

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Visión general de la aplicación
del Programa Global de Empleo****Introducción**

1. En su reunión de marzo de 2007, la Comisión de Empleo y Política Social (ESP) pidió a la Oficina que presentara una exposición general del Programa Global de Empleo (PGE) desde su adopción en marzo de 2003, con el fin de determinar las fallas tanto analíticas como operativas observadas en el diseño y la ejecución del PGE y suministrar orientaciones y determinar prioridades con miras a la labor futura de la Oficina en el marco del PEG por ser éste el pilar en materia de empleo del Programa de Trabajo Decente.
2. El presente documento está basado en los principales temas abordados en el documento que presenta una «visión» general sobre el Programa Global de Empleo ¹. En la parte I se hace un balance de la influencia del PGE en el plano mundial y regional y se concluye que esta influencia ha sido positiva, en particular para sustentar el análisis del Programa de Trabajo Decente. La parte II contiene una descripción de la forma en que la Oficina ha procedido a examinar los temas de investigación que figuran en cada uno de los elementos fundamentales del PGE y señala las lagunas en materia de conocimientos tomando en cuenta las orientaciones provenientes de los debates de la Comisión ESP. En la parte III se examina la ejecución del PGE en el plano nacional y se revisan las principales orientaciones estratégicas expuestas en el documento relativo a la «visión» general, los avances realizados a este respecto, así como también los numerosos desafíos que quedan por delante. En la parte IV se proponen orientaciones par intensificar la influencia del PGE y la eficiencia de la labor de la Oficina en el área del empleo.

**Hacer realidad el empleo pleno y productivo
y el trabajo decente para todos mediante
el PGE y los programas de trabajo decente
por país (PTDP): panorama general**

3. Como pilar del Programa de Trabajo Decente en lo que se refiere al empleo, el PGE se inspira en el Programa de Trabajo Decente a la vez que contribuye al mismo. El PGE

¹ Documento GB.295/ESP/1/1.

ofrece un marco analítico, que comprende principios, elementos fundamentales, áreas de política clave, y orientación política, convenidos de forma tripartita, sobre la promoción de las dimensiones relativas al empleo (cuantitativas y cualitativas) del Programa de Trabajo Decente. Este es el «valor añadido» que aporta el PGE al Programa de Trabajo Decente.

4. La adopción del PGE en marzo de 2003 coincidió también con la adopción de una serie de iniciativas importantes. La OIT emprendió el desarrollo de los programas de trabajo decente por país (PTDP), en un comienzo en el marco de cierto número de programas piloto sobre trabajo decente (DWPP) como vector principal de ejecución del Programa de Trabajo Decente. Entre fines de 1999 y comienzos de 2000, varios países en desarrollo, con el apoyo del Banco Mundial, comenzaron a elaborar los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Se trata de estrategias desarrolladas a nivel de los países con el fin de reflejar las necesidades y prioridades de desarrollo nacionales y de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La OIT, en estrecha colaboración con el Banco Mundial, contribuyó a este proceso, brindando asistencia en un comienzo a cinco países, y posteriormente a un número mayor de países². La Comisión ha sido informada con regularidad acerca de la participación de la OIT en la elaboración de los DELP, uno de los cuales ha sido presentado para discusión en la presente reunión del Consejo de Administración.
5. Después de la adopción del PGE, la Comisión decidió utilizarlo para estructurar su propia labor aplicando un doble enfoque: *a)* analizar y discutir en profundidad en la Comisión sobre cada uno de los diez elementos fundamentales con el fin de perfeccionar el enfoque de política y facilitar orientaciones para la labor futura; y *b)* solicitar a la Oficina actualizaciones periódicas de la ejecución. Con el tiempo se añadió un tercer elemento: se invitó a los países a que presentaran información sobre sus esfuerzos, incluidos datos sobre los obstáculos con que tropiezan y los éxitos que logran, con miras a situar el empleo como elemento central en la elaboración de políticas económicas y sociales. Esto facilitará la adquisición de enseñanzas a partir de las experiencias de los otros países.
6. Si bien las discusiones sobre los elementos fundamentales y las actualizaciones periódicas de la ejecución han contribuido a reforzar las dimensiones tanto analíticas como operativas del PGE, en 2005, la Comisión planteó varios temas de preocupación referentes a las cuestiones siguientes:
 - Interrogantes acerca del valor añadido que aportaba el PGE a la labor de la Oficina en el plano de los países: ¿de qué manera la OIT prestaba apoyo para la elaboración de las estrategias nacionales de empleo? ¿Cuán útil resultaba el marco del PGE para la elaboración de las políticas y estrategias de empleo en el plano nacional? ¿Utilizaban explícitamente la Oficina y los mandantes el PGE en la labor que realizaban en el plano de los países?
 - La necesidad de comprender mejor de qué manera el PGE se relacionaba con la labor de la OIT sobre los PTDP y los DELP y si se hacían esfuerzos suficientes para lograr la coordinación eficaz de la política y obtener una cierta coherencia entre las políticas de empleo y los principales marcos de política de cada país.
 - ¿Se tomaban suficientemente en cuenta las discusiones mantenidas en la Comisión sobre los elementos fundamentales del PGE en la labor analítica y de asesoramiento de la Oficina contribuyendo así a afinar los mensajes políticos en el terreno?

² Los cinco primeros países eran Camboya, Honduras, Nepal, Malí y República Unida de Tanzania. Para mayor información véase el documento GB.300/ESP/3.

- ¿Era posible profundizar la relación entre la labor analítica de la Oficina y su labor de apoyo técnico y de asesoramiento en materia de políticas?
 - En la Comisión se observaba un cierto desinterés por los debates de carácter general y el deseo de centrar el debate de la Comisión y la labor de la Oficina en el logro de metas concretas y mensurables.
 - Se planteaba la cuestión importante de saber cuál sería el objetivo principal de la Comisión ESP después de marzo de 2006, una vez terminado el ciclo de debates sobre los diez elementos fundamentales del PGE.
 - Por último, la Comisión expresó preocupación acerca del seguimiento que la Oficina debía hacer de las orientaciones y decisiones de la Comisión y acerca de la manera de mejorar la circulación de la información relativa a estas cuestiones ³.
7. En respuesta a estas preocupaciones, en la reunión de marzo de 2006 de la Comisión, la Oficina presentó un documento destinado a proporcionar una «visión» de la puesta en práctica del PGE en apoyo del programa de trabajo decente por países. Este documento y las medidas y procesos que se proponen en él permiten: *a)* plantear los aspectos operativos esenciales del PGE; *b)* alentar a los mandantes a que mejoren la concepción y aplicación de las estrategias nacionales en materia de empleo, y a la Oficina para que mejore su labor en el ámbito de la creación de capacidad y del asesoramiento sobre políticas; *c)* estimular la reflexión estratégica entre los mandantes y la Oficina, en particular entre los miembros de la Comisión ESP, acerca de las dificultades que supone afinar el enfoque de la OIT respecto de las estrategias de empleo como parte del Programa de Trabajo Decente; *d)* contribuir a posicionar y centrar mejor la labor del Sector de Empleo y a difundirla con más eficacia; *e)* proporcionar un marco que pueda servir de base para un mejor seguimiento y evaluación del impacto del asesoramiento en materia de políticas y las herramientas de la OIT para la creación de empleo, y la formación proporcionada por medio del Centro Internacional de Formación de Turín ⁴. La presentación del documento, que contó con el decidido respaldo de la Comisión, también coincidía oportunamente con el final de la ronda de discusiones de cada uno de los elementos fundamentales del PGE. Además, la Comisión estaba abocada a la búsqueda de nuevos rumbos para la organización de su futura labor sobre el PGE.
8. En el documento sobre la «visión» se argumentaba que, respecto de la meta de lograr que el trabajo decente se convierta en un objetivo mundial, se podían señalar desafíos en dos niveles: *a)* desafíos en materia conceptual o analítica relacionados con el hecho de que se ha producido un cambio de paradigma en el establecimiento del Programa de Trabajo Decente, y *b)* desafíos prácticos o en materia de ejecución lo que «requiere que la OIT mejore su eficacia y el impacto de su asesoramiento en materia de políticas, así como sus herramientas y sus actividades de creación de capacidad» y supone asimismo «tener que adaptar su labor y reubicarla».
9. En el plano conceptual, el documento contenía un gráfico en el que se presentaba «el marco de políticas de empleo para los PTDP en una sola página», que establecía

³ Sobre la base de una recomendación de la Comisión, el Consejo de Administración decidió pedir a la Oficina: «i) que, al preparar los documentos que habrán de someterse a la Comisión, preste la debida atención a la determinación de los ámbitos en los que se precisen orientación y/o puntos que requieran decisión, y ii) que informe cada mes de noviembre a la reunión de la Comisión de Empleo y Política Social acerca de los avances logrados en la puesta en práctica de la orientación general facilitada por la Comisión» (documento GB.297/14 (Rev.)).

⁴ Documento que expone una «visión» general, GB.295/ESP/1/1, párrafo 7.

claramente la importancia clave de los valores y los principios de los enfoques en materia de políticas. En dicho gráfico se agrupaban los diez elementos fundamentales del PGE en una lista de comprobación de fácil lectura, en seis áreas principales y subáreas en materia de políticas ⁵. El documento sugiere que la lista de comprobación podría utilizarse como instrumento destinado a facilitar el diálogo social y a difundir mejor el enfoque integrado del PGE, así como también a revisar el programa de investigación y los instrumentos de la política del empleo en el área del empleo. Presenta además una lista ilustrativa de herramientas (se realizó simultáneamente un inventario completo de los instrumentos de política de empleo), y señala que las guías o directrices para países con diferentes niveles de desarrollo son un instrumento importante para lograr que el PGE sea más eficaz, aspecto que recibirá atención en el futuro. En relación con la ejecución, el documento citado define una serie de «orientaciones estratégicas» para la labor de la Oficina en el área del empleo hasta el final del bienio y más adelante aún (véase parte III).

10. En la presentación hecha en noviembre de 2006 por el Sector de Protección Social, se estableció una lista de comprobación de las áreas de política relativas a la protección social con el fin de respaldar la ejecución de los PTDP ⁶. El documento demostraba la existencia de grandes sinergias entre la protección social y el empleo en lo referente a la ejecución del Programa de Trabajo Decente en relación con la dimensión tanto cuantitativa como cualitativa del empleo. En el documento se analizaba la importancia de la función de la protección social y las condiciones de trabajo en el marco del PGE, así como también sus interrelaciones con los elementos fundamentales del PGE y sus contribuciones al mismo.

I. Progresos logrados en la consecución de los objetivos del PGE en el plano mundial y regional

11. En esta sección se hace el balance de la influencia ejercida por el PGE en el plano mundial y regional. No es posible medir esta influencia multifacética con total precisión. Por consiguiente, en esta sección se ponen de relieve los impactos cualitativos.

Recuadro 1

Principales objetivos del PGE

- Promover el empleo decente, en el que las normas internacionales del trabajo y los derechos fundamentales de los trabajadores van a la par de la creación de puestos de trabajo.
- Hacer del empleo un elemento central de las políticas económicas y sociales, en el plano nacional, regional y mundial.
- Mediante la creación de empleo productivo mejorar la vida de millones de personas que están desempleadas o reciben una remuneración que no les permite mantener a sus familias y salir de la pobreza.
- Contribuir al Programa de Trabajo Decente de la Oficina.
- Mejorar los ingresos, la productividad y las condiciones de vida de los trabajadores y las trabajadoras, en particular de los trabajadores pobres.

