



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Iniciativa de Coherencia Política:
Informe sobre las reuniones
y actividades recientes**

1. En este documento se ofrece una breve actualización de las reuniones de la Iniciativa de Coherencia Política (ICP) sobre crecimiento, inversión y empleo, así como un resumen de las reuniones e investigaciones llevadas a cabo para promover una mayor coherencia de las políticas en relación con el logro de los objetivos de trabajo decente. La ICP es fruto de un esfuerzo conjunto de la OIT y de otros organismos del sistema multilateral, incluidas las instituciones de Bretton Woods, para entender mejor las relaciones entre algunos de los factores determinantes del desarrollo económico y social ¹. Se parte del supuesto de que un mayor entendimiento mutuo y una convergencia en los análisis de estas relaciones realizados por los diversos organismos aumentarían la coherencia del asesoramiento en materia de políticas que proporciona el sistema multilateral a los países. La actuación de la OIT en este ámbito refuerza la colaboración con otras organizaciones internacionales y regionales que ejercen mandatos en esferas conexas, en virtud del llamamiento formulado en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008).
2. La coherencia política entre organizaciones internacionales fue uno de los temas principales del Foro de la OIT sobre el trabajo decente para una globalización justa que se celebró en Lisboa en noviembre de 2007. Según consta en un informe anterior ², los debates mantenidos en Lisboa sugirieron que, dentro del respeto al mandato y la especialización de cada organismo, el diálogo constructivo y las iniciativas conjuntas podrían contribuir a propiciar una nueva forma de pensar y a proporcionar un menú empírico de opciones políticas que los responsables de las políticas nacionales pudieran utilizar para adaptarse a las circunstancias locales y hallar un equilibrio entre objetivos contradictorios en materia de política. En el Foro también se hizo hincapié en la importancia de coordinar las políticas a escala nacional. A raíz de las experiencias de los países, se coligió que era necesario garantizar la coherencia en diversos frentes: entre el gobierno y las organizaciones internacionales que operan en el país; entre los propios organismos nacionales, en particular entre los ministerios de economía y los de asuntos sociales; así como entre las políticas nacionales y las iniciativas subnacionales, debido a

¹ Documento GB.295/WP/SDG/3.

² Documento GB.301/WP/SDG/2 (Rev.).

que las preocupaciones sociales y las relativas al trabajo decente se abordan cada vez más en el plano local.

3. Además de la Oficina y de los expertos del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores, a las reuniones de la ICP asisten altos directivos de las principales organizaciones internacionales³. Las reuniones constituyen un foro periódico en el que los especialistas técnicos de alto nivel de los organismos internacionales intercambian con carácter informal puntos de vista y experiencias sobre cuestiones relacionadas con el crecimiento, el empleo productivo y el trabajo decente. Estas reuniones han sido un vivero de ideas para la creación de iniciativas conjuntas y programas de investigación.
4. En un documento anterior presentado a este Grupo de Trabajo se informaba acerca de los resultados de las primeras reuniones de la ICP⁴. Desde entonces, se han celebrado tres reuniones más: una en París, organizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en mayo de 2007, una en Nueva York, organizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) en diciembre de 2007, y la tercera en Ginebra, organizada por la OIT en junio de 2007.
5. El apoyo para la ICP lo proporciona el Gobierno de Noruega.

