

Conferencia Internacional del Trabajo, 99.^a reunión, 2010

Informe VI

Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa

Informe para el punto recurrente sobre el empleo, 2010

Sexto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN: 978-92-2-321899-7 (impreso)
ISBN: 978-92-2-321900-0 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2010

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

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

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

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

Índice

	<i>Página</i>
Abreviaturas y siglas	vii
Introducción	1
Antecedentes	1
Estructura del informe	2
Preparación del informe sobre el punto recurrente	3
Capítulo 1. Justicia social para una globalización equitativa	5
Lograr una globalización justa: la contribución del Programa de Trabajo Decente de la OIT	6
La respuesta a escala mundial de la OIT a las insuficiencias de la globalización	7
Políticas de empleo a nivel nacional: mecanismos de coordinación y cooperación .	10
Normas internacionales del trabajo	11
El Programa Global de Empleo	12
Gobernanza y examen por expertos	12
Desarrollo e intercambio de conocimientos, asesoramiento en materia de políticas, cooperación técnica y programas a nivel de países	14
El Pacto Mundial para el Empleo y su aplicación	16
Capítulo 2. Tendencias y retos en materia de empleo	17
Recesión económica mundial de 2008 y respuesta programática	17
La respuesta programática de la OIT para afrontar la crisis en el plano nacional	20
Perspectivas de la económica mundial a comienzos de 2010	21
Evolución del crecimiento y el empleo a más largo plazo	22
La globalización como tendencia subyacente	24
Tendencias demográficas y evolución de la fuerza de trabajo	25
Transformación estructural	28
Migración laboral internacional	31
Desempleo	32
Trabajadores en situación de empleo vulnerable y trabajadores pobres en los países en desarrollo	34
Convergencia o divergencia de los niveles de vida en el mundo	37
Empleo precario en los países industrializados	38
Tendencias mundiales de los salarios	41
Evolución de la desigualdad de los ingresos	42
Carácter sostenible en el plano medioambiental: la ecologización del mercado de trabajo	43

Perspectivas y tareas futuras	44
Capítulo 3. Políticas para promover el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	47
Realidades y tendencias diversas en las políticas de empleo	52
Necesidades de los mandantes	52
Respuesta de la Oficina	53
Componentes estratégicos	53
1. Marco programático	53
2. Instrumentos normativos	55
3. Políticas nacionales de empleo integrales	56
4. Programas fundamentales de la OIT	60
4.1. Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE)	61
4.2. Políticas Activas y Sistemas de Información del Mercado de Trabajo	63
4.3. Empleo de los jóvenes	66
4.4. Finanzas sociales	68
5. Gobernanza y examen	69
Evaluación de las repercusiones	70
Medios de acción y prioridades futuras	71
Respuesta a la crisis	76
Evaluaciones rápidas de impacto	76
Inventario de respuestas a escala nacional	76
Reuniones regionales	77
Aplicación integrada del Pacto Mundial para el Empleo	77
Objetivos estratégicos inseparables, interrelacionados y que se refuerzan mutuamente	78
Posibilidades de lograr esos objetivos	80
Anexo. Aplicación del Programa Global de Empleo (PGE): Sistema de anotación..	85
Capítulo 4. Empresas sostenibles y creación de empleo	87
Diversidad de las realidades y tendencias en las políticas	87
Mandato de la OIT en materia de empresas sostenibles	91
Necesidades de los mandantes	92
Respuesta de la Oficina	93
Pilar 1. Entornos propicios para las empresas sostenibles y el empleo	94
Pilar 2. Lugares de trabajo sostenibles y responsables	96
Pilar 3. La iniciativa empresarial y el desarrollo de las empresas	98
Respuesta a la crisis	101
Recursos y activos	102
Alianzas externas	102
Evaluaciones de los efectos	103
Objetivos indisociables, interrelacionados y que se refuerzan mutuamente	105
Posibles caminos a seguir	107
Capítulo 5. Calificaciones para la empleabilidad y la productividad	111
Diversidad de realidades y tendencias normativas	112
Mandato de la OIT en materia de desarrollo de las calificaciones	116
Necesidades de los mandantes	117

Respuesta de la Oficina	117
Prioridad estratégica 1: Integración del desarrollo de las competencias laborales en las estrategias de desarrollo sectoriales o nacionales	118
Prioridad estratégica 2: Desarrollo de competencias laborales para reducir la pobreza y apoyar el desarrollo económico incluyente	120
Prioridad estratégica 3: Fortalecimiento de los servicios de empleo para cumplir con los objetivos de política de empleo	123
Respuesta a la crisis	125
Recursos y activos	126
Asociaciones externas.....	127
Evaluación de las repercusiones	127
Objetivos estratégicos inseparables, interrelacionados y que se refuerzan mutuamente	129
Posibles perspectivas	130
Capítulo 6. El comercio, la financiación internacional y los mercados laborales.....	133
Realidades diversas y tendencias normativas.....	134
El mandato de la OIT	137
Necesidades de los mandantes.....	138
Respuesta de la Oficina.....	139
Del análisis de los vínculos a la elaboración de instrumentos analíticos	139
Asistencia técnica relacionada con el comercio	140
Respuesta a la crisis	140
Incidencia de la labor de la Oficina.....	141
Recursos y activos	141
Objetivos estratégicos inseparables, interrelacionados y que se refuerzan mutuamente	141
Posibles perspectivas	143
Capítulo 7. El trabajo en la economía informal y las políticas que facilitan la transición a la economía formal.....	145
Diversidad de realidades y tendencias en materia de políticas	145
Mandato y evolución de la OIT	148
Necesidades de los mandantes.....	149
Respuesta de la Oficina.....	150
Un marco integrado de políticas y diagnósticos que incorpore todos los objetivos del trabajo decente	151
Énfasis dado al sector informal en ámbitos de política específicos	152
Transición a la economía formal: promoción de una perspectiva integrada y coherente.....	154
Posibles caminos a seguir	158
Capítulo 8. Observaciones finales y posibles perspectivas para la Organización.....	161

Anexos

I.	Instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo que revisten particular interés para la labor relativa al objetivo estratégico del empleo	165
II.	Distribución del trabajo de la Oficina en materia de empleo	169
III.	Conclusiones sobre temas transversales	171
IV.	Resumen: posibles perspectivas	179

Abreviaturas y siglas

AMI	Acuerdo Marco Internacional
AMSPE	Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CFI	Corporación Financiera Internacional (Grupo del Banco Mundial)
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
CIF-OIT	Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CREP	exámenes por país de la política de empleo
CSC	Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE
CSI	Confederación Sindical Internacional
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
ELP	estrategia de lucha contra la pobreza
ESP (Comisión)	Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración (OIT)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GBR	gestión basada en los resultados
IED	inversiones extranjeras directas
IIEL	Instituto Internacional de Estudios Laborales (OIT)
IMT	información sobre el mercado de trabajo
ISO	Organización Internacional de Normalización
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas
KAB	Conozca su Negocio
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (plano nacional)
MPE	Marco de Políticas y Estrategias (OIT)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIT-CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
PAMT	política activa de mercado de trabajo
PFS	Programa de Finanzas Sociales
PGE	Programa Global de Empleo
PIB	producto interno bruto
PIIE	Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (OIT)
PNB	producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PYME	pequeñas y medianas empresas
RSE	responsabilidad social de la empresa
SCORE	Programa en aras de la sostenibilidad de las empresas, competitivas y responsables
SIMT	Sistemas de información sobre el mercado de trabajo
SIYB	Inicie y Mejore su Negocio
SPE	Servicio público de empleo
SST	seguridad y salud en el trabajo
STEP	Programa sobre Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza
TI	tecnología de la información
TREE	formación para fomentar la autonomía económica rural (OIT)
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UN-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UNICEF	Programa de las Naciones Unidas para la Infancia
WEDGE	Programa de Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer e Igualdad de Género (OIT)
WIEGO (Red Mundial)	El empleo informal y la mujer: mundialización y organización
ZFI	zona franca industrial

Introducción

Antecedentes

1. En su 97.^a reunión (2008), la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) adoptó una histórica declaración que tenía por objetivo fortalecer la capacidad de la Organización para promover su Programa de Trabajo Decente y forjar una respuesta efectiva a los desafíos cada vez mayores que plantea la globalización. La *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* (Declaración sobre la Justicia Social) confirmó que los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, esto es, el empleo, la protección social, el ejercicio de las normas laborales y el diálogo social, revisten igual importancia. Al mismo tiempo, la Declaración hizo hincapié en la importancia de un enfoque integrado al reconocer que esos objetivos eran inseparables, estaban interrelacionados y se reforzaban mutuamente. En esta tercera gran declaración de principios adoptada por la CIT desde la Constitución de 1919 ¹, la Organización ha expresado la visión contemporánea del mandato de la OIT para la era de la globalización.
2. En el texto relativo al seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social se estipulaba que la Organización establecería un sistema de discusiones recurrentes en el marco de la CIT a fin de «comprender mejor las diversas situaciones y necesidades de sus Miembros con respecto a cada uno de los objetivos estratégicos y responder con mayor eficacia a las mismas, utilizando para ello todos los medios de acción de que dispone, con inclusión de la labor normativa, la cooperación técnica, y la capacidad técnica y de investigación de la Oficina, y ajustar sus prioridades y programas de acción en consecuencia» ².
3. En su reunión de noviembre de 2008, el Consejo de Administración decidió que el empleo sería el tema de la primera discusión recurrente prevista para la 99.^a reunión de la CIT, en junio de 2010. El presente informe proporciona información de base para esa discusión.

¹ Las dos primeras fueron la Declaración de Filadelfia, de 1944, y la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, de 1998.

² OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, CIT, 97.^a reunión, Ginebra, 2008, anexo, parte II, B, i).

Estructura del informe

4. Este primer informe sobre el punto recurrente examina la contribución que las políticas de empleo, como parte de un enfoque integrado del trabajo decente, pueden aportar con miras a realizar el objetivo de la justicia social para una globalización equitativa. En el capítulo 2 se presenta una evaluación sucinta de las tendencias del empleo y de las dificultades para el logro del empleo pleno y productivo, tanto a largo plazo como en lo inmediato a consecuencia de la recesión económica provocada por la crisis financiera de 2008. Estos problemas se abordan ampliamente en cada uno de los capítulos temáticos subsiguientes, en los que también se da respuesta a las preguntas que guían el presente informe en general: ¿cuáles son las situaciones concretas y los desafíos en materia de empleo que deben afrontar los Estados Miembros?; ¿qué acciones esperan éstos de la Oficina?; ¿en qué ha de consistir el apoyo de la Oficina (investigaciones con fines prácticos, asesoramiento en materia de políticas, cooperación técnica, actividades de sensibilización, desarrollo de redes de colaboración, etc.)?; ¿cómo se lleva a cabo el seguimiento y la documentación de los resultados de esta labor?; ¿qué medidas se están adoptando para dar cumplimiento a la Declaración sobre la Justicia Social por lo que se refiere a desplegar esfuerzos más diligentes, integrados y eficaces?

5. Los capítulos temáticos abarcan los tres resultados relativos al empleo previstos en el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015: políticas para promover el empleo pleno y productivo (capítulo 3); empresas sostenibles y creación de empleo (capítulo 4); y competencias para la empleabilidad y la productividad (capítulo 5). Además, el informe aborda por separado dos cuestiones específicas relacionadas con el empleo: en primer lugar, el énfasis relativamente nuevo que se da al comercio, la inversión extranjera y el empleo (capítulo 6) — después de todo, la Declaración sobre la Justicia Social trata sobre la «globalización equitativa» — y, en segundo lugar, el compromiso inalterable de aportar respuestas a la economía informal, que sigue dando ocupación a un porcentaje considerable de la mano de obra mundial, propiciando la transición hacia la economía formal (capítulo 7). Está previsto que en informes ulteriores para las discusiones recurrentes sobre el empleo se haga hincapié en otros aspectos de esta problemática.

6. El presente informe concluye con algunas observaciones sobre la incidencia que este extenso análisis puede tener en las prioridades futuras de los Estados Miembros, los interlocutores sociales y la Oficina, y plantea algunas cuestiones que la Comisión tal vez estime oportuno examinar con el objeto de formular recomendaciones para seguir encauzando el debate.

Preparación del informe sobre el punto recurrente

7. La preparación del presente informe incluyó la elaboración de un documento ³ destinado a la reunión de marzo de 2009 de la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración (Comisión ESP) en el que, entre muchas otras cosas, se resumían las principales orientaciones estratégicas de la Declaración (véase el cuadro 1.1).

8. Se emprendieron estudios detallados sobre los siguientes ámbitos: 1) las necesidades y prioridades de los mandantes; 2) la coordinación entre las oficinas exteriores y la sede y la ejecución conjunta de proyectos; 3) los objetivos «inseparables, interrelacionados y de refuerzo mutuo»; 4) las enseñanzas extraídas de las evaluaciones del impacto; y 5) los diagnósticos, políticas y tendencias en materia de empleo. A efectos de la elaboración del informe sobre el punto recurrente, se ha considerado a estos ámbitos como «elementos básicos de conocimiento». En el gráfico incluido a continuación figuran las principales consideraciones que se plantearon en relación con cada uno de estos elementos básicos de conocimiento. Los resultados de esas consideraciones sirvieron de base para la elaboración del presente informe.

9. A los elementos básicos de conocimiento se añadió también una serie de análisis sobre la labor de la Oficina respecto de cada uno de los temas y programas principales que integran sus actividades sobre el empleo; estos análisis se han denominado «aspectos de reflexión» (véase el gráfico, columna 4). Se elaboraron 14 informes sobre ámbitos técnicos específicos ⁴, y se organizaron dos talleres de reflexión en abril y julio de 2009 para examinar estos documentos.

10. Las oficinas regionales también prepararon algunos «aspectos de reflexión» sobre la labor relacionada con el empleo, en los que se resumían las necesidades a escala nacional y regional formuladas por los mandantes, así como los mecanismos utilizados por la Oficina para prestar apoyo en este campo (véase en el anexo III del presente informe un resumen de las prioridades de los mandantes por lo que se refiere al apoyo que esperan de la Oficina en el ámbito del empleo).

³ OIT: *Repercusiones de la Declaración sobre la Justicia Social en la estrategia para la ejecución del Programa Global de Empleo*, Consejo de Administración, 304.^a reunión, Ginebra, marzo de 2009, documento GB.304/ESP/1.

⁴ Tanto los «elementos básicos de conocimiento» como los «aspectos de reflexión» pueden obtenerse previa solicitud al Sector del Empleo (disponibles sólo en inglés: «The knowledge building blocks» y «Think Pieces»).

Elementos básicos de conocimiento para la elaboración del informe sobre el punto recurrente

1. Necesidades y prioridades de los mandantes	2. Evaluación de impacto	3. Objetivos inseparables, interrelacionados y que se refuerzan mutuamente (IIRM)	4. Respuesta eficaz a las necesidades con respecto a los temas prioritarios de política de empleo	5. Ejecución en las oficinas exteriores y coordinación entre la sede y las oficinas exteriores	6. Diagnósticos sobre empleo, políticas y tendencias
¿Qué se le ha pedido a la Oficina que haga en relación con el empleo? ¿Dónde se originan las necesidades? ¿De qué métodos dispone la Oficina para determinar las necesidades? ¿Son eficaces? ¿Cómo se articulan las necesidades? ¿Son las necesidades coherentes, realistas y precisas? ¿Cómo pueden mejorarse la articulación y la coherencia de las necesidades? <i>Fuentes/mandatos</i> — Constitución — Declaración — Decisiones de la CIT — Programa Global de Empleo – CA — Reuniones regionales — PTDP — Memorias sobre C122 — Estudio General en virtud del artículo 19	Examen documental de las evaluaciones de los programas de empleo durante los últimos cinco años: — políticas nacionales — áreas temáticas — proyectos — PTDP ¿Qué métodos de evaluación utiliza la Oficina? ¿Qué sabemos de la repercusión de las intervenciones de la Oficina? ¿Qué recomendaciones para el futuro pueden formularse a partir de estas enseñanzas?	Integración conceptual Determinar las publicaciones y proyectos que integran elementos del PTD en las políticas de empleo Analizar resultados y contribuciones al acervo (a partir de ejemplos ilustrativos) ¿De qué manera se realiza la labor interdisciplinaria en otras instituciones? Integración de políticas Evaluar los casos en que la Oficina ha integrado, en la labor de las oficinas exteriores, otros objetivos estratégicos en las políticas de empleo: — ¿cómo logran lo mismo otras instituciones? — evaluar y extraer enseñanzas	«Aspectos de reflexión»: análisis de la labor de la Oficina a lo largo del ciclo completo de todos los medios de acción: — determinación de necesidades y herramientas de diagnóstico — investigación — desarrollo de capacidades — asesoramiento en materia de políticas — herramientas — movilización de recursos — impacto — IIRM Temas en el ámbito de la política y la promoción del empleo: 1. Economía informal 2. Inversiones intensivas en empleo 3. Financiación social 4. Respuestas a la crisis 5. Creación de empresas 6. Desarrollo de competencias laborales 7. Empleo de los jóvenes 8. Empleo rural 9. Comercio, IED y empleo 10. Políticas e instituciones del mercado de trabajo 11. Empleos verdes 12. Servicios de empleo 13. Discapacidad 14. Género	¿Qué conclusiones de la evaluación de la estructura exterior son pertinentes para la labor en materia de empleo? ¿Qué problemas se plantean en el ámbito de los recursos humanos? ¿Cómo trabajan la sede y las oficinas exteriores? ¿Cuál es el modelo empresarial? ¿Cómo se ha evaluado? ¿Qué conclusiones se han sacado? ¿Cuál es la capacidad de la Oficina en su conjunto para incidir en el empleo a nivel nacional?	¿Cómo diagnostica la Oficina los problemas del empleo y cómo mide el impacto de las políticas de empleo? ¿Cómo se comparan estos procedimientos con los de otras entidades? ¿Cuál es nuestro grado de comprensión de las distintas realidades de los países? ¿De qué herramientas dispone la Oficina para medir y analizar el crecimiento integrador e intensivo en empleo? ¿Cómo mide la Oficina las tendencias del empleo y los mercados de trabajo y cómo difunde los resultados en todo el mundo?

Capítulo 1

Justicia social para una globalización equitativa

11. La Declaración sobre la Justicia Social reconoce que la OIT ha de desempeñar un papel clave para contribuir a la promoción y al logro de un progreso basado en la justicia social, en un entorno mundial en constante evolución y cada vez más interdependiente.

12. Aun cuando la globalización ha abierto nuevas oportunidades, al mismo tiempo ha planteado nuevas limitaciones y desafíos. En particular, establecer un equilibrio a escala mundial y nacional entre los objetivos económicos y los objetivos sociales y laborales se ha convertido en una tarea más urgente que nunca. La crisis financiera y económica mundial de 2008 ahondó aún más las fisuras producidas por la globalización y puso de manifiesto la necesidad de una aplicación amplia del Programa de Trabajo Decente.

13. Este primer informe sobre el punto recurrente examina la contribución que las políticas de empleo, como parte de un enfoque integrado del trabajo decente, pueden aportar a la realización de la justicia social para una globalización equitativa. El informe examina la aspiración universal de hombres y mujeres a ejercer una actividad laboral en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, y evalúa la forma en que la Organización podría dar respuesta a esta aspiración a través de los diferentes medios de que dispone.

14. El método de aplicación previsto en la Declaración sobre la Justicia Social implica que haya una interacción entre los Miembros (los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores), la CIT, el Consejo de Administración y la Oficina, de modo que pueda aprovecharse plenamente un enfoque integrado del trabajo decente a fin de afrontar los desafíos inherentes al logro de una globalización equitativa. Las políticas de empleo son fundamentales para alcanzar este objetivo. La Declaración considera que la adopción de un enfoque de esta índole podría llevar a la Organización a adaptar sus prácticas institucionales.

15. A partir del examen del papel de las políticas de empleo, el informe identifica tres ámbitos de actuación y gobernanza:

- i) potenciar el diálogo y las alianzas multilaterales para una gobernanza global más eficaz en lo tocante a la promoción de la justicia social, la globalización equitativa y el trabajo decente;
- ii) propiciar la formulación y aplicación de políticas a nivel nacional y potenciar la coordinación y cooperación entre los Miembros mediante la utilización de determinados mecanismos como, por ejemplo, las orientaciones de la OIT sobre políticas, el sistema de control normativo, y el intercambio de experiencias y buenas prácticas en el marco de un proceso mejorado de evaluación por expertos de las políticas de empleo;

- iii) reforzar el papel de la Oficina con vistas a asegurar su efectividad y eficiencia en los siguientes aspectos: prestación de servicios a las estructuras de gobernanza; impulso de las alianzas con el sistema de las Naciones Unidas y el sistema multilateral; promoción de las normas; prestación de servicios de asesoramiento y cooperación técnica; e investigación, recopilación e intercambio de información.
16. En este capítulo introductorio y a lo largo del presente informe se discutirán estos tres ámbitos de actuación y gobernanza.

Lograr una globalización justa: la contribución del Programa de Trabajo Decente de la OIT

17. Si bien el actual proceso de globalización es un fenómeno relativamente reciente, la OIT siempre ha definido con extraordinaria clarividencia los imperativos internacionales en materia de empleo que deberían guiar su acción. En 1919, la Constitución de la OIT señaló que la lucha contra el desempleo constituía un requisito previo para alcanzar una «paz universal y permanente» que sólo podía basarse en la justicia social. La Declaración de Filadelfia de 1944 reconoció que la Organización tenía la «obligación solemne» de fomentar programas que permitieran lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida.

18. La Declaración sobre la Justicia Social reiteró el compromiso asumido por todos los Miembros de la Organización en el sentido de «poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, en particular mediante las normas internacionales del trabajo», y de «*situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales*» (énfasis añadido); así, los Miembros se manifestaron claramente a favor del fortalecimiento del papel de la Oficina y la Organización en todos los aspectos relativos al empleo.

