejemplo. Resultados previstos de la Política Nacional de Empleo de Madagascar



Los resultados tienen importancia decisiva para el logro de los objetivos y siempre deben estar relacionados al menos con uno de ellos. En otras palabras, un conjunto de resultados está relacionado con un objetivo determinado. Por ejemplo, el objetivo de mejorar las condiciones laborales de jóvenes de 15 a 17 años que realizan trabajos peligrosos puede alcanzarse mediante una combinación de resultados que incidan en la legislación del trabajo, la

³ OIT: *Guía para la preparación de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil*
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_116010.pdf



administración del trabajo y el entorno empresarial. Estos resultados podrían incluir, por ejemplo, una política revisada sobre los tipos de trabajos peligrosos que pueden perjudicar la salud o el desarrollo de los trabajadores menores de 18 años; la capacidad mejorada de las oficinas de inspección laboral para hacer cumplir la legislación laboral en materia de eliminación del trabajo infantil y protección de los trabajadores jóvenes; y procedimientos simplificados para que las empresas que se desempeñan en sectores de alto riesgo se inscriban como entidades jurídicas.

Es necesario establecer indicadores concretos que tengan en cuenta el género para cada resultado determinado, ya que estos indicadores son esenciales para medir el desempeño y hacer un seguimiento de los progresos a lo largo del tiempo. Estos deben ser específicos, cuantificables, viables, pertinentes y de duración determinada (“SMART”). La información recopilada sobre estos indicadores facilitará la adopción de decisiones para que la PNE esté bien encaminada al logro de sus objetivos. Una regla empírica es que al menos un indicador cuantitativo debe estar vinculado con cada resultado y los indicadores cuantitativos deben basarse en una unidad de análisis o de cálculo, los datos de referencia existentes y los parámetros comparativos (por ejemplo cantidades, tasas, relaciones).

A partir del ejemplo mencionado anteriormente, los indicadores de desempeño podrían ser, entre otros, el número exacto de leyes que deben enmendarse para que pueda modificarse la política sobre los tipos de trabajos peligrosos por factor exacto de tiempo (esto significa que las leyes han de identificarse antes de establecer el indicador); el incremento porcentual de cumplimiento de la legislación laboral debido a las visitas de las autoridades de inspección por factor exacto de tiempo; la reducción de un número determinado de documentos administrativos necesarios para inscribir una empresa en los sectores de alto riesgo por factor exacto de tiempo.



Principios rectores de la definición y aplicación de los indicadores de desempeño

Competencias necesarias para definir los indicadores de desempeño: se recomienda disponer de varios días de capacitación para desarrollar las competencias necesarias para la definición de los indicadores prácticos. Así pues, se requieren competencias para la recopilación de datos, el análisis, la presentación de informes, así como para la administración de los sistemas de información a fin de poner en marcha los sistemas de seguimiento de los indicadores de desempeño.

Tiempo necesario para definir y aplicar los indicadores de desempeño: entre varios días y varios meses, según el alcance del proceso participativo empleado para definir los indicadores y la complejidad del programa. La puesta en marcha de los sistemas de seguimiento de los indicadores puede llevar de 6 a 12 meses.

Para más detalles, véase la sección II.B del marco de seguimiento y evaluación.

II. Herramientas de aplicación

Plan de trabajo (productos y actividades vinculados con cada resultado)

El plan de trabajo proporciona información sobre los productos que se generarán y las actividades que se emprenderán para alcanzar los resultados previstos. También debería indicar el plazo en el que se ejecutarán las actividades y la estructura responsable de la ejecución.

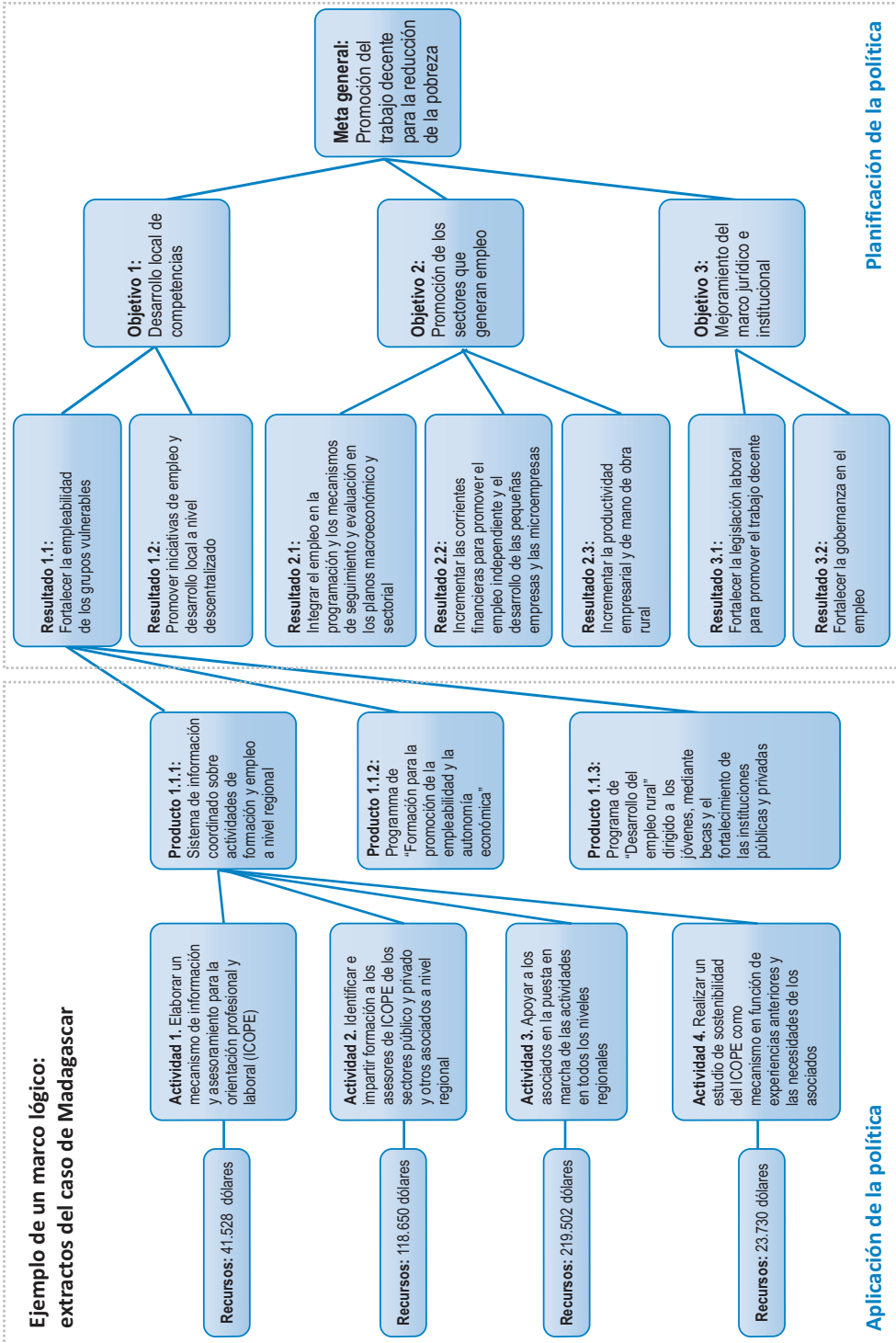
Es importante tener presente la diferencia entre planificación y aplicación. Mientras que la PNE y su plan de acción constituyen una herramienta de planificación, el plan de trabajo tiene el propósito de facilitar la aplicación de dicho plan. Por lo tanto, ambos son herramientas esenciales y complementarias para ayudar a los países a promover y ejecutar las estrategias nacionales de empleo.

Cuadro 5.2 Modelo de plan de trabajo

Resultado:											
Productos	Actividades	Año 1				Año n				Estructura responsable	Persona responsable
		C1	C2	C3	C4	C1	C2	C3	C4		
Producto 1	Actividad 1									Estructura A	Sr./Sra. X
	Actividad 2									Estructura B	Sr./Sra. Y
	Actividad 3									Estructura C	Sr./Sra. Z
	Actividad 4										
Producto 2	Actividad 1										
	Actividad 2										
	Actividad n										
Producto n	Actividad 1										
	Actividad 2										
	Actividad n										

Matriz del plan de acción o marco lógico de la PNE

La matriz constituye una herramienta útil para visualizar la relación funcional entre los diferentes elementos del plan de acción de la PNE (objetivos y metas, resultados e indicadores, productos y actividades, responsabilidades y contribuciones). También ofrece una “instantánea” sobre la información esencial en forma de cuadro.



III. Marco institucional y de organización para la aplicación

A. Mecanismo de coordinación y marco de aplicación

La combinación de políticas establecida para alcanzar los objetivos de la PNE abarca diferentes ministerios y distintas esferas gubernamentales (nacional, regional, local). También incluye organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como organismos especializados (agencias de empleo públicas y privadas, proveedores de formación, etc.) Reunir a todos estos actores, coordinar sus intervenciones al tiempo que se dirige la aplicación de la PNE es un importante desafío. La experiencia indica que establecer un mecanismo de coordinación tripartito e interministerial que esté debidamente concebido es fundamental para el éxito de la aplicación (véase el Recuadro 5.2 sobre la experiencia de Corea del Sur.)

Recuadro 5.2

Consejo Nacional de Estrategias de Empleo de Corea del Sur



En Corea del Sur se formó el Consejo Nacional de Estrategias de Empleo a principios de 2010, con el objeto de dar prioridad a la creación de puestos de trabajo, que se definió como un objetivo nacional. Dicho órgano tiene a su cargo el establecimiento de los programas de creación de empleos temporales y las reformas estructurales. El Consejo, dirigido por el Presidente e integrado por distintos ministerios e interlocutores sociales, funciona como una subdelegación del Consejo Nacional de Emergencia Económica. Puede consultarse más información en:

http://www.moel.go.kr/english/download_eng.jsp?type=&file=EmploymentMeasure.pdf.

El marco de coordinación que se elija debería permitir que los diferentes actores de la PNE trabajaran en conjuntamente y en forma coordinada, coherente y eficiente. Con el fin de reunir a todos estos distintos agentes, promover iniciativas y la celebración de consultas complejas, mantener debates analíticos con diversos asociados y simplemente impulsar la puesta en marcha de la PNE, lo que no sucede de forma automática ni espontánea, es recomendable conferir la función directiva a una comisión interministerial integrada por miembros de organizaciones de empleadores y de trabajadores en el marco de coordinación de la PNE. Es necesario contar con una estructura ejecutiva que organice, estimule, dé seguimiento y evalúe la aplicación. Esta estructura debería fortalecerse mediante un equipo técnico (véase el recuadro 5.3 sobre la experiencia de Burkina Faso). Asimismo, para evitar la proliferación de instituciones, podrían utilizarse las estructuras existentes. Por ejemplo, en muchas naciones africanas se instituyeron comités directivos para dar seguimiento a la Cumbre de Ouagadougou, a los cuales podría encomendárseles la conducción de la PNE. A su vez, los ministerios de empleo suelen tener un departamento de planificación y políticas que puede constituirse en la estructura ejecutiva. De ser posible, también conviene crear un nexo entre el marco de coordinación y aplicación de la PNE y las estructuras que ya tienen influencia en el país.



Una sección del plan de acción de la PNE debería dedicarse al establecimiento y la descripción del mecanismo de coordinación, junto con el marco de aplicación de la política. Así pues, el equipo encargado de elaborarla debería:

- establecer y describir el mecanismo institucional que se instituirá y/o al cual se encomendará la coordinación y aplicación efectiva de la PNE en los niveles nacional y regional/local;
- describir las funciones y responsabilidades de la institución gubernamental que dirige el proceso;
- describir el mandato del comité directivo;
- indicar la composición, funciones y responsabilidades del órgano de coordinación y, de ser posible, de los grupos técnicos de trabajo previstos;
- describir las funciones y responsabilidades de las estructuras ejecutivas y técnicas.



Recuadro 5.3

Funciones y responsabilidades de las estructuras de coordinación de la PNE de Burkina Faso

Contar con un plan de organización pertinente, que responda a las necesidades de la puesta en marcha de la PNE evitará en la mayor medida posible la proliferación institucional, y estará en consonancia con estructuras similares en otras partes del mundo, como ocurrió en Burkina Faso. En este país se establecieron cuatro estructuras básicas:

1. El comité directivo

Por tratarse de una estructura ya existente, el Comité Técnico Permanente del Consejo Nacional de Empleo y Formación Profesional (*Comité Technique Permanent du Conseil National de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, CNEPF*), previsto en el Código del Trabajo y en cumplimiento de las obligaciones dimanadas de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana sobre el empleo y la mitigación de la pobreza, se eligió esta instancia como comité directivo de la PNE. La composición de esta estructura es suficientemente amplia como para representar a los órganos públicos competentes, las organizaciones de empleadores, de trabajadores y de artesanos, y los representantes de actores regionales y de la sociedad civil en el ámbito laboral. Cuando lo considere necesario, el Comité puede crear comités especiales para tratar determinados temas y su presidencia recae en el miembro del Ministerio de Juventud y Empleo de más categoría.. El Comité celebra al menos dos reuniones anuales y tiene las siguientes funciones:

- ▶ Orientar las iniciativas del mecanismo de coordinación y de los actores, con especial atención a la convergencia y el carácter complementario de las intervenciones y acciones.
- ▶ Supervisar las iniciativas y la ejecución de las actividades de la PNE
- ▶ Fiscalizar aspectos como la inercia, las dificultades, los obstáculos, situaciones nuevas y las oportunidades que inciden en la aplicación de la PNE y, en términos más generales, en el empleo.
- ▶ Formular evaluaciones sobre las iniciativas y las acciones desde la perspectiva de su oportunidad, ritmo, grado de compromiso, calidad y plazos, entre otras cosas.
- ▶ Formular sugerencias para mejorar la pertinencia y eficiencia de las intervenciones y las acciones, o bien reorientarlas cuando ello proceda.
- ▶ Deliberar sobre la evolución de la situación del empleo y formular sugerencias pertinentes relativas a la PNE.
- ▶ Supervisar las actividades de seguimiento y evaluación.

2. La estructura ejecutiva

De conformidad con el formato elegido en Burkina Faso, se designa un Coordinador Ejecutivo que encabeza el proceso de aplicación de la PNE. Este funcionario es responsable de las actividades y el trabajo de dirección, organización, seguimiento y evaluación en torno a la aplicación del plan de acción de la política nacional de empleo, que depende del ministerio encargado del empleo. Como tal, el Coordinador Ejecutivo cumple las siguientes funciones:

- ▶ Impulsar las actividades de los diversos actores vinculados a la PNE en las esferas conexas y/o afectadas.

- ▶ Asumir la conducción y la responsabilidad del proceso de organización necesario para impulsar las diversas actividades relacionadas con la aplicación: comunicación, consultas, reuniones periódicas, decisiones sobre estudios, presentación de recomendaciones, grupos de trabajo, talleres, cumplimiento de plazos, secuencias que deben seguirse; vínculos que deben organizarse, etc.
- ▶ Centralizar toda la información sobre el seguimiento y la realización de todas o cualesquiera de las medidas adoptadas, las actividades técnicas realizadas y las iniciativas emprendidas.
- ▶ Organizar y supervisar la labor técnica y las actividades de la secretaría técnica.
- ▶ Garantizar las relaciones necesarias con los niveles regionales, conforme a las necesidades de aplicación de la PNE.
- ▶ Preparar las reuniones del comité directivo y la documentación necesaria

3. La estructura técnica

La Secretaría Técnica, integrada por ejecutivos competentes, se encarga de todo el trabajo técnico y de organización cotidiano que se requiere para la aplicación de la PNE. Dicha Secretaría tiene las siguientes funciones:

- ▶ Tomar todas las medidas necesarias en relación con la organización y las relaciones en apoyo de las actividades del plan de acción.
- ▶ Garantizar el respeto de la programación de las tareas y los calendarios de trabajo.
- ▶ Recopilar y analizar la información sobre el progreso y las condiciones en que se realizan las actividades del plan de acción.
- ▶ Preparar todo estudio, análisis o recomendación que le solicite el Coordinador, de conformidad con las actividades del plan de acción y dentro de los medios a disposición de la Secretaría.
- ▶ Preparar todo informe o nota que le solicite el Coordinador sobre distintos elementos relativos a la ejecución de las actividades del plan de acción.
- ▶ Preparar, según las necesidades, la documentación y/o las medidas de organización necesarias para las consultas, reuniones o grupos de trabajo, talleres, actividades relacionadas con la promoción del empleo, materiales de comunicación, el mandato y las misiones, entre otras cosas.
- ▶ Establecer relaciones de trabajo con los agentes encargados de la ejecución.