⁵ Estas seis áreas principales de política son las siguientes: políticas económicas para la expansión del empleo (aspectos relativos a la demanda); calificaciones, tecnología y empleabilidad; desarrollo de empresas; instituciones y políticas de mercado de trabajo; gobernanza, habilitación y capital organizativo; y protección social.

⁶ Documento GB.297/ESP/7.

Recuadro 2**Principios fundamentales del PGE**

- El trabajo decente como factor de producción.
- El entorno macroeconómico para el crecimiento del empleo.
- La iniciativa empresarial y la inversión privada.
- La mejora de la productividad y el aumento de las oportunidades para los trabajadores pobres.
- La eliminación de la discriminación en el mercado de trabajo.
- El crecimiento sostenible desde el punto de vista social y medioambiental.
- La empleabilidad y la adaptabilidad.
- El diálogo social.

En el plano mundial

12. En el plano mundial, se ha expresado la aspiración de que el PGE sea considerado como «una invitación a los gobiernos, a los interlocutores sociales, a las organizaciones de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, así como a los bancos regionales de desarrollo, a llevar a cabo un análisis, un replanteamiento y una reorientación de las políticas del pasado» no por parte del propio PGE, sino debido al éxito que han tenido el concepto de trabajo decente y el Programa de Trabajo Decente. Evidentemente el empleo productivo y el trabajo decente se están convirtiendo cada vez más en un objetivo central para los gobiernos nacionales, el sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y el conjunto de las entidades que se ocupan de la cooperación para el desarrollo en modalidades que constituyen un replanteamiento y una reorientación de las políticas del pasado, como lo pretende el PGE. Sería inadecuado atribuir esto al PGE, puesto que es el resultado de una serie de procesos complejos. Pero el hecho es que actualmente se reconoce ampliamente que el empleo productivo es el eslabón que falta entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, y que el trabajo decente debería considerarse como un factor productivo y no como un factor secundario o un resultado derivado del aumento de la producción. El desafío, no sólo para la OIT sino para la totalidad del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional, consiste en proseguir con la reorientación política en curso y responder a las expectativas que plantean estos nuevos compromisos en el plano nacional, regional y mundial.
13. En ciertos casos, puede atribuirse más específicamente cierta influencia al PGE. Por ejemplo, la Oficina lo utilizó explícitamente para dar apoyo técnico a la preparación de la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo de 2006 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). El «Marco de política del PGE en una página» fue presentado y examinado en las reuniones preparatorias; varios documentos de referencia fueron elaborados sobre la base de los planteamientos de política del PGE y de las discusiones mantenidas en la Comisión ESP; y se presentaron buenas prácticas para la elaboración de estrategias nacionales de empleo basadas en los enfoques en materia de empleo contenidos en el PGE. La ex presidenta de la Comisión ESP (la Embajadora de Sri Lanka) hizo una presentación en la reunión del ECOSOC en la que expuso el contenido del PGE y la labor de la Comisión ESP relativa al examen de las experiencias de los países y

la elaboración de herramientas prácticas para la promoción del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos ⁷.

14. **Alianzas y asociaciones.** En lo que respecta al objetivo de «creación de una serie de alianzas y asociaciones en el plano global y regional como medio para poner en práctica el Programa», muchas asociaciones y alianzas creadas en torno a un tema específico corresponden a elementos individuales del PGE. A continuación figuran algunos ejemplos actuales de participación activa: en la Comisión de organismos donantes para el fomento de la pequeña empresa; en el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP), especialmente en materia de microfinanciación; con la Organización Asiática de Productividad sobre reestructuración socialmente responsable; con la Universidad Global del Trabajo (GLU) sobre la investigación destinada a comprender mejor la brecha de representación en las PYME; con el PNUD para prestar servicios actuando como un solo organismo en cierto número de países; en la Red de Empleo de los Jóvenes; con la FAO en materia de rehabilitación de los medios de subsistencia; con el Banco Mundial para los países afectados por conflictos y después de una guerra y de un desastre natural; con la Alianza de las Ciudades sobre políticas destinadas a promover la creación de empleos urbanos; en la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres; en la labor del Pacto Mundial; en el Programa SYNDICOOP («sindicatos y cooperativas») por medio del cual la OIT, la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITUC) y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) trabajan conjuntamente para integrar a los trabajadores del sector de la economía informal en la economía formal; en el Grupo de Trabajo para la Cooperación Internacional en materia de Desarrollo de las Competencias; en asociación con la Alianza Cooperativa Internacional (ACI); en asociación con la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE); con la Organización Internacional de Empleadores (OIE) sobre el fortalecimiento de la representación de las PYME en las organizaciones de empleadores; con la Organización Mundial del Turismo sobre el turismo basado en la comunidad; y diversas otras asociaciones.
15. En lo referente al objetivo del PGE de lograr una mejor coordinación entre los organismos pertinentes respecto de las políticas sobre las cuestiones relacionadas con el empleo, ha sido muy importante la elaboración de la «Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente» (Toolkit), que fue adoptada en abril de 2007 por la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE). El empleo pleno y productivo es la primera área abordada en la Guía práctica que contiene preguntas destinadas a organismos sobre 15 áreas relacionadas con la política de empleo elaboradas sobre la base de la lista de comprobación del PGE. La lista de comprobación de la Guía práctica tiene por objeto servir de autoevaluación, pues cada organismo integrante de la JJE puede completarla y medir así los progresos que realiza. Por consiguiente, esta Guía práctica es un ejemplo de la medida en que los éxitos alcanzados a través del Programa de Trabajo Decente pueden facilitar la difusión de los enfoques relativos al empleo del PGE en el sistema multilateral y también de la forma en que la elaboración de los enfoques de política y los instrumentos conexos del PGE han contribuido a llevar a la práctica el Programa de Trabajo Decente. Se ha emprendido un proceso de ejecución mediante el cual cada organismo preparará y ejecutará planes de acción de duración determinada con el fin de incorporar el empleo y el trabajo decente en sus políticas, programas y actividades hasta 2015 sobre la base de la Guía práctica, relacionándolos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
16. Los informes de la OIT que analizan las tendencias globales en materia de empleo y de mercados de trabajo (*Tendencias mundiales del empleo; Indicadores Clave del Mercado de*

⁷ Véase Naciones Unidas, *Full and productive employment and decent work. Dialogues at the Economic and Social Council*. Departamento de asuntos económicos y sociales, División para el apoyo y coordinación del ECOSOC, Nueva York, 2006.

Trabajo (ICMT); *Tendencias mundiales del empleo juvenil*; *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres*) han recibido una amplia cobertura en la prensa internacional. Esos informes han señalado a la atención mundial las principales preocupaciones relativas al empleo como por ejemplo la relación existente entre el crecimiento, el empleo y la reducción de la pobreza. Habrá que juzgar si estos informes han sido o no influenciados por el PGE. Su contenido corresponde a los principios y objetivos del PGE, entre los cuales figura la necesidad de acabar con la discriminación en el mercado de trabajo, razón por la cual se han elaborado informes sobre las mujeres y los jóvenes. La quinta edición del informe de la OIT sobre los indicadores clave del mercado de trabajo, publicada (en inglés) el 30 de agosto de 2007, destaca entre otras cuestiones importantes, la extensión de la subutilización de la mano de obra, los trabajadores pobres y los trabajadores vulnerables, y la posible inclusión de cuatro indicadores de empleo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio ⁸.

17. En conclusión, en lo referente a los objetivos fijados por el propio PGE, puede considerarse que se han logrado avances importantes, muchos de los cuales se deben al éxito del concepto de trabajo decente y del Programa de Trabajo Decente, del que forma parte el PGE. Ahora bien, prosigue la labor en este campo. La «Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente» es un paso importante. Otro, como se indica en la parte IV, es la formulación de directrices en materia de políticas de empleo para países de diferentes niveles de desarrollo, las que pueden complementarse con un sistema reforzado de presentación de informes e información sobre la utilización de dichas directrices.

En el plano regional

18. En Africa, el marco del PGE y sus elementos fundamentales fueron usados explícitamente en los documentos temáticos elaborados por la OIT conjuntamente con diez organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods y presentado como documento oficial de antecedentes a la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, celebrada en Ouagadougou en septiembre de 2004. El Plan de Acción de 11 puntos adoptado por la Cumbre se basa en gran medida en los documentos temáticos en lo que respecta a las áreas de acción establecidas en el plano nacional, regional y continental. Se han presentado a la Comisión informes periódicos sobre el apoyo dado por la OIT para la ejecución del Plan de Acción; muchas de las actividades realizadas estaban basadas en la labor de la OIT relativa a los elementos fundamentales del PGE. Las enseñanzas extraídas de este ejercicio permitieron diseñar medidas de política más realistas y concretas para la promoción del Programa de Trabajo Decente para Africa: 2007-2015 adoptado en la Reunión Regional Africana en Addis Abeba en 2007, entre las cuales figuran programas integrados de trabajo decente por país (PTDP).
19. En junio de 2006, tras la puesta en práctica de las orientaciones expuestas en el documento sobre la «visión» entre las cuales figura la indicación de dar prioridad a las necesidades específicas de Africa, la OIT organizó una reunión con los especialistas de empleo de Africa, altos funcionarios del Sector de Empleo de la sede y del Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, presidida conjuntamente por el Director Ejecutivo y el Director Regional. El documento sobre la «visión» fue presentado y examinado en esa ocasión. Se estableció un plan de acción para el seguimiento de las actividades realizadas

⁸ Los cuatro indicadores son los siguientes: relación empleo-población (ICMT 2); la proporción de empleo vulnerable calculada sobre la base de la situación en el empleo (ICMT 3); la proporción de trabajadores pobres (1 dólar de los Estados Unidos por día) en relación con el empleo total (ICMT 20); y la productividad del trabajo (ICMT 18). Véase *Key Indicators of the Labour Market* (KILM), quinta edición, 2007, capítulo 1A.

en varias áreas prioritarias. Se evaluaron los progresos realizados en la ejecución de este plan en un seminario organizado en septiembre de 2007. Actualmente, se lleva a cabo un procedimiento similar en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, que también se realizará en la Oficina Regional para Asia y el Pacífico y en la Oficina Regional para Europa.