19. La globalización se convirtió en un objeto central de preocupación de la OIT mucho antes de que este término se utilizara de forma generalizada. En 1977, el Consejo de Administración de la OIT adoptó la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*; por otra parte, la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), abordó una serie de cuestiones relacionadas con la creciente interdependencia de la economía mundial. En la reunión de la CIT de 1996 la política de empleo fue objeto de una nueva discusión.

20. En el decenio de 1990, la OIT fue uno de los principales foros en los que se debatió la dimensión social de la liberalización del comercio. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, que reiteró la importancia del empleo pleno, productivo y libremente elegido para el logro del progreso social y económico, la reducción de la pobreza y la cohesión social, reforzó considerablemente la función de la OIT en el sistema multilateral. En 1998, la CIT adoptó la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, en la que se estableció una plataforma mínima de principios y derechos laborales fundamentales que todos los Estados Miembros se comprometieron a «respetar, promover y hacer realidad».

21. En 2002, el Director General de la OIT convocó una Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización; ésta publicó en 2004 el influyente informe titulado: «*Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*». Dicho informe y sus repercusiones para la OIT se analizaron a fondo durante la reunión de la CIT de 2004, y muchas de sus recomendaciones fueron incorporadas al Marco de Políticas y Estrategias de la OIT y a los programas y presupuestos ulteriores. Entre las principales recomendaciones figuraban la propuesta de hacer del trabajo decente un objetivo global,

así como la de movilizarse con gran dinamismo para mejorar la coherencia de las políticas en lo que se caracterizó como un sistema multilateral ineficaz. La cuestión de disponer de una nueva herramienta que permitiera reforzar la capacidad de los Miembros y de la Organización en su conjunto condujo años más tarde a la adopción de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*.

22. Desde 2004, los conceptos conexos de globalización equitativa y trabajo decente para todos han recibido un amplio apoyo al más alto nivel, por ejemplo, de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de numerosas organizaciones regionales¹. La OIT desempeña un papel cada vez más destacado en el mecanismo internacional para lograr una coherencia de las políticas, en particular en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y en la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE).

23. El Programa de Trabajo Decente también ha recibido apoyo de interlocutores no gubernamentales. En el *Foro de la OIT sobre el trabajo decente para una globalización justa*, organizado por el Gobierno de Portugal (Lisboa, 31 de octubre al 2 de noviembre de 2007), participaron aproximadamente 400 representantes de los mandantes tripartitos de la OIT, así como de organizaciones internacionales y regionales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios de comunicación y parlamentos. El alto grado de interacción entre los mandantes de la OIT y otros interlocutores interesados y que prestan su apoyo al Programa de Trabajo Decente confirmaron el papel que desempeña la OIT como lugar de reunión privilegiado para discutir y abordar una serie de cuestiones globales que inciden en el mundo del trabajo y son concomitantes con un proceso de globalización que hoy no beneficia a todos por igual.

24. El Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, del Consejo de Administración, examina periódicamente las cuestiones fundamentales relacionadas con la coherencia de las políticas, basándose con frecuencia en presentaciones de oradores invitados. Entre los dirigentes del sistema multilateral que han participado en los intercambios de opiniones con el Consejo de Administración cabe mencionar a los siguientes: Sr. Ban Ki-Moon, Secretario General de las Naciones Unidas; Sr. Pascal Lamy, Director General de la OMC; Sr. Robert Zoellick, Presidente del Banco Mundial; Sr. Dominique Strauss-Kahn, Director Gerente del FMI; Sr. Supachai Panitchpadri, Secretario General de la UNCTAD; y Sr. Achim Steiner, Director Ejecutivo del PNUMA.

La respuesta a escala mundial de la OIT a las insuficiencias de la globalización

25. Con el inicio de la crisis financiera, económica y del empleo en 2008 y la subsiguiente adopción del Pacto Mundial para el Empleo por la 98.^a reunión de la CIT (2009), la participación activa de la OIT en el sistema multilateral y de las Naciones Unidas se ha visto reforzada. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo (Nueva York, junio de 2009)², invitó a «la Organización Internacional del Trabajo a que presente en el período

¹ «Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los ODM». Naciones Unidas: *Documento Final de la Cumbre Mundial, 2005* (Nueva York, A/60/L.1), párrafo 47.

² Naciones Unidas: Documento Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, Resolución de la Asamblea General A/RES/63/303, adoptada el 13 de julio de 2009 (Nueva York, 2009).

de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social, en julio de 2009, el Pacto Mundial para el Empleo [...] cuyo objetivo es promover una recuperación de la crisis centrada en el empleo basándose en el programa de trabajo decente y configurar la pauta del desarrollo sostenible».

26. El Pacto Mundial para el Empleo es la aplicación plena del Programa de Trabajo Decente en respuesta a la crisis. El Pacto contiene una serie de respuestas a la crisis y de medidas de recuperación que abarcan los cuatro objetivos estratégicos de la OIT. No se trata de una solución única y válida para todos, sino de una «cartera» de políticas viables y de probada eficacia que los países, con el apoyo de las instituciones regionales e internacionales, pueden adoptar a fin de potenciar los esfuerzos sostenidos que están desplegando para superar la crisis y promover la recuperación, contribuyendo al mismo tiempo a modelar un mundo posterior a la crisis que se caracterice por una globalización más justa y sostenible. Se trata de un marco de acción para elaborar medidas y políticas relativas al empleo, la protección social y el cumplimiento de las normas laborales, así como para promover los procesos de diálogo social.

27. Posteriormente, el ECOSOC adoptó la resolución titulada «*Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*», en la que acogió favorablemente la adopción de dicho Pacto por la OIT. En su resolución, el ECOSOC alentó a los Estados Miembros a que promovieran y utilizaran cabalmente el Pacto Mundial para el Empleo como marco general en el que cada país pudiera formular diversas políticas adaptadas a su situación y sus prioridades. La resolución también pedía a los fondos y programas de las Naciones Unidas y a los organismos especializados que, en el marco de sus políticas y programas, y mediante los correspondientes procesos de adopción de decisiones, tuvieran en cuenta el Pacto Mundial para el Empleo, y consideraran la integración de los contenidos sobre políticas del Pacto en las actividades del sistema de coordinadores residentes y de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Asimismo, invitó a las instituciones financieras internacionales y a otras organizaciones internacionales pertinentes a que incorporaran en sus actividades, de conformidad con sus mandatos, los contenidos en materia de políticas del Pacto Mundial para el Empleo. El ECOSOC reconoció que la puesta en práctica de las recomendaciones y opciones sobre políticas del Pacto Mundial para el Empleo requería tener en cuenta aspectos relacionados con la financiación y la creación de capacidades, y que los países menos adelantados, los países en desarrollo y los países en transición que carecían de un margen fiscal suficiente para adoptar políticas de respuesta y recuperación necesitaban contar con un apoyo especial. Por último, solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas que presentara un informe al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 2010 sobre los progresos realizados en la aplicación de esta resolución ³.

28. En su reunión de enero de 2010, la Junta Ejecutiva del PNUD decidió seguir dando prioridad a las recomendaciones contenidas en el Pacto Mundial para el Empleo y, en colaboración con la OIT, integrar el Pacto tanto en las actividades operacionales del PNUD previstas en su plan estratégico para 2001-2013 como en sus actividades operacionales en los países, mediante el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional ⁴.

29. En otro evento paralelo, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) adoptó, en abril de 2009, nueve iniciativas

³ ECOSOC: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, resolución E/2009/L.24, adoptada el 21 de julio de 2009 (Nueva York).

⁴ Junta Ejecutiva del PNUD/UNFPA: *Employment programming in response to the global financial and economic crisis*, documento DP/2010/12 (Nueva York, 2010).

conjuntas sobre la crisis ⁵, que deberían servir para coordinar y aunar los esfuerzos de las Naciones Unidas encaminados a ayudar a los países y la comunidad mundial a hacer frente a la crisis, acelerar la recuperación e impulsar una globalización equitativa e incluyente. Las nueve iniciativas fueron elaboradas por un Comité de Alto Nivel sobre Programas presidido por el Director General de la OIT. Entre ellas, cabe mencionar las iniciativas para la promoción de inversiones en la sostenibilidad ambiental a largo plazo, el Pacto Mundial para el Empleo (que comprende el estímulo al empleo, la producción, la inversión y la demanda agregada, y promueve el trabajo decente para todos) y el establecimiento de un régimen básico o niveles mínimos de protección social (que garantice el acceso a los servicios sociales básicos, la vivienda y el empoderamiento y la protección de las personas pobres y vulnerables). En el marco del seguimiento de este proceso se solicitó a los equipos de las Naciones Unidas en los países que facilitarían medios de apoyo operativo rápidos y pertinentes a los gobiernos que manifestaran interés por estas iniciativas.

30. Otro de los ámbitos en que se pueden impulsar acciones conjuntas dentro del sistema de las Naciones Unidas es, por ejemplo, el de las actividades de consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el marco del Objetivo 1, sobre la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, la meta 1.B consiste en lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes. La OIT contribuyó a la elaboración del informe de 2009 de las Naciones Unidas sobre los ODM, que mostró que la crisis estaba poniendo en peligro la consecución de muchos de los ODM ⁶. Además, el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017) tendrá por tema «el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos», el cual será analizado en el sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General junto con un informe del Secretario General ⁷. Veintiún organismos del sistema de las Naciones Unidas han colaborado en la elaboración de un plan de acción para todo el sistema, cuyo objetivo es lograr una mayor coherencia y mejores sinergias en el marco de sus respectivos mandatos y competencias técnicas, en apoyo a los esfuerzos nacionales destinados a promover el empleo y el trabajo decente en la perspectiva de la erradicación de la pobreza.

31. En la Cumbre del G-20 celebrada en Londres en abril de 2009 se había pedido a la OIT que, en colaboración con otras organizaciones pertinentes, evaluara las acciones emprendidas y las que fuesen necesarias para el futuro en materia de políticas de empleo y protección social. En respuesta a esta solicitud, el Director General de la OIT fue invitado a la Cumbre del G-20 que tuvo lugar en Pittsburgh, en la que presentó dos documentos con el título general de «Proteger a las personas y promover el empleo». La Cumbre de Pittsburgh adoptó una «Declaración de los Líderes» (*Leaders' Statement*) ⁸ en la que los Jefes de Estado y de Gobierno presentes se comprometieron a «establecer un marco que defina las políticas y el modo de actuación conjunta necesarios para generar un crecimiento mundial sólido, sostenible y equilibrado. Necesitamos una recuperación duradera que genere los buenos empleos que nuestros pueblos necesitan».

⁵ JJE: *Iniciativa conjunta sobre la crisis*, véase la dirección <http://hlcp.unsystemceb.org/JCI>.

⁶ Naciones Unidas: *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2009*, disponible en la dirección http://www.un.org/spanish/.../pdf/MDG_Report_2009_SP_r3.pdf.

⁷ Naciones Unidas: Segundo Decenio de las Naciones para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017), Resolución de la Asamblea General A/63/230, adoptada el 19 de diciembre de 2009, véase la dirección <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/484/59/PDF/N0848459.pdf?OpenElement>.

⁸ Cumbre de Pittsburgh, 24 y 25 de septiembre de 2009; véase la dirección www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm.

32. En la Declaración del G-20 se abordó una gran variedad de cuestiones relacionadas con la crisis que, según se consideró, debían formar parte de un nuevo marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. Entre ellas se incluían compromisos explícitos bajo el subtítulo «Poner el empleo de calidad en el centro de la recuperación» (*Putting quality jobs at the heart of the recovery*). El texto de dicha sección dice así:

Nos comprometemos a poner en práctica planes de recuperación que promuevan el trabajo decente, ayuden a preservar el empleo y den prioridad a la creación de puestos de trabajo [...] Convenimos en que los problemas actuales no constituyen una excusa para ignorar o debilitar las normas del trabajo internacionalmente reconocidas [...] Para asegurar que el crecimiento mundial redunde en beneficio de la mayoría, deberíamos aplicar políticas coherentes con los principios y derechos fundamentales en el trabajo establecidos por la OIT [...] Nuestro nuevo marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado requiere la adopción de reformas estructurales que permitan crear mercados laborales más integradores, e impulsar políticas activas del mercado de trabajo y programas de enseñanza y formación de calidad [...] Nos comprometemos a promover iniciativas vigorosas de formación laboral en el marco de nuestras estrategias de crecimiento y nuestras inversiones [...] Estamos de acuerdo en cuanto a la importancia de construir un marco de crecimiento económico futuro favorable al empleo [...] Asimismo, acogemos favorablemente la recientemente aprobada Resolución de la OIT titulada «Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo», y nos comprometemos a adoptar los elementos fundamentales de su marco general para hacer avanzar la dimensión social de la globalización. Las instituciones internacionales deberían tener en cuenta las normas de la OIT y los objetivos del Pacto Mundial para el Empleo en sus análisis sobre la crisis y sobre la situación posterior a la crisis, y en el marco de su formulación de políticas.

33. En otras reuniones internacionales celebradas en 2009 también se apoyó la contribución de la OIT a la búsqueda de soluciones a la crisis del empleo. En particular, cabe mencionar la Cumbre del G-8 en L'Aquila (Italia), la reunión oficiosa de los Jefes de Estado celebrada en Bruselas para preparar la Cumbre de Pittsburgh, la reunión de la Comisión Tripartita de Trabajo y Asuntos Sociales de la Unión Africana congregada en Addis Abeba ⁹, la XVI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos celebrada en Buenos Aires y el Foro Árabe sobre el Trabajo celebrado en Beirut, que convocaron conjuntamente la OIT y la Organización Árabe del Trabajo (OAT).

34. De esta breve recapitulación se desprende que la contribución de la OIT para instaurar una gobernanza mundial más eficaz en la promoción de la justicia social, la globalización equitativa y el trabajo decente no sólo ha sido considerable, sino que ha ido adquiriendo mayor importancia en los últimos años.

Políticas de empleo a nivel nacional: mecanismos de coordinación y cooperación

35. Por lo que respecta a las otras dos dimensiones de la gobernanza relativas al empleo, la OIT dispone de cuatro medios de acción principales: *a)* las normas internacionales del trabajo; *b)* un marco de políticas constituido por el Programa Global de Empleo (PGE) del Consejo de Administración; *c)* los procesos de gobernanza y de examen en el marco de la Conferencia y del Consejo de Administración; y *d)* el desarrollo e intercambio de conocimientos, el asesoramiento en materia de políticas y la cooperación técnica.

⁹ *Declaration on the Implementation of the Global Jobs Pact in Africa*, Addis Abeba, 29 de septiembre de 2009 (disponible previa petición). Tras la reunión de la Comisión se celebró un Simposio Africano sobre Trabajo Decente, organizado por iniciativa del Presidente de Burkina Faso, Sr. Blaise Compaoré, en el que se precisó la hoja de ruta para la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo en África.

Normas internacionales del trabajo

36. El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), expresa claramente el firme compromiso de los Estados Miembros de lograr el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Ratificado por 101 Estados Miembros (hasta enero de 2010), este Convenio sigue siendo el principal mecanismo para orientar el enfoque de la Organización en lo atinente a la coordinación y cooperación en materia de políticas a nivel nacional. La Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), describen con mayor detalle los mecanismos previstos para prestar apoyo a los Miembros en sus esfuerzos encaminados a elaborar y poner en práctica políticas y programas de empleo eficaces. Otros 20 instrumentos adoptados por la OIT en los campos del desarrollo empresarial y de las competencias laborales, los servicios de empleo, la discapacidad, las relaciones de trabajo y las empresas multinacionales sirven de guía para las actividades de promoción y asistencia técnica en cada uno de esos ámbitos.

37. Si bien las normas internacionales del trabajo (NIT) constituyen un recurso importante de la OIT en todos los ámbitos, en el de las políticas de empleo su contribución es excepcional. Las NIT se han forjado sobre la base de discusiones tripartitas, y por lo tanto reflejan un consenso en torno a intereses, opiniones y prioridades en ocasiones divergentes de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores. Su elaboración se fundamenta en el acervo de investigaciones y experiencias de la Oficina, y su aplicación en los países es analizada por medio del sistema de control de la OIT y respaldada por los servicios permanentes de asesoramiento y asistencia técnica de la Oficina.

38. Como parte del sistema de control de la OIT, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones efectúa un seguimiento periódico de la aplicación por los Estados Miembros de las normas ratificadas y no ratificadas (en virtud del artículo 19 de la Constitución). En sus informes, la Comisión de Expertos presenta una panorámica general de las ratificaciones y una evaluación de las políticas y programas que los países han adoptado para dar cumplimiento a dichas normas¹⁰. Esto último constituye un elemento importante de la autonomía de la Organización. Otro elemento singular del dispositivo de control de la OIT es la obligación de presentar memorias impuesta a los Estados ratificantes en virtud del artículo 22 de la Constitución, pues ello acentúa la obligación legal de los Estados de poner en ejecución los convenios a los cuales se hayan adherido. Se trata de un elemento fundamental del enfoque del empleo y el desarrollo basado en el ejercicio de derechos, que puede servir además para identificar otros ámbitos con problemas y que requieran una asistencia técnica concreta.

39. Los estudios generales ponen de manifiesto los problemas relacionados con la aplicación de las normas, lo que a su vez permite determinar las prioridades para las actividades de asistencia de la Oficina. El Estudio General de 2010, en consonancia con el primer informe sobre el punto recurrente relativo al empleo, abarca seis normas fundamentales en este campo: el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), el Convenio

¹⁰ La Comisión de Expertos está compuesta por 20 juristas nombrados por el Consejo de Administración durante un período de tres años. Su composición refleja la diversidad que caracteriza a la Organización por lo que respecta a regiones geográficas, sistemas jurídicos y culturas. La Comisión se reúne cada año en noviembre y en su informe incluye observaciones sobre el Estudio General y sobre el cumplimiento por los Estados Miembros de las obligaciones constitucionales que les incumben. En noviembre de 2008, el Consejo de Administración seleccionó las seis normas que serían objeto del Estudio General de 2010.

sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), y la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193). Las experiencias de los países en lo tocante a la aplicación de estas normas se resumen en los capítulos temáticos del presente informe.

40. La Comisión de Expertos señala que, a pesar de la evolución del paradigma de política en las décadas de 1980 y 1990, casi todos los países promueven el objetivo de aumentar el empleo productivo¹¹. Esto ha quedado de manifiesto en las referencias a la creación de empleo en sus constituciones, legislaciones laborales y sociales, leyes especiales y documentos de política fundamentales. Cada vez más, los países están elaborando y adoptando políticas de empleo nacionales de alcance general, en las que se integran diversas políticas, programas e instituciones que influyen en la oferta y la demanda de trabajo, así como en el funcionamiento de los mercados laborales. Este punto se examinará más adelante, en el capítulo 3.

El Programa Global de Empleo

41. El Programa Global de Empleo (PGE), adoptado por el Consejo de Administración en 2003, constituye el marco fundamental de la OIT en materia de políticas de empleo. El PGE propugna la aplicación de un enfoque integrado que incluya intervenciones tanto a nivel de la oferta como de la demanda del mercado de trabajo, a la vez sobre los aspectos macroeconómicos y los microeconómicos, en la perspectiva de mejorar las dimensiones cuantitativa y cualitativa del empleo. Por otra parte, el PGE preconiza en concreto la necesidad de adoptar políticas dirigidas específicamente a los hombres y las mujeres que corran el riesgo de quedar marginados y excluidos de la vida laboral, y también la adopción de políticas que puedan promover una mayor equidad y asegurar que en los mercados de trabajo no haya discriminación.

42. El PGE se propone lograr que el empleo ocupe un lugar central en las políticas económicas y sociales nacionales y en las estrategias de desarrollo internacionales. Su finalidad consiste en fomentar el empleo decente, es decir, un entorno del empleo en el que el respeto de las normas internacionales del trabajo y los derechos fundamentales de los trabajadores vayan a la par con la creación de puestos de trabajo, lo que supone promover al mismo tiempo el crecimiento del empleo y la calidad del trabajo. La estrategia de aplicación del PGE adoptada en 2006 se concibió de tal manera que el Programa pudiera incluirse de forma más directa en la elaboración y ejecución de las políticas nacionales de empleo. En el capítulo 3 se propone un examen más completo del PGE.

Gobernanza y examen por expertos

43. La OIT cuenta con dos importantes mecanismos para examinar las políticas de empleo: los estudios generales sobre el empleo, que forman parte del sistema de control de la OIT, y los exámenes periódicos de la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración (Comisión ESP). En esta Comisión recae principalmente la responsabilidad de gestionar la labor en materia de políticas de empleo de la Oficina. Sus funciones incluyen la formulación de políticas y el examen de las políticas y programas de empleo de los Estados Miembros. En el capítulo 3 se argumenta que la OIT tiene un

¹¹ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010.

gran margen de acción para mejorar los procedimientos relacionados con la gobernanza y el examen por expertos de las políticas y programas de empleo.

44. En su reunión de noviembre de 2007, la Comisión ESP evaluó los resultados obtenidos hasta entonces en virtud de la nueva estrategia de aplicación del PGE, lo que comprendió el análisis de los progresos y los logros, así como de las deficiencias en la aplicación, y la propuesta de una serie de medidas correctivas ¹². Según lo indicado en el resumen incluido en el anexo del capítulo 3, el «sistema de anotación del PGE» identifica los problemas fundamentales a escala nacional que plantea la adaptación del PGE a las diversas condiciones de los países, por ejemplo, la escasa coordinación de políticas entre los ministerios de Trabajo y los de Economía y Hacienda sobre los objetivos de empleo en muchos países, y la necesidad de reforzar el control de los progresos y la evaluación de las repercusiones.

45. La igualdad de género constituye una cuestión central en la labor de la Oficina relacionada con el empleo; por consiguiente, para poner en práctica el Plan de Acción de la OIT sobre la Igualdad de Género 2008-2009, se adoptó en 2009 una estrategia de incorporación sistemática de la perspectiva de género, cuyo objetivo consistía en garantizar que los análisis y la planificación sobre el género se integraran plenamente en toda la labor técnica relacionada con los programas y políticas de empleo ¹³.