4. Las estructuras en el ámbito regional

El Director regional del ministerio encargado del empleo es, bajo la autoridad del gobernador de la región, el funcionario de enlace con la PNE a ese nivel. Apoya las acciones voluntarias dirigidas a adquirir conocimientos sobre la situación local en materia de empleo, la formulación y aplicación de los enfoques estratégicos y operacionales sobre temas laborales dentro del marco de desarrollo regional, y el apoyo regional a las políticas nacionales de empleo. Tiene las siguientes funciones:

- ▶ Sensibilizar sobre las cuestiones del empleo y la PNE, sus objetivos y las actividades incluidas en el plan de acción.
- ▶ Dirigir la movilización de los actores locales y los interlocutores sociales en relación con el tratamiento de las cuestiones del empleo, además de encabezar las actividades en el ámbito regional.
- ▶ Analizar la situación del empleo en la región y las medidas adoptadas para promover el empleo y compartir esta información en el ámbito local y nacional.
- ▶ Elaborar un informe anual sobre la situación del empleo y las medidas para promoverlo en la región.
- ▶ Estimular el análisis y debate que contribuyan a la formulación de respuestas a los problemas laborales y de intervenciones que fomenten el empleo en el ámbito regional o municipal.
- ▶ Contribuir a la ejecución del plan de acción de la PNE y en general a las actividades que favorezcan la promoción del empleo.

Fuente: Plan d'action opérationnel pour la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi, Gobierno de Burkina Faso, marzo de 2008.



Mecanismos de coordinación en los niveles regional y local

La coordinación también es necesaria en el ámbito descentralizado. En algunos países, hay instituciones regionales y locales sólidas. Extender los mecanismos de coordinación de la PNE a estos niveles descentralizados exige asignar funciones y responsabilidades, así como el desarrollo de capacidades. En otros países tal vez sea necesario fortalecer las instituciones antes de que puedan asumir estas funciones de coordinación (no solo en lo que se refiere a las competencias técnicas, sino también a los recursos humanos, financieros y logísticos, para que puedan funcionar adecuadamente). En este caso la coordinación en la esfera local debería establecerse como un objetivo general de mediano plazo, que puede alcanzarse por medio de la PNE (véase el recuadro 5.4 sobre Serbia).



Recuadro 5.4

Serbia: Consejos locales de empleo y descentralización de la política laboral

La descentralización de la política de empleo ha suscitado preocupación para el Gobierno de Serbia desde hace mucho tiempo. La Ley sobre el Empleo y el Seguro del Desempleo de 2003 (Boletín oficial de la República de Serbia núm. 71/03), prevé la posibilidad de que las autoridades de los gobiernos locales establezcan los llamados consejos locales de empleo para que dirijan la elaboración de los planes locales de empleo. Estos consejos cuentan con representantes del gobierno local autónomo, organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como un representante del Servicio Nacional de Empleo. También pueden participar otros organismos, aunque sin derecho de voto (por ejemplo, agencias de empleo privadas, organismos regionales de desarrollo empresarial, centros de trabajo social, instituciones educativas y otras asociaciones que protegen los intereses de determinados grupos de desempleados). Gracias a las actividades de promoción organizadas por el Ministerio de Economía y Desarrollo Regional, el número de consejos aumentó de 24 en 2003 a 150 en 2009.

La Ley de Promoción del Empleo y el Seguro de Desempleo de 2009 (Boletín oficial de la República de Serbia núm. 36/09) prevé planes de empleo local, adoptados por los gobiernos locales tomando en cuenta la opinión de los consejos locales de empleo, financiados en parte con cargo al presupuesto público (el 70 por ciento en las regiones menos desarrolladas y el 50 por ciento en las demás) siempre y cuando esos planes se ajusten a los objetivos de empleo establecidos en el ámbito nacional.

El Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2010 otorga mayores responsabilidades a las autoridades locales y regionales en la formulación de las políticas laborales mediante planes locales de empleo, así como en la creación de capacidad para el diseño y la aplicación satisfactoria de políticas activas del mercado laboral. Por lo tanto, **el establecimiento de los consejos locales de empleo se convirtió en una condición esencial para acceder a la financiación pública a fin de poner en marcha los planes locales de empleo**. Estos recursos se suman y no están condicionados a los fondos asignados por conducto del Servicio Nacional de Empleo para llevar a la práctica las políticas activas del mercado laboral.

La OIT prestó asistencia a las iniciativas de descentralización del Ministerio de Economía y Desarrollo Regional; en particular, la Organización elaboró pautas para el funcionamiento de los consejos locales de empleo y la formulación de planes locales de empleo, así como las herramientas de seguimiento para cuantificar el logro de los objetivos de la política de empleo en el ámbito local.

Fuente: Popova Natalia, Equipo de trabajo decente de la OIT, Budapest.

En Madagascar se aplican dos estrategias regionales para impulsar el empleo a modo de instrumentos de aplicación regionales de la PNE y su plan de acción. Estas estrategias regionales son el resultado de un proceso iniciado por los propios actores regionales a fin de contar con una herramienta pertinente para impulsar el trabajo decente en su región, en respuesta al doble desafío planteado por la crisis financiera mundial y la crisis política interna.

Stratégie Régionale de Promotion de l'Emploi de la Région Atsimo-Andrefana (Estrategia Regional de Promoción del Empleo en la Región de Atsimo-Andrefana):

<http://www.ilo.org/public/french/region/afpro/antananarivo/info/publ/srpeaa.htm>

Stratégie Régionale de Promotion de l'Emploi de la Région Vatovavy-Fitovinany (Estrategia Regional de Promoción del Empleo en la Región de Vatovavy-Fitovinany):

<http://www.ilo.org/public/french/region/afpro/antananarivo/info/publ/srpevw.htm>

B. Marco institucional de seguimiento y evaluación

Una sección del plan de acción de la PNE determinará y describirá el sistema que se implantará para el seguimiento y evaluación de la política; en otras palabras, las reglas y procesos que integran a los diversos actores y actividades de seguimiento en un marco coherente. Por consiguiente, el equipo encargado de elaborar la PNE debería:

- describir el sistema y las herramientas que se utilizarán para el seguimiento de la PNE;
- indicar las actividades de seguimiento que se realizarán para registrar los progresos y los resultados con respecto a los indicadores establecidos;
- describir el mecanismo que se aplicará para evaluar la PNE;
- identificar las partes interesadas que participarán en el seguimiento y la evaluación;
- garantizar que el seguimiento y la evaluación tengan en cuenta el género.

1. Seguimiento y evaluación. Evaluación del impacto

El seguimiento y la evaluación deben ser componentes integrales de toda política de empleo y deben planificarse desde la etapa de diseño de la política. Así como el seguimiento se convierte en un medio para lograr una evaluación satisfactoria, una buena evaluación no será posible si no se han recopilado datos precisos durante todo el proceso de aplicación de la política. Por ello, un marco riguroso de seguimiento y evaluación debe incorporar también planes para evaluar el impacto.

Ante todo, hemos de dar una breve definición de estos tres elementos:

El **seguimiento** es la recolección y análisis permanente de datos en tiempo real (sobre las contribuciones, productos y resultados previstos) a fin de vigilar la aplicación y el desempeño de los programas, e implica el desarrollo de sistemas e indicadores para medir los progresos. El seguimiento responde a la pregunta: “¿Vamos por el camino correcto?”

El seguimiento incluye una definición precisa y la vigilancia de las contribuciones, actividades, productos y resultados; suele comparar los indicadores con las metas preestablecidas.

La **evaluación** constituye un examen objetivo de un programa en curso o finalizado, su diseño, ejecución y/o resultados, ajustado para responder preguntas concretas. Las evaluaciones responden a la pregunta: “¿Qué hemos logrado?”. También permiten determinar la pertinencia y el cumplimiento de los objetivos, además de la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad. La evaluación abarca los productos y los resultados y genera aprendizajes en los que se basará la adopción de decisiones. Por ejemplo, una evaluación del proceso examina los procedimientos de ejecución (cómo y por qué los servicios se ofrecen de cierta manera), mientras que una evaluación del impacto analiza si los resultados previstos se alcanzaron o no, el porqué, y si esos resultados pueden atribuirse exclusivamente al programa. Por último, el análisis de costo-beneficio compara los costos y beneficios de intervenciones alternativas.

La **evaluación del impacto** es un tipo específico de evaluación que responde a preguntas relacionadas con la causalidad y el mandato. Las evaluaciones del impacto ofrecen una medición objetiva del impacto de un programa por medio de un escenario contrafactual para estimar la situación de los beneficiarios de no existir el programa y compararla con su situación real.



Establecimiento de un sistema de seguimiento

El seguimiento implica una observación permanente de la PNE con el objeto de verificar regularmente lo que está ocurriendo, cómo y por qué, y establecer una comparación con respecto a los planes originales. Un buen sistema de seguimiento se fundamenta en un marco lógico apropiado que muestre cómo los planes de política miden el éxito en su aplicación. Para el marco lógico pueden obtenerse indicadores que representen los elementos de la política que se desean medir. Estos indicadores son decisivos, pues impulsan todo el proceso posterior de recolección de datos, análisis y elaboración de informes.

Recolección de datos

Un buen sistema de seguimiento de la política de empleo será adecuado en la medida en que tenga la capacidad para recolectar datos de calidad de forma oportuna. Los datos incluyen todo tipo de información, no solo la cuantificable.

Métodos de recolección de datos:

■ Recolección de datos cuantitativos

Los métodos cuantitativos tienen por objeto aportar información de carácter estrictamente numérico sobre la población destinataria, incluidas sus características demográficas y socioeconómicas, y se basan en instrumentos normalizados que facilitan el desglose y la comparación de datos. Algunos ejemplos comunes son ensayos, encuestas y censos; las estadísticas son también de vital importancia.

■ Métodos cualitativos

Los métodos cualitativos tienen por objeto aportar un contexto y comprensión sobre cómo y por qué las personas se comportan de una manera determinada. Permiten llegar a una comprensión desde la perspectiva individual de una de las partes interesadas y analizar cómo diferentes grupos de personas interpretan sus experiencias. Algunos ejemplos comunes en este sentido son entrevistas no estructuradas, grupos de control y exámenes de políticas *inter pares*. Los métodos cualitativos tienden a ser más rápidos y menos costosos que los cuantitativos.

Cuadro 5.4. Sinopsis de los métodos de recolección de datos

Método	Descripción	Uso	Ventajas	Limitaciones
Registros administrativos y de gestión	Documentos que brindan información sobre los procesos de gestión de proyectos	Analizar la eficacia de la gestión de proyectos o la ejecución de la estrategia	<ul style="list-style-type: none"> Ofrecen información sobre procesos que es difícil obtener por otros medios 	<ul style="list-style-type: none"> La información se refiere a programas específicos, no es generalizable Depende de que existan sistemas confiables de registro de la gestión
Visitas sobre el terreno (combinación de observación y entrevistas)	Examen a fondo de un sitio o lugar determinados	Observar y comprender el contexto	<ul style="list-style-type: none"> Alto nivel de detalle Acceso a datos obtenidos mediante la observación 	<ul style="list-style-type: none"> La información se refiere a programas específicos, no es generalizable Depende en gran medida del acceso a lugares sobre el terreno adecuados
Entrevistas con fuentes clave de información	Método de recolección exhaustiva de datos con personas bien informadas	Obtener información específica y sumamente pormenorizada sobre un determinado tema o conjunto de temas.	<ul style="list-style-type: none"> Alto nivel de detalle Permite abordar temas no previstos Flexibilidad para explorar temas en profundidad Permite captar las perspectivas de distintas partes interesadas 	<ul style="list-style-type: none"> La información se refiere a programas específicos, no es generalizable La calidad es muy variable, según las competencias del entrevistador y la comodidad del entrevistado
Grupos de control	Método de recolección exhaustiva de datos con personas bien informadas pertenecientes a una subpoblación específica (como mujeres, jóvenes, personas de edad, trabajadores)	Obtener información concreta y pormenorizada sobre un determinado tema o conjunto de temas	<ul style="list-style-type: none"> Las mismas que entrevistas a fuentes de información básicas Permite la interacción con los participantes y entre ellos 	<ul style="list-style-type: none"> La información se refiere a programas específicos, no es generalizable La calidad depende en gran medida de la dinámica del grupo (por ejemplo, los participantes pueden verse influenciados por el moderador o por miembros dominantes del grupo) Problemas asociados a la interpretación El análisis lleva mucho tiempo
Observación directa	Método para recopilar datos mediante la observación directa (como observación en el aula); la información se registra en una bitácora o diario	Obtener datos sobre el terreno	<ul style="list-style-type: none"> Gran nivel de detalle desde la perspectiva del observador neutral Aporta información sobre el comportamiento real y no sobre la percepción del propio comportamiento 	<ul style="list-style-type: none"> No generalizable Gran potencial de sesgo por parte del observador Problemas asociados a la interpretación y codificación



Método	Descripción	Uso	Ventajas	Limitaciones
Examen de registros oficiales	Documentos oficiales que aportan información de antecedentes o datos históricos sobre determinados fenómenos	Analizar los procesos subyacentes o las tendencias y los datos históricos en torno a determinados fenómenos	<ul style="list-style-type: none"> Aporta información que podría ser difícil obtener por otros medios Poco costoso 	<ul style="list-style-type: none"> Posibles restricciones de acceso Necesidad de verificar la validez y confiabilidad de los datos Posibilidad de que los datos no sean exactamente los que se requieren
Miniencuestas	Cuestionario/encuesta breve para reunir un conjunto limitado de datos	Obtener datos cuantitativos sobre un número limitado de personas o temas	<ul style="list-style-type: none"> Más rápido y menos costoso que las encuestas de hogares 	<ul style="list-style-type: none"> Alcance limitado y, por lo tanto, no suele ser representativo
Encuestas de hogares	Conjunto amplio de preguntas cuyas respuestas pueden codificarse de forma sistemática	Obtener información sobre un gran número de entrevistados con respecto a su condición socioeconómica, datos demográficos, patrones de consumo, etc	<ul style="list-style-type: none"> Brinda información pormenorizada sobre la población destinataria Más generalizable que las miniencuestas Puede diseñarse para recopilar datos sobre temas específicos de interés 	<ul style="list-style-type: none"> De costo elevado Exige conocimientos y experiencia especializados para garantizar su validez Dificultad para persuadir a las personas de que respondan un cuestionario largo
Encuesta longitudinal	Estudio longitudinal en el que las variables se miden en las mismas unidades a lo largo del tiempo	El mismo que la encuesta de hogares, con especial interés en la medición de los cambios a lo largo del tiempo	<ul style="list-style-type: none"> Las mismas que las encuestas de hogares Permite captar la dinámica de un período determinado 	<ul style="list-style-type: none"> Las mismas que las encuestas de hogar Puede plantear problemas en cuanto a mantener a los mismos participantes a lo largo del tiempo
Censo	Encuesta de toda la población	Obtener un conjunto completo de datos sobre una población determinada	<ul style="list-style-type: none"> Generalizable Normalmente disponible de fuentes oficiales 	<ul style="list-style-type: none"> Costoso Requiere mucho tiempo Poco frecuente o programado para una fecha determinada

Fuentes: Adaptado de Baker (2000); Creswell (2008); y Hempel, Kevin y Nathan Fiala, *Measuring Success of Youth Livelihood Interventions: A Practical Guide to Monitoring and Evaluation*. Washington, D.C.; *Global Partnership for Youth Employment*. <http://www.gpeye.org/measuring-success-youth-livelihood-interventions>

Examen *inter pares* entre países de políticas: ejemplo de un método de seguimiento cualitativo. Cabe mencionar el caso de la Unión Europea, y en un grado mucho menos desarrollado también las reuniones ordinarias de ministros de trabajo y de altos funcionarios de los ministerios de trabajo de la Asociación de Naciones del Asia Suroriental. En principio, estos órganos o foros son un mecanismo potencial para el examen *inter pares* de políticas y para la coordinación de políticas regionales.