La globalización de la mano de obra

6. En la reunión de París de la ICP, el punto principal del orden del día consistió en la presentación del capítulo sobre globalización y mano de obra de las *Perspectivas de la economía mundial* del FMI. El estudio analiza las repercusiones que tiene sobre los mercados de trabajo el incremento de la oferta global de mano de obra en los países desarrollados y en los países en desarrollo. Se estima que la oferta de mano de obra global ponderada por las exportaciones se ha cuadruplicado desde 1980, no tanto por la inmigración y la deslocalización como por el comercio. Al parecer, la integración de mano de obra procedente de los países en desarrollo en los mercados de los países desarrollados era la causante de la reducción de la parte correspondiente a la mano de obra, pero los estudios han puesto de manifiesto que este fenómeno se debe principalmente al cambio tecnológico. En el debate salieron a relucir diversas opiniones sobre el impacto de las políticas e instituciones del mercado de trabajo en la distribución de los ingresos y la proporción de mano de obra. Asimismo, se señalaron algunos problemas con los datos relativos a la estimación de la parte correspondiente a los salarios debido a que, si bien la contabilización de los ingresos del sector formal permitió obtener resultados claros, los ingresos mixtos de los trabajadores independientes requirieron la utilización de un desglose arbitrario para computar los salarios y los beneficios.
7. La reunión también brindó la ocasión de presentar la Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente, adoptada por la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas. A raíz de la intervención de la representante del UNICEF, se debatieron las repercusiones específicas del trabajo decente y las políticas de

³ En la ICP están representadas las siguientes organizaciones: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial del Comercio (OMC), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

⁴ Documento GB.298/WP/SDG/2.

empleo sobre los derechos del niño y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La oradora se centró en el Sur de Asia y destacó el papel de las políticas públicas, que tienen efectos *directos* sobre la situación de los menores, a través de la prestación de servicios sociales, la protección social y la transferencia de ingresos, y efectos *indirectos* a través de su impacto sobre los medios de subsistencia de los adultos y la justicia social. Asimismo, señaló la necesidad de coherencia entre los distintos sectores de política y el espacio fiscal para priorizar los resultados de los ODM.

Promoción del pleno empleo y del trabajo decente para todos

8. El debate que tuvo lugar durante la reunión de la ICP en Nueva York puso de manifiesto que la cuestión del empleo y el trabajo decente ocupa un lugar cada vez más preponderante en la agenda de las Naciones Unidas. El DAES presentó la labor realizada para la reunión de febrero de 2008 de la Comisión de Desarrollo Social en relación con el pleno empleo y el trabajo decente y el seguimiento técnico previsto. El informe temático presentado a la reunión reflejaba las tendencias y desafíos observados en los mercados de trabajo y llegaba a la conclusión de que era patente que el crecimiento económico no era condición suficiente para la creación de empleo. El trabajo decente para todos había de situarse en el núcleo de las políticas económicas y sociales. Si el mercado no lograba crear empleo, sería necesario intervenir mediante la implantación de programas de infraestructuras públicas, educación y formación, inversión en desarrollo social, transferencias sociales y normas. Las recomendaciones sobre políticas se componían de tres elementos principales: empleo productivo y trabajo decente, desarrollo empresarial y normas sociales mínimas a nivel mundial.
9. En la reunión se trató además otro informe del DAES: *Development in an Ageing World and its Labour Market Implications* (desarrollo en un mundo que envejece y sus repercusiones en el mercado de trabajo). El informe, publicado con ocasión del quinto aniversario del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, revela que el mundo está envejeciendo cada vez más rápido y que, en 2050, el 80 por ciento de la población mundial de más de 60 años vivirá en los países menos desarrollados. El reto que plantea el envejecimiento es que se producirá una disminución del crecimiento de la fuerza de trabajo, que incluso puede resultar negativa, con la consiguiente reducción del crecimiento e impacto negativo en los sistemas de pensiones y salud. Había toda una serie de opciones para dar respuesta a este problema. Las políticas de fomento de la fertilidad, como las aplicadas en España y Francia, requieren largos períodos antes de arrojar los resultados previstos. La migración destinada a colmar la falta de mano de obra en los países industrializados exige la llegada masiva de inmigrantes (aproximadamente 12 millones de inmigrantes anuales), lo cual la convierte en una opción complicada desde el punto de vista social y político. Existen otras opciones: aumento de la tasa de participación de mano de obra femenina, deslocalización, retraso de la edad de jubilación y aumento de la productividad de la mano de obra en cerca del 2 por ciento anual por encima de la tasa actual. Las tres recomendaciones principales en materia de políticas fueron las siguientes: aumento de la tasa de empleo, aumento de la productividad y mayor inversión en capital humano.
10. Se plantearon tres elementos principales en relación con la cuestión general de la coherencia de las políticas. En primer lugar, la necesidad de paliar la falta de datos coherentes y fiables sobre el empleo y el mercado de trabajo, en particular en los países en desarrollo, lo cual constituía un obstáculo importante para efectuar análisis y prestar asesoramiento sobre políticas de forma concienzuda. En segundo lugar, la oportunidad de que los diversos organismos aúnen esfuerzos para alertar al sistema internacional sobre las tendencias del crecimiento y el empleo. En tercer lugar, la propuesta de emprender