20. Los objetivos y principios contenidos en el PGE y muchas de sus áreas clave en materia de política figuran en las conclusiones y recomendaciones adoptadas en las reuniones regionales de la OIT (Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo de 2006; Reunión Regional Asiática, Busan, agosto-septiembre de 2006, y Reunión Regional Africana, Addis Abeba, abril de 2007). Ha surgido una nueva modalidad de presentación de informes regionales en la que objetivos y metas específicos en determinadas áreas prioritarias orientan la labor de los mandantes de la región. La Reunión Regional Asiática solicitó explícitamente asistencia técnica de la OIT para elaborar políticas nacionales basadas en el PGE. El Foro regional asiático sobre crecimiento, empleo y trabajo decente, que tuvo lugar en Beijing en agosto de 2007 para dar curso a las conclusiones de la Reunión Regional Asiática, fue organizado en torno a elementos fundamentales del PGE (crecimiento y empleo, productividad y competitividad, calificaciones y empleabilidad, gobernanza del mercado laboral), por ser éste el pilar del Programa de Trabajo Decente por lo que se refiere al empleo.
21. En el plano subregional, el Foro Tripartito sobre el Empleo en el Caribe (CEF) que tuvo lugar en octubre de 2006 adoptó la «Declaración tripartita y plan de acción para hacer realidad el Programa de Trabajo Decente en el Caribe» que menciona explícitamente el PGE y contiene prioridades en materia de política y acciones en el área del empleo y la protección social basadas en el PGE. En los exámenes por país de la política de empleo (CREP) realizados en el marco del proceso de Bucarest se han utilizado ampliamente los principios y elementos fundamentales del PGE. La «Declaración de Estambul sobre estrategias de empleo integradas y coherentes» adoptada en septiembre de 2006, que cubre 14 países de Europa Sudoriental, también utiliza el marco del PGE en el contexto del Programa de Trabajo Decente.
22. La Oficina ha establecido fuertes vínculos de colaboración y un intenso programa de trabajo con la Comisión Europea en toda la gama de cuestiones relacionadas con el Programa de Trabajo Decente, como se puede observar en las conclusiones conjuntas y el programa de trabajo de la reunión de alto nivel celebrada en la OIT con la Comisión de la Unión Europea, en 2006. Las áreas de cooperación en materia de empleo comprenden: política de empleo y análisis del mercado de trabajo, incluida la *flexiguridad*, consultas sobre el empleo en Europa e informes conexos e intercambio de estudios sobre indicadores; comercio y empleo; desarrollo de empresa y responsabilidad social de la empresa (RSE); así como también respaldo y colaboración con las presidencias de la Unión Europea acerca de diversos temas relacionados con el PGE.
23. En conclusión, ha crecido la influencia del PGE como pilar fundamental del Programa de Trabajo Decente en lo que respecta a la elaboración de las políticas en materia de empleo de África, Asia, las Américas y Europa. Por otra parte, el PGE ha pasado a formar parte explícitamente de los marcos fundamentales de política de las regiones que influirán en los debates de política en los próximos años. El reto principal que deben enfrentar ahora la Oficina y los mandantes tripartitos de la OIT es lograr resultados concretos sobre la base de los objetivos y metas definidos en estas reuniones regionales.

II. El PGE y las carencias de conocimientos

24. A modo de introducción a la presente sección, es importante destacar que los recursos y el tiempo de la mayoría de los funcionarios de los sectores técnicos de la Oficina se dedican mayormente a prestar asistencia técnica y a brindar orientación sobre políticas a los mandantes en relación con los PTDP. Ello puede hacerse gracias al acervo de conocimientos acumulado por la Oficina, el cual se alimenta del trabajo analítico realizado en la propia casa, y de las actividades concebidas para estar al día del debate internacional sobre políticas, de las publicaciones en la materia y de las lecciones extraídas de la experiencia, así como de aquellas otras actividades de trabajo en red y de divulgación de conocimientos emprendidas en las diversas esferas. A su vez, la labor de investigación constituye una importante contribución al trabajo de la Oficina en la elaboración de herramientas, la redacción de manuales y el desarrollo de capacidades.

Pautas de orientación brindadas por la Comisión y medidas de seguimiento que ha emprendido la Oficina

25. Tras la adopción del PGE en marzo de 2003, la Comisión emprendió un estudio exhaustivo y por separado de los diversos elementos fundamentales de dicho Programa, brindando pautas de orientación para la labor futura de la Oficina. Las medidas de seguimiento puestas en marcha por la Oficina revistieron la forma de trabajo analítico, de elaboración de herramientas y manuales idóneos, y de prestación de servicios de asesoramiento sobre políticas en los campos señalados por la Comisión. De dicha labor de seguimiento se ha informado periódicamente a la Comisión por la vía de los informes de actualización sobre la aplicación del PGE⁹. La Comisión señaló la existencia de una necesidad de suma importancia y de carácter general, cual es la de contar con un marco analítico que propicie la ejecución del PGE. La aparición del documento conceptual destinado a proporcionar una «visión» general, en marzo de 2006, constituyó una valiosa contribución a dicho fin y de las orientaciones establecidas en dicho documento se trata en la sección III.
26. Aunque se adoptaron medidas de seguimiento en la mayor parte de las materias señaladas por la Comisión, hay pendientes algunos asuntos de no poca importancia. Por ejemplo, con relación al elemento fundamental 10, si bien la Oficina realizó una labor considerable sobre el nexo de unión existente entre el crecimiento, el empleo y la pobreza, aún no se abordaron de forma suficiente otras labores solicitadas por la Comisión al objeto de analizar el vínculo que existe entre la promoción de los derechos de los trabajadores (los derechos fundamentales en el trabajo, la negociación colectiva y el salario mínimo) y su efecto sobre el empleo y la reducción de la pobreza. (Cabe señalar, no obstante, que el Sector 1 emprendió un proyecto de investigación sobre los asuntos mencionados con el respaldo del Sector de Empleo y otros Sectores.) Del mismo modo, para el próximo bienio hay previstas labores acerca del nexo que une las políticas del mercado de trabajo con la reducción de la pobreza.

⁹ En atención a una solicitud formulada por la Mesa de la Comisión en la reunión de noviembre de 2006, la Oficina preparó para marzo de 2007 una nota sobre las medidas de seguimiento puestas en práctica en cumplimiento de las pautas de orientación y las decisiones adoptadas por la Comisión ESP sobre los elementos fundamentales del PGE. Asimismo, y a propósito de la redacción del presente documento, la Oficina confeccionó un cuadro en que se brinda una síntesis de las pautas de orientación establecidas por la Comisión para cada elemento y se expone una lista ilustrativa del tipo de labores de seguimiento emprendidas posteriormente por la Oficina en dicho campo. La nota y el cuadro se encuentran a disposición de los interesados.

Examen de los temas de investigación y de las carencias de conocimientos

- 27. Estado de la cuestión.** El acervo de conocimientos y las investigaciones son elementos de importancia decisiva, pues de ellos depende que la Oficina pueda asesorar a los mandantes en el campo de las políticas y del desarrollo de capacidades. Conforme a lo previsto en el documento conceptual, en 2006, el Sector de Empleo emprendió la revisión de las prioridades de investigación en el ámbito del empleo guiándose por una serie de principios: determinar los campos en que es preciso reforzar la búsqueda de conocimientos y la labor de análisis atendiendo al material publicado y a los debates habidos en el plano internacional; velar por que las investigaciones arrojen conclusiones prácticas y que sean útiles para servir las necesidades de los mandantes según los PTDP; atender a las pautas de orientación brindadas por los mandantes en la Comisión ESP, en las discusiones de la CIT y en las reuniones temáticas; las actuales competencias fundamentales de la Oficina, y, finalmente, determinar nuevos ámbitos que guarden relación con los objetivos del PGE y que requieran mayor trabajo analítico y de elaboración conceptual.
- 28.** Con el fin de trazar un plan de investigaciones más estratégico y más preciso, en el Sector de Empleo se emprendió un examen interno mediante un detallado ejercicio cartográfico, complementado con un examen y debates en el seno del Sector. En abril de 2006, se constituyó una Comisión de Investigaciones para el Sector. Se solicitó a los diversos departamentos y unidades que enumeraron sus iniciativas y proyectos emprendidos en el campo de las investigaciones, con las correspondientes memorias justificativas e indicativas de lo siguiente: una descripción sucinta de los objetivos, hipótesis principales, países y regiones objeto de la investigación; la contribución que representan a los estudios de la correspondiente materia; la utilidad programática de las recomendaciones y, finalmente, el resultado previsto: por ejemplo, un libro o un documento de trabajo. Acto seguido, se entregó el ejercicio cartográfico a todos los especialistas del Sector de Empleo para que expusieran sus observaciones. Después, con los datos recogidos gracias a este ejercicio, se elaboró una matriz cartográfica que fue sometida a un detenido examen en reuniones celebradas con los diversos departamentos, y con la dinámica contribución de la Comisión de Investigaciones del Sector. En dicha oportunidad, se tuvieron asimismo en cuenta las sinergias y la colaboración en materia de investigaciones con los demás departamentos y unidades de la Oficina¹⁰.
- 29.** En mayo de 2007, se remató la labor dándose a conocer sus conclusiones mediante el documento titulado *Employment Sector research mapping* [«Cartografía de los proyectos de investigación del Sector de Empleo»]. El documento se distribuyó a todas las oficinas exteriores para dar a conocer el plan de investigaciones en el ámbito del empleo en la sede, en relación con el PGE e instar a las oficinas a estrechar más los vínculos con la sede en lo que se refiere a la coordinación y la colaboración en la esfera de la investigación. Se estudió asimismo con los técnicos en empleo de las Américas en Lima (Perú), y a comienzos de 2008, será analizado con los especialistas en empleo de la región de Asia y el Pacífico. La matriz cartográfica de las investigaciones constituye un documento vivo en el sentido de que es aún objeto de conversaciones y examen, y servirá de punto de apoyo para centrarse más en las prioridades de investigaciones relativas al empleo para el próximo bienio.

¹⁰ Este ejercicio está comprendido en la revisión general de las materias de investigación prioritarias emprendida por el Comité de Investigaciones y Publicaciones (RPC), constituido por el Director General en octubre de 2005, y asimismo sirve de complemento a dicha labor.

30. Con base en la cartografía de las investigaciones, se procedió a un repaso de los temas de investigación para determinar las carencias en términos de conocimientos respecto a los diversos elementos fundamentales del PGE ¹¹. El estudio arrojó las siguientes conclusiones:

- a) La Oficina no está en condiciones de prestar idéntica atención a todos los elementos fundamentales ni pretende hacerlo. La limitación de recursos obliga a establecer un orden de prioridades y a emprender con relación a determinados elementos fundamentales actividades que resultan modestas en comparación con los demás.
- b) En los últimos tiempos, la actividad en torno a los elementos fundamentales 1, 2, 3 y 4 fue relativamente menor que respecto a los demás.
- c) Examinando la lista de publicaciones se apreció que en determinadas áreas hay mayor masa crítica y criterios de investigación más claros. Estas son: la iniciativa empresarial y el desarrollo de las empresas (elemento fundamental 5); las políticas activas del mercado de trabajo (elemento fundamental 7); la protección social considerada factor de la producción (elemento fundamental 8); y la economía informal ¹².
- d) La Oficina ha progresado mucho en la evaluación de la actividad investigadora y la determinación de las prioridades, tanto en el ámbito de los diversos campos como con respecto al plan general de las investigaciones referentes al PGE.
- e) El plan de investigaciones debe ser dinámico y amoldarse a los nuevos requerimientos y las nuevas cuestiones que se presenten con el fin primordial de crear el acervo de conocimientos que permita prestar asesoramiento sobre políticas y crear herramientas para atender los requerimientos y necesidades establecidos mediante los PTDP. La Oficina se propone fortalecer las actividades de investigación en los siguientes campos: la empleabilidad a través de la mejora de los conocimientos y las calificaciones (elemento fundamental 6); el empleo de los jóvenes; la relación que existe entre el crecimiento económico, la creación de empleo y la reducción de la pobreza, en particular, el empleo rural (elemento fundamental 10); el comercio y el empleo (elemento fundamental 1); la salud y seguridad en el trabajo (elemento fundamental 9); el envejecimiento (común a todos los campos); y algunos aspectos de la promoción del cambio tecnológico en aras del aumento de la productividad y la creación de empleo (elemento fundamental 2); el desarrollo sostenible (elemento fundamental 3) y la relación entre la gobernanza del mercado de trabajo y las condiciones de empleo (elemento fundamental 7).
- f) En materia de investigaciones, se llevan a cabo diversas iniciativas por la vía de la asociación y la alianza con múltiples instituciones de ámbito internacional, regional y nacional para distribuir la carga de trabajo y generar más oportunidades de acrecentar y compartir los conocimientos.