Evaluación de la política

La evaluación conlleva un examen de los resultados, aunque se lleva a cabo con menor frecuencia que el seguimiento. La atención se centra en mucho mayor grado en el logro o no de las metas establecidas.

Cuatro elementos principales que pueden ser objeto de seguimiento y evaluación:

- **Productos:** ¿Qué actividades se planificaron? ¿Qué actividades se realizaron?
- **Resultados:** ¿Qué logros se obtuvieron mediante la política? (Resultados intermedios de la política).
- **Objetivos:** ¿Qué impacto general tuvo la política a largo plazo? ¿Qué resultados previstos y no previstos se obtuvieron?
- **Contribuciones:** ¿Se dispuso de suficientes recursos (financieros, humanos, materiales)?

La evaluación promoverá la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito social entre las partes interesadas, al tiempo que permite establecer comparaciones con otras políticas públicas. Las políticas de empleo normalmente exigen que se realicen evaluaciones a intervalos regulares durante el ciclo de vida de la política. En la mayoría de los casos se opta por una evaluación externa para cumplir con esta tarea, aunque en muchos casos otros organismos o ministerios públicos realizan la evaluación. En todo caso, es importante que el evaluador sea imparcial.

La evaluación de las políticas de empleo plantea dificultades debido a la complejidad de la política, y la participación de muchas instituciones, organismos gubernamentales y fuentes de financiación complica la interpretación de los resultados obtenidos. No obstante, las autoridades y profesionales encargados de la formulación de las políticas de empleo cuentan con herramientas concretas de planificación. A continuación se ofrecen descripciones breves de las dos técnicas más comunes de evaluación, con especial atención en la evaluación del impacto.

Evaluación del proceso

La evaluación del proceso tiene por objeto comprender cabalmente en qué medida una política está funcionando, así como determinar si su aplicación es adecuada. Permite establecer si existen brechas entre las actividades planificadas y las realizadas y los productos, y comprender las razones de estas lagunas. A partir de información descriptiva, como las actividades que se están ofreciendo y quiénes participan en el programa (o quiénes no participan), se determinan las formas de mejorar la calidad de los servicios ofrecidos. Una evaluación del proceso puede llevarse a cabo en momentos decisivos y constituirse en un sistema de alerta temprana, o cuando ya se han detectado problemas, como demoras en la aplicación o descontento de parte de los beneficiarios del programa, mediante procedimientos de seguimiento normalizados (Banco Mundial, 2002). La evaluación del proceso suele depender de una combinación de herramientas cuantitativas y cualitativas, entre ellas entrevistas a fuentes de información importantes, encuestas de satisfacción de los usuarios, observación directa y grupos de control.



Evaluación del impacto

La evaluación del impacto no debería utilizarse para medir la política de empleo en su conjunto, sino como parte complementaria de una estrategia general de evaluación y como forma de determinar el impacto de los programas importantes de activación del mercado laboral en el país. La evaluación del impacto constituye una excepción y no una regla y su uso es aconsejable solamente en casos muy concretos. De hecho, solo debería usarse cuando el programa cumple con las siguientes tres condiciones:

1. Es pertinente y tiene influencia desde el punto de vista estratégico
2. Es innovador o todavía no se ha evaluado
3. Puede duplicarse.

El objetivo principal de una evaluación de impacto es estimar la causalidad; es decir, el efecto de una intervención determinada en los resultados respecto de sus beneficiarios. Las evaluaciones del impacto se diferencian de las tradicionales en que procuran medir “cuál sería la situación si la intervención no se hubiera hecho”. Como no es posible observar esta situación, la evaluación del impacto se basa en un escenario contrafactual (o un grupo integrado por no beneficiarios) para tener una idea de cuáles serían los resultados sin la intervención. El uso de dicho escenario contrafactual garantiza que los cambios observados en los indicadores sobre resultados después de la intervención se deban a la intervención y no a otros factores que no guardan relación con la intervención, como mejoras en la economía local o programas auspiciados por otros organismos. El desafío entonces consiste en encontrar y construir el escenario contrafactual apropiado (también conocido como grupo de control) para establecer la comparación con los beneficiarios de la intervención (o grupo de tratamiento).

En lo que respecta al diseño, las evaluaciones varían desde las verdaderamente experimentales (o aleatorias) a las no experimentales. Al concebir la evaluación de un programa de empleo el objetivo debe ser elegir el diseño más sólido posible que resulte adecuado en función de los recursos, el tiempo y los datos disponibles. Cabe señalar que la mayoría de los programas de empleo no cuentan con los recursos ni el tiempo necesarios para un diseño del estándar más alto, es decir evaluaciones aleatorias controladas. Las limitaciones éticas y relacionadas con el diseño del programa también restringen las posibilidades de realizar evaluaciones aleatorias controladas. Otra limitación guarda relación con los datos: muchos programas de empleo cuentan con recursos limitados, lo que significa que los grupos de beneficiarios o de muestra son reducidos. A su vez, contar con un número reducido de beneficiarios significa que la evaluación podría carecer de relevancia y precisión estadísticas.

Recuadro 5.5

Evaluación del impacto: Programa de oportunidades para los jóvenes del norte de Uganda



Un grupo de investigadores y la organización Innovations for Poverty Action (IPA) se asociaron con el Gobierno de Uganda para evaluar la eficacia del Programa de oportunidades para los jóvenes, instituido en 2006 destinado a aumentar los ingresos y crear empleo para adultos jóvenes de 16 a 35 años en la región septentrional del país, mediante subsidios en efectivo para actividades de formación y material para empresas.

El subsidio promedio ascendía a 7.108 dólares por grupo, o unos 374 dólares por cada miembro del grupo. El dinero se depositaba en una cuenta bancaria conjunta. A nivel individual, el subsidio era 20 veces superior al ingreso que un adulto joven percibía en un mes. En general, los montos de los subsidios se situaban entre 200 y 400 chelines ugandeses.

Los investigadores estudiaron la segunda y la última fase de la entrega de subsidios que incluyó 265 nuevos subsidios. Del total de 535 grupos que estaban en condiciones de beneficiarse del programa y habían solicitado subsidios, los que no fueron seleccionados se constituyeron en el grupo de control. Los investigadores utilizaron una muestra aleatoria de cinco personas de cada grupo, de un total de 2.675 personas, y realizaron una encuesta de línea de base a principios de 2008 y una encuesta final entre mediados de 2010 y mediados de 2011, de 12 a 18 meses después de que la mayoría de los grupos habían finalizado sus programas de formación. Habida cuenta de que los grupos ya se habían dispersado y sus miembros se habían trasladado a otras regiones, los investigadores lograron rastrear al 99 por ciento de los grupos y el 87 por ciento de las personas que habían participado en el estudio.

Las conclusiones iniciales de la encuesta de seguimiento fueron alentadoras:

- ▶ Casi el 80 por ciento de quienes recibieron las transferencias de efectivo se matricularon en cursos de formación profesional, en comparación con el 17 por ciento del grupo de control. El programa de formación más popular fue el de sastrería, seguido de los de carpintería, metalistería y peluquería.
- ▶ En promedio, los beneficiarios de los subsidios tenían un ingreso neto 50 por ciento más alto que sus contrapartes del grupo de control, lo cual se traducía en 9 dólares más por mes.
- ▶ Los ahorros obtenidos por los miembros del grupo de tratamiento aumentaron aproximadamente el 50 por ciento.
- ▶ Alrededor del 68 por ciento de los beneficiarios de los subsidios trabajaban en algún oficio calificado, en comparación con el 34 por ciento del grupo de control.
- ▶ El 11 por ciento había ahorrado dinero en una cuenta bancaria o asociación durante los seis meses anteriores al estudio de línea de base, con una mediana del ahorro de 22 dólares.

Estas conclusiones son preliminares. La información sobre el impacto final y de largo plazo se recopilará y analizará en 2012, cuando se realice otra ronda de recolección de datos.

Fuente: Can Cash Grants Help Create Jobs and Stability?

<http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/UgandaE2.pdf>

2. Creación de un sistema eficaz. Inventario de los puntos de ingreso

Lo ideal es que el sistema de seguimiento y evaluación apoye una serie de objetivos claramente establecidos, a saber:

1. Que apoye las decisiones sobre políticas de empleo adoptadas por el gobierno, incluido el establecimiento de prioridades presupuestarias y las actualizaciones anuales de la PNE.
2. Que apoye la contabilidad del gasto en materia de empleo.
3. Que apoye la rendición de cuentas a la ciudadanía por las políticas elegidas y su impacto en el empleo.
4. Que fomente el diálogo basado en datos empíricos entre el gobierno, los interlocutores sociales, la sociedad civil y los donantes, fortaleciendo así el establecimiento de alianzas.



5. Que sirva como un medio para institucionalizar la participación directa de la sociedad civil en el proceso de políticas más allá de la formulación de la PNE.
6. Que contribuya al cumplimiento de los requisitos de seguimiento, presentación de informes y rendición de cuentas del marco de desarrollo nacional.

Durante el diseño del sistema de seguimiento de la política nacional de empleo, es útil hacer un inventario de estos distintos puntos de ingreso. En algunos casos, como el del proceso presupuestario, podría establecerse un enlace formal con el sistema de seguimiento de la PNE (por ejemplo, mediante las normas que rigen la presentación del presupuesto). El sistema de seguimiento de la PNE puede prestar apoyo indirecto a otros procesos, garantizando que la información y el análisis estén fácilmente disponibles, en el formato y en el momento indicados (por ejemplo, la revisión de la estrategia de lucha contra la pobreza).



Recuadro 5.6 - Relación entre los marcos de seguimiento de la PNE y de la estrategia de lucha contra la pobreza

La mayoría de los sistemas de seguimiento de las estrategias de lucha contra la pobreza elaborados hasta la fecha tienen los siguientes elementos:

1. Un comité directivo de alto nivel que presta apoyo político, fiscaliza y sirve de enlace formal con el gabinete. Este comité puede definir las prioridades en cuanto al seguimiento y aprobar los informes anuales sobre los progresos realizados.
2. Una dependencia de coordinación responsable de este aspecto en todo el sistema. Puede prestar servicios de secretaría para los comités y grupos de trabajo interinstitucionales, además de recopilar datos y elaborar informes. Suele estar integrada por un pequeño número de funcionarios especializados de la oficina del presidente o el primer ministro, o del ministerio de finanzas o de planificación. Normalmente está vinculada con alguna estructura de ejecución de la estrategia de lucha contra la pobreza.
3. El instituto u oficina nacional de estadísticas, que desempeña una función decisiva dentro del sistema. Además de ser un importante productor de datos, puede encargarse de la recopilación de datos administrativos de los ministerios sectoriales, el establecimiento de normas generales, el desarrollo de plataformas informáticas y la provisión de asistencia técnica a otros productores.
4. Uno o más comités o grupos de trabajo interinstitucionales, en algunos casos dotados de mandatos sectoriales o temáticos, que facilitan la cooperación y el diálogo entre los distintos organismos. Estos comités o grupos de trabajo pueden encargarse del establecimiento de los conjuntos de indicadores y las prioridades de seguimiento, la elaboración de informes sectoriales y el asesoramiento a los encargados de la formulación de políticas. A menudo incluyen a representantes de la sociedad civil y de los donantes.
5. Por lo general los ministerios sectoriales designan un funcionario de enlace con el sistema de seguimiento de la estrategia de lucha contra la pobreza, ya sea un funcionario (por ejemplo, el director de planificación) o una dependencia especializada en el seguimiento y la evaluación o de estadística, que garantice la producción y distribución de los datos sectoriales.

Enlace con los ministerios sectoriales. Esta tarea funciona mejor cuando el funcionario de enlace designado se dedica fundamentalmente a la labor de seguimiento y evaluación, tanto a los efectos de la formulación de políticas como de gestión. El sistema se debilitará si este funcionario carece de autoridad para representar y asumir compromisos en nombre de los ministerios sectoriales o si se lo cambia periódicamente. En la práctica, los sistemas de seguimiento de la estrategia de lucha contra la pobreza dependen de la calidad de los sistemas de información sectorial. Tal vez el sistema de seguimiento de esa estrategia requiera la incorporación de otras estrategias para fomentar el seguimiento y la evaluación entre los ministerios sectoriales, por ejemplo mediante la adopción de normas que entrañen la incorporación de estas funciones en los presupuestos departamentales, los planes de trabajo y las descripciones de funciones. Cuando la capacidad de seguimiento de los ministerios sectoriales no basta para producir los datos que el sistema requiere, será necesario diseñar un programa de fortalecimiento de la capacidad.

Fuente: Tara Bedi y otros (2006): Beyond the numbers: understanding the institutions for monitoring poverty reduction.

3. Funciones institucionales del marco de seguimiento y evaluación

El sistema de seguimiento del empleo debe generar datos y análisis oportunos y confiables que contribuyan no solo al establecimiento del proceso de la política de empleo, sino también a los otros puntos de ingreso que se mencionan más arriba. Para lograrlo, debe incluir una amplia gama de funciones de índole específicamente institucional, como las que se sugieren a continuación:

- coordinación entre los productores de datos para establecer un conjunto común de indicadores y eliminar las lagunas y duplicaciones;
- desarrollo de normas, procedimientos y plataformas comunes;
- fortalecimiento de la capacidad de seguimiento en todo el ministerio encargado del empleo, así como de los organismos encargados de la aplicación de la PNE;
- organización de las corrientes de información entre las partes interesadas tanto dentro como fuera del gobierno;
- recopilación y análisis de datos provenientes de diversas fuentes;
- evaluación del programa de empleo (incluido el análisis de datos);
- generación de informes anuales de los progresos realizados y otros productos;
- suministro de asesoramiento a los responsables de la formulación de políticas;
- difusión de los productos entre los organismos gubernamentales y el público en general;
- organización de la participación de la sociedad civil.

Productos y divulgación. El seguimiento y análisis de la información debe recopilarse y traducirse en productos que se divulguen en la mayor medida posible dentro y fuera del ámbito gubernamental. Un buen sistema de seguimiento generará un conjunto de productos apropiados para diferentes destinatarios y propósitos, e incluirá una estrategia de divulgación activa de dichos productos entre los usuarios previstos.

Periodicidad de los exámenes. Cada país debe decidir la periodicidad con que se examina la PNE según su contexto. Si existe un calendario armonizado para todos los exámenes sectoriales, la evaluación de la política nacional de empleo debe respetarlo; así pues, la periodicidad puede variar de seis meses a dos años. En Rwanda, por ejemplo, el Gobierno, los beneficiarios y otros asociados examinan la aplicación de la política nacional de empleo cada seis meses, mientras que en Madagascar el examen se lleva a cabo cada dos años.



Recuadro 5.7

¿Quién encabeza el sistema de información y análisis del mercado laboral en el Pakistán?

El Ministerio de Trabajo y Mano de Obra del Pakistán, en colaboración con la OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) puso en marcha el llamado sistema de información y análisis del mercado laboral, que comenzó a funcionar durante el segundo semestre de 2006. Tiene por objeto proporcionar información y análisis actualizados y oportunos sobre el mercado laboral, que contribuyan a la formulación, el seguimiento y la evaluación de la política de empleo y otras políticas.

La dependencia encargada de este sistema trabaja con un equipo de profesionales del ámbito del desarrollo de sistemas de información y análisis de políticas en el ámbito laboral. Este equipo recibe formación con el apoyo de la OIT y otras instituciones, en particular la Oficina Federal de Estadística de los Estados Unidos. Algunas de las actividades son de formación en el empleo, otras revisten carácter general, otras abordan el uso de programas informáticos para el análisis estadístico y la gestión de datos, además de actividades de formación especializada en el análisis del mercado laboral.