acciones conjuntas interinstitucionales sobre coherencia política en el plano nacional, de modo que cada institución aborde a un problema común y se pongan de relieve las diversas soluciones en materia de políticas.

Perspectivas y políticas en materia de trabajo decente para hacer frente a las crisis financiera y alimentaria

11. En el orden del día de la reunión de Ginebra de la ICP se incluían tres puntos principales: un documento de la OIT titulado *Perspectivas y políticas actuales en materia de trabajo decente: El reto de la cooperación multilateral y la coherencia política en pro de una globalización justa*⁵, el informe de 2008 del Banco Mundial *Global Development Finance*, así como otro documento de la OIT sobre el aumento de los precios de los alimentos y sus repercusiones en el empleo, el trabajo decente y la lucha contra la pobreza⁶.
12. Los informes ponen de relieve, desde perspectivas diferentes, los riesgos que plantean la ralentización del crecimiento, la inestabilidad financiera y el aumento de los precios de los alimentos y la energía para los grupos más vulnerables tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Si bien el crecimiento en los países desarrollados parece fuerte, el impacto de una ralentización a escala mundial y de la carestía de los precios de los alimentos y la energía en los pobres puede ser considerable. La mejor respuesta a la crisis alimentaria consiste en aumentar la oferta de alimentos, pero se alzan opiniones divergentes en cuanto al margen de que se dispone para las políticas anticíclicas y cuánto tiempo tardarán las respuestas a la oferta en reflejarse en los precios.
13. La representante de la FAO presentó los resultados de la autoevaluación de su Organización sobre la utilización de la Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente. En el ámbito del empleo, el interés de la FAO se centraba en la labor sectorial en la industria agrícola, la agricultura contractual y las finanzas rurales, además de la respuesta a las crisis, el desarrollo de calificaciones y las estadísticas del trabajo. En el ámbito de la protección social, la FAO había establecido una colaboración con el Banco Mundial en materia de redes de seguridad y seguridad y salud en el trabajo en el mar y en las explotaciones agrícolas. En el ámbito de los derechos, la FAO estaba trabajando con la OIT, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA) en lo que respecta al trabajo infantil. Por último, en el área del diálogo social, la FAO se esmeraba por fortalecer la capacidad de las organizaciones de productores y de determinados sindicatos. El seguimiento trajo consigo la formulación de una estrategia de empleo rural para 2008-2009, para la cual se ha creado un sitio web conjunto sobre alimentación, agricultura y trabajo decente.
14. La reunión brindó la ocasión de presentar la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, que la Conferencia Internacional del Trabajo acababa de adoptar. El amplio alcance de esta Declaración influirá sin lugar a dudas en las relaciones institucionales de la OIT con otras organizaciones internacionales, y en particular con la propia ICP.

⁵ Documento GB.301/WP/SDG/1.

⁶ *Rising Food Prices and their Implications for Employment, Decent Work and Poverty Reduction*, proyecto para discusión, Rizwanul Islam y Graeme Buckley, Sector de Empleo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, mayo de 2008.