¹¹ Se encuentran a disposición de los interesados la «cartografía de la investigación» y la versión íntegra del documento *Global Employment Agenda: Review of research themes and knowledge gaps* [«El Programa Global de Empleo: revisión de los temas de investigación y de las carencias de conocimientos»].

¹² En el campo de la economía informal se realizaron numerosas investigaciones en preparación de los debates de la CIT de 2002, tras la cual se dio preferencia a las labores de ejecución y a las enseñanzas extraídas. Sin embargo, a la fecha, los proyectos se dirigen fundamentalmente a las cuestiones relacionadas con la Iniciativa InFocus sobre la economía informal.

- g) Considerando la fuerte demanda a que está sometida la base de conocimientos en la esfera del empleo, los recursos para la investigación siguen representando un obstáculo insoslayable.
- h) Aunque se ha logrado conferir un carácter más estratégico a la jerarquía de los proyectos de investigación, aún quedan flancos débiles que merecen cuidado, particularmente, los que siguen: la escasa aplicación del mecanismo de examen por homólogos, la existencia de endeble vínculos con los círculos universitarios y académicos, las insuficientes labores de difusión y, para finalizar, la necesidad de mejorar la coordinación y el debate sobre las actividades de investigación entre los técnicos en empleo de la sede y los de las oficinas regionales. La Oficina determinó claramente la naturaleza de dichas deficiencias y da pasos para subsanarlas. La Oficina se propuso elaborar un programa de investigaciones estratégico, dinámico, preciso, adecuadamente organizado, planeado y coordinado, y persevera en este empeño.

III. Reconsideración del reto que representa aplicar el PGE en los países: Subsana los fallos de orden práctico

- 31. En el PGE (2003) se afirmaba lo siguiente sobre la puesta en práctica del Programa en los diversos países: «La puesta en práctica del Programa Global de Empleo depende de los propios países y, en particular, de la voluntad de los gobiernos nacionales de asumir el desafío. ... el Programa Global de Empleo debe hacer frente a la necesidad de movilizar una cantidad considerable de recursos en el ámbito internacional y local. ... la Oficina seguirá prestando, como hace habitualmente, asistencia técnica a los mandantes nacionales para la elaboración de planes nacionales de empleo». También se hizo mención a las dificultades constatadas para coordinar las políticas de ámbito nacional y a la necesidad de que «la Oficina y los mandantes [...] deben encontrar la forma de poner con decisión sobre el tapete la cuestión del empleo en los debates sobre política nacional»¹³.
- 32. En la sección del documento conceptual que versa sobre el desafío de la aplicación se exponen diversas orientaciones estratégicas encaminadas a hacer más eficaz la aplicación del PGE en el plano nacional:
 - 1) Se fijaron cuatro cuestiones prioritarias para la labor de la Oficina en el ámbito del empleo: la promoción de la idea de que la cuestión del empleo debe presidir las políticas económicas y sociales; el empleo de los jóvenes; la economía informal, y la atención a las necesidades especiales de África¹⁴.
 - 2) Para promover el protagonismo del empleo, se trazó un plan de ejecución que comenzaría a aplicarse en un número limitado de países con los tres propósitos siguientes: evitar la dispersión de los esfuerzos, mejorar la coordinación con las delegaciones regionales y demostrar la validez del enfoque integrado de la OIT sobre la creación de empleo. La puesta en práctica de dicho plan conlleva instituir la figura del coordinador general para algunos países, realizar un empeño especial para lograr

¹³ Documento GB.286/ESP/1 (Rev.), párrafo 48, f).

¹⁴ En las diferentes reuniones de la Comisión se presentó un documento sobre la cuestión del empleo de los jóvenes y otro sobre la economía informal, por cuyo motivo no se analiza aquí el estado en que se hallan ambas cuestiones prioritarias. En la sección I se aborda la atención de las necesidades especiales de África.

el compromiso de las más altas instancias de la esfera económica y social del país y redoblar la labor con los interlocutores sociales.

- 3) Acotar mejor las materias de investigación y atendiendo a su utilidad práctica, mejorar la gestión de los conocimientos, mejorar constantemente las herramientas y la coordinación con los servicios del Centro de Turín.
- 4) Fijar y fortalecer las competencias fundamentales.
- 5) Mejorar la evaluación de la eficacia de las intervenciones que realiza la OIT en el campo del empleo.

33. La presente labor es ingente. Dieciocho meses después de formular dichas orientaciones estratégicas al escribirse estas líneas, se han dado importantes pasos adelante, aunque queda mucho camino por recorrer. En la presente sección se formulan comentarios sobre los principales progresos y dificultades referentes a la lista de materias. Cabe señalar asimismo que los avances aquí reseñados se inscriben en el marco de las actividades y medidas específicas encaminadas a aplicar los PTDP y que son comunes al conjunto de la Oficina. Entre ellas cabe destacar las estrategias en materia de divulgación de conocimientos, recursos humanos, investigación, tecnologías de la información y evaluación ¹⁵.

1. Propugnar el protagonismo del empleo en las políticas económicas y sociales, e incrementar la coordinación con las oficinas exteriores

34. Estado actual de la cuestión. Las preocupaciones de la Comisión por la necesidad de influir en los principales marcos nacionales que impulsan las políticas (por ejemplo, las estrategias nacionales de desarrollo, los DELP, etc.) y por coordinar mejor el compromiso de la OIT en éstos con los PTDP y el PGE para obtener sinergias y dar coherencia a las políticas son auténticas y siguen siendo un desafío importante, particularmente, hoy día, en lo que respecta a la campaña «Unidos en la Acción» emprendida en las Naciones Unidas. Habida cuenta de los distintos ritmos y propósitos de dichas iniciativas, pues, por una parte, los DELP son previos al PGE y están impulsados por instituciones ajenas a la OIT y, por la otra, los PTDP no han conocido gran difusión hasta el presente bienio, fue preciso aprender esencialmente sobre la marcha. Por otra parte, puede ocurrir que en algunos países no haya en un primer momento la oportunidad o la demanda que permitan formular una política de empleo de carácter exhaustivo. En diversos países, es posible que el punto de partida guarde relación con un único elemento fundamental del PGE o, a lo sumo, con unos pocos de éstos. En dicha hipótesis, el análisis de políticas y las respectivas recomendaciones se efectúan exclusivamente a propósito de ese asunto en particular. Sin embargo, en muchos países resulta evidente que los mandantes solicitan una política de empleo integrada. Atendiendo a esa diversidad de realidades, la Oficina comenzó a hacer un uso más explícito y sistemático del marco del PGE en lo que respecta a la formulación de políticas, sobre todo en la fase de ejecución iniciada tras la presentación del documento conceptual de la Comisión ESP y con el lenguaje más llano del PGE que se recoge en dicho documento.

¹⁵ Véase, por ejemplo, el documento GB.300/PFA/9/2.

35. Para ilustrar esta idea, en el cuadro del anexo se resumen el caso de diez países en los que se recurrió al marco del PGE para formular políticas de empleo con la asistencia técnica de la OIT. Aunque es sumamente disímil la experiencia reflejada en el cuadro, se aprecian en él unos cuantos elementos comunes: *a)* en la mayoría de los casos, el marco del PGE se aplicó de modo íntegro; *b)* en todos los casos, a diversos elementos fundamentales del PGE se les dio rango de primera importancia en las políticas nacionales de empleo; *c)* resulta evidente asimismo que dichos elementos se han vinculado con carácter expreso a los PTDP, de los que forman parte integrante; *d)* la Oficina defiende sistemáticamente la necesidad de recoger la idea del empleo y del trabajo decente en los principales marcos orientadores en materia de políticas, ya se trate del DELP¹⁶ o de otros marcos, propugnando también mayor coordinación programática entre el Ministerio del Trabajo, los Ministerios de Hacienda y Planeamiento, y los demás ministerios competentes, y sumando a ello la participación decidida de los interlocutores sociales. Como puede apreciarse en la columna 4 del cuadro del anexo, dichos empeños han dado frutos en diversos países.
36. En octubre de 2006, el Director General decidió constituir el Grupo Mundial de Gestión del Trabajo Decente, confiándole la misión de perfeccionar los sistemas y procesos de la OIT, adoptando con dicho fin estrategias novedosas y soluciones prácticas que permitan mejorar la aplicación del PTDP en los diversos países. De entre otras medidas cabe destacar las siguientes: un marco de garantía de la calidad para la ejecución del PTDP; la gestión basada en los resultados; el módulo de gestión estratégica del proyecto IRIS, y la divulgación de conocimientos.
37. Durante el bienio de 2006 y 2007, se dieron importantes pasos para poner en marcha en la Oficina mecanismos que permitan mejorar la coordinación entre las oficinas exteriores, la sede y el Centro de Turín, incumbiendo a las oficinas subregionales y a las oficinas de zona la misión de dirección y la responsabilidad de formular y aplicar los PTDP. En relación con ello, en el Sector de Empleo se aplicaron diversas mejoras de orden administrativo: se definió un sistema de puntos focales entre los especialistas en empleo de la sede, para que se encargaran del control y el seguimiento con respecto a grupos de países. Asimismo se creó para un número limitado de países la figura de los coordinadores principales, a quienes se facultó para coordinar realmente la labor del Sector con la que la oficina exterior del correspondiente país, destacándose las siguientes misiones: estrecha coordinación con la oficina local; visión integrada de la contribución que efectúa el Sector al PTDP y al módulo de gestión estratégica; utilización explícita del marco del PGE para coordinar mejor las políticas y su coherencia en el seno del país; y, por último, coordinación de la visita de las misiones técnicas del Sector. Se celebraron reuniones de técnicos en empleo de las oficinas exteriores con los superiores jerárquicos de la sede, participando asimismo la Oficina de Actividades para los Empleadores, la Oficina de Actividades para los Trabajadores y el Centro Internacional de Formación de Turín, de la OIT, para África (junio de 2006) y para América Latina (mayo de 2007). Para comienzos de 2008, está prevista la reunión correspondiente a la región de Asia y el Pacífico.

¹⁶ El presente punto se estudia detenidamente en el documento GB.300/ESP/3.

Recuadro 3

La labor con los interlocutores sociales

Se ha puesto mayor empeño en estrechar los lazos con los mandantes del país y en concebir y aplicar herramientas de políticas de empleo. Por ejemplo, sobre la promoción de las empresas, la Oficina trabajó estrechamente con los empleadores y los trabajadores en el seguimiento de las deliberaciones celebradas en la Comisión ESP sobre el elemento fundamental 5 y del documento sobre *Business environment, labour law and small enterprises* [«Entorno empresarial, derecho laboral y micro y pequeñas empresas»], así como para superar el vacío de representación de las PYME y de sus trabajadores. De común acuerdo con los empleadores, se elaboró una guía electrónica titulada *Reaching out to SMEs* («Llegar a las PYME»), que fue difundida en todas las regiones. Junto con los trabajadores, se emprendieron investigaciones sobre estrategias encaminadas a aumentar la representación de los trabajadores de las PYME.