46. Además de la adopción de la estrategia de aplicación del PGE (marzo de 2006), la Comisión ESP decidió organizar su programa de trabajo en torno a tres grupos de cuestiones: formulación de políticas, evaluaciones programáticas y examen de las experiencias de los países. En marzo de 2009, la Comisión ESP examinó las principales orientaciones estratégicas de la Declaración sobre la Justicia Social ¹⁴ (que se resumen en el cuadro 1.1) y sus posibles repercusiones en la labor de la Oficina por lo que se refería a la orientación y la elaboración del informe para el debate sobre el punto recurrente en 2010.

¹² OIT: *Visión general de la aplicación del Programa Global de Empleo*, Consejo de Administración, 300.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2007, documento GB.300/ESP/2.

¹³ OIT: *Strategy for Gender Mainstreaming in the Employment Sector for the implementation of the ILO Action Plan for Gender Equality 2008-09* (Ginebra, 2009). Véase la dirección http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_103610.pdf.

¹⁴ OIT: *Repercusiones de la Declaración sobre la Justicia Social en la estrategia para la ejecución del Programa Global de Empleo*, Consejo de Administración, 304.ª reunión, marzo de 2009, documento GB.304/ESP/1.

Cuadro 1.1. Declaración sobre la Justicia Social (2008): Principales orientaciones estratégicas para la labor de la Oficina relativa al empleo

Tema	Referencia en la Declaración sobre la Justicia Social
1. Comprender mejor las situaciones y necesidades de los mandantes para responder más eficazmente a las mismas utilizando todos los medios de acción disponibles	Parte II, A, i); anexo, parte II, B, i)
2. Promover una comprensión común y el intercambio de conocimientos acerca de las sinergias existentes entre los objetivos estratégicos, que son «inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente»	Parte I, B; parte II, A, iii); anexo, parte II, A, iv)
3. Mejorar la evaluación de impacto de las intervenciones de la Oficina	Parte II, A; parte II, B, ii); anexo, parte II, B y C, iii)
4. Fortalecimiento y racionalización de los servicios de cooperación y asesoramiento técnicos	Parte II, A, ii)
5. Prestación de asistencia a los Miembros que deseen promover conjuntamente objetivos estratégicos en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales	Parte II, A, iv)
6. Establecer alianzas con entidades no estatales y actores económicos, tales como las empresas multinacionales y los sindicatos sectoriales que actúan a escala mundial	Parte II, A, v)
7. Examen de la situación por lo que respecta a la ratificación o aplicación de los instrumentos de la OIT	Parte II, B, iii); anexo, parte II, A, iv)
8. Mejora de la gobernanza interna en torno al objetivo estratégico relativo al empleo	Parte II, A; anexo, parte II, A

**Desarrollo e intercambio de conocimientos,
asesoramiento en materia de políticas,
cooperación técnica y programas
a nivel de países**

47. La Declaración sobre la Justicia Social concede mucha importancia tanto a la capacidad de la Organización para comprender mejor las diversas situaciones y necesidades de los Miembros como a su capacidad para responder con mayor eficacia a las mismas. Así, pues, es necesario preguntarse cómo se articulan esas necesidades.

48. Las necesidades de los mandantes se expresan en los planos mundial, regional y nacional. En el plano mundial, como ya se indicó, esas necesidades se articulan en las discusiones que tienen lugar en la CIT, así como en las solicitudes que se presentan en las diversas comisiones del Consejo de Administración.

49. En el plano regional, las reuniones regionales de la OIT discuten agendas hemisféricas que reflejan las necesidades más apremiantes de los países de cada región. En los informes de referencia para estas reuniones tripartitas se describen los progresos realizados, así como los resultados y logros obtenidos gracias a las iniciativas impulsadas por los mandantes y la Oficina. Asimismo, facilitan información a los mandantes sobre una serie de cuestiones de actualidad relacionadas con el trabajo y el empleo que revisten interés para los países de cada región; por otra parte, en dichos informes se facilitan datos, se presentan ejemplos de casos en los que se han obtenido resultados satisfactorios y se formulan recomendaciones en materia de políticas. Así, en las conclusiones de las reuniones regionales se recogen claramente las aspiraciones de los mandantes.

50. Como se desprende del examen de las principales cuestiones de empleo planteadas en la serie de reuniones regionales más reciente ¹⁵, así como del examen de sus

¹⁵ Lisboa, 2009; Addis Abeba, 2007; Brasilia, 2006; Busan, 2006; y Budapest, 2005.

conclusiones tripartitas, el empleo de los jóvenes ocupa el primer lugar en la lista de prioridades, seguido de la necesidad de encontrar mecanismos para hacer frente a las repercusiones de la globalización en el empleo. Entre las prioridades también figuran las políticas sectoriales, esto es, la necesidad de determinar qué sectores tienen un potencial elevado de crecimiento del empleo y cuáles son las estrategias que permitirán superar los obstáculos y materializar ese potencial en la creación de más y mejores empleos. En el cuadro 1.2 se indican otros temas prioritarios para las diferentes regiones.

Cuadro 1.2. Resumen de las prioridades para las que los mandantes requieren la asistencia de la Oficina, por región

África	Américas	Estados árabes	Asia y el Pacífico	Europa
Políticas y estrategias nacionales de empleo	Empleo de los jóvenes	Políticas nacionales de empleo basadas en el PGE	Políticas nacionales de empleo basadas en el PGE	Estrategias nacionales de empleo
Desarrollo de las pequeñas empresas y las cooperativas	Desarrollo de las microempresas y las pequeñas empresas	Desarrollo de las pequeñas y medianas empresas	Productividad y competitividad	Políticas activas del mercado de trabajo y servicios de empleo
Programas de inversión intensivos en trabajo	Mejoras de la economía informal	Sistemas de información sobre el mercado de trabajo	Sistemas de información sobre el mercado de trabajo	Empleo de los jóvenes
Microfinanciación	Desarrollo del empleo rural y local	Capacitación de los trabajadores	Empleo y seguridad social en la economía informal	Reducción de la economía informal
Desarrollo de competencias laborales	Formación profesional	Productividad	Enfoques sobre desarrollo de las infraestructuras basados en la utilización intensiva de mano de obra y el desarrollo local	Programas de capacitación laboral
Sistemas de información sobre el mercado de trabajo	Servicios de empleo		Competencias laborales y empleabilidad	Sistemas de información sobre el mercado de trabajo
Empleo de los jóvenes	Salarios y remuneración		Empleos verdes	Formación empresarial
Desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer				Empleo para las mujeres

51. Los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) son el mecanismo más importante para articular y dar respuesta a las necesidades de los mandantes en el plano nacional. Por regla general, en el marco de los PTDP los programas de empleo se articulan con los planes nacionales de desarrollo, los ODM, las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP) y las estrategias nacionales de empleo ¹⁶.

¹⁶ El procedimiento de la Oficina para garantizar la calidad de los PTDP consiste en abordar algunos de los retos que plantea este método para determinar la demanda de asistencia de la Oficina, como, por ejemplo, fijar expectativas realistas para los mandantes y la Oficina, e incorporar los mandatos de la OIT en materia de diálogo social e igualdad de género en todos los aspectos del trabajo. También se han encontrado dificultades con respecto al establecimiento de metas cuantitativas y con plazos determinados que se ajusten a las exigencias de la gestión basada en los resultados. Podría resultar tentador fijar como meta el número de empleos creados o la disminución del desempleo, pero las variaciones en estas cifras dependen de muchos factores que los actores interesados no pueden controlar. En lugar de eso, los indicadores de los programas se definen normalmente en términos del grado en que los mandantes logran aumentar (y bajo qué condiciones) su conocimiento de las

El Pacto Mundial para el Empleo y su aplicación

52. El Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la CIT en junio de 2009, ofrece un conjunto de medidas de política orientadas a promover la creación de puestos de trabajo, proteger a las personas y reequilibrar las políticas, en consonancia con un proceso de crecimiento más sostenible e integrador y con una globalización más equitativa.

53. Desde el inicio de la crisis, la Oficina ha venido prestando apoyo a los Estados Miembros que solicitan su asistencia para afrontar la crisis y adoptar medidas de recuperación. Esta labor de asistencia se ha organizado en función de las peticiones formuladas por los Estados Miembros respecto a determinadas medidas de política relacionadas con la crisis a las que han concedido prioridad en sus respectivos Programas de Trabajo Decente. Se han abarcado así los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente, a saber, el empleo, la protección social, las normas laborales y el diálogo social¹⁷.

54. A raíz de la agudización de la crisis en el mercado de trabajo durante el segundo semestre de 2009, varios países solicitaron la asistencia de la Oficina con el objeto de elaborar un conjunto más integrado de respuestas a la crisis y de medidas de recuperación basado en el repertorio de medidas contemplado en el Pacto Mundial para el Empleo. Con ello se abría la posibilidad de formular los denominados «pactos nacionales para el empleo» en caso de que los gobiernos y los interlocutores sociales lo consideraran conveniente.

55. En noviembre de 2009, en respuesta al creciente número de solicitudes de asistencia, el Director General de la OIT introdujo unas disposiciones especiales de la Oficina para reforzar la coherencia y la coordinación de la labor de toda la OIT en torno a los cuatro objetivos estratégicos y a las cuestiones transversales de la igualdad de género y la no discriminación, lo que a su vez permitiría llevar a cabo un seguimiento eficaz del Pacto Mundial para el Empleo. La finalidad de estas disposiciones era fortalecer la capacidad de la Oficina para proporcionar asistencia integrada a los mandantes, particularmente a nivel de los países¹⁸.

56. El Pacto Mundial para el Empleo y las disposiciones especiales de la Oficina constituyen una aplicación concreta del principio enunciado en la Declaración sobre la Justicia Social, según el cual los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente «son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente».

opciones de política y las buenas prácticas, así como desarrollar sus capacidades para la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas.

¹⁷ OIT: *Seguimiento del debate y las decisiones de la Conferencia sobre la crisis económica y del empleo: Estrategia para poner en aplicación el Pacto Mundial para el Empleo*, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/3/1.

¹⁸ En la reunión de la Comisión ESP del Consejo de Administración celebrada en marzo de 2010 hubo una presentación oral y un debate interactivo con los coordinadores de seis funciones especiales.

Capítulo 2

Tendencias y retos en materia de empleo

57. La economía mundial sufrió una leve recesión en 2001 y, posteriormente, experimentó un período de crecimiento relativamente sólido entre 2002 y 2007, en el que siguió registrándose un importante incremento de los niveles de vida y de las tasas de creación de empleo y de reducción de la pobreza en unos cuantos países. Sin embargo, este crecimiento del PIB a escala mundial no se tradujo en un crecimiento adecuado del empleo ni en una reducción de los déficit de trabajo decente. Con anterioridad a la crisis económica y financiera de 2008-2009, la OIT había señalado en repetidas ocasiones la persistencia de los déficit de trabajo decente en términos de desempleo, pobreza de los trabajadores, empleo en el sector informal y otros indicadores ¹. Las cifras eran lo suficientemente importantes como para permitir afirmar que en este período se estaba produciendo una «crisis antes de la crisis».

58. En el presente capítulo se resumen las principales tendencias de esta crisis precursora de la crisis sobre la base de trabajos previos y de la labor periódica de la Oficina, que ha definido y actualizado regularmente las tendencias mundiales del empleo. También se examinan las tendencias a largo plazo del crecimiento y el empleo, así como los desafíos que plantea cada una de ellas (de forma que se abre camino a los capítulos temáticos que vienen a continuación). Ahora bien, antes de proceder a este examen, se ofrecerá una breve síntesis de la crisis económica mundial de 2008, que se ha convertido en la recesión más grave ocurrida en los últimos decenios, y de la respuesta programática a este desafío que debe atenderse de inmediato.

Recesión económica mundial de 2008 y respuesta programática

59. La crisis ha afectado de forma drástica a los mercados de trabajo, a pesar de los niveles sin precedentes de intervención pública. Los datos más recientes procedentes de los Modelos Económicos de Tendencias de la OIT indican que la recuperación es frágil y que siguen percibiéndose los efectos del daño ocasionado a los mercados de trabajo de todo el mundo.

60. Un componente importante de las políticas de respuesta a la crisis han sido las iniciativas orientadas a estimular la demanda real e inyectar liquidez en la economía mundial. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha estimado que, en 2010, el efecto medio en el empleo para 19 países de la OCDE objeto de un estudio oscilará entre el 0,8 y el 1,4 por ciento, esto es, entre 3,2 millones y 5,5 millones de puestos de trabajo (creados o mantenidos). Para los países del G-20, la

¹ Véase en particular, *Trabajo decente: algunos retos estratégicos en perspectiva*, Informe del Director General; Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

OIT pronosticó un efecto algo mayor en el empleo: en 2009 iban a crearse o mantenerse entre 7 y 11 millones de puestos de trabajo. Esto equivale a un porcentaje que varía entre el 29 y el 43 por ciento del aumento del desempleo total en los países del G-20. Dicho de otro modo, las medidas de estímulo fiscal y las iniciativas para mantener el flujo mundial de capitales han contribuido a mejorar la situación. Sin esas medidas, el desempleo habría sido mucho más elevado en esos países ².

61. Las respuestas de política fiscal son útiles y de suma importancia, pero no logran mitigar totalmente la caída de la producción ni mucho menos, los resultados en materia de empleo y del mercado laboral. Ello se debe en parte al hecho de que la disminución de la inversión privada y de la demanda de los consumidores es muy superior en magnitud a las medidas de estímulo fiscal. Para mantener la recuperación es por tanto indispensable que aumenten de manera sostenida tanto la demanda de los consumidores como la inversión privada. También existen límites evidentes al nivel de endeudamiento público.

62. Los gobiernos también han respondido con una amplia gama de políticas de empleo y protección social, respaldadas por una serie de iniciativas de diálogo social. A petición del G-20, la OIT efectuó un estudio sobre las nuevas medidas adoptadas para contrarrestar la crisis desde mediados de 2008 hasta mediados de 2009 ³. El estudio abarcaba 54 países, incluidos todos los países del G-20 y de la OCDE, y comprendía un total de 32 medidas programáticas. En el cuadro 2.1 se indica la frecuencia de las medidas notificadas por los países de la muestra.

Cuadro 2.1. Frecuencia de las medidas adoptadas por los países para contrarrestar la crisis entre mediados de 2008 y el 30 de julio de 2009

1. Estímulo de la demanda de fuerza de trabajo	(Porcentaje)	2. Apoyo al empleo, a quienes buscan empleo y a los desempleados	(Porcentaje)
Gastos fiscales adicionales en infraestructura	87,0	Medidas de formación adicionales	63,0
— con criterios de empleo	33,3	Aumento de la capacidad de los servicios de empleo	46,3
— con criterios ecológicos	29,6	Nuevas medidas para los trabajadores migrantes	27,8
Empleo público	24,1	Reducciones del tiempo de trabajo	27,8
Programas de empleo específicos, nuevos o ampliados	51,9	Desempleo parcial con medidas de formación y empleo a tiempo parcial	27,8
Acceso al crédito para las PYME	74,1	Reducciones salariales	14,8
Acceso a licitaciones públicas para las PYME	9,3	Ampliación de las prestaciones por desempleo	31,5
Subvenciones y recortes fiscales para las PYME	77,8	Medidas adicionales de asistencia y protección social	33,3

² OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo: un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social*. Informe de la OIT a la Cumbre de los Líderes del G-20, Pittsburgh, 24 y 25 de septiembre de 2009.

³ *Ibidem*.

3. Ampliación de la protección social y la seguridad alimentaria		4. Diálogo social y la protección de los derechos en el trabajo	
Reducción de los impuestos por seguridad social	29,6	Mecanismos de consulta sobre respuestas a la crisis	59,3
Transferencias adicionales en efectivo	53,7	Acuerdos a escala nacional	35,2
Mayor acceso a las prestaciones de salud	37,0	Acuerdos a escala sectorial	11,1
Modificaciones de las pensiones de vejez	44,4	Medidas adicionales para luchar contra la trata de trabajadores	3,7
Modificaciones del salario mínimo	33,3	Medidas adicionales para luchar contra el trabajo infantil	3,7
Nuevas medidas de protección para los trabajadores migrantes	14,8	Otras modificaciones de la legislación laboral	22,2
Introducción de prestaciones de alimentación	16,7	Aumento de la capacidad de la administración/inspección del trabajo	13,0
Nuevas ayudas para la agricultura	22,2		

Fuente: Estudio de la OIT, 2009.

63. La inversión en infraestructura es la medida de respuesta más utilizada. Cerca del 90 por ciento de los 54 países incluidos en el estudio de la OIT comunicaron que utilizaban la inversión en infraestructura a guisa de respuesta programática, y un tercio de esos países le añadieron criterios explícitos de creación de empleo. Esta medida, que posiblemente tenga el mayor efecto multiplicador en comparación con todas las demás, sienta las bases para el crecimiento futuro. Huelga decir que esta medida deberá aplicarse sin demora, pues sólo así podrá contribuir a mejorar la situación cuando ello resulte más necesario.

64. La segunda categoría de medidas más importante es el apoyo financiero a las empresas, mediante el acceso al crédito, las subvenciones y los recortes fiscales, que ha sido adoptada por tres de cada cuatro países incluidos en el estudio. Las medidas de esta índole, que por lo general se aplican a las pequeñas y medianas empresas (PYME), van desde la reestructuración de la deuda, la recapitalización bancaria y los planes de garantía públicos, hasta una expansión agresiva del crédito concedido por los bancos públicos.

65. En estos dos conjuntos de medidas se hace especial hincapié en el aumento de la demanda agregada y, por consiguiente, en el estímulo de la demanda de fuerza de trabajo. No se trata, pues, del clásico modelo de medidas relacionadas con la oferta (es decir, un conjunto de medidas activas y pasivas de mercado de trabajo, que incluyen políticas de formación y de activación), sino de un conjunto de medidas mucho más amplio mediante las cuales se concede especial importancia a la demanda. El enfoque es acertado y muestra que los gobiernos reconocen que el principal problema en la actual coyuntura de recesión es la falta de demanda.

66. Las tres medidas más utilizadas después de la serie anterior fueron los programas de formación, las consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y la protección social mediante transferencias en efectivo.

67. Existen importantes diferencias en los tipos de respuestas favorecidos por los distintos grupos de países (véase el cuadro 2.2):

- los países con ingresos bajos y medianos adoptaron, en promedio, más medidas encaminadas a ampliar la protección social que a prestar apoyo a las políticas de mercado de trabajo;

- ❑ por el contrario, la combinación de políticas adoptadas por los países con ingresos altos se centra sobre todo en fomentar la demanda de fuerza de trabajo mediante medidas de estímulo fiscal y políticas de mercado de trabajo;
- ❑ los países con ingresos bajos adoptaron menos iniciativas programáticas que los países con ingresos medianos y altos, lo cual obedece, entre otras cosas, a las limitaciones en términos de recursos y capacidad.

Cuadro 2.2. Número promedio de medidas adoptadas, por categorías y grupos de países clasificados en función de los ingresos

Muestra de países, por grupos de ingresos	Estímulo de la demanda de mano de obra	Apoyo al empleo, a quienes buscan empleo y a los desempleados	Ampliación de la protección social y la seguridad alimentaria	Diálogo social y protección de los derechos en el trabajo	Total
Países con ingresos bajos (10)	2,9	1,2	2,3	0,8	7,2
Países con ingresos medianos a bajos (10)	3,8	2,3	3,2	1,4	10,7
Países con ingresos medianos a altos (17)	3,9	2,9	2,5	1,6	10,9
Países con ingresos altos (17)	4,4	3,7	2,3	1,8	12,2
Promedio	3,8	2,5	2,6	1,4	10,3

Fuente: Estudio de la OIT, 2009.

68. Muchos países, especialmente de Asia y América Latina, supieron aprovechar la experiencia de crisis financieras anteriores y por ello se encontraban relativamente mejor preparados para reaccionar al impacto de la crisis actual. Aquellos países que habían adoptado unas orientaciones más adecuadas en materia de política fiscal, con una inflación y una tasa de endeudamiento más bajos, con mayores reservas y una protección social más amplia, demostraron ser más resistentes y estar mejor preparados para tomar medidas de inmediato.

69. Otro aspecto que conviene destacar es que muchos países, atendiendo a su potencial técnico e institucional, procedieron a una reorientación y ampliación de los programas vigentes. Ello significa que los países que mejor pudieron responder y ampliar los programas existentes fueron aquellos que contaban con instituciones más desarrolladas.

La respuesta programática de la OIT para afrontar la crisis en el plano nacional

70. Según se deduce de la sección anterior, las medidas adoptadas por los mandantes para afrontar la crisis fueron muy enérgicas. La Oficina prestó un apoyo considerable a los mandantes en distintos planos: en el ámbito nacional, en respuesta a solicitudes específicas ⁴; en el ámbito regional, en forma de asesoramiento programático y de actividades de creación de capacidad, y en el ámbito mundial, colaborando con las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales, así como con el G-20 ⁵. También se

⁴ Así, por ejemplo, se llevaron a cabo evaluaciones rápidas en Bangladesh, Camboya, China, India, Indonesia, Pakistán, Filipinas y Viet Nam. Disponible en la dirección www.ilo.org/asia/whatwedo/events/lang--en/WCMS_101739/index.htm.

⁵ Véase a este respecto la descripción que figura en el capítulo 1.

celebró una serie de importantes debates en el Consejo de Administración de la OIT para los que la Oficina aportó documentos de investigación y otras contribuciones ⁶. Sobre la base de estas actividades y debates, la CIT adoptó, en junio de 2009, la resolución titulada «*Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*».

71. Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores se comprometieron a trabajar juntos a fin de contribuir al éxito del Pacto Mundial para el Empleo. Por su parte, la Oficina se comprometió a prestar asistencia a los mandantes que solicitaran apoyo para la aplicación del Pacto. Además de las respuestas programáticas de carácter público, resumidas en el cuadro 2.1, las organizaciones de empleadores y de trabajadores iniciaron procesos de diálogo social con los gobiernos en respuesta a la crisis. Poco después de la adopción del Pacto, en junio de 2009, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) publicó una guía del Pacto Mundial para el Empleo destinada a los empleadores. De igual forma, la Confederación Sindical Internacional (CSI) envió una circular a todas las organizaciones afiliadas, a todas las federaciones sindicales internacionales y a la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (CSC). En ella proporcionaba orientación sobre el modo de aplicar y de promover los diferentes elementos del Pacto.