Se estableció un grupo consultivo integrado por representantes de las partes interesadas e interlocutores sociales. El grupo examina periódicamente los productos y actividades de la dependencia y fomenta los vínculos entre la recolección y el análisis de datos y la formulación de políticas nacionales y provinciales. De esta forma, garantiza la pertinencia de las políticas y la implicación y la sostenibilidad de la dependencia.

Fuente: Pakistán: Dependencia del sistema de Información y análisis del mercado laboral, Ministerio de Trabajo y Mano de Obra del Pakistán.



Recuadro 5.8 - Sistemas de información del mercado laboral

El seguimiento y evaluación de las políticas nacionales de empleo requiere un conjunto de datos precisos y actualizados sobre el empleo. En algunos casos estos son generados por el instituto u oficina nacional de estadística y el ministerio de trabajo o empleo, por medio de un sistema de información y análisis del mercado laboral. Estos sistemas constan de tres elementos principales:

1. recolección y compilación de datos e información;
2. capacidad y herramientas analíticas;
3. disposiciones y redes institucionales.

Herramientas y recursos

- ▶ Guía sobre los sistemas de información y análisis sobre el mercado laboral para los países francófonos en África: *Emploi – Formation: tendances et perspectives; Guide de renforcement des capacités* (Empleo y Formación - Tendencias y perspectivas; Guía para el fortalecimiento de la capacidad). CD-ROM.
http://www.ilo.org/emppolicy/what/inst/lang—fr/docName—WCMS_115947/index.htm
- ▶ *Observatorio Regional del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana: un modelo de implementación* (2006), OIT, San José.

En este documento se exponen distintos aspectos y particularidades del Observatorio Regional del Mercado Laboral. Se suministra una definición del Observatorio y se lo describe como un instrumento de investigación y análisis, de carácter transnacional y de servicio público, integrado en una red de observatorios de la región y vinculado con los procesos de intermediación, formación profesional e integración. Asimismo, se prevé que el Observatorio tendrá vínculos con las administraciones públicas, los interlocutores sociales y las entidades que participan en los distintos ámbitos del mercado de trabajo.

Recuadro 5.9

Ejemplos de observatorios latinoamericanos del mercado laboral en los planos nacional y regional de América Latina



Plano nacional. En el Brasil, el Observatorio del Mercado Laboral es una herramienta de investigación y planificación. Su objetivo es producir y difundir información, además de analizar y formular propuestas orientadas a la acción para asesorar a los administradores de las políticas públicas.

<http://portal.mte.gov.br/observatorio/>

Plano regional. En el MERCOSUR, el Observatorio del Mercado Laboral reúne estadísticas, produce estudios e informes y mantiene una base de datos sobre las políticas y programas del mercado laboral en cada uno de los países miembros (<http://www.observatorio.net/>). El objetivo general del Observatorio es facilitar la adopción de decisiones sobre el mercado de trabajo y fomentar la producción, recolección, análisis y difusión de información del mercado de trabajo en el MERCOSUR. Estas decisiones afectan al empleo, la migración laboral, la formación profesional, la seguridad social, la reglamentación del mercado de trabajo y las políticas y programas públicos que abordan estos temas.

Recuadro 5.10

Observatorios sobre empleo y formación en África



Principales características

No existe una estructura o norma únicas, ni un modelo de observatorio establecido. Habida cuenta de la naturaleza heterogénea y diversa de los diferentes entornos nacionales en materia de empleo y formación profesional, no es sorprendente que ello sea así. Hay diferentes sistemas según:

- ▶ su fecha de establecimiento; el primero comenzó a funcionar a principios de la década de 1990;
- ▶ los recursos que movilizan; la variedad de experiencias nacionales es relativamente amplia;
- ▶ sus estatutos.

Diversidad de experiencias nacionales según sus estatutos

Aunque hay semejanzas entre sus funciones y las actividades que llevan a cabo, con frecuencia los observatorios gozan de estatutos diferentes. El Observatorio de Côte d'Ivoire es un departamento de la Agencia de Estudios y Promoción del Empleo (AGEPE) cuyo estatuto es el de un órgano público industrial y comercial. Otros, en cambio, están adscritos a un ministerio por medio de un intermediario (como en el caso de Malí) o más directamente como una oficina dentro de un ministerio (como en el caso del Togo y Benin).

En el caso de estos dos últimos, los ministerios a los que los observatorios están adscritos difieren en cuanto a las funciones y los ámbitos que abarcan los observatorios. Están adscritos al ministerio al que se ha encomendado la formación profesional y técnica cuando se otorga mayor importancia al componente de capacitación (como en el caso del Togo) o al ministerio encargado del empleo cuando se asigna mayor importancia a este último.

Funciones:

Independientemente de su carácter, las funciones asignadas a los observatorios son del mismo tipo, por lo menos en lo que se refiere a sus declaraciones de intención y sus proyectos. Los observatorios se proponen:

- ▶ mejorar considerablemente los sistemas de información de empleo y formación, agrupando los datos y la información disponibles para interpretarlos, favoreciendo la corriente de información sobre la nueva dinámica del mercado de trabajo a fin de ampliar dicha información;
- ▶ ayudar a los órganos institucionales pertinentes a crear los mecanismos de recopilación de información sobre la eficacia de los sistemas de formación internos y externos, y la inserción y participación de los mercados de trabajo.
- ▶ permitir que la información se convierta en una herramienta útil para la adopción de decisiones. El objetivo es que los observatorios se conviertan en verdaderos centros de conocimientos especializados en materia de empleo y formación (centros de evaluación que siguen el comportamiento de los mercados de trabajo, centros de diagnóstico y análisis, y centros que formulan propuestas y sugerencias);
- ▶ convertirse en un foro de intercambio de ideas, en el que pueda mantenerse y coordinarse un diálogo por conducto de las redes que agrupan a los principales interesados;
- ▶ convertirse en un foro sobre cuestiones de empleo y formación.

Fuente: Guía del sistema de información y análisis sobre el mercado laboral para países francófonos de África (en francés).

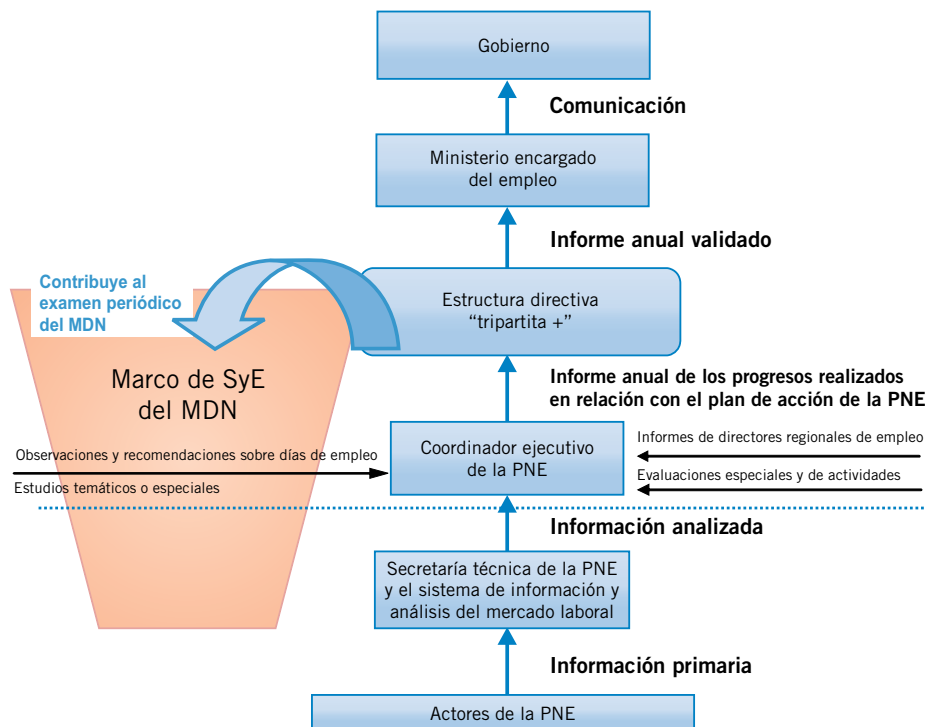
http://www.ilo.org/emppolicy/areas/country-employment-policy-analysis-and-development/WCMS_115947/lang—fr/index.htm



Destinatarios. Los destinatarios primarios de la información sobre seguimiento serán los funcionarios elegidos y los directivos del sector público directamente responsables de la preparación y gestión de las intervenciones en materia laboral. El sistema de seguimiento de la PNE debe, ante todo, satisfacer las necesidades de estas personas en cuanto a la provisión de información y análisis oportunos, precisos y útiles. Sin embargo, los actores externos deberían hacerles rendir cuentas de sus elecciones de política y su desempeño. El tipo de actores en condiciones de desempeñar esta función de cuestionamiento dependerá del país, pero podría incluir el gabinete, el ministerio de finanzas, las comisiones parlamentarias, los partidos de la oposición, los medios de comunicación, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, y los donantes. El sistema de seguimiento de la PNE puede contribuir a prestarles apoyo mediante la difusión de información y análisis sobre el empleo y la puesta en marcha de la política en el ámbito público.

Análisis y evaluación. Para que los datos del seguimiento incidan en alguna medida en el proceso normativo, deben analizarse y utilizarse para evaluar la eficacia de las políticas y programas. Si estas prácticas todavía son incipientes, cabe la posibilidad de introducirlas mediante un sistema de seguimiento de fases diferenciadas: primero la recolección de datos de calidad, seguida de la creación de capacidad para su análisis y, por último, la institucionalización de la práctica de uso de los datos para evaluar políticas y programas específicos.







Ejemplo de un esquema de seguimiento de una PNE






Recursos sobre la evaluación del impacto




Manuales y documentos:

-  Enlace de Wikipedia sobre la evaluación de impacto (en inglés)
http://en.wikipedia.org/wiki/Impact_evaluation
-  Judy Baker, *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners* (Evaluación del impacto de proyectos de desarrollo sobre la pobreza: Manual para profesionales)
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTISPMA/0,,contentMDK:20194199~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384329,00.html>
-  Howard White (2007) 'Evaluating Aid Impact' (Evaluación del impacto de la asistencia), Documento de investigación núm. 2007/75, UNU-WIDER
http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/6716/1/MPRA_paper_6716.pdf
-  Rebekka E. Grun, *Monitoring and Evaluating Projects: A step-by-step Primer on Monitoring, Benchmarking, and Impact Evaluation* (Seguimiento y evaluación de proyectos: Guía paso a paso sobre seguimiento, marcos de referencia y evaluaciones de impacto)
<http://siteresources.worldbank.org/HEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/Resources/281627-1095698140167/GrunImpactEvaluationManualFinal.pdf>
-  Michael Bamberger (2006) *Conducting Quality Impact Evaluations Under Time and Budget Constraints* (Realización de evaluaciones de impacto de calidad con limitaciones temporales y presupuestarias), Banco Mundial, Washington DC.
[http://inweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/757A5CC0BAE22558852571770059D89C/\\$file/conduct_qual_impact.pdf](http://inweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/757A5CC0BAE22558852571770059D89C/$file/conduct_qual_impact.pdf)
-  Martin Ravallion (1999) *The mystery of the vanishing benefits: Ms Speedy Analyst's introduction to evaluation* (El misterio de la desaparición de los beneficios: introducción a la evaluación por una analista expedita), Documento de trabajo sobre investigación núm. 2153, Banco Mundial, Washington, D.C.
<http://go.worldbank.org/PYK0FAOJSO>

Sitios web:

-  The Magenta Book (El libro magenta)
http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/magenta_book/

Otros recursos útiles para el seguimiento y la evaluación, y la evaluación de impacto:

-  Imas, L., y Rist, R. 2009. *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations* (Hacia la obtención de resultados: concepción y diseño de evaluaciones eficaces sobre desarrollo). Washington, DC: Banco Mundial.
http://books.google.com/books?id=NEsg-BtinIsC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0
-  Kusek, J. Z., y Rist, R. C. 2004. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners* (Diez pasos para lograr un sistema de seguimiento y evaluación basado en los resultados). Washington, D.C.: Banco Mundial.
<http://www.oecd.org/dataoecd/23/27/35281194.pdf>
-  Bamberger, M., Rugh, J., y Mabry, L. 2006. *Real World Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints* (Evaluaciones de la vida real: trabajo con limitaciones temporales, de datos y políticas). Thousand Oaks: Sage.
<http://www.realworldevaluation.org>



4. Organización de la participación de los sindicatos y empleadores en el seguimiento y la evaluación

Los interlocutores sociales pueden desempeñar diversas funciones en los sistemas de seguimiento de la PNE, como productores o como usuarios de la información sobre seguimiento. El alcance y la índole de su participación en estos sistemas varían de manera considerable. Así pues, en los casos en que los interlocutores sociales ya tienen muy en cuenta los temas de políticas laborales, su participación tiende a estar debidamente institucionalizada y a veces la exige la ley. En cambio, cuando no hay una tradición de participación, generar el interés y la capacidad necesarios debe ser un objetivo de más largo plazo.

Funciones de seguimiento. Los interlocutores sociales tienen una ventaja comparativa en ciertos tipos de seguimiento, y se les puede encomendar dicho seguimiento en el marco del propio sistema, o pueden emprender sus propias actividades fuera del sistema.

Participación en las estructuras institucionales del sistema de seguimiento. La mayoría de los sistemas de seguimiento de las PNE cuentan con representantes de sindicatos y organizaciones de empleadores que participan en las comisiones y grupos de trabajo, lo cual da a los interlocutores sociales la oportunidad de contribuir a los debates sobre las prioridades y los resultados del seguimiento. No obstante, cabe destacar que las comisiones integradas por organizaciones con intereses, programas y conocimientos sumamente distintos no siempre trabajan juntos con eficacia. En este contexto, el trabajo activo de las secretarías y las buenas corrientes de información son fundamentales. Si la participación se torna demasiado onerosa y no parece ofrecer a los interlocutores sociales una auténtica contribución al proceso de políticas, es probable que su interés decaiga.

Análisis y asesoramiento sobre políticas. Algunos sistemas recurren a institutos de investigación independientes, universidades y organizaciones no gubernamentales para que aporten sus análisis y asesoramiento en materia de políticas. En los casos en que los interlocutores sociales tienen capacidad de investigación, su independencia resulta una contribución útil a los sistemas de seguimiento de la PNE.

Corrientes de información. Algunos interlocutores sociales tienen una ventaja comparativa para convertir la información de seguimiento en productos adecuados para todo tipo de destinatarios del país. Por ejemplo, en algunos países las organizaciones de la sociedad civil han preparado campañas en los medios y de educación pública sobre la aplicación de la PNE.

Seguimiento orientado a la acción. En países con bajos niveles de alfabetización, es posible que los interlocutores sociales prefieran combinar el seguimiento con las intervenciones directas. Por ejemplo, cabe la posibilidad de hacer el seguimiento de la ejecución de los programas de empleo en el ámbito local o empresarial, con el objeto de intervenir en iniciativas específicas de creación de capacidad o de mediación cuando surja la necesidad. En entornos políticos difíciles, esto puede generar menos enfrentamientos que la producción de informes en que se critica al gobierno.

Es importante celebrar consultas con los actores de la sociedad civil sobre la función que desean desempeñar en el sistema de seguimiento de la PNE. En algunos países, los interlocutores sociales prefieren mantenerse al margen del sistema por temor a que el gobierno los integre y controle, en especial si su participación implica la aceptación de fondos gubernamentales.