En lo que respecta al fomento de las calificaciones, se trabajó con los mandantes especialmente sobre el aprendizaje en el lugar de trabajo y sobre el fomento de la formación y el empleo de personas con discapacidad. Por ejemplo, a instancias de la Federación de Empleadores de Mauricio, se elaboró, llevó a cabo y se analizó una encuesta para averiguar las necesidades y prácticas relativas al aprendizaje en el lugar de trabajo. En la región de Asia y el Pacífico, el fomento de la formación y el empleo de las personas con discapacidad conlleva la amplia colaboración con los sindicatos y las organizaciones de empleadores. (Video *Rights to Reality* [«Los derechos en la práctica»], sobre las campañas emprendidas por los sindicatos para defender el derecho de las personas con discapacidad a gozar de un empleo decente; publicación de *Employability: A resource guide on disability for employers in Asia and the Pacific* [«La empleabilidad: guía práctica sobre las personas con discapacidad para los empleadores de Asia y del Pacífico»], obra en que redivulga las medidas y buenas prácticas que aplican los empleadores en materia de la discapacidad.)

La labor de la Oficina sobre la concepción, aplicación y evaluación de las políticas nacionales de empleo comprende actividades tanto propias como compartidas con organizaciones de trabajadores y de empleadores, primeramente para fortalecer la capacidad de las respectivas organizaciones de modo que éstas puedan dar a conocer sus preocupaciones principales y formular observaciones sobre los proyectos de políticas de empleo. Asimismo, se alienta a los mandantes tripartitos a que realicen en común la labor de evaluar y ultimar los planes de empleo. El marco del PGE y las herramientas afines se emplean para facilitar el desarrollo de capacidades. Se puso en marcha un programa sistemático de desarrollo de capacidades con la participación de los trabajadores y los empleadores en la formulación de los DELP. En varios países se constituyeron comisiones tripartitas de asesoramiento o de carácter directivo con el cometido de validar la formulación de políticas y vigilar la ejecución de los planes de acción nacionales. En otros, se refuerza la labor de las actuales comisiones tripartitas instruyéndolas en técnicas de negociación y sobre la forma de realizar campañas de propaganda con miras a defender la idea de que la cuestión del empleo debe presidir las estrategias y planes nacionales de impulso al desarrollo. Con arreglo a la Iniciativa InFocus sobre la economía informal, hay en marcha proyectos para estudiar, documentar y divulgar las buenas prácticas que aplican las organizaciones de empleadores y de trabajadores en campos como la representación, la ampliación de los servicios de apoyo a las empresas, el microcrédito y el vínculo entre el sector formal y la economía informal.

El Programa de Inversiones con Alto Coeficiente de Empleo (EIACE) de la OIT dicta todos los años programas de formación tripartitos en cooperación con el CIF de Turín, reuniendo a representantes de los Ministerios del Trabajo y de Hacienda, de departamentos técnicos de otros ministerios y de los gobiernos municipales, así como de agencias de ayuda al desarrollo con los interlocutores sociales para realizar un examen exhaustivo del enfoque establecido en el EIACE. Dichos seminarios también se realizan en el ámbito subregional y nacional. En diferentes países se asesora a los interlocutores sociales para que puedan participar en los órganos de naturaleza interministerial en que se estudian las políticas de inversión en empleo. El EIIP trabaja en estrecha colaboración con los interlocutores sociales para influir y orientar los sistemas y procedimientos de contratación internacional, particularmente aquéllas vigentes en las instituciones de crédito internacionales y regionales y en los organismos de desarrollo.

38. Fallos en la aplicación del PGE. En el presente capítulo pueden señalarse las siguientes cuestiones:

- a) Primero, deben reconocerse las peculiaridades de cada país. A cada contexto nacional corresponde distinto uso del marco del PGE. Las intervenciones especiales y los puntos de acceso siguen siendo la forma predominante de compromiso de la Oficina en un número considerable de países.
- b) La coordinación de políticas constituye una de las tareas más arduas. Las políticas de empleo eficaces hacen necesario que el ministerio o institución competente se

encargue de aplicar la sección del PGE que le corresponde dentro del marco general de este Programa. Más concretamente, debe haber un diálogo entre el Ministerio del Trabajo y los Ministerios de Planeamiento, Desarrollo y Hacienda con el fin de recoger en el presupuesto nacional las cuestiones prioritarias referidas al empleo. La participación decidida de los interlocutores sociales puede representar un impulso importante, tanto en lo que se refiere a la coordinación como a la movilización de los recursos internos y las asignaciones presupuestarias. Sin embargo, en numerosos países persisten circunstancias que traban considerablemente la coordinación y el diálogo social y que, por tanto, impiden aplicar el Programa con plena eficacia. En todos los procesos de formulación de políticas de orden nacional resulta imprescindible aumentar la movilización del tripartismo con dos fines: poner en práctica el PGE y aplicar el Programa de Trabajo Decente en general.

- c) Asimismo según la Oficina existen problemas de limitación de la capacidad. Propugnar el protagonismo del empleo y obtener resultados en los diversos países obliga a contar con las personas adecuadas que se dediquen de forma permanente a la labor de formular políticas, a menudo en las instancias más elevadas. El proceso de reforma de la ONU conlleva el surgimiento de nuevas obligaciones de esta naturaleza, al tiempo que brinda oportunidades para que la OIT tenga más influencia y mejore la coordinación. Sin embargo, aprovechar dichas oportunidades obliga a estar presente y a tener masa crítica. Si bien ello puede hacerse en algunos países, sumando una presencia en el propio país, las misiones despachadas por la sede y la labor que cumple el personal encargado de los diversos proyectos, no siempre es posible poner en armonía en el momento oportuno esos tres elementos que constituyen la masa crítica. Como ello guarda relación con cuestiones atinentes a la capacidad y que afectan al conjunto de la Oficina, las cuales se examinan en otras comisiones del Consejo de Administración, sobre todo, una muy importante, cual es la revisión y reforma de la red de oficinas regionales, no se les dedicará ulterior atención en el presente documento.

2. Investigaciones, gestión de los conocimientos y herramientas

- 39. **Estado de la cuestión.** En la sección II se abordaba la marcha de las cuestiones referidas a la investigación y a la averiguación de las citadas dificultades con que tropieza la aplicación del PGE. Sobre la gestión de los conocimientos, el Sector de Empleo adoptó las disposiciones necesarias para que la plataforma de recursos del departamento de empresas pueda ser utilizada por todos los técnicos correspondientes, tanto de la sede como de las oficinas regionales. Gracias al respaldo de la sede, las respectivas oficinas regionales decidieron constituir una red de conocimientos sobre el trabajo decente para la región de Asia y el Pacífico, trabajándose actualmente para constituir una red análoga para África. En la presente reunión de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración (PFA) se presentará una estrategia de intercambio de conocimientos basada en los resultados para el capítulo de la divulgación de conocimientos, la cual se pretende aplicar en el ámbito de toda la Oficina.
- 40. En lo que respecta a las herramientas, el Sector de Empleo realizó un exhaustivo inventario de las herramientas relacionadas con el tema del empleo para someter a examen crítico los siguientes aspectos: eficacia, utilidad para los objetivos del PTDP, forma de ordenarlas, coherencia con relación a los elementos fundamentales del PGE y, por último, determinación de las carencias en la aplicación del PGE. Algunas unidades ya pasaron a la siguiente etapa, o sea, elaborar un cuerpo ordenado de herramientas que pueda utilizarse en su conjunto o por temas, como, por ejemplo, la Iniciativa InFocus sobre la Economía Informal, el desarrollo económico local, el empleo de los jóvenes y la respuesta a las crisis. El examen permitirá articular mejor los enfoques que brinda la OIT sobre la cuestión del

empleo y aumentar la difusión de las herramientas de empleo por diversas vías, a saber: la plataforma de recursos del Sector, las redes regionales de conocimientos, el cuerpo de herramientas de la JJE concebido para incorporar el empleo y el trabajo decente en las actividades del sistema de las Naciones Unidas y, finalmente, los cursos que se elaboran en colaboración con el Centro Internacional de Formación de la OIT, de Turín.

41. Con respecto a incluir la cuestión del género en la aplicación del PGE, se emprendieron iniciativas en las esferas conceptual, institucional y de desarrollo de capacidades. En el plano conceptual, se encargó un documento analítico con dos fines: analizar el modo de recoger la cuestión del género en los actuales programas del PGE y formular políticas de empleo encaminadas a fomentar la igualdad de género o, al menos, a no disminuirla. En el documento se señala asimismo el modo de introducir la cuestión del género en la esfera de la formulación de políticas¹⁷. En el plano institucional se elaboró una estrategia para incluir la cuestión del género en el Sector de Empleo. Dicha estrategia, que se ajusta al plan de acción de la OIT sobre la igualdad de género, y apunta a que se recoja la cuestión del género en todas las actividades que lleve a cabo el Sector y a contribuir a la igualdad de género, particularmente, en la aplicación del PGE. Con respecto al desarrollo de capacidades, está casi concluido un documento para los técnicos y los mandantes en el cual se exponen en grandes líneas las dimensiones de género correspondientes a las principales políticas de empleo estudiadas en el documento conceptual. Con ello se pretende acrecentar la base de conocimientos e impulsar la inclusión de la cuestión del género en las políticas y programas de empleo.
42. **Fallos en la aplicación del PGE.** En la sección II se pasó revista a las cuestiones referidas a la investigación y a la carencia de conocimientos. Con referencia a la gestión de los conocimientos, la estrategia de divulgación de conocimientos adoptada por la Oficina y las redes de conocimientos sobre el trabajo decente representarán una importante contribución a la correcta puesta en práctica del PGE. Con referencia a las herramientas, en 2008 se analizará una serie escogida de herramientas que son muy solicitadas a propósito del PTDP con el fin de extraer enseñanzas para la elaboración de herramientas y líneas de productos, que vinculen los resultados de las investigaciones en la concepción de herramientas a la prestación de servicios de asesoramiento y cooperación técnica.

3. Masa crítica de las competencias fundamentales

43. Sobre algunos ámbitos de las competencias fundamentales referidas al empleo convendría reforzar la capacidad de la Oficina para aumentar la masa crítica y así permitirle atender el creciente volumen de solicitudes de los mandantes. Entre esos ámbitos, valga citar los siguientes: la política nacional de empleo; la economía del mercado de trabajo; los servicios de empleo; y las calificaciones, la tecnología y la empleabilidad. Se han realizado ciertos progresos con referencia al último aspecto, pero la limitación de recursos aún traba el fortalecimiento de las competencias, sobre todo, en los tres primeros aspectos. La Oficina es consciente de que ni la actual limitación de recursos es óbice para conseguir mayor eficacia en las competencias fundamentales mejorando la coordinación, el trabajo en equipo, la gestión de los conocimientos, la creación de redes y las alianzas y asociaciones. Se han adoptado medidas de orden administrativo para aprovechar dichas oportunidades. La Oficina sigue buscando soluciones para dichas cuestiones referidas a las competencias fundamentales y la masa crítica y a otras cuestiones conexas, en particular, mediante la revisión actual de la estructura de las oficinas exteriores.