72. Por otra parte, en la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2009 se presentó un informe sobre la estrategia de la Oficina para ayudar a sus mandantes a aplicar el Pacto Mundial para el Empleo ⁷. El 6 de noviembre de 2009, el Director General publicó un aviso titulado «Disposiciones especiales de la Oficina para ayudar a los mandantes de la OIT a poner en práctica el Pacto Mundial para el Empleo». En ellas se establecía un conjunto bien definido de mecanismos temporales de coordinación y de gestión destinados a aumentar la capacidad de la Oficina para ayudar a los mandantes a llevar el Pacto a la práctica. Dichas disposiciones se refieren a las labores de investigación, la movilización de recursos, el fortalecimiento de la capacidad de asesoramiento en materia de políticas, así como a las actividades de cooperación técnica destinadas a los Estados Miembros que desean utilizar el Pacto de forma integrada y, por último, a las cuestiones relativas a la coordinación general, por ejemplo de los resultados previstos del proceso del G-20.

Perspectivas de la económica mundial a comienzos de 2010

73. A pesar de los indicios de estabilización e incipiente recuperación de la economía mundial que se observaron a lo largo de 2009, la OIT ha señalado de forma reiterada que:

- la recuperación sigue siendo muy frágil;

⁶ He aquí algunos ejemplos de documentos elaborados por la Oficina. OIT: *La crisis financiera y económica: Una respuesta basada en el trabajo decente*, Consejo de Administración, 304.^a reunión, marzo de 2009, documento GB.304/ESP/2. Este documento fue publicado posteriormente como documento conjunto del Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) y la OIT: *La crisis financiera y económica: Una respuesta basada en el trabajo decente* (Ginebra, 2009); OIT: *Tendencias mundiales del empleo*, enero de 2009 (Ginebra, 2009), donde se presentan hipótesis sobre el aumento del desempleo y las repercusiones de la crisis para los trabajadores pobres y los trabajadores con empleo vulnerable; OIT: *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres*, marzo de 2009 (Ginebra, 2009), y *Actualización de las tendencias mundiales del empleo*, mayo de 2009 (Ginebra, 2009), que actualiza la edición de enero para incorporar las proyecciones de crecimiento económico revisadas a la baja y nuevos datos publicados sobre los mercados de trabajo nacionales.

⁷ OIT: *Seguimiento del debate y las decisiones de la Conferencia sobre la crisis económica y del empleo: Estrategia para poner en aplicación el Pacto Mundial para el Empleo*, Consejo de Administración, 306.^a reunión, noviembre de 2009, documento GB.306/3/1.

- ❑ llevará mucho tiempo volver a las tasas de desempleo anteriores a la crisis (en el Pacto Mundial para el Empleo se hace hincapié en este problema, que se espera paliar);
- ❑ las medidas de estímulo fiscal no deberían retirarse de forma prematura, y
- ❑ en la fase de recuperación, deberían redoblar los esfuerzos para que las medidas de estímulo fiscal sean concebidas de modo que se destinen recursos suficientes a aplicar políticas eficaces de empleo y de protección social.

74. Una razón importante para afirmar que la recuperación, que distará de ser rápida, pues será lenta y prolongada, estriba en el hecho de que los sectores empresarial y doméstico de los Estados Unidos y otras grandes economías desarrolladas no sólo tienen un alto nivel de endeudamiento, sino que además han perdido riqueza de forma desmesurada. Llevará tiempo restablecer los balances bancarios y sanear los déficit de los hogares en los países en que los consumidores sufrieron una presión financiera excesiva y donde la burbuja inmobiliaria alcanzó proporciones alarmantes⁸. En efecto, la experiencia registrada en el Japón durante el decenio de 1990 muestra que este proceso puede llevar mucho tiempo⁹. A finales de 2009 nada indicaba todavía que se hubiera consolidado una recuperación económica autosostenible. El crecimiento que se registraba obedecía casi exclusivamente a las medidas de estímulo adoptadas por los gobiernos, lo cual constituye una razón de peso para que éstos sigan insistiendo en impulsar la demanda agregada.

75. Aunque muchos países adoptaron medidas enérgicas de respuesta a la crisis, un conocimiento y una aplicación más cabales del Pacto Mundial para el Empleo contribuirían a impulsar la recuperación y a configurar las políticas del período posterior a la crisis, que no sólo tendrán un carácter más integrado, sino que además serán más equilibradas que las políticas del período anterior.

76. Entre los objetivos del Pacto, el más importante es el que persigue la reducción del período entre recuperación económica y recuperación con oportunidades de trabajo decente. La OIT presta asistencia a los Estados Miembros e interlocutores sociales que desean aplicar el Pacto. Por su parte, los Estados Miembros deberán examinar la pertinencia del Pacto Mundial para el Empleo en las circunstancias propias de sus países respectivos¹⁰.

Evolución del crecimiento y el empleo a más largo plazo

77. Entre 2000 y 2007, el PIB mundial creció a un ritmo del 4,4 por ciento anual, y superó con creces la tasa de crecimiento mundial del 3,1 por ciento anual registrada en el período comprendido entre 1990 y 2000. La alta tasa de crecimiento del período previo a la crisis de 2008 fue impulsada en gran medida por una expansión insostenible debida al consumo que se produjo en los Estados Unidos, así como por un crecimiento sin precedentes de las economías emergentes y en desarrollo (aproximadamente un 7 por ciento entre 2002 y 2007). En los debates sobre las pautas de crecimiento global se habló

⁸ En *Perspectivas de la Economía Mundial*, una publicación del Fondo Monetario Internacional (FMI), se ha informado sobre estos fenómenos desde 2008.

⁹ R. Koo, *The Holy Grail of macroeconomics: Lessons from Japan's great recession* (Chichester, John Wiley and Sons, 2009).

¹⁰ OIT: *El Pacto Mundial para el Empleo: Coherencia de las políticas y coordinación internacional*, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/WP/SDG/1.

del «desacoplamiento», esto es, de un crecimiento mundial impulsado por múltiples agentes y que no dependía necesariamente de los países desarrollados.

78. A dicho período de expansión económica se sumó un crecimiento del empleo en la mayoría de las regiones. En el período comprendido entre principios del decenio de 1990 y 2007 el empleo mundial aumentó en aproximadamente un 30 por ciento.

79. Ahora bien, como lo han demostrado claramente los acontecimientos recientes, el rápido crecimiento de la economía mundial fue posible gracias a los persistentes desequilibrios mundiales que iban acumulándose. En efecto, dicho crecimiento radicaba en una combinación insostenible de factores (que se deshizo de forma espectacular en 2008): por un lado, el mantenimiento en los Estados Unidos de altas cotas de consumo financiado mediante el endeudamiento y, por otro, la promoción del crecimiento de dos dígitos en países con bajas tasas de consumo y altas tasas de exportación (del que China es el ejemplo más ilustrativo).

80. El rápido crecimiento del PIB de algunos países en desarrollo durante el período anterior a la crisis fue impulsado por el sector de las industrias extractivas, con reducido valor añadido interno y un aumento repentino de los precios mundiales por razones exógenas. Aunque era un beneficio imprevisto que algunos países acogieron con satisfacción, en realidad perjudicó el desarrollo de las exportaciones de productos manufacturados y afectó a la transformación estructural que tanto se necesitaba, y que constituye el factor fundamental no sólo del proceso de creación de empleo productivo y sostenible, sino también del propio desarrollo ¹¹.

81. Las regiones y países con excedentes de ahorro invirtieron en los países con déficit de ahorro mediante corrientes netas de capital. Las regiones con déficit de ahorro de las economías en transición y el África Subsahariana sufragaron sus necesidades financieras con divisas del mercado internacional de capitales por un monto equivalente al 8 y el 6 por ciento del PIB, respectivamente, y la afluencia de inversiones extranjeras directas (IED) por un monto equivalente al 5 y el 3,4 por ciento del PIB, respectivamente. Las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo alcanzaron en 2007 un máximo de 1,2 billones de dólares de los Estados Unidos en IED (equivalentes aproximadamente al 8 por ciento del PIB de los países en desarrollo), mientras que los flujos de capital accionario ascendieron a 139 mil millones de dólares de los Estados Unidos. Las regiones y los países con déficit de ahorro deberán incrementar sus ahorros internos para lograr un desarrollo más sostenible en el futuro, lo cual no es sólo una de las principales recomendaciones del Pacto Mundial para el Empleo sino, además, una cuestión que ha sido reconocida en la Cumbre del G-20 celebrada en Pittsburgh, cuando se aprobó la instauración del nuevo marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado.

82. En resumen, la alta tasa de crecimiento registrada en el período 2002-2007 descansaba en cimientos muy endeble y, en general, no propició la creación de empleo productivo y sostenible. Las diversas tendencias mundiales no siempre conducen a los mismos resultados: algunos tipos de crecimiento propician la creación de empleo y reducen la pobreza de manera más eficaz que otros. Lograr una comprensión clara de este punto es uno de los objetivos principales de las actividades de investigación que actualmente realiza la Oficina.

¹¹ Con respecto a la diversificación de la economía a través del desarrollo industrial, consúltense en la dirección http://www.wider.unu.edu/home/news/en_GB/Highlights-january.

Desafíos programáticos

- ❑ ¿Cómo se explica el vínculo aparentemente más débil entre el empleo y el crecimiento de la producción?
- ❑ ¿Qué debe hacerse para mantener el crecimiento y aumentar el coeficiente de empleo del crecimiento?
- ❑ ¿Cómo puede evitarse que el aumento de empleo que produce crecimiento no obligue a sacrificar la calidad de los empleos creados?
- ❑ ¿Cómo puede restablecerse el equilibrio entre las pautas de ahorro y las pautas de déficit para propiciar un crecimiento impulsado por el consumo?
- ❑ ¿Qué significa velar por que el empleo el elemento medular de la política macroeconómica? En el capítulo 3 se examina este extremo con más detalle.

La globalización como tendencia subyacente

83. La crisis financiera y la desaceleración económica mundiales pusieron de manifiesto, entre otras cosas, el grado de creciente interdependencia económica que se expresa con una sola palabra: *globalización*. En efecto, con la posible excepción de las tendencias demográficas ¹², todas las demás tendencias que se examinan en el presente capítulo están muy subordinadas a la interdependencia económica y al mayor grado de competencia que ello supone. Por ejemplo, como se verá en el capítulo 6, el comercio influye positiva y negativamente en las tasas y la calidad del empleo ¹³. Del mismo modo, como demostró un reciente estudio conjunto de la OMC y la OIT, el comercio también influye en la economía informal (resultado que desvirtúa el supuesto de que la globalización y la informalidad son dos mundos separados) ¹⁴. Suele citarse la creciente presión competitiva como uno de los factores que favorecen el aumento del empleo precario.

84. Así pues, el fenómeno de la globalización y el proceso que ello implica no sólo constituyen, con mucho, la principal tendencia subyacente sino, además, la tendencia que mayores desafíos plantea con respecto a cualquier otra de las que se mencionan en el presente capítulo. En efecto, el informe es en su conjunto consecuencia de esta observación, pues su motivación originaria es la adopción por los mandantes de la *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa* (2008). Los desafíos programáticos deben abordarse antes que nada a escala nacional ¹⁵, pero la globalización confiere a todos esos desafíos una clara dimensión supranacional. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización destacó que, con independencia de los beneficios de la globalización, su curso era insostenible porque demasiadas personas quedaban privadas de las ventajas potenciales de la interdependencia, observación que tras los acontecimientos de 2008 ha demostrado ser muy acertada.

¹² Es posible, sin embargo, defender el punto de vista contrario: basta considerar, por ejemplo, la propagación transfronteriza del VIH/SIDA o el repentino aumento de la tasa de mortalidad que produjo el derrumbe de la Unión Soviética, que a su vez guarda relación con el fenómeno de la globalización.

¹³ OIT y OMC: *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas* (Ginebra, 2007).

¹⁴ OIT y OMC: *La globalización y el empleo en el sector informal en los países en desarrollo* (Ginebra, 2009).

¹⁵ OIT: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra, 2004).

Tendencias demográficas y evolución de la fuerza de trabajo

85. La población mundial pasó de unas 6.000 millones de personas en 2008 a 6.800 millones en 2009, lo cual representa una tasa media de crecimiento anual del 1,3 por ciento. Se estima que esta tasa de crecimiento de la población mundial se mantendrá relativamente estable, con una media anual del 1,2 por ciento hasta 2015. Las mayores tasas medias de crecimiento anual de la población durante el mismo período de 1998-2008 se registraron en el África Subsahariana (2,5 por ciento), Oriente Medio (2,2 por ciento), África del Norte (1,7 por ciento) y Asia Meridional (1,7 por ciento). En las economías industrializadas y la Unión Europea (UE) la población aumentó a razón de una media anual del 0,7 por ciento durante el mismo período. Según las previsiones, las tasas de crecimiento de la población de todas las regiones un tanto menores en el período 2009-2015, excepto en los países de Europa Central y Sudoriental (que no forman parte de la UE) y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), donde se prevé un aumento de la población (la tasa media de crecimiento anual, que en el período comprendido entre 1998 y 2008 fue del 0,1 por ciento, será del 0,3 por ciento en los seis años siguientes). La tasa de crecimiento demográfico en el África Subsahariana seguirá siendo la más elevada (2,4 por ciento), mientras que en las economías industrializadas y en la UE se registrarán las tasas más bajas (0,5 por ciento).

86. El envejecimiento de la población es motivo de especial preocupación para las economías industrializadas al igual que para países como China, donde los crecientes costos de los servicios de salud y de los servicios sociales son sufragados por una población activa cada vez más reducida. Aunque a escala mundial la tasa de dependencia (es decir, el porcentaje de niños y ancianos en relación con la población activa) disminuyó en 6,5 puntos porcentuales entre 1998 y 2008, en las economías industrializadas aumentó a raíz del creciente número de personas de edad que no forman parte de la población activa. En el cuadro 2.3 se ilustra la creciente preponderancia de la longevidad y de las bajas tasas de natalidad en los países industrializados en el período 1998-2008, al tiempo que se presentan las previsiones relativas a las tasas de dependencia hasta 2015. Según esas previsiones, la tasa de dependencia de las personas de edad deberá aumentar en todas las regiones entre 2009 y 2015, aunque el mayor incremento en este sentido será, con mucho, el que se producirá en las economías desarrolladas.

87. Las tendencias demográficas, la participación de la fuerza de trabajo y la seguridad social son aspectos que se relacionan entre sí. Como se señalaba en un informe reciente de la OIT, «sin ingresos por transferencias, muchos niños tienen que comenzar a trabajar muy pronto (y los trabajadores de edad más avanzada tienen que seguir trabajando hasta muy tarde), aun cuando ello perjudique la salud de ambas categorías de población y su productividad sea baja. De ahí que ampliar la cobertura de la seguridad social para ofrecer a todos un régimen de protección mínimo constituya un desafío de política fundamental. Las estimaciones realizadas muestran que incluso los países en desarrollo más pobres pueden sufragar regímenes de seguridad social con una cobertura amplia»¹⁶.

¹⁶ OIT: *El empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico* (Ginebra, 2009), pág. 119.

Cuadro 2.3. Variación de la tasa de dependencia, por regiones

	Período	Variaciones registradas y previstas de la tasa de dependencia (puntos porcentuales)		
		General	Niños (0-14)	Personas de edad
En todo el mundo	1998-2008	-6,5	-7,7	1,1
	2009-2015	-2,2	-2,6	1,4
Economías industrializadas y UE	1998-2008	1,4	-2,5	3,9
	2009-2015	4,7	-0,1	4,9
Países de Europa Central y Sudoriental (no miembros de la UE) y CEI	1998-2008	-7,9	-8,8	0,9
	2009-2015	0,6	0,0	0,6
Asia Sudoriental y Pacífico	1998-2008	-9,0	-10,3	1,3
	2009-2015	-3,5	-4,6	1,1
Asia Meridional	1998-2008	-9,6	-10,3	0,7
	2009-2015	-5,5	-6,3	0,8
América Latina y Caribe	1998-2008	-7,3	-9,0	1,7
	2009-2015	-3,8	-5,7	1,9
Oriente Medio	1998-2008	-18,0	-17,7	-0,3
	2009-2015	-3,3	-3,4	0,1
África del Norte	1998-2008	-14,2	-14,5	0,3
	2009-2015	-2,7	-3,6	0,9
África Subsahariana	1998-2008	-4,7	-4,9	0,2
	2009-2015	-3,9	-4,1	0,2

Fuente: Estimaciones de la OIT, a partir de datos recopilados por la División de Población de las Naciones Unidas, base de datos de población, revisión 2008.

Evolución de la fuerza de trabajo y previsiones para 2015

88. La fuerza de trabajo mundial creció a razón de una media anual del 1,7 por ciento entre 1998 y 2008. Según las circunstancias imperantes en cada país, la fuerza de trabajo ha sufrido en diferentes países diversos tipos de transformaciones importantes. Así, por ejemplo, la composición de la mano de obra ha ido modificándose, pues incluye una proporción cada vez mayor de mujeres, una proporción cada vez menor de jóvenes y, en los países donde la población está envejeciendo, una proporción mucho mayor de trabajadores de edad.

Fuerza de trabajo femenina

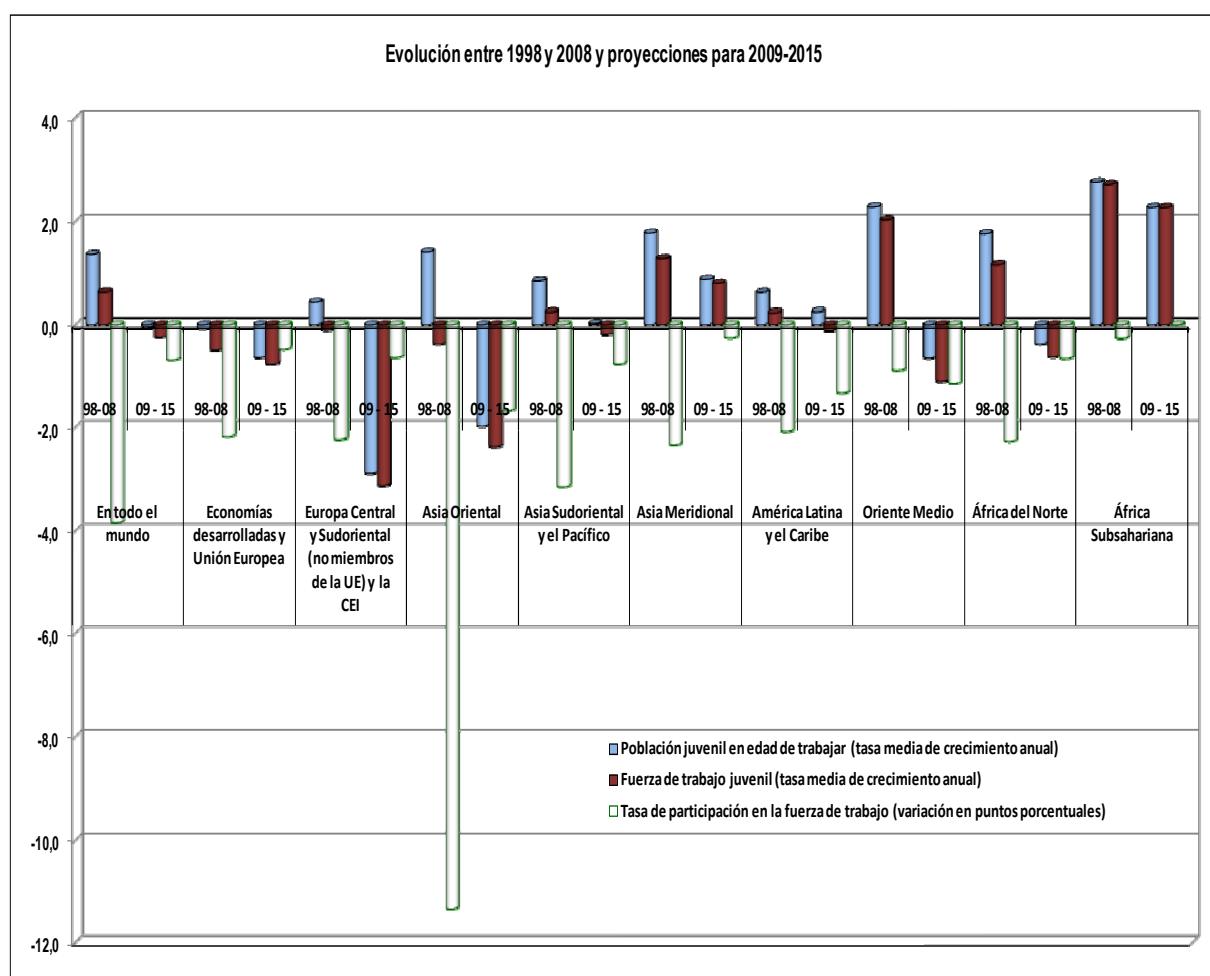
89. La fuerza de trabajo femenina aumentó a razón de una media anual del 1,9 por ciento entre 1998 y 2008, mientras que en el mismo período la fuerza de trabajo masculina creció a razón de una media anual del 1,6 por ciento. El cambio más importante observado en este sentido se produjo en Oriente Medio y África del Norte, regiones donde las tasas de participación de la mano de obra femenina suelen ser bajas. Así pues, se ha acortado la diferencia entre las tasas de participación de la mano de obra masculina y de la mano de obra femenina. En la región de América Latina y el Caribe es donde se han producido los aumentos más importantes en las tasas de participación de la fuerza de trabajo femenina, seguida de África del Norte y Oriente Medio. No obstante, las tasas de participación de la fuerza de trabajo femenina continúan siendo las más bajas en las regiones donde se registraron los aumentos más pronunciados, es decir, en Oriente

Medio y África del Norte, aunque también en Asia Meridional. Según las previsiones, en 2015 la diferencia entre las tasas de participación de la mano de obra masculina y de la mano de obra femenina disminuirá en todas las regiones, salvo en Europa Central y Sudoriental, los países de la CEI y la región de Asia Oriental. Si bien estas cifras abren perspectivas favorables, no ofrecen la menor indicación en cuanto a la calidad de los puestos de trabajo que comienzan a ocupar las mujeres.

Participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo

90. Las tendencias del empleo juvenil varían en función de la evolución demográfica, variaciones que, como se indica en el gráfico 2.1, son considerables en todas las regiones. La tasa mundial de participación juvenil en la fuerza de trabajo aumentó a razón de una media anual del 0,7 por ciento entre 1998 y 2008. En los países industrializados se produjo una disminución de la tasa de participación, lo cual puede atribuirse a un descenso de la población juvenil. En los países de Europa Central y Sudoriental (que no forman parte de la UE) y de la CEI, al igual que en la región de Asia Oriental, la disminución de la tasa de participación juvenil en la fuerza de trabajo se debió en gran medida a un aumento de la participación de los jóvenes en la educación, tendencia esta que es positiva y no plantea ningún problema. A escala regional, la mayor tasa de participación juvenil en la fuerza de trabajo se observa en Asia Oriental (58,3 por ciento).

Gráfico 2.1. Población juvenil en edad de trabajar, fuerza de trabajo y tasas de participación en la fuerza de trabajo



Fuente: Modelos Económicos de Tendencias de la OIT, 2009.

Participación de las personas de edad en la fuerza de trabajo

91. Por lo que respecta a los grupos de más edad, en las regiones más desarrolladas, pese a los aumentos registrados en los últimos años y los previstos para el futuro, las tasas de participación de la fuerza de trabajo masculina disminuyeron durante los dos últimos decenios (en particular la del grupo de edad comprendido entre los 55 y los 64 años). En cuanto a las mujeres de más edad, las tasas de participación han seguido siendo más o menos las mismas o bien han aumentado ligeramente, pero en cualquier caso su nivel sigue siendo bajo. En algunos países, la disminución de la tasa de participación delata que muchos trabajadores, cuando pueden permitírselo, han preferido jubilarse antes de alcanzar la edad legal de jubilación, pues los incentivos financieros vuelven la inactividad laboral cada vez más atractiva que la opción de continuar trabajando. Por otra parte, los países en desarrollo registran las tasas más elevadas de participación en la fuerza de trabajo de las personas de más edad. Ante la falta de prestaciones de vejez o la escasez de éstas en esos países, muchas personas de edad trabajan en la economía informal. La escasez de datos, en particular de datos desglosados por grupos de edad, es uno de los principales problemas que impiden la realización de análisis adecuados sobre la participación de las personas de edad en la fuerza laboral de estos países. África es la región donde se observa la tasa de participación más alta de personas de edad en la fuerza de trabajo. Aunque las tasas de participación disminuyeron un poco en los últimos años, siguen siendo altas y seguirán siéndolo según las previsiones ¹⁷.

Desafíos programáticos

- ❑ ¿Cómo debe abordarse la cuestión relativa al exceso de mano de obra en muchos países en desarrollo? En el capítulo 7 se examinan la informalidad y el subempleo.
- ❑ ¿Cómo deben abordarse las preocupaciones relacionadas con el envejecimiento de la fuerza de trabajo y sus repercusiones en la escasez de mano de obra, el crecimiento económico y la pérdida de utilidad de las competencias? En el capítulo 5 se abordan algunas de estas cuestiones.
- ❑ ¿Cómo influyen las diferentes tendencias demográficas en el carácter sostenible de los sistemas de seguridad social y de atención de salud?
- ❑ Cuando no existen estos sistemas de protección, ¿cómo influye la evolución demográfica en el comportamiento de la mano de obra y en las estrategias de supervivencia adoptadas por las familias?

Transformación estructural

92. En 2003 se produjo un acontecimiento histórico, sin precedentes y poco conocido en general. Ese año, por primera vez en la historia, la proporción mundial del empleo del sector terciario superó la proporción mundial del empleo en la agricultura y las actividades económicas conexas del sector primario. Además, las pautas de la actividad sectorial parecen haberse apartado de los planteamientos de la innovadora teoría del cambio estructural y el desarrollo de Arthur Lewis. Según este modelo, al desarrollarse la economía se produce una transferencia gradual de fuerza de trabajo del sector agrícola al industrial y, finalmente, al sector de los servicios ¹⁸.

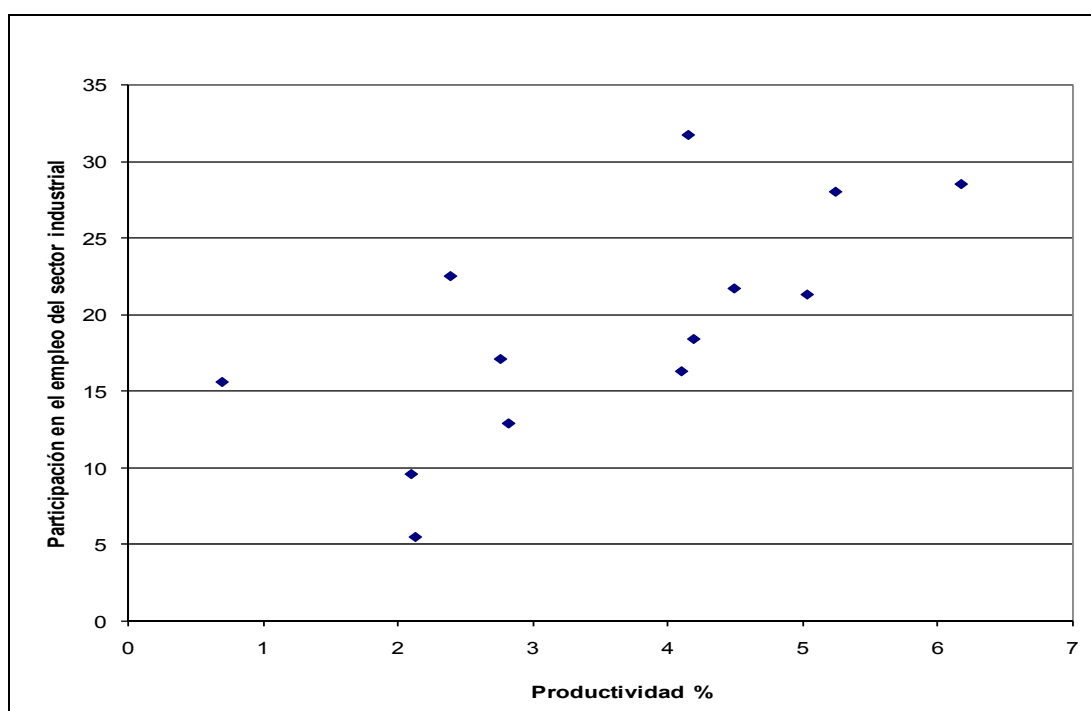
¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ W. A. Lewis: *Economic development with unlimited supplies of labour* (Manchester School, 1954), págs. 139 a 191.

93. Los datos disponibles no corroboran esa teoría en el sentido de que exista una clara correlación entre el ingreso nacional y la participación del sector de los servicios en la economía ¹⁹. Asimismo, es evidente que esta correlación es muy imperfecta, pues en realidad existe una disociación de las estructuras económicas, como se ve en el hecho de que muchos países relativamente pobres presenten un crecimiento del sector de los servicios.

94. Sin duda pueden citarse ejemplos — y el de Asia Oriental es el más destacado en este sentido — de un aumento de la productividad a consecuencia de un sólido crecimiento del sector manufacturero. En el cuadro 2.2 se muestra cómo el empleo industrial se relaciona con un grado más alto de crecimiento de la productividad, lo cual evidencia que la transformación estructural mediante el desarrollo de la industria constituye un medio eficaz para elevar los niveles de vida. No obstante, en otros muchos países en desarrollo, el crecimiento del sector manufacturero ha sufrido un estancamiento o incluso ha disminuido.

Gráfico 2.2. Crecimiento anual de la productividad en Asia (1970-1998) con respecto a la participación del sector industrial en el empleo en 1998



Fuente: cálculos realizados a partir de los *Indicadores clave del mercado de trabajo* de la OIT, quinta edición, 2007.

95. La OIT estudia desde hace tiempo el proceso de transformación estructural de los países en desarrollo ²⁰. Se ha observado, por ejemplo, que la disminución de la contribución de la agricultura al PIB y la disminución de la proporción del empleo agrícola suelen estar vinculados a un incremento de la productividad. Con todo, en una muestra de cien países, la OIT pudo determinar que las tasas más altas de reducción de la

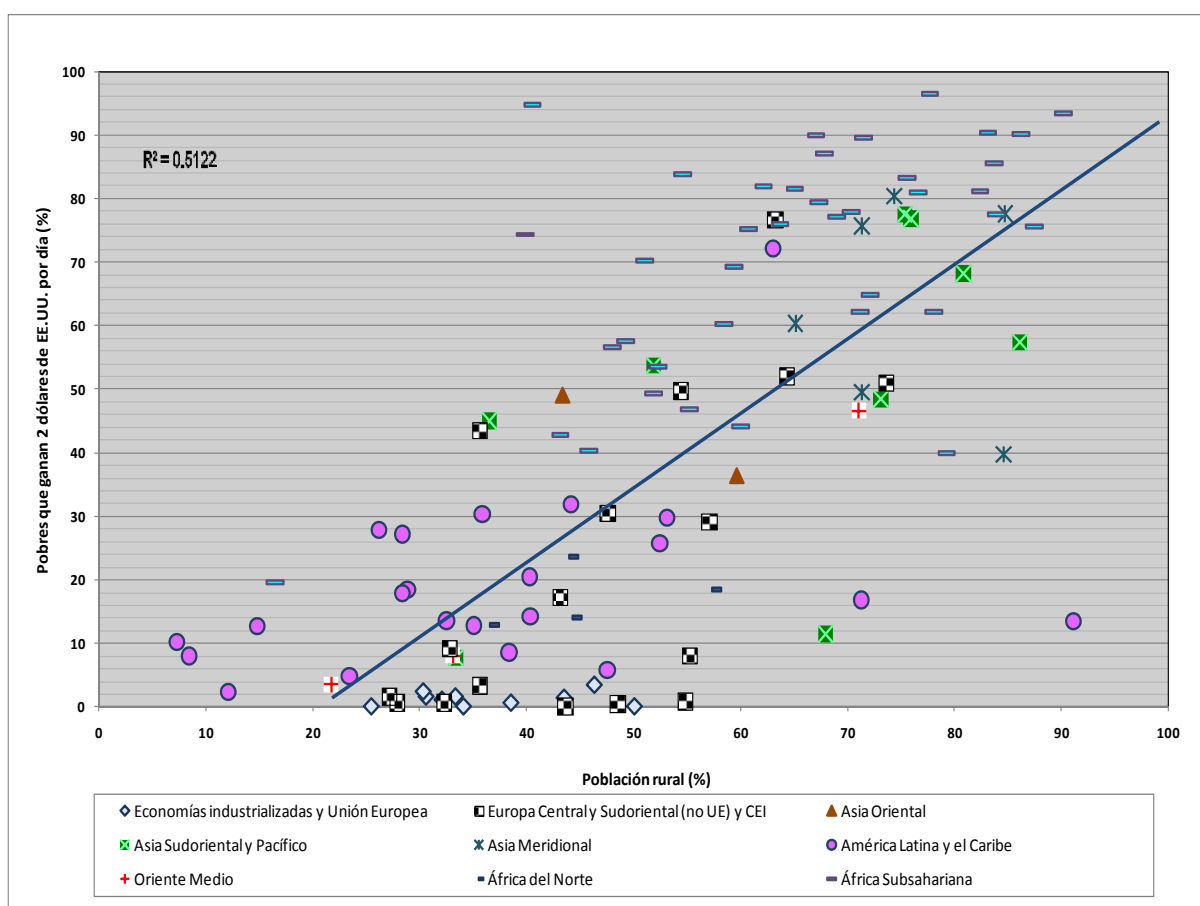
¹⁹ OIT: *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005: Empleo, productividad y reducción de la pobreza* (Ginebra, 2005), capítulo 2.

²⁰ Para los datos relativos al ritmo de la transformación estructural, véanse, por ejemplo, A. Chose, N. Majid y C. Ernst: *The global employment challenge* (Ginebra, OIT, 2008); *informe de la OIT sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005*, *ibidem*; o varias ediciones de los *Indicadores clave del mercado de trabajo* de la OIT.

pobreza se habían registrado en 20 países donde habían aumentado la productividad y el empleo agrícolas ²¹.

96. La transformación estructural está estrechamente relacionada con los desplazamientos de las poblaciones. En particular, la «despoblación» del sector agrícola implica la migración de fuerza de trabajo de las zonas rurales a las zonas urbanas. Este fenómeno se relaciona a su vez con niveles de vida más elevados. En el gráfico 2.3 se ilustra la relación entre la población rural y el porcentaje de la población que vive con menos de 2 dólares de los Estados Unidos al día. No cabe inferir, sin embargo, que el crecimiento del sector de los servicios en los países pobres suponga un aumento de los ingresos de las personas pobres. Quizá ello sólo indique (como se indica implícitamente en el gráfico 2.2) una mera transferencia de pobreza rural a la pobreza urbana, lo cual representa un importante campo de investigación para la Oficina.

Gráfico 2.3. La «geografía de la pobreza»



Fuente: Banco Mundial, base de datos en línea PovcalNet, 2010; Naciones Unidas: World population prospects 2008 Revision Database.

²¹ OIT: *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005*, *ibidem*, capítulo 4.

Desafíos programáticos

- ❑ La heterogeneidad del sector de los servicios es mucho mayor que la de los sectores primario y secundario. ¿Cómo deben abordarse los desafíos programáticos que se derivan de dicha discrepancia?
- ❑ ¿Qué estrategias deben adoptarse para impedir la transferencia de pobreza rural a la pobreza urbana? En el capítulo 3 se examinan algunas de las cuestiones relacionadas con este punto.
- ❑ ¿Qué es lo que obstaculiza la «transformación estructural» en algunas regiones?
- ❑ ¿Por qué el ritmo de crecimiento de la industria sigue siendo lento o se ha estancado en muchas regiones en desarrollo?

Migración laboral internacional

97. En el marco del reciente proceso de globalización se produjo una liberalización muy limitada de la circulación transfronteriza de la fuerza de trabajo. El número total de migrantes internacionales ha venido aumentando de manera sistemática hasta alcanzar los 214 millones en 2010, pero su participación en la población mundial durante los cinco últimos decenios sigue acercándose al 3 por ciento o rondando esa proporción. Ahora bien, la participación de los migrantes en la población varía considerablemente de una región a otra. Se prevé que en 2010 habrá en Europa 70 millones de migrantes internacionales, lo cual representa un 9,6 por ciento de su población. El mismo año, el número de migrantes internacionales ascenderá a 61 millones en Asia, a 50 millones en América del Norte, a 19 millones en África, a 7 millones en América Latina y el Caribe, y a 6 millones en Oceanía, lo cual representa el 1,5 por ciento, el 14,2 por ciento, el 1,8 por ciento, el 1,2 por ciento y el 16,7 de las poblaciones respectivas²². La OIT estima que el 50 por ciento de los migrantes internacionales están económicamente activos o son trabajadores migrantes²³. Las tasas de participación de los migrantes en la fuerza de trabajo son incluso superiores a sus tasas de participación en la población. Se ha producido una feminización de la mano de obra migrante. En Asia y América Latina las mujeres representan al menos la mitad de los trabajadores migrantes, la mayoría empleadas en trabajos en que no se exigen cualificaciones (que los nacionales de los países de inmigración, más ricos, suelen rechazar)²⁴ y en condiciones laborales precarias.

98. El desempleo, el subempleo y la pobreza obligan a los trabajadores a buscar trabajo en otros países. Estos trabajadores atienden la demanda laboral de países donde existen oportunidades de empleo liberadas a causa del envejecimiento de la población, la pequeña base demográfica y la escasez de mano de obra en algunos sectores y ocupaciones. Tanto los trabajadores poco cualificados como los altamente cualificados contribuyen a la actividad económica y al crecimiento de los países de inmigración. Ahora bien, la migración de trabajadores altamente cualificados plantea el problema de la fuga de cerebros, aunque por otra parte estos trabajadores podrían adquirir cualificaciones y un capital social que, al regresar a sus países de origen, podrían resultar de utilidad. Las remesas constituyen el beneficio más concreto de la migración laboral internacional. Para muchos países representan la principal fuente de divisas, muy por

²² Las cifras correspondientes al número de migrantes internacionales y su participación en la población se basan en los datos de la División de Población de las Naciones Unidas: *trends in international migrant stock: The 2008 revision* (base de datos de la ONU, POP/DB/MIG/Stock/ Rev. 2008).

²³ OIT: *Un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada* (Ginebra, 2004).

²⁴ Consúltase el sitio web de UNIFEM: www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/women_migrant_workers.php.

encima de las IED y de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Por ejemplo, la contribución de las remesas al PIB puede llegar a superar el 20, el 30, e incluso el 40 por ciento ²⁵.

99. El impacto de la crisis en los trabajadores migrantes a escala regional ha variado en función de las disparidades de los resultados económicos de los países y regiones de inmigración y de los sectores de actividad. Ha sido considerable en algunos sectores caracterizados por una alta concentración de trabajadores migrantes (por ejemplo, la construcción y el sector manufacturero). Sin embargo, en otros sectores donde también se registra una alta concentración de trabajadores migrantes (por ejemplo la salud y la educación) el impacto de la crisis no ha sido tan fuerte.

100. La migración de trabajadores permite satisfacer la demanda laboral y contribuye, por tanto, al crecimiento de los países de inmigración. La UE ha destacado su importancia al incluir la migración en la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, adoptada en 2000. La migración laboral mitiga las presiones del mercado de los países de origen, genera remesas y contribuye a la adquisición de cualificaciones.

Desafíos programáticos

- ❑ ¿Cómo pueden garantizar las políticas la protección de los trabajadores migrantes y la mejora de sus condiciones de trabajo?
- ❑ ¿Cómo pueden potenciarse al máximo los beneficios de la migración para los países receptores y los beneficios para los países de origen en forma de remesas, «reimportación» de cualificaciones y de posibles contratos comerciales?
- ❑ ¿Cuál es la manera más eficaz de abordar el problema de los costos de la migración, por ejemplo la fuga de cerebros?

Desempleo

101. Desde antiguo se considera que el desempleo es muy poco indicativo de las dificultades que atraviesa el mercado laboral de los países en desarrollo. Se piensa que, por lo general, la tasa de desempleo no debería ser muy alta en los países en desarrollo, pues ante la falta de protección social las personas sencillamente están obligadas a trabajar, incluso en actividades con bajos niveles de productividad y remuneración. Esta tesis se ve en parte confirmada por el hecho de que en los países en desarrollo el desempleo afecta a jóvenes cualificados cuyas familias tienen un nivel de ingresos más alto y, por consiguiente, pueden apoyarlos financieramente mientras buscan trabajo. Sin embargo, en estos países las tasas de desempleo son más elevadas de lo que cabría esperar: en el período comprendido entre 1998 y 2007, más del 75 por ciento de los países en desarrollo (sobre los que se dispone de datos) registraron tasas de desempleo que oscilaban entre el 5 y el 10 por ciento, e incluso más ²⁶.

102. El problema del desempleo es importante para la sociedad no sólo por razones económicas. Un examen de la abundante literatura sobre los costos no económicos que entraña el desempleo muestra que su importancia se explica principalmente por los siguientes motivos ²⁷:

²⁵ Véanse las estimaciones del personal del Banco Mundial citadas en: A. Ibrahim: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response* (Ginebra, OIT, 2009), segunda edición, pág. 7.

²⁶ OIT: *Indicadores clave del mercado de trabajo (ICMT)*, vol. 5 (Ginebra, 2009).

²⁷ D. Bell y D. Blanchflower: *What should be done about rising unemployment in the UK?*, Scotecon, documento de trabajo disponible en la dirección www.dartmouth.edu/~binchflr/papers/speech379paper.pdf.

- ❑ En los períodos de desempleo prolongados los trabajadores pueden perder sus aptitudes profesionales, lo cual a su vez ocasiona una pérdida de capital humano.
- ❑ El desempleo aumenta la vulnerabilidad a la malnutrición, las enfermedades, las tensiones mentales y la pérdida de la autoestima, que pueden conducir a estados depresivos. Además, se ha demostrado que la huella psicológica del desempleo es perdurable y aumenta la probabilidad de contribuir a la mala salud en etapas posteriores de la vida.
- ❑ Los desempleados de larga duración, en particular, se hallan en situación de desventaja para encontrar empleo. Al parecer los efectos del desempleo dependen en gran medida del tiempo que la persona afectada ha permanecido sin trabajo. El estado de ánimo de las personas se degrada a medida que aumenta la duración del período de inactividad laboral. El desempleo de larga duración es, pues, particularmente perjudicial.
- ❑ Cuando uno es joven, el desempleo, en particular el de larga duración, causa daños permanentes y no perjuicios temporales. Para los jóvenes, el efecto del desempleo no desaparece al concluir el período de inactividad laboral sino que, además de una penalización salarial, se incrementan las probabilidades de que la situación se repita más adelante. En general, los efectos del desempleo en los jóvenes son mucho mayores que en el caso de las personas de más edad.
- ❑ Con el aumento de las tasas de desempleo tienden a acentuarse los problemas sociales y a aumentar las tasas de criminalidad.

103. Los argumentos económicos, al igual que los argumentos no económicos, adquieren mayor envergadura en los países en desarrollo, pues el subempleo y la consiguiente pobreza tienen un costo específico en términos económicos, sociales y de salud mental y física. La malnutrición y las condiciones de vida insalubres exponen a los pobres a enfermedades y aumentan su tasa de mortalidad. La falta de acceso a los servicios de atención médica y las limitadas oportunidades de educación son otros factores que contribuyen a acentuar los riesgos para la salud concomitantes a la pobreza. En 2007 la Revista de la Asociación Médica de los Estados Unidos (JAMA) dedicó un número completo a un examen exhaustivo de la documentación a escala mundial relativa a la pobreza y la salud²⁸. Tras dos años de trabajo, la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS) también presentó un informe exhaustivo sobre esta cuestión²⁹. Los problemas y preocupaciones relacionados con la salud de los pobres también han sido estudiados de forma vívida desde la perspectiva de los propios pobres³⁰.