Recuadro 5.11 Sistema sindical de seguimiento del mercado de trabajo: la experiencia rusa



La crisis económica y financiera mundial agravó de manera considerable una serie de problemas sin resolver en el mercado de trabajo ruso. En estas circunstancias, la Federación de Sindicatos Independientes de Rusia (FNPR) decidió hacer un seguimiento de la situación. Se estableció un sistema de seguimiento de los distintos sectores económicos y en diferentes regiones de la Federación de Rusia, y a partir de octubre de 2008 el sistema se instituyó con carácter semanal. La información provenía de las organizaciones sindicales primarias, los comités centrales de los sindicatos sectoriales y las asociaciones regionales de sindicatos. Estos recopilaban estadísticas semanales sobre las empresas en las que existían problemas de carácter social y laboral, que luego la Federación de Sindicatos analizaba semanalmente. La labor de seguimiento de los sindicatos complementó en forma significativa la del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Federación de Rusia, ya que el Gobierno y las autoridades locales no tenían en cuenta a todos los desempleados.

Dentro de los límites del seguimiento, se prestó especial atención a los siguientes temas: despidos, reducciones salariales y retrasos en el pago de salarios; retrasos en el pago de bonificaciones y otros pagos previstos en los convenios colectivos; negativa de los empleadores a celebrar convenios colectivos o a prolongar su vigencia; aplicación de regímenes de trabajo con horarios reducidos; cierres patronales; la imposición de vacaciones por los empleadores; tipos de interés que pagan las empresas; denegación de créditos; y otros problemas frecuentemente relacionados con violaciones de la legislación laboral por los empleadores.

El cuadro siguiente se utilizó para el seguimiento:

Fecha	Distrito federal	Región	Empresa	Sector	Núm. de empleados	Núm. de despidos	Régimen de horarios de trabajo reducidos	Retraso en el pago de salarios	Reducción salarial	Negativa de los bancos a otorgar créditos	Tipos de interés	Otros problemas
-------	------------------	--------	---------	--------	-------------------	------------------	--	--------------------------------	--------------------	---	------------------	-----------------

Los resultados fueron objeto de discusión en la Comisión Trilateral Rusa para la Reglamentación de las Relaciones Sociales y Laborales y en la Comisión Gubernamental sobre el Desarrollo Sostenible de la Economía Rusa. Se obtuvieron los siguientes resultados:

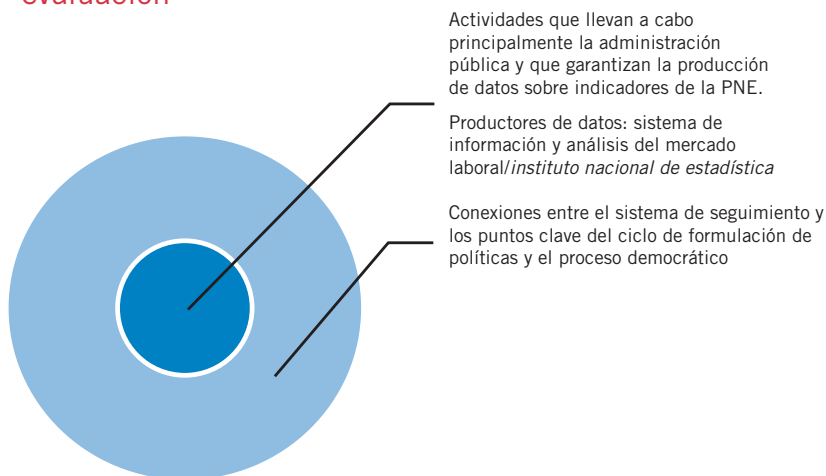
1. Los sindicatos insistieron en ampliar la función del Gobierno en la promoción del empleo. Se adoptaron medidas para reducir las tensiones en el mercado laboral en todas las regiones de la Federación de Rusia, que se pusieron en marcha durante el período 2009-2011. La financiación de las actividades provino del presupuesto federal, lo cual permitió reducir el nivel de desempleo registrado en 1,4 veces desde principios de 2009 hasta el tercer trimestre de 2011.
2. En toda la Federación de Rusia, más de 5 millones de personas participaron en diversos programas desde principios de 2009 hasta el 1 de septiembre de 2011. En este marco se realizaron actividades de formación profesional para trabajadores cuyos puestos estaban en peligro; se organizaron obras públicas y temporales; pasantías (formación en el empleo) para graduados de las instituciones de formación profesional; se facilitó apoyo dirigido a los ciudadanos, incluido su reasentamiento en otras localidades para ocupar puestos de trabajo; además de medidas de promoción de la pequeña empresa y el trabajo por cuenta propia entre los residentes desempleados.
3. El sistema de seguimiento de los sindicatos fue una de las razones del establecimiento de un grupo de trabajo sobre la modernización de las ciudades monoindustriales, en el marco de la Comisión Gubernamental de Desarrollo e Integración Económicos. Este grupo de trabajo incluyó a representantes del Gobierno, empresas estatales y bancos con participación estatal, institutos de desarrollo y la Federación de Sindicatos Independientes de Rusia. El apoyo del Gobierno para la modernización de las ciudades monoindustriales contribuyó a crear nuevos puestos de trabajo, con lo cual se redujo considerablemente la tasa de desempleo. Durante 2010-2011 se seleccionaron 50 ciudades monoindustriales de una lista de 335, las cuales recibieron apoyo mediante fondos del presupuesto general (35 ciudades en 2010 y 15 en 2011).
4. Gracias a los datos recopilados con este sistema de seguimiento (por ejemplo, datos relativos a deudas salariales en determinadas empresas), se resolvieron problemas en muchas empresas con la ayuda del Gobierno. La información reunida reflejó en muchos casos datos más específicos sobre algunas empresas que los proporcionados por las estadísticas oficiales.
5. El sistema de seguimiento de los sindicatos permitió hacer proyecciones precisas de corto plazo. Asimismo, se logró develar en poco tiempo problemas en ciertas regiones, sectores de la economía y empresas, y el sistema contribuyó a poner en marcha las medidas necesarias.

Cabe señalar que este sistema fue el único en el país que no se basó en información obtenida de los empleadores. Actualmente la principal tarea de los sindicatos consiste en vigilar la situación de las empresas que atraviesan dificultades financieras.

Fuente: Svetlana Esaulova, experta del Departamento de Relaciones Sociales y del Trabajo y Concertación Social, Federación de Sindicatos Independientes de Rusia .



5. Conclusión: los dos círculos concéntricos del seguimiento y la evaluación



En el primer círculo, es necesario persuadir a los actores de que participen activamente en el sistema de seguimiento de la PNE para que este funcione con eficacia. Para lograrlo, es posible que el proceso de diseño y aplicación sea tan importante como la estructura institucional que finalmente se adopte. Asimismo, los productores de datos deben estar convencidos de que el sistema de seguimiento constituye una solución a problemas comunes, y que no se trata simplemente de un requisito burocrático. Una vez que esto se logra, el sistema puede formalizarse y situarse dentro de un marco reglamentario.

El segundo círculo de actividades puede considerarse una red abierta que conecta a los productores de datos con otros sistemas del gobierno y con el público; funciona estableciendo vínculos y mejorando las corrientes de información, y no a través de jerarquías o funciones preestablecidas. Cuantos más vínculos se creen, mayores serán las probabilidades de estimular la adopción de políticas basadas en datos empíricos.



Buenas prácticas para el establecimiento y puesta en marcha de un sistema de seguimiento

- ▶ Partir de los elementos existentes.
- ▶ Reconocer que los cambios serán graduales.
- ▶ Fijarse como objetivo el inicio de un proceso de cambio, en lugar de diseñar un sistema "perfecto".
- ▶ Centrarse en la adopción de disposiciones flexibles que permitan adaptarse a los cambios.
- ▶ Definir las relaciones, los incentivos y las actividades con claridad.
- ▶ Establecer los puntos de ingreso en los procesos de adopción de decisiones, en especial en el proceso presupuestación.
- ▶ Adaptar los diversos productos a las necesidades de los destinatarios.

Fuente: Bedi, T. y otros. *Beyond the numbers: understanding the institutions for monitoring poverty reduction strategies*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006.

http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/383220-1153403450741/part2_2.pdf

IV. Financiación de la política nacional de empleo

En los círculos gubernamentales suele prestarse mucha atención a la elaboración de políticas y planes. Sin embargo, precisamente la asignación de recursos a estos planes permite ejecutar las actividades y transformarlas en resultados de desarrollo.

A. Plan y presupuesto de los recursos necesarios para la aplicación eficaz de la política nacional de empleo

Con la asistencia de los directores regionales de empleo, el equipo técnico de la PNE debe preparar una programación realista de los recursos (humanos, financieros y de equipo) necesarios para poner en marcha la PNE. Se requiere una estimación rigurosa de los insumos necesarios y de los costos unitarios, así como de los requisitos financieros. Conviene seguir las directrices propias del país a este respecto aplicando los costos por unidad y las partidas presupuestarias oficiales, labor que se facilita si el equipo colabora estrechamente con el departamento/dependencia de presupuesto del ministerio y con el departamento de presupuesto del ministerio de finanzas. A fin de prepararse para el marco de gastos a mediano plazo (MGMP), en caso de que ese sea un procedimiento ordinario en el país, el equipo debe hacer una asignación intrasectorial de las necesidades en materia de recursos a partir de la clasificación presupuestaria. Estas estimaciones deben desglosarse por producto e indicarse las instituciones que proveerán estas contribuciones. Por último, este desglose de las contribuciones debe incluirse en la estrategia de empleo o anexarse a esta.

¿Qué es un presupuesto?

- ▶ Un registro del pasado
- ▶ Un plan, una declaración sobre el futuro
- ▶ Un mecanismo de asignación de recursos
- ▶ Un instrumento para lograr eficiencia
- ▶ Un medio para garantizar el crecimiento económico
- ▶ Un motor para la distribución de ingresos
- ▶ Un precedente
- ▶ El resultado de la negociación política
- ▶ La expresión más operacional de las políticas nacionales en el sector público

Wildavsky, A. (1975) Budgeting: a comparative theory of budgetary processes, Boston: Little, Brown and Company, 1975.



B. Inclusión en el presupuesto nacional: por qué y cómo

El presupuesto anual es un documento de política fundamental, en el que se establecen las intenciones del gobierno respecto del origen de sus ingresos y el uso de los recursos a lo largo del año. Mediante el proceso presupuestario, el gobierno se ve forzado a adoptar una serie de decisiones en lo que respecta a la asignación de recursos disponibles a los programas e instituciones existentes o nuevos. Por lo tanto, el presupuesto constituye una declaración de



intenciones sumamente clara sobre las prioridades y compromisos que el gobierno desea asumir⁴.

El presupuesto nacional suele responder a las prioridades nacionales establecidas en el marco de desarrollo nacional (MDN), mientras que las partidas presupuestarias para los distintos sectores se definen dentro de las limitaciones presupuestarias para alcanzar los objetivos del MDN. Habida cuenta de que los recursos son limitados, el ministerio de finanzas los distribuye sobre la base de los siguientes criterios: i) las prioridades establecidas en el MDN; ii) la calidad de las solicitudes de fondos por sector (si estas solicitudes se basan en una política bien estructurada, con objetivos y metas claramente definidos, si son realistas, es decir, si se ajustan razonablemente a la partida presupuestaria, etc.); y iii) la experiencia previa en el uso de los fondos por el sector de que se trata.

En vista de que los recursos son limitados, el presupuesto determinará quiénes son los ganadores y quiénes son los perdedores en el proceso de asignación. Estas decisiones y compensaciones recíprocas algunas veces se basan en consideraciones técnicas, aunque con mayor frecuencia son el resultado definitivo de una complicada interacción entre diferentes grupos de interés y mandantes, que van desde los miembros del gabinete y los departamentos gubernamentales, hasta grupos económicos de presión y grupos de la sociedad civil⁵.

Por consiguiente, es decisivo que el ministerio encargado del empleo:

- se esfuerce por incorporar los objetivos relacionados con el empleo en el MDN;
- abogue por la asignación de fondos sobre la base de argumentos sólidos. Los marcos de gastos a mediano plazo y los presupuestos de programas serán herramientas útiles para este fin;
- demuestre un uso eficiente de los recursos asignados en el pasado, por ejemplo mediante exámenes del gasto público.

1. El marco de gastos de mediano plazo: una herramienta para la asignación de recursos durante los arbitrajes presupuestarios del ministerio de finanzas

El marco de gastos de mediano plazo (MGMP) es un instrumento para distribuir los recursos entre los distintos sectores de la economía compatible con el marco nacional de presupuesto y que representa el conjunto de prioridades de país a mediano plazo. Dicho marco contribuye a:

- conciliar las políticas y los presupuestos;
- gestionar satisfactoriamente las restricciones en materia de recursos;
- trascender la visión del presupuesto como instrumento financiero y convertirlo en una herramienta para la formulación estratégica de políticas;
- facilitar la recaudación de fondos destinados a las necesidades detectadas.

El MGMP incluye un módulo básico y varios módulos sectoriales.

- (i) El **marco central de gastos a mediano plazo** garantiza la relación entre el MDN y el presupuesto nacional. En él se determinan las perspectivas del gasto general a mediano plazo (de tres a cinco años) que permiten al gobierno mantener los balances

⁴ ODI Briefing Paper: "Why budgets matter: The new agenda of public expenditure management", mayo de 2004. <http://www.odi.org.uk>

⁵ *Ibid.*

macroeconómicos y la credibilidad del país ante la comunidad internacional, y asignar los potenciales recursos a los diferentes sectores y departamentos.

(ii) **Marco de gastos sectoriales a mediano plazo:** los distintos departamentos elaboran sus marcos de gastos, en algunos casos con presupuestos basados en programas⁶, con miras a ejecutar sus políticas sectoriales. Se trata de presupuestos trienales renovables que permiten:

- exponer las necesidades de los programas sectoriales con miras a alcanzar los objetivos y las metas anuales de la política;
- indicar el nivel de recursos internos necesarios y la financiación externa requerida que deberá mobilizarse en caso de que surja una laguna de financiación;
- determinar la asignación de fondos del presupuesto anual a los diversos departamentos y proyectos del ministerio disponiendo las asignaciones intrasectoriales previstas de la partida (periódicas y de capital, por departamento y órgano).

En muchos países, la función de los interlocutores sociales (sindicatos, organizaciones de empleadores y la sociedad civil) es mayor en los procesos de elaboración del MGMP y presupuestación⁷.

Pour de plus amples détails, voir les lignes directrices de l'OIT sur la budgétisation favorable à l'emploi (à venir).



© CIF/OIT / G. Palazzo

⁶ En algunos países se pide a los departamentos sectoriales que elaboren un presupuesto por programas antes de presentar su MGMP sectorial. El presupuesto por programas permite estimar las brechas financieras entre el límite máximo indicativo del sector y las necesidades reales en función de la aplicación de la política sectorial. Según las nuevas normas financieras establecidas por la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO) la presentación del presupuesto por programas será obligatoria a partir de 2012 para todos los países miembros de la Unión.

⁷ Véase Taliery y Le Houerou, 2006, pág. 23, sobre las experiencias de Sudáfrica y Kenya.



Recuadro 5.12

Relación de una política nacional de empleo con el presupuesto nacional: la experiencia de Burkina Faso

En Burkina Faso, como en todos los países que aplican una estrategia de lucha contra la pobreza, se están llevando a cabo reformas para vincular los procesos de presupuestación y planificación. Mediante el uso de herramientas de programación basada en los resultados como presupuestos trienales renovables y exámenes del gasto público, el Gobierno procura que las prioridades nacionales se reflejen más claramente en el presupuesto nacional.

El Ministerio de Juventud Y Empleo participa en esta iniciativa nacional, ya que la ejecución de la Política Nacional de Empleo de 2008 exige la movilización de recursos financieros para cumplir las aspiraciones establecidas en la política. En octubre de 2009 se constituyó oficialmente un grupo técnico interministerial mediante un decreto ministerial a fin de relacionar la PNE con el presupuesto nacional. El grupo está integrado por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Infraestructura y el Ministerio de Juventud y Empleo¹.