Coherencia política en las regiones y los países

Reunión tripartita de alto nivel sobre coherencia de las políticas para reforzar la relación entre el crecimiento, la inversión y el trabajo decente en Asia Meridional (Nueva Delhi, 3 y 4 de abril de 2007)

15. La reunión de Nueva Dehli permitió reunir a mandantes tripartitos de la OIT y representantes de los ministros de finanzas y planificación de siete países del Sur de Asia (Afganistán, Bangladesh, India, Irán, Nepal, Pakistán y Sri Lanka). También participaron el Banco Mundial, el FMI y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD). El tema principal de la reunión giraba en torno al crecimiento sin empleo en algunas partes de la subregión, en particular en la India, donde, pese al reciente repunte del crecimiento, se ha experimentado un retroceso del sector formal y únicamente ha prosperado el empleo independiente. En la reunión se analizaron además las relaciones entre las políticas macroeconómicas, la recaudación de impuestos y la financiación y el control del gasto público en el sector social. Se instó a que las reformas políticas y el diálogo social se llevaran a cabo en cuidadoso orden con miras a fortalecer la coherencia de las políticas. Se señalaron casos de incoherencia en el asesoramiento político prestado por las organizaciones internacionales en lo que atañe a la regulación del mercado de trabajo. Por último, se sugirió que se efectuaran estudios detallados por país con objeto de extraer recomendaciones sobre cómo mejorar la coherencia de las políticas sobre el terreno.

Foro de alto nivel: Superar la pobreza: desarrollo y crecimiento en Africa desde la perspectiva del trabajo decente (Monrovia, Liberia, 8 y 9 de septiembre de 2008)

16. El establecimiento de estrategias de crecimiento y empleo coherentes era uno de los temas principales del Foro, que se organizó en cooperación con el Ministerio de Trabajo de Liberia y la ONG internacional *Realizing Rights/Ethical Globalization Initiative*, dirigida por la antigua Presidenta de Irlanda Mary Robinson. Este Foro formaba parte de la serie de actos sobre trabajo decente organizados en 2008 en el marco de la campaña internacional de *The Elders*⁷ para conmemorar el 60.º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Más de 80 representantes de gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores, interlocutores para el desarrollo y organizaciones del sector privado de la sociedad civil se reunieron con la intención de buscar vías para promover el trabajo decente, partiendo de ejemplos prácticos de Ghana, Liberia, Mozambique, Nigeria, República Unida de Tanzania y Zambia. El Foro concluyó con un llamamiento a redoblar esfuerzos en favor del trabajo decente en Africa para la consecución de los ODM. Las conclusiones del Foro se presentaron en el 63.º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, en septiembre de 2008⁸.

⁷ *The Elders* fue fundada por Nelson Mandela y entre sus miembros figuran eminentes personalidades, como Jimmy Carter, Mary Robinson, Ella Bhatt y Mohammed Yunus. Véase <http://www.everyhumanhasrights.org>.

⁸ Reunión de alto nivel sobre las necesidades de Africa en materia de desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas (22 de septiembre de 2008). Las conclusiones se presentaron asimismo en un foro de alto nivel paralelo bajo el título «Working Out of Poverty: A Decent Work Approach to Development and Growth» (Superar la pobreza: desarrollo y ODM desde la