¹⁷ Rubery, J. (2005) *Mainstreaming gender into the Global Employment Agenda*, OIT, Ginebra.

4. Mejor evaluación del impacto del PEG

44. La cuestión de valorar el impacto del PGE en los diversos países, o partiendo de determinadas intervenciones realizadas según las políticas establecidas en los elementos fundamentales es un asunto al que la Comisión otorgó la máxima prioridad, siendo también objeto de interés para la Oficina mediante los informes que eleva periódicamente a la Comisión ESP y otras comisiones del Consejo de Administración¹⁸. La mejor evaluación de la eficacia comprende los dos aspectos siguientes¹⁹: *a)* el aporte de información a la Comisión ESP sobre la influencia o valor añadido de la labor que realiza la Oficina con los mandantes, particularmente, la contribución del PGE y de los instrumentos afines a la formulación y aplicación de las estrategias nacionales de empleo, y *b)* las metodologías para valorar las intervenciones referentes al empleo en los diversos países según el criterio de si dan o no resultado.
45. Se han dado importantes pasos con relación a los dos aspectos citados, en estrecha colaboración con la Comisión, pero según se sugiere en la sección IV, es posible aumentar más el impacto de las directrices propuestas sobre el PGE y la valoración de ese impacto. En lo que respecta al aspecto *a)*, en el marco del procedimiento de presentación de informes convenido tras la presentación del documento conceptual, la Comisión ESP recibe informes sobre los siguientes particulares: i) los enfoque de políticas; ii) las áreas programáticas (determinar las buenas prácticas y determinar que resulta eficaz, y iii) las presentaciones por países estipuladas en las nuevas directrices sobre presentación de informes, con arreglo a lo que se expone en el Recuadro 3, en el marco de los informes periódicos de actualización sobre la aplicación del PGE. Con referencia al aspecto *b)*, se pretende que en los informes correspondientes a las «áreas programáticas» se analice con cierto detalle, la cuestión de la medición y la evaluación del impacto de las intervenciones en materia del empleo, aplicando el criterio de señalar los aspectos que resultaron útiles y aquellos que no lo son. Ello se hizo por primera vez con oportunidad de la presentación del área programática del empleo de los jóvenes en la reunión de noviembre de 2006. En el documento sobre la economía informal presentado en la reunión de marzo de 2007 también se incluyó dicha dimensión con los datos disponibles.
46. Al examinar esas iniciativas es importante tener presente que en la OIT existen diversos procedimientos de presentación de informes, que pueden servir de fuente de inspiración para evaluar el impacto del PGE. Como en la OIT se aplican los métodos de gestión basada en los resultados y de formulación del presupuesto estratégico, es posible fijar con toda precisión los resultados previstos y los correspondientes indicadores con referencia a los objetivos prácticos relacionados con el PGE, como se ha hecho con el Programa y Presupuesto aprobado para el bienio de 2008 y 2009²⁰. Asimismo, hay procedimientos constitucionales de presentación de informes a propósito de diversos convenios y recomendaciones de la OIT referidos a la cuestión del empleo, en particular, el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) y la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).

¹⁸ Por ejemplo, en la presente reunión, la Oficina presentó a la Comisión PFA el «Informe de evaluación anual de 2006» (documento GB.300/PFA/13/1).

¹⁹ Esto se señala en el documento GB.295/ESP/1/3.

²⁰ El indicador correspondiente al resultado inmediato 2a.1 es el número de Estados Miembros que aplican en su totalidad las investigaciones, herramientas y directrices referidas al PGE con el fin de formular políticas de empleo y del mercado de trabajo (véase «Propuestas de Programa y Presupuesto para 2008-2009», pág. 34).

47. La Oficina procura mejorar las evaluaciones para recabar cifras fidedignas sobre el impacto cuantitativo y cualitativo de las herramientas y las intervenciones realizadas por la Unidad de Evaluación de la OIT, creada hace poco²¹. Sin duda, las modalidades establecidas para evaluar con mayor precisión el impacto del PGE se conciben en estrecha consulta con la Unidad de Evaluación a fin de aprovechar las sinergias y obtener un conocimiento más veraz posible sobre los resultados de la aplicación del PGE a la hora de formular las estrategias nacionales en materia del empleo y los PTDP.

Recuadro 4

Aplicación del PGE: Presentaciones por país

Con objeto de obtener información de primera mano sobre las experiencias de los países, la Comisión pidió a la Oficina que invitara a los altos responsables en la elaboración de políticas y a los interlocutores sociales a realizar presentaciones y compartir sus experiencias respectivas con miras a que el empleo ocupe un lugar central en la formulación de políticas económicas y sociales.

Estas presentaciones, que se iniciaron en marzo de 2005 y de las que ya se han realizado cinco (Argentina, Burkina Faso, Filipinas, Ghana y Pakistán), han aportado una información valiosa sobre la forma en que los altos responsables encargados de la elaboración de políticas y los interlocutores sociales afrontan las cuestiones de empleo en el marco de la formulación de políticas nacionales; asimismo, la Comisión ha podido comprobar en qué medida el PGE ha contribuido a estos esfuerzos.

Las primeras presentaciones por país dieron lugar al establecimiento de orientaciones, aprobadas por la Comisión, destinadas a que en las futuras presentaciones se explicara más claramente cuál había sido el apoyo técnico prestado por la OIT en el diseño y la aplicación de las políticas de empleo, así como la contribución del PGE a esta labor. Simultáneamente, estas presentaciones han puesto de manifiesto la difícil tarea que para la Oficina constituye la adaptación del marco del PGE y sus servicios técnicos a las necesidades y circunstancias específicas de cada país.

IV. Un paso importante para maximizar la eficiencia del PGE: orientaciones para países con diferente grado de desarrollo

48. Una de las principales preocupaciones en relación con la eficiencia del PGE como marco para la formulación de políticas radica en el modo en que el PGE ofrece orientación en materia de políticas a los mandantes. El documento original del PGE, complementado por el documento destinado a proporcionar una «visión» general sobre la puesta en práctica del Programa (marco de política en una página, y lista de comprobación), las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre cuestiones como la economía informal, el empleo de los jóvenes y el desarrollo de empresas sostenibles (y, a partir del año que viene, sobre el empleo rural y las calificaciones necesarias para el aumento de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo), así como los convenios y recomendaciones en las áreas de política correspondientes, constituyen en su conjunto una importante fuente de orientación y pautas para la formulación de políticas. No obstante, estos instrumentos abarcan asuntos diversos y complejos, cuya dispersión en distintos textos hace difícil su presentación sistemática a los mandantes. Además, las prioridades en materia de políticas varían según el nivel de desarrollo de cada país, de tal modo que, por ejemplo, las intervenciones en la economía informal plantean más dificultades en los países pobres que en los países industrializados.

²¹ De entre las últimas evaluaciones de los programas de fomento del empleo de la OIT cabe destacar las referidas a la estrategia sobre la inversión con alto coeficiente de empleo (documento GB.297/PFA/2/2) y a la iniciativa empresarial de la mujer (documento GB.298/TC/1).

49. Ahora bien, mientras que la OCDE cuenta desde 1994 con orientaciones en materia de políticas de empleo para sus países miembros, recientemente revisadas bajo el título «Reevaluación de la estrategia para el empleo de la OCDE», y que la Unión Europea ha adoptado recientemente un conjunto de «Directrices integradas para el crecimiento del empleo» en el marco de la reactivación de la Agenda de Lisboa — si bien se puede aducir que disponer de un número reducido de directrices sobre política, y de los correspondientes procedimientos de control y seguimiento de su aplicación, es una práctica acertada para la elaboración eficaz de políticas de empleo —, no se dispone, en cambio, de directrices integradas sobre políticas de empleo para los países de ingresos bajos y medios. La OIT debe esforzarse por suplir esta carencia con la urgencia debida.
50. Consciente de esta situación, el Sector de Empleo ha empezado a elaborar una serie de directrices en materia de políticas de empleo para los países de ingresos bajos y medios, basadas en el PGE y en documentos normativos pertinentes de la OIT que se eligieron en el marco de una concertación tripartita. Para la Oficina, disponer de estas directrices supone un gran paso adelante para aumentar la eficacia del PGE como pilar del empleo en el contexto de los PTDP.
51. Más allá de su importancia para la elaboración de políticas, estas directrices podrían transformarse paulatinamente en una referencia para llevar a cabo evaluaciones de impacto y exámenes más rigurosos de las estrategias de empleo nacionales, tal y como propuso la Comisión en marzo de 2006²². Estas orientaciones y exámenes políticos también podrían ser una parte importante de los exámenes cíclicos en materia de empleo que la Oficina ha propuesto presentar cada cuatro años a la reunión de la Conferencia.
52. La piedra angular del enfoque de la OIT sobre el desarrollo de políticas de empleo es la participación activa de los interlocutores sociales en el proceso, que brinda a la OIT una ventaja única sobre los demás organismos multilaterales o del sistema de las Naciones Unidas que operan en este ámbito. En el marco del proceso de reforma Una ONU, el reto consiste no sólo en mantener esta ventaja, sino en desarrollarla y demostrar que aporta un valor añadido a la elaboración de políticas sociales y económicas. En esta perspectiva, es necesario reforzar constantemente la capacidad de los interlocutores sociales para que éstos participen y contribuyan de forma eficaz a dicho proceso. Si bien no se trata estrictamente de una «carencia operativa», este reforzamiento de capacidades requiere la máxima atención de la Oficina en términos de recursos y apoyo técnico. Las enseñanzas extraídas de la participación de los interlocutores sociales en el proceso de los DELP y en la formulación de los PTDP contribuirán considerablemente a este proceso.

Conclusiones/orientaciones de la Comisión en materia de políticas

53. Este documento de información general, preparado a solicitud de la Comisión, analiza los progresos alcanzados en la aplicación del PGE desde su adopción en marzo de 2003. ¿En qué consiste pues el sistema de anotación? Basándose en dicho análisis, el cuadro 1 ofrece un resumen de los principales logros y progresos, las carencias y los retos para su aplicación, así como las medidas propuestas para paliar estas carencias.

²² Documento GB.295/ESP/1/3.