Como medida inicial, el grupo técnico emprendió un examen del gasto público; a partir de un estudio pormenorizado del gasto de años anteriores y actuales del Ministerio de Juventud y Empleo, en el examen se formularon recomendaciones para mejorar la asignación de los recursos presupuestarios y lograr un desempeño más eficaz en materia de gastos con respecto a las orientaciones estratégicas de la PNE. El examen muestra que, a la luz de las aspiraciones establecidas en la PNE y de los problemas del mercado de trabajo, el presupuesto asignado al Ministerio de Juventud y Empleo con cargo a los recursos estatales es sumamente reducido y los recursos externos también son limitados. Pese a una ejecución presupuestaria relativamente satisfactoria había considerables limitaciones relacionadas con la escasez de recursos humanos, materiales y técnicos. Por ejemplo, el Ministerio necesitaba más recursos para supervisar y coordinar con eficacia la PNE; asimismo, era necesario fortalecer la capacidad de seguimiento y evaluación de los Fondos para el Empleo y los programas y proyectos. Por último, en el examen del gasto público se hizo hincapié en la importancia de preparar un presupuesto trienal renovable (o un marco de gastos de mediano plazo), que se ejecute en el marco de la presupuestación por objetivos. Hasta 2010, el presupuesto del Ministerio de Juventud y Empleo se preparaba aplicando un enfoque de "presupuestación por objeto", a partir de categorías administrativas de gastos, lo cual significaba que los gastos no podían relacionarse con los resultados obtenidos para alcanzar los objetivos establecidos en la PNE. Asimismo, las asignaciones intrasectoriales se basaban en el nivel de asignaciones de años anteriores y los departamentos definían sus necesidades en función de las partidas que se les había asignado, de manera que no había un verdadero seguimiento de la actuación de los servicios centrales y regionales, ni tampoco de los programas y proyectos y los fondos.

Sobre esta base, el grupo interministerial respaldó la elaboración de un presupuesto por programas para el período 2011-2013, en el que se definían los resultados que habrían de alcanzarse a mediano plazo y las medidas que habrían de adoptarse para alcanzar esos resultados, seguido de una estimación de los costos de dichas medidas y el establecimiento de las prioridades en materia de necesidades del Ministerio. Este presupuesto por programas también permitía el seguimiento de los gastos a partir de indicadores de las metas de desempeño.

El examen del gasto público y el presupuesto trienal renovable se debatieron y validaron en un taller nacional tripartito realizado en marzo de 2010. Durante todo el proceso los interlocutores sociales se mantuvieron informados mediante la transmisión de información pertinente, actividades de formación y reuniones de consulta. Como resultado de este proceso, el Ministerio de Juventud y Empleo fue uno de los siete ministerios definidos como prioritarios a los efectos de presentación de su presupuesto por programas ante la Asamblea Nacional en diciembre de 2010.

Fuentes: 1) Ministerio de Juventud y Empleo/OIT, *Public Expenditure Review of the Ministry of Youth and Employment (Examen del gasto público del Ministerio de Juventud y Empleo)*, marzo de 2010. 2) Eléonore d'Achon (*dachon@ilo.org*), EMP/POLICY.

¹ El decreto prevé que el mandato del grupo técnico puede aplicarse a cualquier otro ministerio sectorial o asociado para el desarrollo.

2. Examen del gasto público: una herramienta para convencer al ministerio de finanzas de la utilización eficiente de las asignaciones presupuestarias anteriores

Los exámenes del gasto público son estudios básicos de diagnóstico en los que se analiza la asignación y gestión del gasto público. Estos también pueden:

- (i) orientar la planificación estratégica y la formulación de presupuestos;
- (ii) identificar formas de aumentar la eficiencia y eficacia de la asignación de los recursos a mediano plazo;
- (iii) examinar los sistemas y las instituciones de gestión de los gastos (marco institucional, capacidad de organización, prácticas de gestión de los gobiernos).

Los exámenes del gasto público son retrospectivos y proyectivos. Así pues, examinan el desempeño pasado y se orientan al futuro en relación con la asignación de recursos y la prestación de servicios, a fin de evaluar en forma realista lo que el sector debería procurar alcanzar a mediano plazo en función de: i) la asignación estratégica de prioridades; ii) la disciplina fiscal; y iii) la eficiencia y eficacia operacionales.

El examen del gasto público aporta contribuciones para actualizar los MGMP sectoriales y fortalecer la formulación de un presupuesto orientado a la obtención de productos que se centre en mejoras a la prestación de servicios.

Las preguntas más importantes de un examen del gasto público son:

- ¿Existe una relación entre el gasto público y la estrategia sectorial? (determinar si los recursos asignados cumplen con las prioridades del sector) ¿Cómo se puede lograr que el gasto se ajuste más estrechamente a los objetivos sectoriales? ¿Qué cambios en la asignación de los recursos lograrán verdaderos resultados?
- ¿Se corresponde el presupuesto ejecutado con los recursos presupuestarios? ¿Por qué no y qué se puede hacer con esos recursos?
- ¿Permite el gasto una relación óptima costo-calidad?
- ¿Permite el gasto alcanzar las metas propuestas y los indicadores de resultados previstos? ¿Por qué no y cómo podemos mejorar esto?

Para más información, véase el Anexo 1 y las ILO Guidelines on pro-employment budgeting (Directrices de la OIT sobre la presupuestación favorable al empleo) (de próxima publicación).



3. Acuerdos institucionales. El proceso institucional de presupuestación favorable al empleo

Grupos de trabajo interministeriales

Deben aclararse los acuerdos institucionales en la etapa inicial de planificación del marco de gastos a mediano plazo (MGMP) o del examen del gasto público. Ambos suelen estar coordinados por el ministerio de finanzas, mientras que su ejecución propiamente dicha suele estar dirigida conjuntamente por los departamentos de presupuesto y de planificación de políticas del ministerio sectorial. En el caso de un examen del gasto público relativo al *empleo*, es conveniente que el ministerio encargado del empleo se asocie con los ministerios sectoriales para garantizar una adecuada perspectiva del empleo, en colaboración con los ministerios de finanzas y planificación.

Esto puede lograrse mediante el establecimiento de un “grupo de trabajo técnico” que incluya al ministerio encargado del empleo, los principales ministerios sectoriales, y los ministerios de finanzas, economía y planificación, además de la asistencia técnica necesaria pertinente. Este grupo organiza reuniones técnicas, talleres y mesas redondas a fin de examinar los informes intermedios, validar los informes finales y presentar estudios del examen del gasto público o del MGMP al ministerio de finanzas.

Es importante que el grupo de trabajo técnico interministerial se integre en el marco institucional del examen del gasto público, el MGMP y el marco de desarrollo nacional (MDN), vinculando la planificación, la presupuestación y la presentación de informes en el mismo marco. Muchos países que han adoptado las herramientas del MGMP y el examen del gasto público han establecido marcos institucionales para el MDN y el examen del gasto público y el MGMP tanto a nivel general como sectorial. Algunos países han centrado este marco institucional en los exámenes de la estrategia de lucha contra la pobreza, vinculándola con los procesos del examen del gasto público y el presupuesto por programas y el MGMP (por ejemplo, Burkina Faso), otros han relacionado el proceso de examen del gasto público con el del MDN (por ejemplo, Tanzania) y otros han combinado las estructuras institucionales de las estrategias de lucha contra la pobreza con el MGMP (véase el recuadro 5.13, sobre Albania).



© OIT/R. Lora

Recuadro 5.13

Estructura institucional del marco de gastos a mediano plazo y la estrategia de lucha contra la pobreza en Albania



En 1999 el Ministerio de Finanzas de Albania tomó la decisión de llevar adelante una segunda generación de reformas para mejorar la gestión del gasto público. El propósito era establecer un marco de planificación presupuestaria más sólido y previsible y al mismo tiempo fortalecer los vínculos entre las políticas gubernamentales y la asignación de recursos presupuestarios. El primer MGMP (2001–2003) guardaba una estrecha relación con la formulación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) finalizado por el Gobierno en 2001. Así pues, las políticas y estrategias establecidas en el DELP determinaron las prioridades del gasto señaladas en el MGMP, así como en los sectores seleccionados para un análisis más pormenorizado del gasto en ciclos futuros. Las actualizaciones del MGMP para 2001–2004 y 2002–2005 también se hicieron paralelamente a la elaboración y actualización del DELP en 2001 y 2002.

La creación de estructuras institucionales conjuntas para la gestión y coordinación del DELP y el MGMP permitió garantizar una estrecha relación y coherencia entre los objetivos de políticas del DELP y el presupuesto.

Las estructuras institucionales del MGMP son un subconjunto de las estructuras institucionales del DELP; ambas están compuestas de: i) un comité directivo; ii) un grupo de trabajo; y iii) grupos de trabajo técnicos sectoriales.

- ▶ El **comité directivo del MGMP** está integrado por los miembros de una comisión ministerial de política económica, mientras que el **comité directivo de la estrategia gubernamental de lucha contra la pobreza** se amplió para incluir a representantes de la comunidad de donantes y de la sociedad civil. Ambos comités están presididos por el Primer Ministro.
- ▶ El **grupo de trabajo**, establecido por el comité directivo, se encarga de coordinar las actividades operacionales de todos los enlaces institucionales en el proceso de preparación y puesta en marcha de la estrategia. El **grupo de trabajo del MGMP** está integrado por los viceministros y directores de los departamentos de presupuesto/programación económica de los ministerios de finanzas, salud, educación, trabajo y asuntos sociales, gobierno local y descentralización, agricultura, economía pública y privatización, cooperación económica y comercio, transporte, obras públicas y turismo. A fin de aprovechar la capacidad local existente, en especial la de la sociedad civil, el **grupo de trabajo sobre la estrategia gubernamental de lucha contra la pobreza** se amplió mediante la designación de dos consultores provenientes de organizaciones no gubernamentales: el Instituto de Estudios Contemporáneos y el Instituto para la Educación Fiscal.
- ▶ Los **grupos de trabajo técnicos sectoriales** se encargan de la elaboración de los temas sectoriales relacionados con la estrategia gubernamental de lucha contra la pobreza y la estrategia presupuestaria (MGMP), así como del suministro de información pertinente. Los grupos de trabajo técnicos sectoriales de los ministerios de trabajo y asuntos sociales, salud, agricultura, y educación y ciencias están integrados por nueve o diez miembros, de los cuales la mitad son representantes de los ministerios de los grupos de trabajo sectoriales del MGMP, en tanto que la otra mitad son representantes de los grupos consultivos de la sociedad civil.

Fuente: ILO Guidelines on pro-employment budgeting (Directrices de la OIT sobre una presupuestación favorable al empleo) (de próxima publicación).

Información, sensibilización y formación de los mandantes

Antes de establecer este grupo de trabajo técnico interministerial, es importante informar a los mandantes y los ministerios y capacitarlos en relación con las herramientas del examen del gasto público y/o el MGMP, a fin de que comprendan su importancia para los procesos de empleo y para el presupuesto nacional. También debería impartirse formación sobre las principales herramientas que relacionan el MDN con el presupuesto nacional. Es importante prever la creación de capacidad con la participación de los ministerios de finanzas y planificación. Los departamentos de planificación y presupuesto suelen estar en condiciones de ofrecer este apoyo sobre la base de directrices y documentación interna, con el respaldo de los donantes en caso de ser necesario.

Si bien no ha concebido aún una política nacional de empleo, el Gobierno de Mauricio celebra consultas con los interlocutores sociales durante la preparación del presupuesto nacional, en el que durante tres años consecutivos se ha prestado atención considerable a la creación de empleo y el crecimiento sostenido.

Fuente: Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, párrafo 76.





C. Movilización de recursos extrapresupuestarios

Los donantes encauzan cada vez más las corrientes de ayuda por conducto del presupuesto nacional mediante la asistencia directa. Cabe esperar que en el futuro la proporción de ayuda distribuida mediante proyectos independientes se reduzca de forma considerable en la gran mayoría de los países, ya que los donantes desean crear capacidad de largo plazo, mejorar la previsibilidad de los recursos y armonizar y simplificar la ayuda.

Sin embargo, por el momento la financiación de los donantes sigue canalizándose en parte por medio de proyectos específicos. En este contexto, temas como la coordinación con los donantes y una mayor sostenibilidad de la asistencia técnica son importantes. El establecimiento de un fondo de empleo ha sido una herramienta eficaz para encauzar la financiación de los donantes hacia las prioridades establecidas en la PNE. Y si bien esta solución no es tan buena como el apoyo presupuestario directo, tiene la ventaja de mejorar la coordinación y eficiencia del uso de los recursos externos (véase a continuación el ejemplo del Fondo para el Empleo de los Jóvenes de Serbia.)



Recuadro 5.14 El Fondo para el Empleo de los Jóvenes de Serbia

En 2009 el Ministerio de Economía y Desarrollo Regional de Serbia estableció un Fondo para el Empleo de los Jóvenes, en asociación con el proyecto de la OIT *Asociación para el empleo de los jóvenes de Serbia*, ejecutado con financiación italiana. El objetivo del Fondo es ofrecer un conjunto completo de servicios y programas de empleo a jóvenes desfavorecidos, tanto hombres como mujeres. En un principio, el Fondo canalizó los recursos del proyecto mencionado de la OIT, los del Fondo Serbio para una Sociedad Abierta y los del Gobierno de Serbia. En 2010 los recursos del Fondo se incrementaron considerablemente con la contribución de un programa conjunto del Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM) denominado “Apoyo a los esfuerzos nacionales para la promoción del empleo de los jóvenes y la gestión de la migración”. Las operaciones del Fondo para el Empleo de los Jóvenes se rigen por los siguientes principios:

- ▶ **Rendición de cuentas.** El Fondo funciona como instrumento financiero para el desembolso de fondos en un marco de rendición de cuentas. Se estableció como parte del Servicio Nacional de Empleo, el principal organismo de aplicación de las políticas de empleo y de prestación de servicios de empleo y la autoridad administrativa para la ejecución de los programas de empleo.
- ▶ **Transparencia:** El Fondo utiliza el sistema de gestión financiera del Servicio Nacional de Empleo. La OIT facilitó asistencia técnica para elaborar un sistema de seguimiento y evaluación de las iniciativas auspiciadas por el mismo Fondo.
- ▶ **Descentralización.** El proceso de adopción de decisiones está descentralizado a nivel local. Los criterios para determinar los servicios y programas de empleo que se ejecutarán y seleccionar a los beneficiarios jóvenes y los proveedores de servicios son responsabilidad de las oficinas locales del Servicio Nacional de Empleo, en colaboración con las autoridades locales, los interlocutores sociales y representantes del sector privado.
- ▶ **Eficacia de la aprobación de solicitudes y el desembolso de los fondos.** Las solicitudes individuales y de empresas se evalúan a nivel local, al igual que las decisiones acerca del otorgamiento de los fondos, sobre la base de criterios de elegibilidad establecidos por el propio Fondo y ampliamente difundidos. Los fondos se transfieren de las oficinas centrales del Servicio Nacional de Empleo a sus oficinas locales que, a su vez, los desembolsan a los proveedores de servicios mediante un proceso de licitación y a los jóvenes que cumplan con los criterios establecidos para recibirlos.
- ▶ **Sistema de seguimiento y evaluación.** La OIT facilitó asistencia técnica al Servicio Nacional de Empleo para elaborar un sistema eficiente y eficaz de seguimiento y evaluación de los programas de empleo de los jóvenes. Este sistema se utiliza en relación con las iniciativas auspiciadas por el Fondo para el Empleo de los Jóvenes, además de otros servicios y programas de empleo que presta dicho Servicio a los desempleados.

Otros ejemplos de fuentes extrapresupuestarias de financiación son los fondos para el empleo que se financian con cargo a impuestos específicos, como sucede en el Paraguay. En lo que respecta a la asignación de los recursos para las políticas de empleo en ese país, la existencia

de un fondo para el empleo que se financia con cargo a un impuesto a la nómina salarial implica que trabaja con recursos específicamente asignados a la aplicación de las políticas de empleo. Esta modalidad de asignación de recursos tiene la ventaja de permitir una mayor estabilidad de la financiación de las políticas, ya que el fondo para el empleo recibe una corriente permanente de recursos conforme a lo establecido por ley. Se trata de un planteamiento totalmente opuesto a otras modalidades de asignación de recursos en las que, según la coyuntura económica, se debe decidir si se adoptan o no políticas activas y por qué cuantía. Así pues, podría recomendarse este mecanismo de constitución de fondos para la política de empleo basado en un impuesto a la nómina, si bien también debe ejercerse sumo cuidado en cuanto a la asignación de los fondos, para que estos financien las políticas en un marco integral⁸.