17. El foro puso de manifiesto que los esfuerzos por lograr una mayor coherencia eran palpables en la experiencia de los países africanos en relación con el trabajo decente. En la República Unida de Tanzania, por ejemplo, la integración del empleo en su estrategia de lucha contra la pobreza era patente en diversos marcos de desarrollo, tales como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y la estrategia nacional para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, conocido como MKUKUTA, por el que se establecen objetivos operativos específicos en materia de empleo.
18. En Liberia, la rápida creación de empleo productivo era uno de los objetivos principales del Gobierno en el marco de su estrategia de lucha contra la pobreza, «Lifting Liberia». El Gobierno se esmeraba por contribuir al crecimiento y al establecimiento de sindicatos y organizaciones de empleadores responsables con miras a lograr sus objetivos de desarrollo. El empleo y el trabajo decente también eran componentes fundamentales del esfuerzo de las Naciones Unidas por garantizar a corto plazo la estabilidad, la reintegración, el crecimiento económico y la paz sostenible en el marco del proceso de recuperación del conflicto que asoló al país.
19. La necesidad de modificar el planteamiento de las políticas económicas y de desarrollo para que redunden a favor del empleo y el trabajo decente salió a la palestra durante las intervenciones de los participantes procedentes de países cuyo éxito en el plano económico había sido patente en los últimos años, tales como Ghana, Mozambique y Zambia. Las tasas elevadas de crecimiento económico, que obedecían con frecuencia al auge de los precios de las materias primas, no generaron dividendo alguno en materia de empleo y apenas hicieron mella en los niveles de pobreza. A través de su foro de desarrollo nacional, Mozambique proporcionó un ejemplo de mecanismo de coordinación para contribuir a acabar con la mentalidad aislacionista preponderante en los ministerios, los organismos jerárquicos y los donantes internacionales. Esta situación, que es común a muchos países, puede hacer que los programas estén fragmentados, que las políticas de formación no coincidan con las estrategias industriales y que las decisiones presupuestarias constriñan el gasto social.

Seminario nacional sobre la reducción del desempleo y la pobreza en Sudáfrica – Experiencias y propuestas internacionales para la fase II del programa ampliado de obras públicas

(Pretoria, 2 y 3 de septiembre de 2008)

20. El programa ampliado de obras públicas de Sudáfrica tiene por objeto aliviar el desempleo y la pobreza a través de una intervención integrada que engloba proyectos de infraestructuras combinados con componentes de desarrollo social, medioambiental y comunitario. Con este seminario se pretendía extraer lecciones de la experiencia actual y contribuir a diseñar la segunda fase del programa. Uno de los aspectos fundamentales consistió en la comparación internacional con programas similares de otros países, en particular Argentina e India. El seminario reunió a las partes interesadas y examinó cuestiones como la fijación de objetivos, la duración del empleo y la determinación de los salarios. Entre los resultados, cabe destacar el reconocimiento de que existen oportunidades reales de extender la cobertura del programa para que su impacto sea más contundente y visible.

perspectiva del trabajo decente, organizado en colaboración con Realizing Rights/Ethical Globalization Initiative y la OIT, así como en la Reunión de alto nivel sobre los ODM, convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Actividades en curso y planificadas

21. A raíz del debate mantenido en el marco de la ICP, la OIT y el Banco Mundial están preparando dos estudios conjuntos. El primero de ellos versará sobre el problema de la migración en Nepal. Se llevará a cabo una encuesta exhaustiva para comprender los motivos que les impulsan a emigrar, las consecuencias de la experiencia migratoria, el destino de las remesas y la función que desempeñan las agencias de empleo extranjeras. El segundo estudio analizará la experiencia de desarrollo en Zambia. Se basará en los estudios anteriores de la Oficina y brindará la oportunidad de examinar una tendencia que afecta al conjunto de Africa, que está experimentando un fuerte crecimiento del PIB, pero que depende demasiado del aumento de los precios mundiales de los recursos naturales.

22. Se está llevando a cabo una serie de estudios comparativos por país sobre China, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Viet Nam con objeto de examinar los elementos centrales de las políticas que generan un alto crecimiento y buenos resultados en materia de trabajo decente, incluida la contribución específica de las políticas de empleo y mercado de trabajo. El objetivo último consiste en proporcionar un fundamento empírico para que el diálogo nacional tripartito sobre políticas preste apoyo a la labor realizada en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País de la región. Se ha previsto celebrar una reunión de expertos sobre coherencia política para el crecimiento, el empleo y el trabajo decente en Asia con el fin de examinar las primeras conclusiones.

Ginebra, 16 de octubre de 2008.

Este documento se presenta para información.