Cuadro 1. Aplicación del PGE – Sistema de anotación

Objetivo	Progresos y logros	Carencias y retos para su aplicación	Medias propuestas y prioridades
I. Carencias operativas (para que el empleo ocupe un lugar central en las políticas sociales y económicas) 1. Escala nacional	– Uso del enfoque integrado del PGE y establecimiento de algunos elementos fundamentales en los marcos de política nacional, incluidos los DELP en numerosos países. El cuadro del anexo ilustra los casos de diez países – Fomento de la participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de políticas – Mayor coordinación e interacción entre los ministerios de trabajo, economía, planificación y otros ministerios clave en países en los que el PGE se utiliza de un modo integrado – PGE como parte integrante de los PTDP	– Divulgación y adaptación del PGE a diversas situaciones nacionales – Si bien los países industrializados cuentan con directrices en materia de políticas de empleo, no se han establecido orientaciones prácticas equivalentes para los países de ingresos bajos y medios – Escasa coordinación de políticas entre los ministerios de trabajo y los de economía y finanzas sobre los objetivos de empleo en muchos países – Necesidad de seguir fortaleciendo la capacidad de los ministerios de trabajo y los interlocutores sociales en materia de elaboración y aplicación de políticas de empleo – En disciplinas clave, los expertos en empleo de la OIT carecen de masa crítica en competencias fundamentales – Necesidad de reforzar el control de los progresos y la evaluación de las repercusiones	– Establecer directrices sobre la base del PGE y de los documentos tripartitos pertinentes, y su aplicación, para países con diferentes grados de desarrollo – Seguir manteniendo un diálogo sobre políticas de empleo, con especial hincapié en la coordinación de políticas entre los distintos ministerios y el diálogo social con los interlocutores sociales – Proseguir con las actividades encaminadas a fortalecer la capacidad técnica de los ministerios de trabajo y los interlocutores sociales – Mejorar la coordinación, el trabajo en equipo, la creación de redes y el intercambio de conocimientos para paliar las deficiencias en competencias fundamentales como parte del esfuerzo de la Oficina en su conjunto – Desarrollar metodologías y herramientas de evaluación de impactos más eficaces (con la Unidad de Evaluación de la OIT)
2. Escala regional y mundial	– Aumento de la demanda para utilizar el marco y las herramientas del PGE, en particular gracias al éxito del Programa de Trabajo Decente en el plano regional y mundial – Establecimiento de colaboraciones y alianzas en el ámbito regional y mundial – La «Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y del trabajo decente», elaborada por la OIT y avalada por la JJE y el ECOSOC, de 2007, está basada en los elementos y herramientas del PGE	– El PGE como enfoque de la política de empleo de la OIT no tiene reconocimiento suficiente a escala regional o mundial (con algunas excepciones, como la Reunión Regional Asiática, Busan, 2006) – Necesidad de maximizar el uso de las colaboraciones y alianzas regionales y mundiales para mejorar el impacto a escala nacional	– Promover el marco del PGE de manera más explícita en las colaboraciones y alianzas internacionales – Integrar de manera más explícita el PGE y las herramientas e instrumentos correspondientes en las actividades de formación con los interlocutores sociales y el personal de la OIT, entre otros, inclusive las actividades organizadas por el Centro de Formación de Turín

Objetivo	Progresos y logros	Carencias y retos para su aplicación	Medias propuestas y prioridades
	Los informes globales de la OIT (ICMT, <i>Tendencias mundiales del empleo</i>) versan sobre los cambios en el empleo y el mercado de trabajo a escala regional y mundial		- Sintonizar mejor las herramientas e instrumentos del PGE con la labor de los expertos en materia de empleo de todas las regiones, a través del refuerzo de las comunicaciones, el intercambio de conocimientos y las actividades de formación - Seguir elaborando y reforzando los programas de trabajo (formación, creación de herramientas, puesta en práctica) con las organizaciones de empleadores y trabajadores
II. Lagunas Establecer un plan de investigación integrado, específico y funcional para respaldar la puesta en práctica del PGE	- Adopción de medidas de seguimiento respecto de las orientaciones y decisiones de la Comisión resultantes de la discusión de los elementos fundamentales del PGE y que se reflejan en las políticas y los servicios de asesoramiento (véase el cuadro del anexo) - Reconocimiento internacional de la labor analítica de la OIT en áreas clave: políticas activas del mercado de trabajo y flexiguridad, vínculo entre crecimiento, empleo y pobreza, desarrollo empresarial, empleabilidad y formación, programas de inversión pública con alto coeficiente de empleo y desarrollo de un modelo de protección social mínimo asequible - Censo detallado de todos los estudios en materia de empleo llevados a cabo por la OIT y progresos en el establecimiento de prioridades	- La Oficina no puede garantizar de forma equitativa todos los elementos fundamentales. El establecimiento de prioridades en razón de la limitación de recursos ha llevado a que en algunos elementos fundamentales la investigación sea más limitada que en otros (elementos fundamentales 1, 2, 3 y 4) - Las áreas en las que la Oficina desea intensificar la investigación para mantenerse o erigirse como centro de excelencia son las siguientes: - políticas e instituciones de mercado de trabajo (elemento fundamental 7) - iniciativa empresarial y desarrollo de las empresas (elemento fundamental 5) - mejora de los conocimientos y competencias para la empleabilidad (elemento fundamental 6)	Uno de los objetivos que persigue la Oficina, y en el que sigue trabajando siguiendo las directrices generales proporcionadas por la Comisión, es dotarse de un programa de investigación estratégico, dinámico, específico y bien coordinado

Objetivo	Progresos y logros	Carencias y retos para su aplicación	Medias propuestas y prioridades
		■ crecimiento económico, creación de empleo y reducción de la pobreza, incluida la economía informal (elemento fundamental 10) ■ protección social (elemento fundamental 8) ■ empleo de los jóvenes – Deficiencias que hay que solucionar: exámenes <i>inter pares</i>; vínculos con los círculos académicos y universitarios; divulgación; coordinación del programa de investigación entre la Oficina y la estructura exterior	

54. La Oficina espera que la Comisión:

- Discuta esta presentación general sobre la labor llevada a cabo por los interlocutores tripartitos y la Oficina con miras a la puesta en práctica del PGE y sobre las lagunas analíticas y funcionales identificadas, y proporcione orientaciones para futuros trabajos.
- Apoye la elaboración de directrices sobre políticas de empleo, según se sugiere en el presente documento, sobre la base del PGE, para países con diversos grados de desarrollo.
- Aliente a los mandantes tripartitos a proporcionar un apoyo más activo en pro de la defensa y la utilización del marco del PGE en la formulación de sus estrategias de empleo y en la coordinación de políticas, en particular en el plano nacional, con la asistencia técnica y el asesoramiento de la Oficina.

Ginebra, 12 de octubre de 2007.

Este documento se presenta para debate y orientación.

Anexo

Cuadro Utilización de un marco integrado del PGE en las políticas de empleo nacionales: ejemplos de países seleccionados

País: aplicación del marco integrado del PGE	Áreas prioritarias identificadas (10 elementos fundamentales del PGE)	Vínculo con PTDP	Comentarios
Azerbaiyán Estrategia Nacional de Empleo (2005)	■ Programa nacional integrado sobre empleo de los jóvenes ■ Apoyo a las PYME ■ Formación técnica y profesional ■ Políticas activas de mercado de trabajo [Elementos fundamentales del PGE 3, 4, 5, 6 y 7]	Tema general de los PTDP: que el empleo ocupe un lugar central en las políticas sociales y económicas ■ Diseño y aplicación de políticas nacionales en materia de empleo y mercado de trabajo dirigidas a los jóvenes ■ Crear herramientas prácticas para aumentar la empleabilidad y aplicar programas de inversión con alto coeficiente de empleo	■ Utilización del PGE como marco director para la preparación de la estrategia nacional de empleo ■ Estrecha participación de los interlocutores sociales para identificar las prioridades relacionadas con el PGE
Burkina Faso Política Nacional de Empleo (NEP) (2006) y Plan de Acción Nacional (2007)	■ Vincular la NEP a las políticas macroeconómicas y sectoriales ■ Actuar en el ámbito del empleo informal urbano, las microempresas y el empleo independiente ■ Mejorar la empleabilidad y la formación técnica y profesional, incluso para los trabajadores en activo ■ Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo para proporcionar acceso a un trabajo decente ■ Protección social [Elementos fundamentales del PGE 1, 2, 4, 5, 6 y 7]	La promoción del empleo a través de la formación profesional y la protección son prioritarias en el PTDP. Resultados: ■ Identificación de sectores generadores de empleo ■ Mejora del marco institucional y normativo en beneficio del empleo femenino y juvenil ■ Participación activa de los interlocutores sociales y los actores locales en la promoción del empleo como estrategia fundamental para reducir la pobreza ■ Disminución de las disparidades en el mercado de trabajo ■ Ampliación de la protección social nacional y del microseguro de salud a la economía informal	■ Utilización del marco del PGE para esbozar una NEP completa (2006) ■ Éxito de la colaboración entre el Ministerio de Trabajo y el de Economía con miras a integrar la estrategia de empleo en la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (ELP) ■ Gran esfuerzo por sintonizar y armonizar el Plan de acción de Ouagadougú de la Unión Africana (2004), el DELP, el programa quinquenal del Presidente, la Política Nacional de Empleo y las políticas macroeconómicas y sectoriales; con la participación activa del Ministro de Finanzas

País: aplicación del marco integrado del PGE	Áreas prioritarias identificadas (10 elementos fundamentales del PGE)	Vínculo con PTDP	Comentarios
China El Foro del Empleo en China (2004) adoptó un criterio común sobre los elementos de un plan de empleo para China sobre la base de los elementos fundamentales del PGE. Esto supuso una importante contribución para la posterior redacción de la Ley de Promoción del Empleo (2007)	El proyecto de ley de promoción del empleo aborda las siguientes áreas clave del PGE: ■ Modernizar el comercio y la inversión para fomentar la creación de empleo ■ El empleo como objetivo central del desarrollo económico y social en el país ■ Autoempleo y desarrollo empresarial ■ Formación profesional ■ Políticas activas de empleo y mercado de trabajo ■ Mejora de la protección y el seguro de desempleo ■ Empleo en zonas rurales y para colectivos desfavorecidos [Elementos fundamentales del PGE 1, 4, 5, 6, 7, 8 y 10]	El PTDP otorga una prioridad especial al objetivo del empleo, en particular: ■ Apoyo a la puesta en práctica de la Ley de Promoción del Empleo ■ Políticas activas del mercado de trabajo ■ Apoyo a los colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo ■ Mejora de las políticas nacionales en materia de desarrollo de los recursos humanos ■ Formación de trabajadores altamente cualificados ■ Desarrollo empresarial ■ Iniciativa empresarial para mujeres y jóvenes ■ Desarrollo local ■ Mejora de los servicios de empleo ■ Mejora de las encuestas sobre la fuerza de trabajo y los datos para la formulación y aplicación de políticas	La OIT facilitó varias rondas de comentarios al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social durante la preparación de la Ley de Promoción del Empleo. La ley fue aprobada por el Congreso Popular en agosto de 2007. Asimismo, los objetivos de desarrollo del 11.º Programa Quinquenal de Trabajo y Seguridad Social promueven la importancia de la creación de empleo en el marco del desarrollo económico y social, así como la aplicación continuada de políticas de empleo activas
Ghana Política Nacional de Empleo (NEP) y Planes de Acción Sectorial (en preparación)	■ Apoyo y aplicación del componente de empleo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Ghana (GPRS II, 2006-2009) ■ Políticas macroeconómicas y sectoriales ■ Políticas activas y pasivas de mercado de trabajo ■ Mejora del acceso a la formación y a las oportunidades de empleo (jóvenes, trabajadores de la economía informal, personas con discapacidad) ■ Promoción de un entorno económico propicio ■ Protección social [Elementos fundamentales del PGE 3, 4, 5, 6, 8 y 10]	Dos de las tres prioridades del PTDP están directamente relacionadas con el empleo: 1. El Ministerio de Mano de Obra, Juventud y Empleo (MMYE) y los interlocutores sociales coordinan con eficacia la política multisectorial de empleo 2. Más empleos y mayor productividad en las zonas y sectores seleccionados	■ Utilización explícita del marco del PGE para perfilar el NEP ■ Posición central del compromiso de ampliar las oportunidades de empleo en el segundo DELP ■ El objetivo principal del Programa piloto de trabajo decente de la OIT para Ghana (2003-2005) consistía en otorgar mayor atención al empleo ■ Se han celebrado consultas tripartitas, con el apoyo de la OIT, a lo largo de los procesos de evaluación de necesidades, demostración piloto y diseño de políticas de empleo ■ Las últimas fases de la elaboración del NEP se han llevado a cabo íntegramente con el apoyo técnico y económico del Banco Mundial y del PNUD