Recuadro 5.15 Aplicación de la política de empleo de Burkina Faso mediante los fondos para el empleo



La financiación de los programas sobre el mercado de trabajo varía según el país, pero cada vez con mayor frecuencia se establecen fondos para el empleo como mecanismo principal para financiar las políticas de activación del mercado de trabajo y aplicar las políticas nacionales de empleo. Esto sucede en muchos países de América Latina, Europa Oriental y África, entre ellos Burkina Faso.

En Burkina Faso, para fomentar el empleo se recurre principalmente a fondos nacionales de financiación, concebidos para mitigar los déficits en los mercados de crédito, facilitando el acceso a préstamos para las categorías de destinatarios empresariales desfavorecidos. Desde fines de la década de 1990 se han constituido tres fondos para el empleo destinados a ofrecer una respuesta rápida a los problemas de transición causados por el programa de ajuste estructural. Estos son:

- (i) El *Fondo de Apoyo a Iniciativas de Jóvenes* (FAIJ) otorga apoyo económico principalmente a actividades dirigidas a la integración social y profesional de jóvenes que han recibido formación empresarial. La financiación otorgada se sitúa entre 200.000 y 2 millones de francos CFA. Los recursos se otorgan sin que deba presentarse una garantía financiera o material, aunque sí una garantía moral de un patrocinador o mentor. Los tipos de interés son bajos y varían desde el 2 por ciento para personas con discapacidad, hasta el 3,5 por ciento para mujeres jóvenes y el 4 por ciento para otros destinatarios. Para complementar este Fondo, el Estado estableció un programa de formación sobre iniciativa empresarial dirigido a 5.000 jóvenes, que se puso en marcha con el apoyo de empresas de capacitación privadas. Estos jóvenes reciben preparación para la formulación y elaboración de proyectos, de los cuales los mejores se presentan para obtener financiación del Fondo.
- (ii) El *Fondo de Apoyo al Sector Informal* (FASI) promueve el acceso al crédito de las personas que trabajan en el sector informal mediante préstamos directos, garantías y ayuda para una mejor gestión de los préstamos otorgados. Los créditos se otorgan por un máximo de 1,5 millones de francos CFA, con intereses que varían entre el 4 y el 13 por ciento.
- (iii) El *Fondo de Apoyo a la Promoción del Empleo* (FAPE) otorga préstamos directos, prefinanciación de licitaciones y cofinanciación de proyectos, además de ofrecer garantías en los siguientes sectores: producción agrícola, transformación, comercio, ingeniería civil, industrias artesanales y servicios. Las sumas otorgadas se sitúan entre un mínimo de 1,5 millones de francos CFA y un máximo de 10 millones de francos CFA, por un plazo máximo de cinco años y a tipos de interés del 8 al 12 por ciento. Sus destinatarios son las pequeñas empresas que crean empleo.

Los fondos de empleo se consideran estructuras permanentes sujetas a la renovación tácita del subsidio otorgado por el Estado, o incluso al aumento del aporte estatal en casos de crisis (por ejemplo, en 2009 y 2010). Entre 2007 y 2008 se crearon ventanillas únicas para los tres fondos en las 12 capitales regionales para mejorar el acceso a la financiación. Estas ventanillas únicas imparten información y orientación a los destinatarios, servicios de asistencia técnica y seguimiento de los proyectos financiados y, principalmente, constituyen una herramienta para simplificar y acelerar los procedimientos administrativos de los fondos de promoción del empleo.

Fuente: Eléonore d'Achon, Departamento de Política de Empleo, OIT.

⁸ Fuente: G. Reinecke, Equipo de trabajo decente, OIT, Santiago de Chile.



Anexo 1.

Buenas prácticas para el examen del gasto público extraídas de dos experiencias piloto

En junio de 2009 se emprendió en Burkina Faso y Tanzania un proceso de examen del gasto público relativo al empleo. Se partió de dos puntos: i) las actividades del ministerio a cargo del empleo; y ii) los sectores prioritarios con alto coeficiente de empleo y potencial para generar mejoras de la productividad. A continuación se exponen las principales lecciones extraídas de la experiencia de estos dos países piloto:

- Para debatir y orientar una presupuestación nacional que favorezca el empleo, y capacitar a los mandantes acerca de su mejora, es esencial informar y sensibilizar a los ministerios y a los mandantes acerca del examen del gasto público.
- Establecer equipos técnicos interministeriales para coordinar los estudios sobre el examen del gasto público. Las propuestas de reforma de la gestión del gasto público formuladas en estos procesos de examen en el plano nacional requieren la implicación nacional para garantizar su éxito. Los actores principales de la administración pública deben estar comprometidos con las recomendaciones y propuestas para que la reforma tenga éxito. En términos más generales, en todo el proceso debe aplicarse un enfoque participativo que incluya consultas con una amplia gama de grupos de interesados (ministerios, gobiernos locales, interlocutores sociales, el sector privado y asociados para el desarrollo) sobre su visión del desarrollo del país .
- Apoyar al ministerio encargado del empleo para que coordine el proceso de realización del examen del gasto público en empleo. Es esencial incluir la presupuestación que favorezca el empleo y los exámenes del gasto público y el marco de gastos a mediano plazo (MGMP) en las actividades de formulación de políticas de empleo.
- Es importante ajustar los ciclos presupuestarios y la labor de otros donantes.

En otras palabras, durante la fase de formulación de la PNE es fundamental informar y capacitar a los mandantes y ministerios sobre las herramientas de la presupuestación que favorezca el empleo e incluir los exámenes del gasto público y los MGMP relativos al empleo en la PNE y su plan de acción.

Grupo de trabajo interministerial para el análisis del gasto público relativo al empleo

En **Burkina Faso** se estableció oficialmente un grupo técnico interministerial sobre los exámenes del gasto público y los MGMP relativos al empleo mediante un decreto ministerial emitido en octubre de 2009.

Este grupo de trabajo incluye a representantes de los Ministerios de Economía y Finanzas, Agricultura, Infraestructura y Juventud y Empleo. El grupo de trabajo puede ampliarse a otros ministerios que deseen trabajar con el Ministerio de Juventud y Empleo para incorporar los objetivos relacionados con el empleo en sus propios exámenes del gasto público, MGMP y presupuestos públicos. También puede ampliarse a los asociados para el desarrollo

interesados en los exámenes del gasto público relativos al empleo a nivel sectorial (Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y sistema de las Naciones Unidas, entre otros). La Secretaría Permanente de Políticas y Programas Financieros preside el Comité de examen del gasto público, que depende de la Dirección General de Presupuesto, y su secretaría técnica es parte de la Dirección General de Presupuesto. El Comité presta apoyo a los departamentos sectoriales, dirige el examen del gasto público a nivel nacional (directrices para el desarrollo de exámenes del gasto público, en curso) y hace el seguimiento de los exámenes del gasto público sectorial (resultados y recomendaciones). El Comité técnico sobre el presupuesto y el MGMP y la Comisión sobre la reforma de la planificación presupuestaria se encargan de apoyar y vigilar la planificación presupuestaria de los distintos departamentos.

Miembros del grupo de trabajo interministerial en Burkina Faso (nombrados oficialmente por decreto en octubre de 2009).



- ▶ Ministerio de Juventud y Empleo: Dirección General de Estrategias y Programas de Empleo, Dirección General de Formación Profesional, Dirección General de la Agencia Nacional para el Empleo, Observatorio Nacional del Empleo y la Formación Profesional, Dirección de Estudios y Planificación, Dirección de Administración y Finanzas (6).
- ▶ Ministerio de Economía y Finanzas: Dirección General de Presupuesto (Comité Técnico para el Examen del Gasto Público, Comité de Programas y Presupuestos), Dirección General de Economía y Planificación (Dirección de Planificación Sectorial, Dirección de Coordinación de la Política de Reducción de la Pobreza) y Secretaría Permanente de Políticas y Programas Financieros (4).
- ▶ Ministerio de Agricultura, Recursos Hídricos y Pesca: Departamento de Estudios y Planificación, Dirección General para la Economía Rural (2).
- ▶ Ministerio de Infraestructura: Departamento de Estudios y Planificación (1)

Este grupo técnico interministerial se reunió durante todo el proceso para orientar la realización del examen del gasto público. Es responsable de encomendar la elaboración de informes y llevar a cabo y coordinar la labor de examen del gasto público y MGMP relativos al empleo. Presenta estos informes y documentos a los ministerios sectoriales, al Comité del examen del gasto público, al Comité de programas y presupuestos, así como a las comisiones técnicas sobre la estrategia de lucha contra la pobreza y las estructuras de diálogo sectorial, en particular el Consejo Nacional para el Empleo y la Formación Profesional, que desempeña la función de comité directivo de la política de empleo y los exámenes del gasto público y los MGMP relativos al empleo.

En **Tanzanía**, los Ministerios de Finanzas, Trabajo y Empleo, y de Energía designaron coordinadores para establecer el grupo técnico sobre examen del gasto público relativo al empleo. La coordinación del proceso recae en el Ministerio de Finanzas, con apoyo del Comisionado de Presupuesto y el Secretario Adjunto Permanente del Ministerio, quien a su vez preside el grupo de trabajo principal sobre el examen del gasto público.

A diferencia de Burkina Faso, el proceso de examen de gasto público emprendido en Tanzania tarda más en ponerse en marcha por dos razones: i) las deficiencias en la coordinación interministerial, en particular entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Finanzas; y ii) la falta de herramientas presupuestarias que favorecen el empleo en la Política y Programa Nacional de Empleo. Desde 2007, en Burkina Faso tanto el examen del gasto público como el MGMP relativos al empleo forman parte de los objetivos de la PNE y su plan de acción, tras la realización de seminarios sobre la forma de incorporar el componente laboral en los procesos presupuestarios y en la estrategia de lucha contra la pobreza, con la estrecha colaboración del Ministerio de Finanzas.



Elección de los sectores clave para el primer examen del gasto público relativo al empleo

En ambos países piloto, los principales mandantes acordaron dar al examen del gasto público un enfoque sectorial para garantizar la profundidad del análisis y la obtención de recomendaciones prácticas que permitieran intensificar los resultados en materia de empleo y productividad. En Burkina Faso se eligió el sector agrícola, mientras que en Tanzania se optó por el sector de la energía. Ambos sectores constituyen motores clave del crecimiento en el marco nacional quinquenal de desarrollo.

En **Burkina Faso**, los criterios del grupo técnico para seleccionar los sectores clave se basan en la existencia de exámenes del gasto público y presupuestos públicos/MGMP sectoriales, para trabajar con los departamentos más capacitados en cuanto al examen y la planificación del presupuesto y centrarse más en el análisis del impacto del gasto en el empleo y la elaboración de indicadores relativos a las metas de empleo en los presupuestos públicos y los MGMP sectoriales.

En **Tanzania**, las discusiones con los Ministerios de Finanzas y de Trabajo destacaron la importancia del sector de la energía en la futura estrategia nacional de desarrollo del Gobierno como generador de empleo e impulsor del crecimiento nacional. Además, este sector es la principal limitación para las empresas, aunque tiene enorme impacto potencial de creación de empleos directos e indirectos y de mejora de la productividad. Otro factor que influyó en la elección del sector de la energía fue la mesa redonda sobre “Energía, trabajos y calificaciones en la región de Mtwara” (organizada con apoyo de la OIT en junio de 2009), que exhortó a la realización de un estudio nacional sobre el potencial de creación de empleo del proyecto nacional de ampliación de la red eléctrica. Los proyectos de electrificación contemplados en el plan estratégico de mediano plazo del Ministerio de Energía tienen repercusiones importantes en los sectores productivos (agricultura, industria, comercio, etc.) y el empleo productivo.

Cronología del examen del gasto público relativo al empleo

En **Burkina Faso**, el Banco Mundial emprendió exámenes del gasto público en los sectores sociales y el sector agrícola en 2009 y en el sector de la infraestructura en 2010. El grupo técnico sobre los exámenes del gasto público decidió realizar un examen del gasto público centrado en el empleo del sector agrícola a octubre de 2009 y otro para el sector de la infraestructura (incluidos los recursos hídricos, la construcción y la vivienda) en 2010, de conformidad con el cronograma de los exámenes sectoriales del gasto público del Banco Mundial en colaboración con el Ministerio de Finanzas.

El grupo técnico interministerial ajustó su plan de trabajo para 2009 y 2010 al ciclo presupuestario (elaboración de los MGMP sectoriales entre diciembre y abril sobre la base de los exámenes del gasto público, para su presentación al Ministerio de Finanzas en mayo y su evaluación por ese Ministerio). El examen se centró en los programas clave y se anexó a los exámenes del gasto público del sector agrícola y de la infraestructura realizados por el Banco Mundial.

En **Tanzania**, el examen del gasto público relativo al empleo en el sector de la energía se inició en noviembre de 2009 para su presentación al Comité de examen del gasto público en 2011 y su incorporación en las directrices sobre el presupuesto (diciembre y enero) y el MGPM del Ministerio de Energía durante la etapa de formulación del dicho Marco (enero a marzo), antes de la finalización del proceso de presupuestación (abril y mayo).

Cobertura del examen del gasto público relativo al empleo

En **Burkina Faso**, el examen del gasto público del Ministerio de Empleo (relativo a sus propios programas y actividades) se centrará en tres cuestiones primordiales relacionadas con el sistema de gestión y evolución del gasto: i) ¿Son las asignaciones coherentes con las prioridades estratégicas de la PNE?; ii) ¿es la ejecución presupuestaria coherente con las asignaciones iniciales?; y iii) ¿Es el gasto eficiente y eficaz (resultados alcanzados respecto de los objetivos fijados de promoción del empleo y formación profesional, en especial para los jóvenes)?

Los exámenes sectoriales del gasto público relativos al empleo se centrarán en el impacto del gasto público en el empleo en los sectores de que se trata, analizando la asignación y ejecución del gasto respecto de los objetivos en materia de empleo. Debido a que el análisis del sistema de gestión del gasto público en estos sectores ya se ha realizado o se realizará (exámenes del gasto público recientes del Banco Mundial y el Ministerio de Finanzas), el estudio aborda principalmente la relación entre la asignación de recursos, la ejecución del presupuesto y el impacto en el empleo respecto de los objetivos nacionales de empleo (número de puestos de trabajo, calidad de esos puestos, productividad laboral, equidad en el empleo, inclusión de grupos destinatarios como los jóvenes, las mujeres, los migrantes, los trabajadores con discapacidad, etc.), analizando el impacto directo e indirecto del gasto en el empleo (en particular el gasto de capital y los fondos de apoyo para la promoción del empleo).

El examen del gasto público del Ministerio de Juventud y Empleo cumplirá dos propósitos: servirá como preparación del MGMP y el presupuesto público del Ministerio, y como base para que los Ministerios de Agricultura e Infraestructura incluyan los indicadores de empleo en sus propios presupuestos y MGMP sectoriales.

Todos los análisis del gasto público podrían servir como documentos para integrar mejor los objetivos relacionados con el empleo y el trabajo decente en la nueva Estrategia de crecimiento acelerado y desarrollo sostenible del Gobierno.

En **Tanzanía**, el examen del gasto centrado en el empleo del sector de la energía analiza el impacto de la inversión pública en ese sector, en particular la ampliación de la red eléctrica en función del aumento de la productividad y los efectos en el empleo (directos e indirectos). Examinará el impacto de las inversiones anteriores y de las inversiones futuras previstas desde el punto de vista del crecimiento del empleo productivo, con el fin de evaluar la forma en que las asignaciones de recursos podrían maximizar el empleo productivo. El estudio también examinará las brechas en las calificaciones y, en términos más generales, las limitaciones de la oferta de mano de obra (empleabilidad, movilidad) y de la demanda de mano de obra (entorno empresarial, desarrollo de pequeñas y medianas empresas).