104. En el gráfico 2.4 se muestra la evolución de las tasas de desempleo regionales. A principios del decenio de 2000 se observó una tendencia a la baja que se vio interrumpida a consecuencia de la recesión económica de 2008. La tasa de desempleo de las mujeres (que no se refleja en el gráfico) suele ser superior a la de los hombres, tanto a escala mundial como regional. En efecto, en la mayoría de los países (sobre los que se dispone de datos) las tasas de desempleo de las mujeres eran más altas que las de los

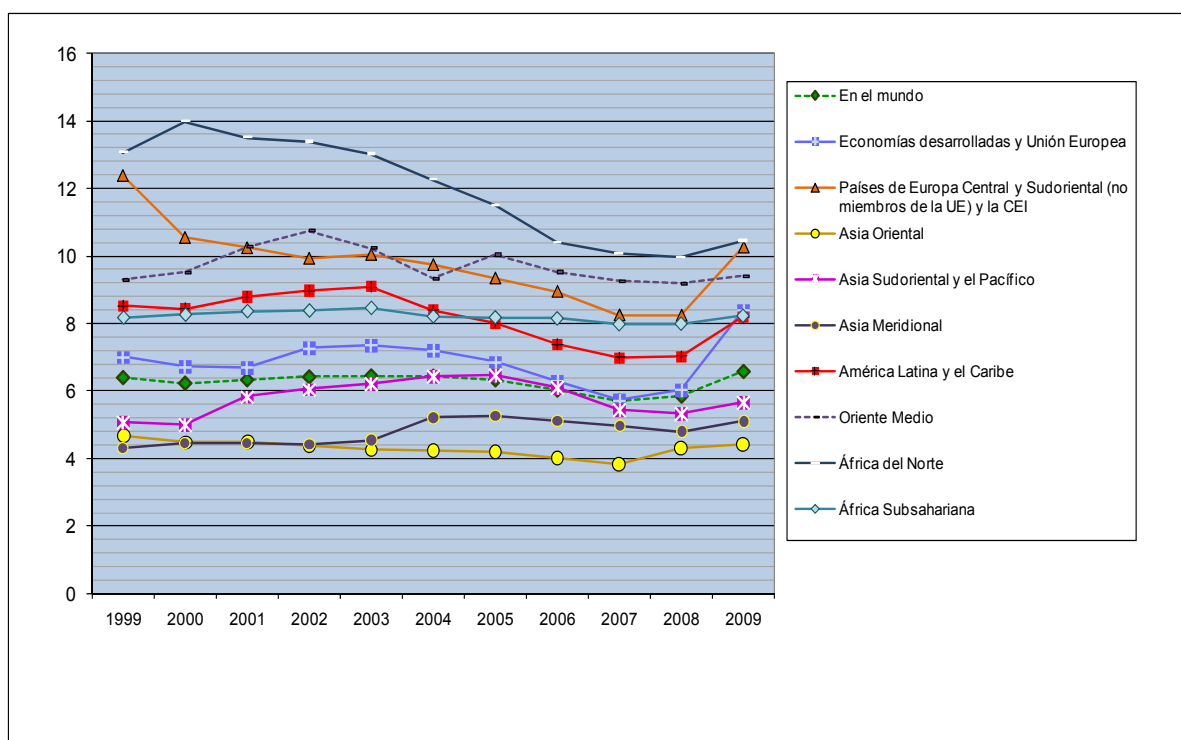
²⁸ «Poverty and Health», en *Journal of the American Medical Association*, vol. 298, núm. 16, octubre 24/31 de 2007, disponible en la dirección <http://jama.ama-assn.org/cgi/content/full/298/16/1968>.

²⁹ OMS: *Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, Informe definitivo*. Disponible en la dirección www.who.int/entity/social_determinants/final_report/en/.

³⁰ D. Narayan: *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?* (Mundi Prensa S.A., 2000). Estudio realizado para el Banco Mundial.

hombres (en 113 países de un total de 152)³¹. Debe señalarse asimismo que la tasa de desempleo de los jóvenes es entre dos y tres veces más alta que la tasa de desempleo de los adultos y que durante las recesiones económicas aumenta más rápidamente que la de estos últimos.

Gráfico 2.4. La evolución del desempleo, por regiones (porcentaje de desempleo)



Fuente: OIT, *Tendencias mundiales del empleo*, 2010.

Desafíos programáticos

- ❑ ¿Qué estrategia sería la más adecuada para fomentar un crecimiento integrador, impulsado por la demanda y con unas altas cotas de empleo en una economía mundial interdependiente? En el capítulo 3 se hace hincapié en algunas cuestiones relacionadas con esta cuestión.
- ❑ ¿Cómo se podría canalizar la importancia creciente que el consumo tiene en la demanda agregada?
- ❑ ¿Qué otras medidas podrían adoptar los mandantes para promover el objetivo del pleno empleo, productivo y libremente elegido?
- ❑ Aparte de ahondar en el examen de los criterios relativos al crecimiento y la demanda, ¿cómo se explican las deficiencias de la oferta del mercado de trabajo, por ejemplo mediante el desfase de las cualificaciones o mediante el desfase geográfico? En el capítulo 5 se abordan algunas de estas cuestiones.

Trabajadores en situación de empleo vulnerable y trabajadores pobres en los países en desarrollo

105. La situación en el empleo es un indicador general de la calidad del empleo. La OIT ha introducido cuatro indicadores al respecto en el mecanismo de las Naciones Unidas

³¹ OIT: *Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges* (Ginebra, 2010).

para el seguimiento de los progresos realizados a efectos de lograr, en cumplimiento de los ODM, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente. Dos de estos indicadores son los trabajadores en situación de empleo vulnerable y los trabajadores pobres; permiten medir la atonía del mercado de trabajo en los países en desarrollo y los datos correspondientes figuran en las *Tendencias mundiales del empleo*. La primera de estas categorías comprende los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares³². Por lo general, estos trabajadores no suelen realizar sus actividades en el marco de un régimen formal de trabajo y, por tal motivo, no suelen disfrutar de las condiciones de trabajo dignas de un trabajo decente (como una protección social adecuada o un diálogo social eficaz). La situación de empleo vulnerable, que muy probablemente haya aumentado a consecuencia de la crisis (véase el gráfico 2.5), suele caracterizarse por unos ingresos inadecuados, un nivel de productividad bajo y unas condiciones laborales difíciles que cercenan los derechos fundamentales del trabajo. Las proporciones de esta modalidad de empleo son mucho mayores que las del desempleo. Así, por ejemplo, en Asia Meridional y Asia Oriental la proporción de trabajadores en situación de empleo vulnerable es 14 veces mayor con respecto a la proporción de personas desempleadas.

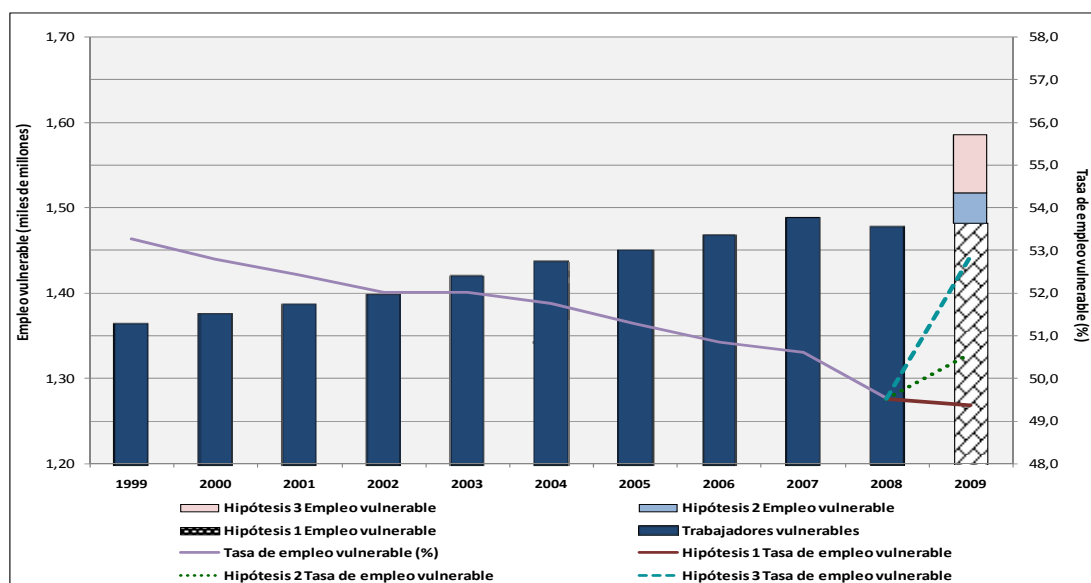
106. Valga señalar que, si bien ha aumentado la cifra absoluta de trabajadores en situación de empleo vulnerable, su participación en el empleo total ha seguido una tendencia descendente a largo plazo. En 2007, antes del inicio de la crisis actual, el 50,4 por ciento de la fuerza de trabajo mundial, es decir 1.500 millones de trabajadoras y trabajadores, se encontraban en situación de empleo vulnerable.

107. Se calcula que, en 2009, ascendía todavía de 650 millones el número total de trabajadores de todo el mundo que vivían con sus familias en la pobreza extrema con ingresos inferiores a 1,25 dólares de los Estados Unidos al día y por persona (véase el gráfico 2.6). Así pues, resulta muy preocupante que la proporción de estos trabajadores (22 por ciento de todos los trabajadores en 2007) pueda ir en aumento. De las estimaciones más recientes de la OIT se desprende que entre 2007 y 2008 hasta un 3,5 por ciento más de trabajadores estuvieron a punto de ver reducidos sus ingresos por debajo del umbral de la pobreza, y que entre 2007 y 2009 este porcentaje fue de hasta un 6,8 por ciento. Se calcula que en 2007 más del 40 por ciento de la fuerza de trabajo mundial (es decir, aproximadamente 1.200 millones de trabajadores) vivía con sus familias con ingresos inferiores a 2 dólares de los Estados Unidos al día y por persona.

108. A diferencia de los datos sobre los trabajadores pobres que la OIT recopila, los datos recabados sobre los trabajadores en situación de empleo vulnerable existen desglosados por sexos e indican que la proporción de mujeres en esta situación es más alta que la de los hombres en todas las regiones.

³² La expresión «trabajadores por cuenta propia» se refiere a los trabajadores independientes que no emplean a ninguna otra persona (ICMT, 2007).

Gráfico 2.5. Hipótesis relativas al crecimiento del empleo vulnerable *



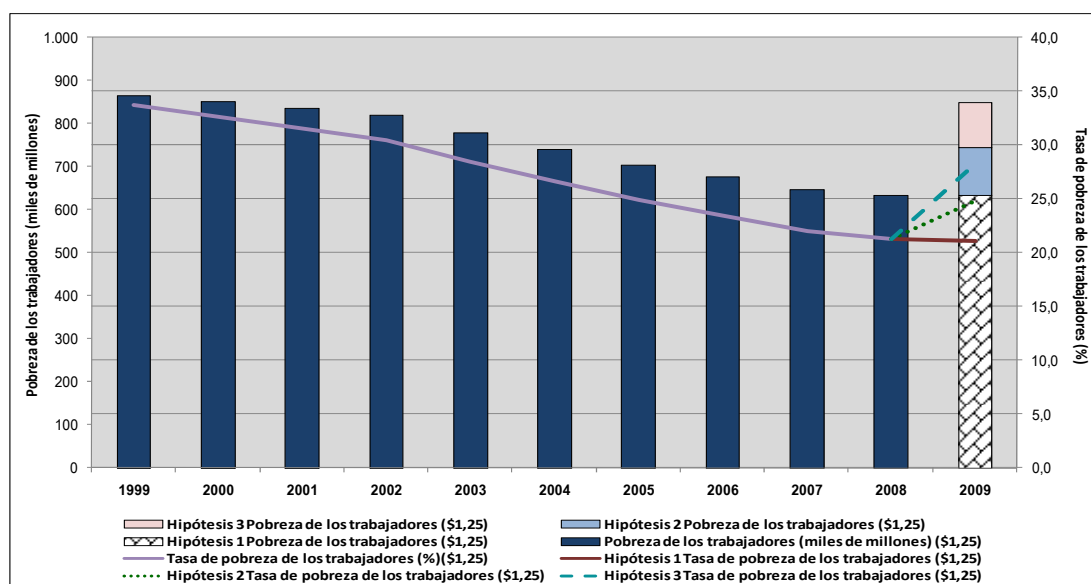
Fuente: *Modelos Económicos de Tendencias* de la OIT, 2009.

* Hipótesis 1: elaborada sobre la base de los datos documentados históricamente entre crecimiento económico y empleo vulnerable a nivel de los países entre 1991 y 2008, utilizando asimismo las previsiones del FMI sobre el crecimiento del PIB en 2009.

Hipótesis 2: elaborada sobre la base de la correlación entre crecimiento económico y empleo vulnerable durante la recesión económica más grave registrada en cada país y aplicando esta correlación a las previsiones del FMI sobre el crecimiento del PIB en 2009.

Hipótesis 3: elaborada a partir del peor aumento interanual registrado en la tasa de empleo vulnerable de cada país, suponiendo que en 2009 este mismo aumento se produciría de forma simultánea en todas las economías.

Gráfico 2.6. Hipótesis relativas a la pobreza de los trabajadores (1,25 dólares de los EE.UU.) *



Fuente: *Modelos Económicos de Tendencias* de la OIT, 2009.

* Hipótesis 1: elaborada a partir de la correlación entre las tasas de pobreza y las cifras sobre el PIB por habitante (utilizando un análisis de regresión a nivel regional a fin de determinar la relación media entre dichas variables para el periodo 1980-2006), que luego se proyectan sobre la base de nuevas previsiones relativas al crecimiento del PIB.

Hipótesis 2: realiza proyecciones sobre la pobreza de los trabajadores en el supuesto de que los individuos que vivían en el umbral de la pobreza (con ingresos de un 5 por ciento solamente por encima del umbral de la pobreza en 2008 y del 10 por ciento en 2009) caerán en la pobreza.

Hipótesis 3: realiza proyecciones sobre la pobreza de los trabajadores en el supuesto de que los individuos que vivían con ingresos de un 10 por ciento solamente por encima del umbral de la pobreza en 2008 y del 20 por ciento en 2009 caerán en la pobreza.

Desafíos programáticos

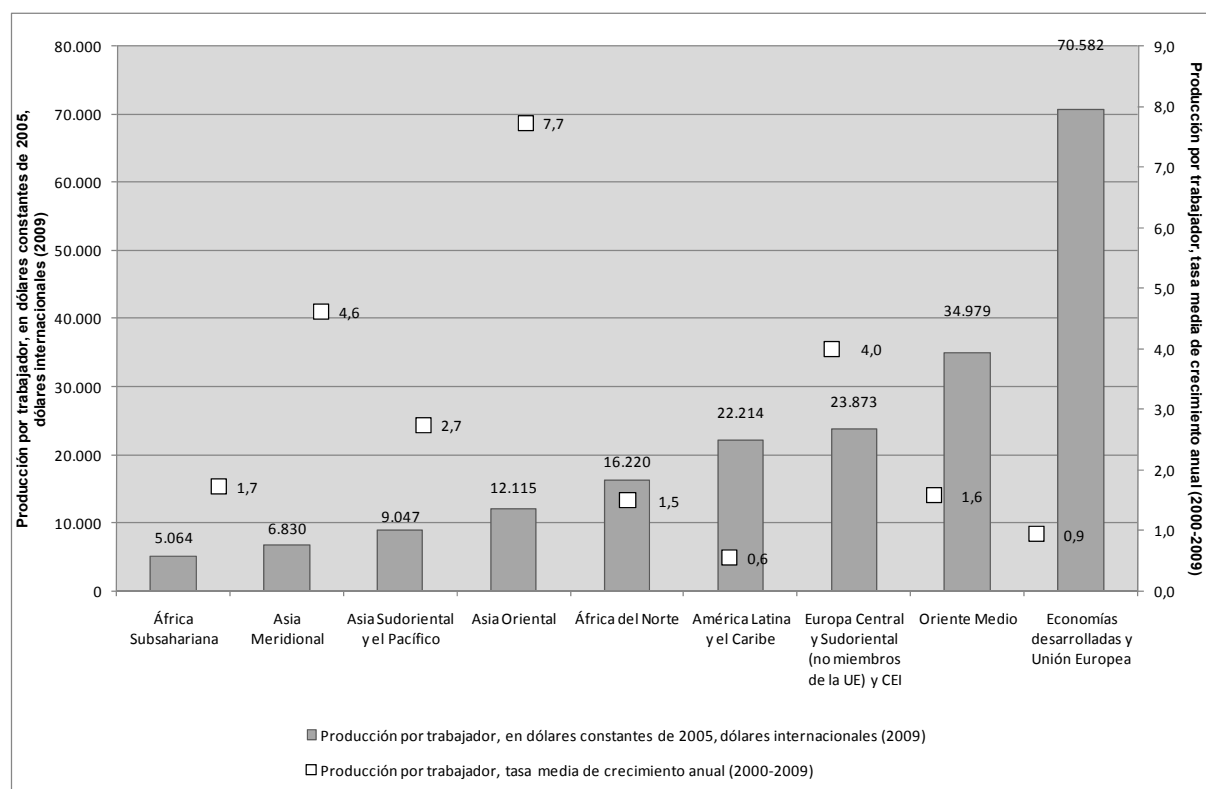
- ❑ El subempleo es un fenómeno persistente. Existe una clara coincidencia con la informalidad, aunque no significan lo mismo. ¿Qué estrategias son las más eficaces para paliar el subempleo? En el capítulo 7 se examinan algunas de estas cuestiones.
- ❑ ¿Cuáles son las principales cuestiones que deben examinarse en relación con la oferta y la demanda? En los capítulos 3, 4 y 7 se abordan algunas cuestiones que revisten interés a este respecto.
- ❑ ¿Qué debe hacerse para que el crecimiento sea más integrador en todos los niveles? ¿Cuáles son los planteamientos y políticas actuales en lo que concierne a los problemas tradicionales relativos a la «distribución»?

Convergencia o divergencia de los niveles de vida en el mundo

109. Existe todavía una gran diferencia entre la productividad laboral media de las regiones desarrolladas y la de las regiones en desarrollo. El nivel de productividad en las economías desarrolladas y en la UE es todavía 14 veces más importante que el nivel de productividad medio en el África Subsahariana (véase el gráfico 2.7). No obstante, existen pruebas claras de que se está produciendo una convergencia, pues las tasas de crecimiento de la productividad son considerablemente más altas en casi todas las regiones en desarrollo (con la salvedad de las regiones de América Latina y el Caribe y, en menor medida, África del Norte) que en la región de las economías desarrolladas. Asia Oriental, Europa Central y Sudoriental y Asia Meridional registraron las tasas más rápidas de crecimiento global de la productividad en este período, razón por la cual ha sido en estas regiones donde se ha observado la tasa más acelerada de convergencia. Debe señalarse que no todos los autores coinciden a este respecto. Algunos consideran que la convergencia hacia los niveles de vida de los países desarrollados es patente en las regiones más desarrolladas (en los países de la OCDE y también en Asia Oriental y la India), pero que se trata de una convergencia entre países y no en los países. Estos autores señalan que «estos episodios de afortunado crecimiento económico y de convergencia han tenido como contrapartida el que muchas economías hayan quedado fuera del grupo de los países en camino hacia la convergencia»³³.

³³ S. Dowrick y B. De Long: «Globalization and convergence», en M. Bordo, A. Taylor y J. Williamson (directores de la publicación), *Globalization in historical perspective* (Chicago, University of Chicago Press, 2003), pág. 193.

Gráfico 2.7. Productividad, por regiones



Fuente: *Modelos Económicos de Tendencias* de la OIT, 2009.

Desafíos programáticos

- ❑ La evolución de la convergencia es prometedora. ¿Cómo puede impulsarse esta tónica y resolverse al mismo tiempo el problema que plantea el restablecimiento del equilibrio indicado anteriormente entre los ahorros y el déficit de los países?
- ❑ En la «evolución hacia la convergencia» se pasan por alto algunos desarrollos a un nivel más desagregado. A escala subregional existen líderes y rezagados: ¿cuál es el mecanismo más eficaz para lograr la convergencia de los rezagados con los líderes?
- ❑ ¿Cómo puede garantizarse que el crecimiento de la productividad se traduzca en un incremento de los salarios y los ingresos? Aunque en el pasado éste ha sido el caso, a corto plazo una cosa no siempre ha llevado a la otra.

Empleo precario en los países industrializados ³⁴

110. El concepto de «vulnerabilidad» es aplicable a las condiciones que prevalecen en muchos países en desarrollo. En los países económicamente avanzados, el debate de los diez últimos años sobre las formas de trabajo precarias y atípicas giró en torno al desarrollo de formas de empleo no convencionales como, por ejemplo, los contratos de duración determinada, los contratos temporales, el trabajo a tiempo parcial, los contratos

³⁴ Las definiciones de trabajo «precario» y trabajo «atípico» se superponen, pero ambas expresiones no son sinónimas. El trabajo «precario» se refiere al trabajo «atípico» de carácter involuntario (el trabajo temporal sin ninguna seguridad en el empleo, el trabajo a tiempo parcial sin ninguna de las prestaciones prorrateadas de un empleo a tiempo completo, etc.). En el presente informe se reconoce que el trabajo atípico también satisface las exigencias de la oferta relativas al equilibrio entre trabajo y vida personal. El énfasis recae aquí en la «atipicalidad involuntaria».

en función de la demanda, el trabajo a domicilio, la teleconmutación e incluso algunas categorías de trabajo por cuenta propia. Los datos indican un aumento de estas formas de trabajo en los países de la OCDE. En el Japón, por ejemplo, la participación en la fuerza de trabajo del empleo no convencional aumentó en aproximadamente un 20 por ciento en 1990 y un 33 por ciento en 2006 ³⁵. El empleo a tiempo parcial se incrementó considerablemente en los países de la UE 15 desde 1995, hasta alcanzar el 18,6 por ciento del total del empleo en 2008 ³⁶.