País: aplicación del marco integrado del PGE	Áreas prioritarias identificadas (10 elementos fundamentales del PGE)	Vínculo con PTDP	Comentarios
Honduras Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno (2006)	■ Crecimiento económico para la creación de trabajo decente (en particular para los jóvenes y las mujeres): políticas macroeconómicas e inversión en infraestructuras, competitividad, desarrollo tecnológico y de competencias para aumentar la empleabilidad ■ Desarrollo empresarial: empleo rural, mejora de las PYME y vínculos comerciales ■ Políticas e instituciones del mercado de trabajo: servicios de empleo, salarios y productividad ■ Protección social: igualdad de género; apoyo a colectivos específicos (migrantes, minorías étnicas, personal del servicio doméstico y personas con discapacidades); ampliación de la seguridad social y de la SST; erradicación del trabajo infantil ■ Diálogo social: fortalecimiento del Consejo Económico y Social y formación en materia de liderazgo [Elementos fundamentales del PEG 2, 4, 5, 7, 8, 9 y 10]	■ El PTDP se elaboró con posterioridad al Plan Nacional de Empleo. Descansa sobre tres pilares, de los cuales uno hace referencia al fortalecimiento de la capacidad del Estado y de los interlocutores sociales para llevar a la práctica el Plan de Empleo ■ La Oficina también respalda el proceso de integración del PTDP en el DELP nacional	■ El documento destinado a proporcionar una «visión» general sobre la puesta en práctica del PGE y el propio PGE han sido los marcos de referencia para el diseño de este completo Plan de Empleo ■ El plan prevé generar 425.000 puestos de trabajo a tiempo completo en el período 2006-2009. Ha sido respaldado por los mandantes tripartitos representados en el ECOSOC ■ Se ha establecido un cuadro de coordinación intersectorial para apoyar la aplicación del plan. Se trata de una iniciativa conjunta entre la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social y la Secretaría de Industria y Comercio ■ Ya se ha iniciado una colaboración entre la OIT y el PNUD en materia de empleo juvenil
Jordania Política Nacional de Empleo (2007, en curso)	■ Políticas macroeconómicas y sectoriales centradas en el empleo ■ Mejora de los resultados del mercado laboral – políticas específicas a favor de los pobres (jóvenes, mujeres) ■ Reforma legislativa e institucional del mercado de trabajo ■ Programa de empleo juvenil ■ Revitalización de los servicios de empleo ■ Reforma de la formación profesional ■ Fomento de la pequeña empresa con miras a crear empleo y reducir la pobreza [Elementos fundamentales del PGE 1, 3, 4, 5, 6, 7 y 10]	El PTDP de Jordania persigue tres objetivos estratégicos: 1. Creación de trabajo decente para mujeres y hombres Los resultados de este objetivo eran idénticos a los del plan de empleo establecido como brazo ejecutor del PTDP 2. Mejora de la gobernanza a través de la reforma y el diálogo social 3. Mejora de la protección social	El Primer Ministro y otros 4 Ministros competentes asistieron a las consultas nacionales de alto nivel sobre políticas de empleo (julio de 2007): ■ El Ministerio de Trabajo otorgó una nueva función más prominente en el marco de la formulación de políticas a escala nacional ■ Se presentó al Parlamento una nueva Ley del Trabajo revisada que cuenta con el apoyo de la OIT ■ Se ha establecido una Comisión nacional tripartita que desempeñará un papel fundamental en la orientación de la elaboración de políticas

País: aplicación del marco integrado del PGE	Áreas prioritarias identificadas (10 elementos fundamentales del PGE)	Vínculo con PTDP	Comentarios
Liberia Programa de Empleo de Emergencia y Programa de Acción para el Empleo (2006)	■ Fomento del empleo en el contexto de las inversiones en obras públicas ■ Desarrollo de competencias ■ Mejora de la economía informal y del entorno de la pequeña empresa ■ Mejora del análisis y los indicadores del mercado de trabajo ■ Promoción del diálogo social y refuerzo de la administración de trabajo ■ Revitalización de la agricultura [Elementos fundamentales del PEG 3, 5, 6 y 10]	El país aún no dispone de PTDP, pero el Módulo de Gestión Estratégica de la OIT incluye los siguientes elementos: ■ Creación de empleo ■ Empleos con alto coeficiente de mano de obra ■ Jóvenes ■ Indicadores del mercado de trabajo ■ Desarrollo de empresas y cooperativas ■ Fomento del tripartismo ■ VIH/SIDA	■ Se han establecido sinergias con el Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países con miras a intensificar el fomento de la incidencia del empleo en los programas llevados a cabo por la ONU ■ Utilización del marco del PGE para formular ambos programas ■ El futuro DELP se basará en el marco integrado de empleo para establecer las prioridades en materia de empleo ■ Se está fortaleciendo la capacidad de los mandantes tripartitos, muy afectada por el conflicto, con miras a desempeñar un papel significativo en los futuros procesos de formulación de políticas ■ Los organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial están colaborando estrechamente con la OIT en la preparación del DELP conceptual
Madagascar Política Nacional de Empleo (2005) y Programa Nacional de Apoyo al Empleo (PNSE, 2006)	■ Fomento de la empleabilidad de colectivos vulnerables ■ Promoción de iniciativas locales ■ Políticas sectoriales de promoción del empleo ■ Integración del empleo en la programación macroeconómica y sectorial, mecanismos de control y evaluación ■ Mayor inversión para la promoción del empleo independiente y de las microempresas ■ Aumento de la productividad empresarial [Elementos fundamentales del PGE 1, 2, 4, 5, 7, 8 y 9]	Principal prioridad: situar la promoción del empleo en el centro de la lucha contra la pobreza. Tres de los resultados esperados están integrados en la estrategia nacional de empleo: ■ Existencia de un entorno propicio al empleo, la inversión y el crecimiento ■ El marco institucional y normativo garantiza la creación de empleo ■ La mejora de las condiciones de empleo garantiza una mayor productividad y competitividad Otras prioridades están relacionadas con la erradicación del trabajo infantil, la mejora del diálogo social, la lucha contra el VIH/SIDA – todas ellas presentes en la estrategia nacional de empleo	■ Utilización del marco del PGE para formular la Política Nacional de Empleo (2005) ■ El Plan de Acción para el Empleo está plenamente integrado en el DELP de segunda generación (Plan de Acción de Madagascar) ■ Plena participación de los interlocutores sociales a través de diversas consultas, el Grupo de Trabajo formal sobre el PNSE, talleres de formación y validación en un seminario nacional tripartito ■ Ha habido alguna interacción con el Banco Mundial y el PNUD, pero éstos no participaron en la formulación; el Coordinador Residente del PNUD inauguró el seminario nacional de validación

País: aplicación del marco integrado del PGE	Áreas prioritarias identificadas (10 elementos fundamentales del PGE)	Vínculo con PTDP	Comentarios
Pakistán El Foro Tripartito de Pakistán para el Empleo y las Calificaciones, organizado por la OIT (abril de 2006) llevó a la adopción de un Plan de Acción para el Empleo (2006) y a la formulación del proyecto de Política Nacional de Empleo (2007)	El Plan de Acción para el Empleo (2006) abarca lo siguiente: ■ Creación de un entorno propicio para la iniciativa empresarial y la PYME ■ Aumento de la intensidad de crecimiento del empleo en la inversión pública ■ Desarrollo de una fuerza de trabajo competitiva en el ámbito internacional ■ Equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad del mercado de trabajo ■ Salario mínimo ■ Remesas del extranjero ■ Igualdad de género [Elementos fundamentales del PEG 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10]	Las áreas prioritarias del PTDP están relacionadas con lo siguiente: ■ Reforma de la legislación laboral ■ Creación de empleo a través del desarrollo de los recursos humanos, especialmente mediante la formación profesional ■ Ampliación de la protección social, inclusive en la economía informal ■ Fomento del tripartismo en el diálogo social	■ Utilización del marco del PGE en la formulación del Plan de Acción para el Empleo (2006) y el proyecto de Política Nacional de Empleo (2007), así como el capítulo dedicado al empleo del marco de desarrollo a medio plazo (MTDF 2005-10) ■ Estrecha participación de los interlocutores sociales en la formulación del DELP I ■ Apoyo técnico de la OIT al DELP II (en fase de preparación) ■ La OIT fue el principal organismo de las Naciones Unidas que trabajó con los organismos donantes y el GTZ, el Banco Mundial y el BAD en el diseño de la Política de Formación Profesional (iniciado en 2007) ■ Elaboración de la política nacional sobre PYME (2007), con el apoyo de la OIT, en colaboración con el BAD y el Banco Mundial
República Unida de Tanzania Política Nacional de Empleo (2006) y Programa Nacional de Creación de Empleo (NECP, 2007)	■ Desarrollo de competencias adaptado a la demanda para asalariados y trabajadores independientes ■ Pleno empleo como prioridad nacional y estrategia central de la lucha contra la pobreza ■ Acceso equitativo a las oportunidades de empleo, calificaciones y recursos para hombres y mujeres, jóvenes y personas con discapacidad ■ Entorno propicio a la transformación del sector informal en empresas productivas y competitivas dentro de la economía formal ■ Estrategias de empleo para mejorar la seguridad de los ingresos y evitar la exclusión social	Prioridades del PTDP: ■ Reducción de la pobreza a través de la creación de oportunidades de trabajo decente, en particular para los jóvenes ■ Potenciación de las actividades en materia de iniciativa empresarial y PYME ■ Fomento de aptitudes empresariales para los trabajadores independientes	■ Fuerte respaldo de la OIT a la elaboración de un NECP completo ■ Apoyo a la integración del empleo en el MKUKUTA (DELP de Tanzania) ■ Se está elaborando una Política Nacional de Empleo para Zanzíbar ■ A petición del Presidente de Tanzania, se envió una misión consultiva conjunta de alto nivel OIT-PNUD para que ésta realizara recomendaciones sobre el NECP en el contexto de la promesa del Presidente de crear 1 millón de puestos de trabajo de aquí a 2010

País: aplicación del marco integrado del PGE	Áreas prioritarias identificadas (10 elementos fundamentales del PGE)	Vínculo con PTDP	Comentarios
	■ Salvaguardia de los derechos de los trabajadores ■ Crecimiento económico más rápido y asignación más adecuada de las inversiones, que se destinarán a sectores productivos con alto coeficiente de mano de obra ■ Investigación orientada a la acción con miras a reforzar el desarrollo del sector del empleo ■ Lucha contra el impacto negativo del VIH/SIDA en la creación de empleo [Elementos fundamentales del PGE 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10]		■ Programa «Una ONU» para promover el crecimiento, el trabajo decente y la reducción de la pobreza ■ Revisión de la aplicación del NECP a través de un trabajo detallado en macropolíticas favorables al empleo, asignaciones presupuestarias y políticas sectoriales

Para más información acerca del vínculo con las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza (DELP), remítase al documento GB.300/ESP/3.