Los resultados del examen del gasto público orientarán el proceso de presupuestación nacional mediante las directrices presupuestarias y podrán servir como documento de promoción que facilite la integración de los objetivos de empleo y trabajo decente en la nueva estrategia gubernamental de crecimiento (2010-2015).



Glosario

- Administración del trabajo.** Actividades de la administración pública en el ámbito de la política nacional de empleo.
- Coherencia de las políticas.** La Iniciativa de Coherencia de Políticas (ICP) de la OIT para el crecimiento, el empleo y el trabajo decente tiene por objeto asistir a los países en la formulación y adopción de carteras de políticas que apoyen la coherencia entre los objetivos de crecimiento económico y la generación de trabajo decente para todos. Contar con asesoramiento más coherente sobre políticas por los organismos internacionales es esencial para la formulación de estrategias más eficaces. Los elementos de este enfoque son: a) un mayor equilibrio entre los objetivos, como el crecimiento sostenible, la equidad, el empleo y el trabajo decente; b) una combinación de políticas más integral y una mejor secuencia para alcanzar esos objetivos; y c) la creación de mayor margen normativo para llevar a la práctica las prioridades nacionales en materia de políticas. El trabajo de la OIT entraña el análisis y la formulación de políticas en apoyo de una mayor coherencia de estas y la promoción de un diálogo normativo dentro del sistema multilateral, incluidas las instituciones financieras internacionales.
- Diálogo sobre políticas públicas.** Interacción entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales en las diversas etapas del proceso de formulación de políticas que estimula el intercambio de conocimientos y experiencias con el fin de obtener las mejores políticas públicas posibles.
- Diálogo sobre políticas públicas.** Interacción entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales en las diversas etapas del proceso de formulación de políticas que estimula el intercambio de conocimientos y experiencias con el fin de obtener las mejores políticas públicas posibles.
- Diálogo social.** Incluye todo tipo de negociación, consulta o el simple intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social. La definición y el concepto de diálogo social varían según el país y la región, y continúan evolucionando.
<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm>
- Empleabilidad.** El término se refiere a las competencias y calificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presentan con miras a encontrar y conservar un trabajo decente.
- Empleo productivo.** Empleo que genera suficientes ingresos derivados del trabajo para permitir que el trabajador y sus familiares a cargo logren un nivel adecuado de consumo e ingresos que satisfaga sus necesidades básicas.
- Empleo verde.** Trabajo que contribuye en forma considerable a mantener o restablecer la calidad del medio ambiente. Los empleos verdes ayudan a reducir el impacto ambiental negativo y en última instancia redundan en la creación

de empresas y economías sostenibles desde el punto de vista ambiental, económico y social. En términos más precisos, el empleo verde es trabajo decente que reduce el consumo de energía y materias primas, limita la emisión de gases de efecto invernadero, reduce al mínimo los desechos y la contaminación, y protege y restablece los ecosistemas.

- Empleo vulnerable.** El total de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares.
- Estrategia de lucha contra la pobreza.** A menudo conocido como DELP (documento de estrategia de lucha contra la pobreza), contiene una evaluación de la pobreza y describe las políticas y los programas macroeconómicos, estructurales y sociales que el país debe adoptar a lo largo de varios años para impulsar el crecimiento y reducir la pobreza, así como las necesidades de financiación externa y las fuentes de financiación conexas. Los gobiernos de los países de bajos ingresos elaboran los DELP mediante un proceso participativo con los interesados en el ámbito interno y los asociados para el desarrollo externos, incluidos el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/prsps.htm>
- Estrategia de empleo.** Curso de acción para aplicar la política de empleo, incluidos sus resultados y productos, los indicadores SMART (sigla en inglés correspondiente a los adjetivos específico, cuantificable, viable, orientado hacia los resultados y de duración determinada), un plan de trabajo con una distribución clara de responsabilidades y un presupuesto detallado.
- Examen del gasto público.** Estudio básico de diagnóstico en que se analiza la asignación y gestión del gasto público.
- Formulación de políticas públicas.** Proceso complejo y exhaustivo mediante el cual se determinan las cuestiones de política; se define el programa de políticas públicas; se investigan, analizan y evalúan las distintas cuestiones; se elaboran y aprueban las políticas; y, una vez aplicadas, se evalúa su impacto.
- G-20.** El Grupo de los 20 (G-20), integrado por los ministros de finanzas y gobernadores de los bancos centrales de sus países miembros, se estableció en 1999 para reunir a las economías industrializadas y en desarrollo que revisten importancia sistémica, con el fin de analizar temas fundamentales de la economía global. El G-20 es el principal foro en materia de desarrollo económico internacional y promueve la discusión abierta y constructiva entre los países industrializados y las economías emergentes sobre temas de importancia clave relacionados con la estabilidad económica mundial. Al contribuir al fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional y ofrecer oportunidades de diálogo sobre políticas nacionales, cooperación internacional e instituciones financieras internacionales, el G-20 apoya el crecimiento y el desarrollo en todo el mundo.
<http://www.g20.org/index.php/es/g20>
- Indicador.** Un indicador es un instrumento que brinda información con el objeto de medir un logro, reflejar los cambios vinculados a una intervención y dar seguimiento al estado y los avances de un sistema complejo. Como lo sugiere su nombre, indica algo respecto de un tópico o tema, pero no



pretende abarcarlo de manera completa. Por lo tanto, la elección de indicadores es decisiva.

Inflación y deflación.

Un incremento generalizado de los precios en toda la economía se denomina inflación, mientras que una disminución de los precios es una deflación. Los economistas miden estos cambios en los precios mediante los índices de precios. La inflación puede producirse cuando una economía se “recalienta” y crece con demasiada rapidez. A su vez, un descenso de la actividad económica puede producir deflación. Los directores de los bancos centrales, que controlan la oferta monetaria de un país, procuran evitar cambios en los niveles de precios mediante la política monetaria; por ejemplo, los aumentos de los tipos de interés o las reducciones de la oferta monetaria en una economía llevarán a una disminución de la inflación. Las autoridades de los bancos centrales intentan estabilizar los precios para proteger las economías de las consecuencias negativas provocadas por los cambios en los precios.

Macroeconomía.

Rama de la economía que estudia los aspectos generales y el funcionamiento de una economía (esto incluye la economía nacional, regional o mundial). Los macroeconomistas analizan los indicadores agregados como la producción, el ingreso nacional, las tasas de desempleo, la inflación y los niveles de precios, a fin de comprender el funcionamiento de la economía en su conjunto. Elaboran modelos que explican la relación entre factores como el ingreso nacional, la producción, el consumo, el ahorro, la inversión, el comercio internacional y las finanzas internacionales. Si bien la macroeconomía es un campo de estudio amplio, hay dos esferas de investigación emblemáticas de la disciplina: el intento de comprender las causas y consecuencias de las fluctuaciones de corto plazo en el ingreso nacional (el ciclo económico) y el intento de comprender los factores determinantes de largo plazo del crecimiento económico (incrementos en el ingreso nacional). Los gobiernos y las grandes empresas se nutren de los modelos macroeconómicos y sus proyecciones para la elaboración y evaluación de la política económica y la estrategia empresarial.

Marco de Desarrollo Nacional (MDN).

Plan estratégico y de políticas definido para un período determinado en el que se establecen las prioridades de desarrollo a nivel del país.

Marco de gastos a mediano plazo (MGMP):

Es un marco de planificación trienal renovable todos los años en el que se establecen las prioridades de gastos a mediano plazo y limitaciones presupuestarias rigurosas en virtud del cual pueden elaborarse y perfeccionarse los planes sectoriales. El MGMP también contiene los criterios en materia de resultados a los efectos de vigilar el desempeño. Se trata de un instrumento utilizado para la asignación de recursos en los distintos sectores de la economía, compatible con el marco macroeconómico nacional y representa un conjunto de prioridades del país a mediano plazo. Junto con el Documento Marco del Presupuesto, el MGMP constituye la base para la planificación del presupuesto anual.

<http://www.grips.ac.jp/en/module/prsp/MTEF1.html>

- Meta.** Una meta es un nivel cuantitativo y medible que se prevé alcanzar en una fecha determinada. El logro de las metas puede vigilarse mediante el uso de indicadores.
- Meta de empleo.** Compromiso político explícito asumido al más alto nivel para alcanzar un resultado de empleo dentro de un plazo determinado y definido como objetivo macroeconómico principal. A menudo, aunque no siempre, el plazo para alcanzar una meta de empleo se enmarca dentro de un ciclo político, por ejemplo un ciclo electoral.
- Negociación colectiva.** Negociaciones libres y voluntarias entre las dos partes independientes interesadas. La negociación colectiva se celebra entre un empleador, un grupo de empleadores o una o más organizaciones de empleadores, por una parte, y una o más organizaciones de trabajadores por la otra, con el propósito de determinar las condiciones de trabajo y de empleo, o para reglamentar las relaciones entre empleadores y trabajadores. Puede llevarse a cabo en muchos niveles diferentes, y a veces un nivel complementa el otro, por ejemplo en una dependencia de una empresa, o en el ámbito empresarial, sectorial, regional o nacional.
- Objetivo.** Afirmación concisa, clara y específica que describe qué se logrará con una política.
- PIB: Producto Interno Bruto.** Es el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos en un país durante un período determinado.
- Planificación estratégica.** Proceso de definición de una estrategia u orientación, y de adopción de las decisiones óptimas sobre la forma de asignar los recursos disponibles en relación con esta estrategia, incluidos el capital y los recursos humanos. Los procesos de planificación estratégica y adopción de decisiones deben culminar con objetivos y una hoja de ruta para alcanzarlos.
- Población en edad de trabajar.** Se define como las personas mayores de 15 años, aunque esta edad puede variar ligeramente según el país. La norma de la OIT para el límite inferior de edad es de 15 años.
- Política de empleo.** Visión asociada a un marco concertado y coherente que vincula todas las intervenciones en materia de empleo necesarias para alcanzar una meta de empleo.
- Política fiscal.** Uso del gasto público y de la recaudación de impuestos (régimen tributario) para influir en la economía. Los dos principales instrumentos de la política fiscal son el gasto gubernamental y el régimen tributario, y los préstamos conexos. Los cambios en el nivel y la composición del gasto gubernamental pueden afectar a las siguientes variables de la economía: la demanda agregada y el nivel de actividad económica, el patrón de asignación de recursos y la distribución de los ingresos.
- Política monetaria.** Es el proceso mediante el cual la autoridad monetaria de un país controla la oferta de dinero, a menudo en relación con los tipos de interés a los efectos de promover la estabilidad y el crecimiento económicos. Los objetivos oficiales suelen incluir la estabilidad relativa de los precios y el desempleo bajo. La política monetaria se basa en la relación entre los tipos



de interés en una economía (es decir, el precio al cual se presta dinero) y la oferta monetaria total. La política monetaria se vale de distintas herramientas para controlar uno o los dos factores mencionados para influir en resultados como el crecimiento económico, la inflación, los tipos de cambio y el desempleo. Puede ser de expansión o de contracción. Las políticas de expansión aumentan la oferta total de dinero en la economía con mayor rapidez que la habitual, mientras que las de contracción amplían la oferta de dinero con mayor lentitud, o incluso la reducen. Las políticas de expansión tradicionalmente se utilizan para combatir el desempleo en una recesión mediante la baja de los tipos de interés, para estimular el crecimiento empresarial al facilitar el crédito. Las políticas de contracción tienen por objeto reducir la inflación para evitar las distorsiones que esta produce y el deterioro del valor de los activos.

- Política pública.** Conjunto de decisiones interrelacionadas, adoptadas por las autoridades públicas, relativas a la elección de los objetivos y los medios para alcanzarlos.
- Políticas macroeconómicas.** Política pública dirigida a la economía en su conjunto, por lo general para promover los objetivos macroeconómicos del empleo pleno, la estabilidad de los precios y el crecimiento económico. Los principales instrumentos de la política macroeconómica son los cambios de los tipos de interés y la oferta monetaria, conocidos como política monetaria, así como los cambios en el régimen impositivo y en el gasto público, conocidos como política fiscal.
- Políticas macroeconómicas y financieras favorables al empleo.** Políticas e instituciones concebidas para mantener la demanda agregada, movilizar y canalizar el ahorro, asignar el crédito de conformidad con los objetivos sociales y económicos identificados, y promover la estabilidad macroeconómica y financiera con miras a impulsar un crecimiento que genere empleo, ingresos y riqueza para la mayoría, incluidos los pobres.
- Presupuestación favorable al empleo.** Preparación del presupuesto nacional dando prioridad a la promoción del empleo mediante la definición de objetivos y metas de empleo, pese a los conflictos que puedan surgir entre la creación de empleo y la consolidación fiscal.
- Producto.** Es un efecto directo de las medidas adoptadas para alcanzar los resultados de política. Los productos aparecen primero y son más tangibles que los resultados.
- Programas de empleo.** Herramientas para la aplicación de la política de empleo, por lo general establecidos en torno a los objetivos de política.
- Proyectos de empleo.** Intervenciones financiadas por los donantes, las cuales deben ajustarse a los resultados de la política de empleo.
- Relación empleo-población.** La relación empleo-población es la proporción de la población de un país en edad de trabajar que está empleada. Si bien una relación total alta normalmente se considera positiva, el indicador no basta para evaluar el nivel de trabajo decente ni para determinar el déficit de trabajo decente. Se requieren otros indicadores para evaluar cuestiones como ingresos,

horarios de trabajo, empleo en el sector informal, subempleo y condiciones laborales. Asimismo, una relación alta también puede verse impulsada por factores de la oferta (por ejemplo, las personas se pueden ver obligadas a aceptar oportunidades inadecuadas de empleo en momentos de mayores dificultades económicas).

- Resultado.** Producto o resultado final de la aplicación de una política. Un resultado está siempre vinculado con un objetivo.
- Sistema de administración del trabajo.** Conjunto de órganos de la administración pública responsables de la administración del trabajo y/o que intervienen en ella, ya sean departamentos ministeriales u organismos públicos, incluidos los organismos paraestatales y regionales o locales o cualquier otra forma de administración descentralizada, así como cualquier otro marco institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos, y para la consulta y participación de los empleadores y trabajadores y sus organizaciones.
- Sistema de protección social.** El término protección social se refiere a un conjunto de beneficios disponibles (o no disponibles) otorgados por el Estado, el mercado, la sociedad civil y los hogares (o mediante una combinación de estas entidades) a un particular o a hogares para disminuir la privación multidimensional. Esta podría afectar a las personas pobres menos activas (por ejemplo, las personas de edad y las personas con discapacidad) o a las personas pobres activas. Abarca todas las garantías contra la reducción o pérdida de ingresos en caso de enfermedad, vejez, desempleo u otras dificultades, e incluye la solidaridad familiar y étnica, el ahorro individual o colectivo, el seguro privado, el seguro social, las mutualidades y la previsión social, entre otras cosas.
- Trabajadores pobres.** Personas empleadas cuyo ingreso es insuficiente para que estas y sus familiares a cargo puedan salir de la pobreza. Esto se debe a que la rentabilidad de su trabajo es demasiado exigua (lo que suele asociarse con niveles bajos de productividad) y/o a que no tienen suficiente trabajo pese a que les gustaría.
- Trabajador familiar auxiliar.** Persona que trabaja por cuenta propia en un establecimiento administrado por un familiar, con un grado demasiado limitado de participación en su administración como para que se le considere socio.
- Trabajador por cuenta propia.** Trabajador independiente y que no emplea a otras personas en forma permanente.

Departamento de Política de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra, Suiza

Correo electrónico: EMP_POLICY@ilo.org
Página web: <http://www.ilo.org/emppolicy/lang--es/index.htm>

Fotos de la portada:
CIFOIT/R. Borgo, OIT/M. Crozet, OIT/T. Falise, CIFOIT/G. Palazzo

ISBN: 978-92-2-326423-9



9 789223 264239