111. Los motivos que explican el aumento del empleo a tiempo parcial son muy diversos. Existe una correlación entre el nivel de ingresos de un país y la incidencia del empleo a tiempo parcial que delata una preferencia por el tiempo de ocio en los países más ricos. Los datos muestran que el empleo a tiempo parcial predomina entre las mujeres (el 76 por ciento de las personas con este tipo de empleo en Europa son mujeres). Ello tal vez indique una elección motivada por el deseo de combinar el trabajo y las responsabilidades de la vida familiar, aunque también puede tratarse de una elección involuntaria y obedecer a la persistencia de limitaciones a la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, por ejemplo la falta de servicios de guardería a tiempo completo. El incremento del empleo a tiempo parcial ha sido considerable: en el Japón pasó del 1,9 por ciento del empleo total, en 2000, al 4,8 por ciento en 2008, mientras que en Europa pasó del 1,8 por ciento, en 2000, al 2,7 por ciento en 2008.

112. El empleo temporal también ha aumentado en la mayoría de los países de la UE al igual que en los países de la CEI (véase el gráfico 2.8). El crecimiento más rápido en este sentido se registró en Polonia, donde se quintuplicó con creces entre 2000 y 2006. En la Federación de Rusia, la participación del empleo temporal en el mercado de trabajo pasó del 2,8 al 7,5 por ciento. Estos datos demuestran hasta qué punto el empleo temporal está relacionado con el ciclo económico: las cifras correspondientes a 2008 y al primer trimestre de 2009 indican una drástica reducción de la participación del empleo temporal en el mercado de trabajo (estas cifras no indican que los trabajadores con empleos temporales hayan encontrado más empleos permanentes, sino que han sido los primeros en perder su empleo a causa de la recesión económica).

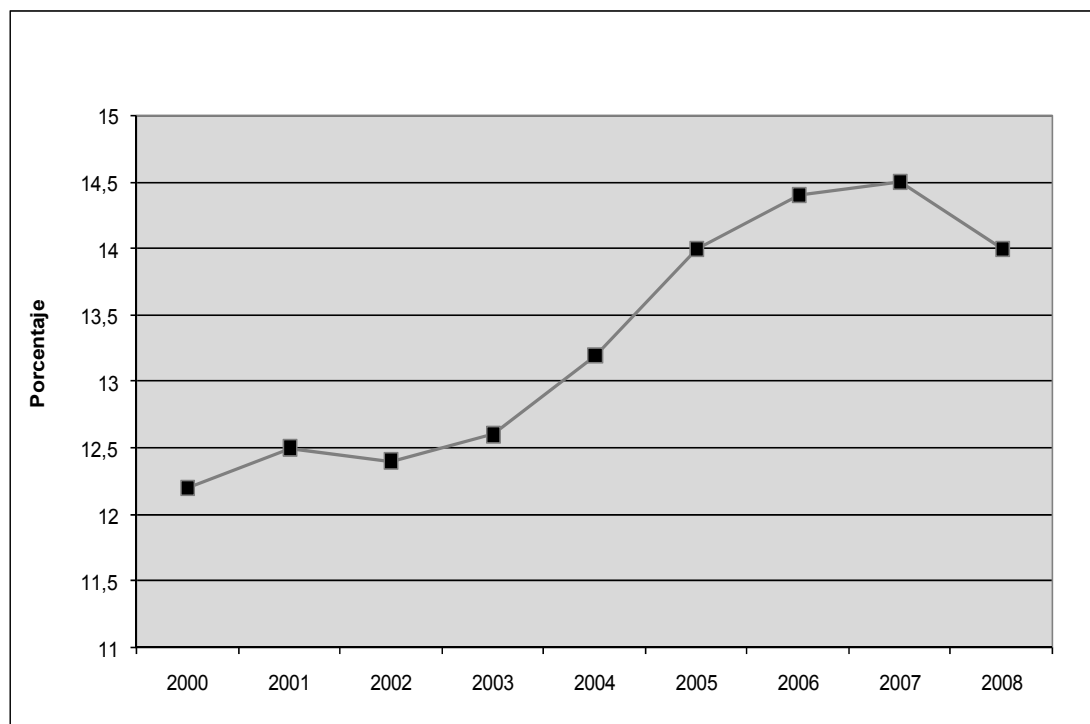
113. La incidencia del empleo temporal es particularmente elevada entre los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad. La tasa de empleo temporal de este grupo de edad es entre 1,5 y 3 veces superior a la tasa de empleo temporal del grupo de los adultos.

114. A esta flexibilización de la relación de empleo se ha sumado mayor segmentación del mercado de trabajo. Por ejemplo, en algunos países europeos la razón o cociente entre los trabajadores que conservan su empleo durante períodos largos (más de diez años) y los trabajadores cuya permanencia en el empleo es reducida (menos de un año) ha aumentado considerablemente, lo cual indica una polarización del mercado de trabajo.

³⁵ Ministerio del Interior y de Comunicaciones de Japón: Informe anual relativo a la encuesta sobre la fuerza de trabajo, 2006. Oficina de Estadística (Tokio, 2006).

³⁶ Estadísticas de la OCDE, disponibles en la dirección www.oecd.org/statsportal/0,0052,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html.

Gráfico 2.8. Empleo temporal, expresado como porcentaje del empleo total, países de la UE 27, 2000-2008



Fuente: Eurostat database.

115. La incidencia del empleo temporal y del empleo a tiempo parcial disminuye con el aumento de los niveles de empleo. Los datos de Eurostat muestran que más del 40 por ciento de los trabajadores temporales optan por este tipo de empleo ante la imposibilidad de encontrar empleos a tiempo completo.

116. Los argumentos a favor de mayor flexibilidad contractual, tanto en la vertiente de la oferta como en la de la demanda del mercado laboral, son bien conocidos. Sin embargo, el debate en torno a esta cuestión se ha centrado en gran medida en la función de la legislación en materia de protección del empleo y, más concretamente, en las diferencias que existen entre las disposiciones reglamentarias relativas a los contratos permanentes y a los contratos temporales.

Desafíos programáticos

- ❑ ¿Cuál es la relación entre, por una parte, la reglamentación del mercado de trabajo y las instituciones y, por otra, las modalidades relativas a la segmentación del mercado laboral? En el análisis sobre las PAMT presentado en el capítulo 3 se introducen las cuestiones que se plantean al respecto.
- ❑ Se multiplican las modalidades de trabajo «atípico»: ¿cuál es la magnitud de la participación voluntaria e involuntaria de la mano de obra en estas formas de empleo, y cómo puede abordarse este fenómeno en las políticas laborales?
- ❑ ¿Cuál es la manera más eficaz de abordar la cuestión relativa a las diferencias en materia de prestaciones y protección social de las diferentes situaciones contractuales?

Tendencias mundiales de los salarios

117. A escala mundial, el empleo asalariado representa aproximadamente la mitad del empleo total, proporción que aumenta en casi todas partes, para mujeres y hombres. En el período anterior a la crisis, de 2001 a 2007, los salarios medios aumentaron a un ritmo del 3,2 por ciento anual en términos reales ³⁷. Este porcentaje se basa en los datos obtenidos sobre 83 países de todas las regiones, que representan alrededor del 70 por ciento de la población mundial. En ese mismo período, el PIB por habitante aumentó un 4,6 por ciento anual.

118. Esta media de los salarios mensuales refleja los buenos resultados obtenidos por algunos países en desarrollo y con economías en transición, incluida una tasa superior al 10 por ciento anual en China y en algunos países de la CEI, donde el fuerte aumento salarial formaba parte del proceso de recuperación posterior a las radicales reducciones salariales que se efectuaron al comenzar la transición económica, a principios del decenio de 1990. Sin embargo, en su mayoría los países han registrado un incremento de los salarios más moderado. Los salarios medios aumentaron menos del 2 por ciento en la mitad de los países, incluidos muchos países desarrollados.

119. Durante el período, más prolongado, de 1995 a 2007, el crecimiento económico fue acompañado de una evolución positiva de los salarios. Por lo general, por cada punto porcentual que aumentaba el PIB por habitante, los salarios medios aumentaban en 0,75 puntos. La llamada «elasticidad salarial» del 0,75 confirma que sólo puede lograrse un crecimiento salarial sostenido durante varios años si también crece la economía y aumenta la productividad del trabajo.

120. Al mismo tiempo, si bien los salarios reales progresaban en función del crecimiento económico, cabe observar que lo hacían a un ritmo más lento, lo cual avala la idea de que los salarios han quedado rezagados con respecto al aumento de la productividad. En consonancia con estas tendencias, también se ha observado una tendencia a la baja de la proporción del PIB en los salarios. La comparación entre dos períodos (1995-2000 y 2001-2007) muestra que el componente salarial descendió en las tres cuartas partes de los países sobre los que se dispone de datos. Esta tendencia a la baja es patente tanto en las economías industrializadas como las economías en desarrollo. En general, si se toman en consideración todos los tipos de países, por cada aumento anual del 1 por ciento del PIB, la proporción del PIB correspondiente a los salarios disminuye un 0,05 por ciento.

121. En fechas más recientes la mayoría de los países registraron una disminución de la tasa de aumento salarial, que incluso fue negativa en varios países. En una muestra de 53 países sobre los que se dispone de estadísticas oficiales, la mayoría de los países pudieron mantener en 2008 un aumento salarial positivo (aunque con tendencia a la baja). Ahora bien, en más de la cuarta parte de los países los salarios no registraron variación ni disminución alguna en términos reales. En 2009, año de la recesión económica mundial, varios países miembros del G-20 también anunciaron una baja de los salarios mensuales reales. Estas modificaciones de los salarios mensuales pueden ser fruto de una combinación de factores, como recortes de los salarios por hora y reducción del número de las horas trabajadas, además de modificaciones en la composición del empleo.

122. Al redactarse el presente informe, los salarios habían resultado ser más resistentes a la crisis que los beneficios en la mayoría de los países. Ello entrañó un aumento de la proporción de los salarios en el PIB en la mayoría de los 27 países de la muestra,

³⁷ OIT: Presentación de la primera edición del informe *Global wage report*, Consejo de Administración, 303.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2008, documento GB.303/ESP/1.

aumento que por lo demás se opone a una tendencia secular contraria. El componente salarial aumentó entre el 0 y el 5 por ciento en 2008-2009, con independencia de la magnitud del crecimiento o la disminución del PIB. Ello implica que, al menos a corto plazo, tanto los trabajadores como los empleadores tuvieron motivos justificados para evitar los ajustes salariales a la baja. Los salarios, según se dice, son difíciles de reducir, lo que tiene como contrapartidas más patentes la viabilidad de las empresas en los períodos de debilitamiento de la demanda y el mantenimiento de la demanda agregada a través del consumo (es decir, de los salarios). Las instituciones intervienen para determinar cómo deben ajustarse los salarios en este contexto. Debe señalarse, sin embargo, que el reciente incremento de la participación de los salarios con respecto a la participación del capital no es del todo favorable, pues obedece que en la actual recesión mundial los beneficios han disminuido más que los salarios.

123. En total, 22 países publicaron en 2008 datos sobre los salarios medios desglosados por sexos y, al redactarse el presente informe, 11 países también habían recopilado datos sobre el primer trimestre de 2009. Los datos muestran que la crisis ha incidido por igual en los salarios de las mujeres y en el de los hombres, interrumpiéndose a veces la tendencia lenta pero sistemática hacia la igualdad de salarios entre hombres y mujeres. En la mayoría de los 22 países se mantuvo la disparidad salarial, y el salario de las mujeres siguió siendo aproximadamente un 80 por ciento del salario de los hombres. El impacto de la crisis en la disparidad salarial entre hombres y mujeres aún no se ha estudiado en detalle.

Desafíos programáticos

- ❑ El consumo, impulsado naturalmente por los ingresos salariales, es un factor cada vez más importante de la demanda agregada y, por lo tanto, de la recuperación.
- ❑ El argumento macroeconómico a favor de mantener los salarios en la medida de lo posible no sólo está justificado sino que además resulta fundamental para no retrasar ni interrumpir la recuperación.
- ❑ Dada la importancia macroeconómica del mantenimiento de los niveles salariales ¿cuál es, pues, la forma más eficaz de conseguirlo?
- ❑ ¿Cómo pueden utilizarse la negociación colectiva y las «políticas de ingresos» para garantizar que el crecimiento de la productividad se refleje en el aumento salarial?

Evolución de la desigualdad de los ingresos

124. Las ganancias registradas en términos de empleo entre principios del decenio de 1990 y 2007 no se tradujeron en mayor igualdad de los ingresos. Entre 1990 y 2006 la desigualdad de los ingresos (medida según el coeficiente de Gini) aumentó en dos tercios de los países³⁸. Los pocos países donde se registró una disminución en este sentido se concentraban principalmente en las regiones de África Subsahariana y Oriente Medio, donde el nivel de desigualdad de los ingresos sigue siendo sin embargo sumamente elevado.

125. En 18 de los 27 países estudiados, la disparidad salarial entre el 10 por ciento de la población con salarios más altos y el 10 por ciento con salarios más bajos ha tendido a aumentar desde principios del decenio de 1990. Los países de esta muestra en los que se registró mayor aumento de la desigualdad de los ingresos fueron Brasil, China, Estados Unidos e India. Ello se explica en parte por la disminución de la demanda de mano de

³⁸ Los planteamientos de esta sección se basan enteramente en OIT/IIEL: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2009. Crisis mundial del empleo y perspectivas* (Ginebra, 2009).

obra poco cualificada en los países ricos y el aumento de la demanda de mano de obra calificada tanto en los países ricos como en los países en desarrollo. La globalización y los cambios tecnológicos que requieren determinadas competencias son los dos factores principales a los que se atribuye este aumento de la demanda de fuerza de trabajo cualificada. En algunos países la distribución de los ingresos también se ha visto afectada por las políticas fiscales y otra serie de factores.

126. El crecimiento del empleo se detuvo en seco con el inicio de la crisis. En los países del G-20 el empleo total disminuyó en promedio un 0,8 por ciento entre marzo de 2008 y marzo de 2009. Por otra parte, la tasa de crecimiento del empleo en 2009, de aproximadamente un 1 por ciento, es la más baja que ha registrado la OIT ³⁹.

127. La desigualdad de los ingresos podría haber disminuido en las primeras fases de la crisis: ante todo, porque las personas con salarios más altos fueron las primeras y más duramente afectadas por la crisis y, en segundo lugar, porque en el sector financiero (en el que los salarios son más altos en general) se perdió una enorme cantidad de puestos de trabajo. Además, con la caída de los mercados bursátiles disminuyeron los ingresos de los más ricos debido al desplome de los fondos indexados de pensiones y de jubilación. Ahora bien, la desigualdad de los ingresos podría aumentar a medio plazo, cuando comience la recuperación de los mercados bursátiles y los salarios de los trabajadores poco calificados se vean afectados negativamente. Estos trabajadores suelen tener mayores dificultades para reintegrarse en el mercado de trabajo y, por lo general, reciben salarios más bajos cuando comienzan a trabajar de nuevo.

Desafíos programáticos

- ❑ ¿Qué medidas deben adoptarse para establecer un equilibrio entre el crecimiento y la distribución?
- ❑ ¿Cómo se aborda en las políticas de cada país la relación entre, por una parte, la distribución de los ingresos y, por otra, el crecimiento y el empleo?
- ❑ ¿Cuáles son en concreto las políticas en materia de «redistribución», como por ejemplo políticas fiscales, o políticas de desarrollo industrial o local? ¿Cómo podrían contribuir a reducir la desigualdad de los ingresos y mejorar la productividad del empleo?
- ❑ En los capítulos 6 y 7 se presentan algunos planteamientos relacionados con la desigualdad, las calificaciones y la informalidad.

Carácter sostenible en el plano medioambiental: la ecologización del mercado de trabajo

128. Los empleos ecológicos contribuyen considerablemente a conservar o restaurar la calidad del medioambiente y comprenden actividades con «huella ecológica» limitada. Esta definición amplia de lo que es el empleo ecológico está en consonancia con el reto que se ha planteado de modificar las pautas de consumo y de producción, así como de establecer otras que propicien la conservación y restauración de la calidad del medioambiente.

129. Algunos empleos ecológicos se concentran en las actividades fundamentales de las industrias ecológicas, bien en las nuevas (como la industria de la energía solar) o en las que se han reestructurado desde el punto de vista ecológico (como la construcción). Sin embargo, las implicaciones más importantes en relación con el mercado de trabajo tienen

³⁹ OIT: *Tendencias mundiales del empleo, enero de 2010* (Ginebra, 2010).

que ver con la necesidad de tornar ecológicos los empleos existentes y el enorme potencial de fuerza de trabajo que ello supone ⁴⁰.

130. Los empleos ecológicos no representan una tendencia del mercado de trabajo en el mismo sentido que otros temas abordados en el presente capítulo. El carácter sostenible en el plano medioambiental es una tendencia que, si bien ha sido instaurada por las políticas y los consumidores, parece irreversible en este momento. Al igual que todos los episodios de reestructuración económica, éste tendrá considerables repercusiones en la cantidad, la calidad y la localización del empleo.

131. Es cada vez más evidente que las políticas de empleo y de trabajo pueden contribuir a facilitar la transición hacia un crecimiento más sostenible mediante la definición de posibilidades de empleos ecológicos, de suerte que los empleos existentes sean más ecológicos y se facilite la supresión progresiva de los empleos no sostenibles. Las estrategias que potencian los empleos ecológicos adquirirán una importancia creciente en las responsabilidades de los ministros de empleo y de trabajo, así como en las actividades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

132. Al tiempo que aumentan las inquietudes ante la escasa proporción de empleos decentes producidos por la evolución actual de la globalización, se extiende la idea de que no podemos favorecer el crecimiento en detrimento de la calidad del medioambiente. Nos encontramos en un período de transición hacia nuevos enfoques económicos y nuevas pautas de producción y de consumo que exigirán un ajuste de las estructuras de empleo, así como de las pautas de inversión, los programas de adquisición de competencias y las prácticas en el lugar de trabajo ⁴¹.

Desafíos programáticos

- ❑ ¿Cómo pueden los mandantes formular una política de empleo y de mercado de trabajo que fomente el carácter sostenible en el plano medioambiental?
- ❑ Como la transición hacia una mayor sostenibilidad supone no sólo la pérdida, sino también la creación de nuevos puestos de trabajo, ¿cuáles serán las políticas de mercado de trabajo y de inversión más eficaces en esta transición?
- ❑ Desde el punto de vista de la oferta, ¿cuáles son las competencias que exigirá el logro de un desarrollo ecológico?

Perspectivas y tareas futuras

Estados Miembros

133. La escasez de datos sobre los mercados de trabajo de la mayoría de los Estados Miembros constituye una importante traba que coarta la formulación de las políticas necesarias para afrontar los retos mencionados en el presente capítulo. Del desempleo, uno de los indicadores más básicos, sólo existen estadísticas fiables sobre un tercio de los países del mundo. Las políticas que se formulan sobre una base informativa insuficiente o poco fiable suelen resultar infructuosas.

⁴⁰ PNUMA/OIT/OIE/CSI: *Green jobs: Towards decent work in a sustainable low-carbon world* (Worldwatch Institute, Washington, D.C., 2008). Disponible en la dirección www.ilo.org/integration/themes/greenjobs. El «documento de reflexión» sobre los empleos verdes puede solicitarse al Sector del Empleo.

⁴¹ OIT: Repercusiones del cambio climático en el empleo y el mercado de trabajo, Consejo de Administración, 303.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2008, documento GB.303/ESP/4.

134. Muchos de los desafíos mencionados son de gran envergadura, en el sentido de que se presentan en varias dimensiones. Así, por ejemplo, las tendencias demográficas influyen no sólo en la mano de obra actual, sino también en el carácter sostenible de los sistemas de seguridad social y en la capacidad de realizar ajustes en los sistemas de formación. Las cuestiones planteadas en el presente capítulo son, por definición, «cuestiones transversales», es decir, referentes a diversos ámbitos.

135. Estas cuestiones no interesan únicamente a los mandantes tripartitos de la OIT, razón por la cual es necesario trabajar en coordinación con los ministerios de economía de cada país. Los problemas que plantean sólo pueden abordarse mediante mayor coherencia programática, lo cual representa a su vez un desafío a escala nacional a los mandantes de la OIT.

La Oficina

136. La Oficina ha realizado estudios sobre varias de las tendencias que aquí se reseñan. Con todo, es aún necesario multiplicar este empeño, pese a las limitaciones en tiempo y recursos humanos. La demanda de investigaciones ha aumentado hasta el punto de superar la capacidad de la Oficina de responder a ella de forma adecuada. En vista de lo anterior se ha adoptado una serie de medidas: en primer lugar, se estableció un Comité de Investigaciones y Publicaciones, que funciona como centro de investigación de la Oficina y se encarga de determinar las necesidades en la materia. El Consejo de Administración aprobó en noviembre de 2009 una estrategia global de investigación para la Oficina ⁴².

137. En segundo lugar, en un sistema que concierne a toda la Oficina (originado en el Sector del Empleo), se definen 13 «temas y equipos de investigación» de empleo. Con ellos se punta a propiciar el intercambio de opiniones entre investigadores de distintos departamentos y secciones de la Oficina en torno a un tema principal de investigación (por ejemplo, «el comercio y el empleo») a fin de aplicar el enfoque holístico e integrado de los objetivos estratégicos de la OIT que, como ya se ha indicado, son «inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente».

138. La divulgación de los resultados también sigue planteando un problema. Salvo algunas obras emblemáticas, como las *Tendencias mundiales del empleo* y los *Indicadores clave del mercado de trabajo*, que se publican periódicamente en una fecha determinada, la OIT no ha permitido realmente dar a conocer los resultados de sus investigaciones a un público más amplio, contrariamente a la OCDE y el Banco Mundial ⁴³, por ejemplo. La limitada capacidad de la Oficina ha impedido producir más publicaciones emblemáticas sobre el empleo como, por ejemplo, el *Informe sobre el Empleo en el Mundo*.

139. En los capítulos 3 a 7 se retomarán muchos de los temas vinculados a las tendencias y los retos que se han abordado en el presente capítulo. En ellos se demostrará el carácter «integrado» e «inseparable» de los elementos básicos del trabajo decente con respecto a los retos mundiales que obstaculizan la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido. Sin embargo, en razón de la estructura y los límites acordados en cuanto a la extensión del presente informe, no podrá abordarse cada una de las tendencias que se indican en los capítulos siguientes.

⁴² OIT: *Estrategias basadas en los resultados para 2010-2015: Estrategia en materia de conocimientos – Fortalecimiento de la capacidad de ejecución respecto del trabajo decente y el Pacto Mundial para el Empleo*, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/PFA/12/3.

⁴³ *Ibidem*.

Capítulo 3

Políticas para promover el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

140. El objetivo del pleno empleo está consagrado en la Declaración de Filadelfia de 1944, contemplado en el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y reiterado en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Como se indicó en el capítulo anterior, las dificultades que ya planteaba el empleo en el mundo se han agravado con la actual recesión económica. En 2010, la problemática se manifiesta hoy en un mundo donde en casi el 40 por ciento de la fuerza de trabajo mundial, cada miembro de una familia vive con 2 dólares de los Estados Unidos al día o incluso menos. En muchas regiones, la mayoría de los trabajadores están empleados en la economía informal y la vulnerabilidad es un importante aspecto de la vida laboral. A pesar de los progresos que se observan en algunos países y regiones, la visión audaz de 1944, digna de elogio entonces y ahora, sigue sin concretarse.

141. Aunque las realidades difieren entre los diversos países y regiones considerados en el presente informe, el componente esencial del desafío que plantea el empleo global es que en la mayor parte del mundo los empleos «decentes» son demasiado escasos en relación con la cantidad de personas que están en su búsqueda. Si bien es cierto que siempre hay «trabajo», no lo es menos que un trabajo productivo con salarios y en condiciones laborales decentes es una cuestión diferente.

142. La investigación realizada por la OIT muestra que, en numerosos países, el crecimiento económico constante, si bien necesario, no resulta en modo alguno suficiente para generar un empleo productivo y sostenible¹. Es por consiguiente, indispensable instaurar en el plano nacional un marco que permita fomentar el empleo tanto en términos cuantitativos como cualitativos, esto es, un marco nacional avalado por una coherencia programática en el plano internacional. Encontrar la mejor manera de que la OIT pueda contribuir a ello es el objetivo primordial que se pretende transmitir mediante el análisis presentado en este capítulo.

Realidades y tendencias diversas en las políticas de empleo

Países con ingresos elevados

143. La evolución del pensamiento sobre el pleno empleo en cuanto objetivo esencial ha calado en las políticas de empleo de los países industrializados. La Gran Depresión del decenio de 1930 y la devastación causada por la Segunda Guerra Mundial indujeron en

¹ A. Ghose, N. Majid, C. Ernst: *The global employment challenge* (Ginebra, OIT, 2008); y R. Islam (ed.): *Fighting poverty, The development – employment link* (Ginebra, OIT, 2006).

los países industrializados, a mediados del decenio de 1940, un movimiento importante en pos del trabajo decente como objetivo económico y social. La fórmula del pleno empleo se mantuvo hasta las turbulencias registradas a mediados del decenio de 1970. Las dos crisis provocadas por el aumento desmesurado de los precios del petróleo en ese período generaron en el mundo el fenómeno de la «estanflación» y un cambio de pauta que convirtió el control de la inflación en objetivo primordial de la política económica. Se sostenía entonces que el juego de las fuerzas del mercado desembocaría en una «tasa natural de desempleo» en que no podrían influir de manera sostenible las políticas de gestión de la demanda agregada². Así pues, los resultados registrados en términos de empleo pasaron a ser productos «derivados» de las políticas de crecimiento y de las fuerzas del mercado, y no ya un objetivo esencial al que se debía apuntar directamente y como un fin en sí mismo. Éste fue el criterio predominante que presidió los programas económicos durante dos decenios en las economías desarrolladas de mercado, y que fue impulsado por las crecientes preocupaciones derivadas del coste que en términos tributarios supondría mantener un Estado de bienestar de gran envergadura.

144. Esta nueva pauta impresa en la política de empleo se reflejó en las tendencias programáticas. Así fue como la Comisión de Expertos señaló en su Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa³ que: «... a medida que la política económica adquiere un sesgo más pasivo, las políticas en materia del mercado de trabajo pasan a ser más activas... [y] ... ocupan un lugar central en las políticas de empleo de los países industrializados».

145. La recesión mundial de 2008 y 2009 fracturó el consenso dominante en materia de política de empleo. Según se indica en el capítulo 2, casi todas las economías adelantadas se centraban en aplicar fuertes recortes en los tipos de interés y medidas de incentivo fiscal para contener la disminución de la demanda agregada. Se determinó que esas políticas macroeconómicas, sin precedentes hasta entonces, habían permitido evitar la depresión y, sumadas a medidas para animar a las empresas a aplicar prácticas para mantener la mano de obra, habían limitado las pérdidas de empleo. Sin embargo, aún queda por determinar si esas intervenciones redundaron en una recuperación del empleo duradera. De hecho, lo que se necesita es renovar el compromiso de lograr el pleno empleo como objetivo fundamental de la política macroeconómica.

146. En el recuadro 3.1 se destacan las estrategias de empleo adoptadas por la OCDE y la UE.

² Esas cuestiones se examinan en OIT: *Política económica para fomentar el crecimiento y el empleo*, Consejo de Administración, 291.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2004, documento GB.291/ESP/1.

³ OIT: *Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.^a reunión, Ginebra, 2010. Se examina el período comprendido entre 1998-2007.

Recuadro 3.1 Estrategias de la OCDE y la UE para el empleo

La *Estrategia de la OCDE para el Empleo* (1994) y el informe *Lecciones políticas extraídas de la reevaluación de la Estrategia de la OCDE para el Empleo* (2006) se sustentan en cuatro pilares, a saber: i) establecer una política macroeconómica adecuada; ii) eliminar los obstáculos que impiden la participación en el mercado de trabajo y la búsqueda de empleo; iii) luchar contra los obstáculos que el mercado de trabajo y el mercado de bienes oponen a la demanda laboral, y iv) facilitar el desarrollo de las calificaciones y competencias de la fuerza de trabajo. La Estrategia señala la necesidad de que todos los países velen por la solidez de cada uno de los cuatro pilares. No obstante, en el ámbito de cada pilar deberá concederse cierto margen a los países de suerte que puedan combinar las distintas políticas para lograr resultados satisfactorios, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales. Se subraya la necesidad de una serie coherente de intervenciones. En los últimos años, los países de la OCDE elaboraron importantes reformas del mercado de trabajo con arreglo a esas orientaciones.

En la edición de 2009 de la *Perspectivas de Empleo de la OCDE* («Hacer frente a la crisis del empleo») se reconoce sin embargo que, si bien las directrices aplicables al empleo según la publicación de 2006, en que se reevaluaba la Estrategia para el Empleo, hacían hincapié en las condiciones estructurales necesarias para unos resultados duraderos en materia de empleo, no proporcionaban orientaciones sobre la manera en que debían modularse las políticas sociales y de empleo en una coyuntura de profunda recesión económica. Se destacó la importancia de encontrar medios eficaces para proporcionar ingresos adecuados y prestar asistencia a los trabajadores que quedasen desempleados y demás trabajadores afectados desfavorablemente por la recesión económica. Según se indicaba en el informe, «el proceso de reconsiderar las consecuencias de una desaceleración pronunciada de la economía para obtener un diseño óptimo de la política del mercado de trabajo sólo es el comienzo». Además, en la reciente *Declaración de Política de la OCDE* titulada «Hacer que el crecimiento económico sea especialmente favorable para los pobres» se reconocía que la actual crisis económica pone de manifiesto la necesidad de intervenciones públicas más eficaces para abordar los obstáculos y oportunidades con que se enfrentan los trabajadores pobres de ambos sexos, y se subrayaba que «el empleo productivo y el trabajo decente son los medios principales para salir de la pobreza».

Desde su elaboración, en 1997, la Estrategia Europea de Empleo (EEE) ha sido fundamental para la coordinación de las políticas de la UE destinadas a crear mejores oportunidades de empleo. La EEE está concebida para orientar y garantizar la coordinación de las prioridades en términos de empleo suscritas por los Estados miembros en el ámbito de la UE. Esta coordinación de las políticas nacionales de empleo gira hoy en torno a un proceso anual integrado a su vez en un ciclo de tres años renovables a partir del relanzamiento de la Estrategia de Lisboa en 2005.

Los componentes de la EEE son: directrices para el empleo; planes nacionales de acción; informes conjuntos sobre el empleo, y recomendaciones específicas por países.

En el Plan Europeo de Recuperación Económica (noviembre de 2008) se destacaba la necesidad de contrarrestar los efectos que la crisis económica tiene en los empleos. En la comunicación de la Comisión titulada «Gestionar la recuperación europea» (marzo de 2009) se expone una serie de elementos para ayudar a los Estados miembros a articular y aplicar políticas de empleo adecuadas y eficaces. Sobre esta base se definieron tres prioridades determinantes: mantener el empleo, crear puestos de trabajo y promover la movilidad; mejorar las competencias laborales y atender las necesidades del mercado de trabajo, e incrementar el acceso al empleo. En la comunicación que la Comisión publicó en 2009 y que se titula «Un compromiso compartido en aras del empleo» se señala el objetivo de fortalecer la cooperación entre la UE y sus Estados miembros, así como entre los interlocutores sociales, alrededor de las tres prioridades, centrándose en medidas concretas y apoyándose en los instrumentos comunitarios, especialmente en el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG). Se insiste en particular en los jóvenes, a quienes deben proporcionarse las oportunidades laborales y de formación que necesitan a fin de evitar que fracasen en su incorporación al mercado de trabajo a causa de la crisis.

Países con ingresos bajos y medianos

147. En los países en desarrollo, también se observó en el decenio de 1970 un cambio de pauta. El nuevo consenso giró esencialmente en torno a estrategias impulsadas por el sector privado, orientadas a la exportación y a la industrialización dependiente de las IED, y no ya a una modernización de corte dirigista ni a políticas de industrialización basadas en la sustitución de las importaciones, que caracterizaron el decenio de 1960 y se extendieron hasta mediados del decenio de 1970. Desde algunos sectores se imputó a esas políticas la falta de crecimiento y de empleo en los países en desarrollo, en abierto contraste con el crecimiento rápido y orientado hacia las exportaciones registrado en Asia Oriental⁴. Esas ideas, junto con el nuevo modelo macroeconómico de los países industrializados, originaron la formulación de «programas de ajuste estructural» que se aplicaron en los países en desarrollo entre 1980 y 1998 bajo los auspicios de las instituciones de Bretton Woods y en virtud de los principios que guiaron el «Consenso de Washington»⁵. En el transcurso del decenio de 1990, el modelo predominante nacido a mediados del decenio de 1970 se apoyó esencialmente en cada país en la liberalización del comercio, las políticas macroeconómicas restrictivas basadas en la estabilización y el control de la inflación, la flexibilidad del mercado de trabajo, la desreglamentación financiera y la liberalización.

148. Las ventajas del modelo político dominante en los decenios de 1980 y 1990 siguen dando pie a controversias. Se admite prácticamente sin reparos que muchos países de América Latina lograron controlar la inflación y la hiperinflación, fenómenos corrientes en los decenios de 1950, 1960 y 1970, y en gran medida causantes del aumento de la pobreza. Valga mencionar asimismo algunos casos en que esas políticas permitieron lanzar el crecimiento (en la India, por ejemplo). Sin embargo, con la perspectiva del tiempo, hoy cabría calificar los decenios de 1980 y 1990 de «decenios perdidos», en que disminuyeron el crecimiento económico mundial y regional. La aplicación de las políticas de reforma en cumplimiento de programas de ajuste estructural resultó aportar estabilidad macroeconómica, si bien a expensas de un crecimiento duradero y del trabajo decente⁶. Además, los críticos sostienen que los programas de ajuste estructural provocaron una disminución de la inversión pública en infraestructura y en la agricultura, mientras que algunos países con ingresos bajos no estuvieron en condiciones de movilizar los ingresos internos necesarios. En esta situación influyeron tanto la competencia impositiva a escala internacional como la deficiente compensación por la grave conmoción fiscal que suelen entrañar los programas de liberalización comercial⁷.

⁴ Desde el decenio de 1960, un pequeño grupo de economías de Asia Oriental emprendieron un proceso de industrialización orientado a las exportaciones. En un principio, el consenso entre los especialistas era que esas economías crecerían rápidamente, alcanzando una reducción sostenible de la pobreza mediante la creación rápida de empleo, debido a que aplicaban políticas que desafiaban el criterio tradicional predominante en esa época. Los estudios posteriores, más cautos, reconocieron que el Estado tuvo un papel esencial en la orientación del proceso de la industrialización de Asia Oriental en los decenios de 1960 y 1970. Véase, por ejemplo la publicación del Banco Mundial: *El milagro de Asia Oriental: El crecimiento económico y las políticas oficiales* (Oxford, Oxford University Press, 1993); y Banco Asiático de Desarrollo: *Emerging Asia: Changes and challenges* (Manila, 1997). Los estudios sobre ese tema también se examinan en I. Islam y A. Chowdhury: *The political economy of East Asia: Post-crisis debates* (Melbourne, Oxford University Press, 2000, capítulo 1).

⁵ J. A. Ocampo: «Mas allá del Consenso de Washington: Una visión desde la CEPAL», en *Revista de la Cepal*, núm. 66, 1998. Véase: www.eclac.org; P. P. Kuczynski y J. Williamson (eds): *After the Washington Consensus: Restarting growth and reform in Latin America* (Institute for International Economics, Washington, D.C., 2003); W. Easterly: *La década perdida: El estancamiento de los países en desarrollo a pesar de las reformas de políticas, 1980-1998* (Banco Mundial, Washington, D.C., 2001).

⁶ W. Easterly, *ibid.*

⁷ Véase UNCTAD: *El informe sobre los países menos adelantados, 2009: La gobernanza del Estado y del desarrollo* (Nueva York y Ginebra, 2009).

Los resultados netos fueron la reducción del margen fiscal y político de los países en desarrollo para lograr objetivos fundamentales de desarrollo, como los ODM y la financiación del mecanismo de protección social integral ⁸.

149. A las medidas de ajuste estructural siguieron ELP, que en numerosos casos permitieron aliviar la deuda de los países con ingresos bajos, beneficiarios de ayuda en el decenio de 2000. A finales de ese decenio, un total de 70 países se habían dotado de ELP, provisionales o plenas (66 países). Como cabrá observar en la evaluación que se realizará más adelante en el presente capítulo, si bien las ELP y los ODM implican una renovación del compromiso de reducir la pobreza, su objetivo primordial e inicial no era el de crear empleo. Mediante las ELP de segunda generación se procura corregir este desequilibrio, aunque en términos prácticos la vinculación del empleo con el marco programático general aún sigue insuficientemente desarrollada.

150. Si bien el elevado crecimiento registrado durante el período 1998-2007 acarrió en todas las regiones cierta merma del desempleo y de la pobreza, con resultados ciertamente diversos en los países del mundo en desarrollo, es importante establecer una distinción entre las tendencias y las cotas realmente registradas. Las políticas económicas aplicadas no permitieron resolver la crisis del empleo en las economías en desarrollo, donde persisten altas tasas de desempleo, un desempleo generalizado, el empleo informal y la baja calidad del empleo. En el caso de muchos países con ingresos bajos (especialmente en el África Subsahariana), incluso durante el período de fuerte crecimiento que se experimentó en el decenio de 2000, esas políticas no permitieron alcanzar los ODM para 2015 ⁹. Ello es principalmente imputable a la pauta y a la índole del crecimiento impulsado por el fuerte auge de las exportaciones de productos básicos y el aumento de las fuentes externas de financiación. Como se indicó en el capítulo 2, el elevado crecimiento, si bien necesario, no basta para crear empleos de calidad. En esos países existen escasos indicios de cambio estructural y diversificación económica, que son factores esenciales para mantener la creación de un empleo productivo y generalizado ¹⁰.

151. En vista de la crisis económica y financiera mundial que se ha declarado y de la agravación de la crisis del empleo que afecta tanto a los países en desarrollo como a los países industrializados, desde algunos sectores se ha exhortado a reconsiderar los modelos políticos anteriores y a reequilibrar las estrategias de crecimiento con políticas orientadas a aumentar los ingresos y el empleo ¹¹. Ello supondrá movilizar los recursos internos; renovar y fortalecer el papel de la política pública y de las economías de mercado abierto, y promover la coherencia y la coordinación a escala internacional. Las

⁸ Esas cuestiones se examinan en I. Islam: *The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, Employment Working Paper núm. 36 (Ginebra, OIT, 2009).

⁹ FMI y Banco Mundial: *Informe sobre el Seguimiento Mundial 2009* (Washington, D.C., 2009).

¹⁰ Véase UNCTAD, 2009, *op. cit.*, y Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA): *Economic Report on Africa 2010. Promoting high-level and sustainable growth to reduce unemployment in Africa* (Addis Abeba, 2010).

¹¹ El Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), por ejemplo, ha instado a que en las economías en desarrollo de Asia se «reequibre» el modelo de crecimiento orientado a las exportaciones. La finalidad perseguida no es volver al antiguo proteccionismo, sino desarrollar una estrategia de crecimiento posterior a la crisis que se apoye en mayor medida en los mercados nacionales y regionales. Además, es necesario incrementar las inversiones en los sistemas de protección social con objeto de reducir los incentivos para realizar excesivos ahorros a título preventivo tanto en el plano nacional como en los hogares a fin de aumentar el poder adquisitivo y el consumo interno. Véase: BAD: *Asian Development Outlook 2009: Rebalancing Asia's growth* (Manila, 2009).

políticas destinadas a luchar por el pleno empleo productivo y el trabajo decente para todos polarizan hoy el debate.

Necesidades de los mandantes

152. En el Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo se observa que, pese al cambio de pauta registrado respecto a los decenios de 1980 y 1990, «la mayoría de los países están comprometidos con el objetivo de aumentar el empleo productivo». Así lo manifiestan las referencias a la creación de empleo en las constituciones políticas y en la legislación social y laboral de los países, la promulgación de leyes especiales, y la expresión de este compromiso en los principales actos declarativos nacionales. Casi todos los países considerados han adoptado iniciativas en apoyo de las PYME y la promoción del empleo por cuenta propia para los jóvenes, y reconocen la necesidad de intervenir con objetivos determinados en apoyo de los grupos vulnerables y a fin de crear instituciones para la prestación de servicios públicos de empleo.

153. La promoción del empleo, especialmente para los jóvenes, es una necesidad primordial que se define en 67 Programas de Trabajo Decente por País y en todas las estrategias regionales adoptadas por los mandantes de la OIT.

154. En aras de lograr este objetivo, los países solicitan cada vez más a la Oficina que les ayude a elaborar políticas nacionales de empleo integrales, que luego suelen adoptar como declaraciones programáticas de carácter oficial, mediante un proceso político propio¹². Esta demanda procede de todas las regiones del mundo: países en desarrollo con independencia de su nivel, incluidos los países menos adelantados (PMA); economías con ingresos medios y economías emergentes, y países en transición. En la mayoría de los casos, esta demanda coincide en el tiempo con la elaboración de políticas y de reformas de ámbito nacional, por ejemplo cuando se producen cambios de gobierno y de políticas, o bien cuando se preparan o se supervisan procesos nacionales de planificación del desarrollo, inclusive durante la formulación y revisión de ELP.

155. Los países también necesitan apoyo para articular, aplicar y evaluar las políticas y programas de empleo destinados a grupos específicos, como los jóvenes y las mujeres, y para incrementar las cotas de empleo mediante inversiones en sectores específicos, como la infraestructura y el turismo. En muchos países afectados por desastres naturales y conflictos, la recuperación centrada en el empleo es la principal prioridad en aras de mayor desarrollo sostenible.

156. Como se mencionó anteriormente, la crisis económica mundial y la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo vienen a reforzar la necesidad de reorientar las políticas de empleo, reexaminar los desafíos estructurales e intensificar los programas destinados al empleo. Las peticiones que los Miembros dirigen a la Oficina se caracterizan, entre otras cosas, por la solicitud de información sobre las medidas adoptadas en otros países. Los mandantes han pedido a la Oficina que les ayude prestándoles apoyo en forma de asistencia técnica y programática a escala nacional, además de asesoramiento y desarrollo de la capacidad en materia de política regional; asesoramiento en el ámbito regional con actividades de creación de capacidad, y la participación con otras instituciones multilaterales¹³.

¹² En enero de 2010, se registraron 58 solicitudes de países para el período 2010-2011.

¹³ OIT: *Seguimiento del debate y las decisiones de la Conferencia sobre la crisis económica y del empleo: Estrategia para poner en aplicación el Pacto Mundial para el Empleo*, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/3/1.

Respuesta de la Oficina

Componentes estratégicos

157. En el marco más general del Programa de Trabajo Decente, la estrategia de la Oficina encaminada a la promoción del pleno empleo productivo por los mandantes radica en diversos componentes: 1) un marco programático derivado del Programa de Trabajo Decente; 2) un *corpus* de instrumentos normativos atinentes al empleo, el principal de los cuales es el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) ¹⁴; 3) el asesoramiento en materia de políticas relativas a la formulación, la aplicación y el examen de las políticas nacionales de empleo; 4) programas fundamentales centrados en políticas y grupos determinados, como por ejemplo la inversión pública en infraestructura, las políticas activas del mercado de trabajo y los sistemas de información del mercado de trabajo, finanzas sociales y empleo de los jóvenes. Estas cuestiones se examinan con mayor detenimiento en esta sección, además de otros ámbitos que quizás convendría reforzar.

1. Marco programático

158. Como se destacó en el capítulo 1, el PGE, adoptado por el Consejo de Administración en 2003, es el marco fundamental por el que se orienta la labor de la OIT en materia de empleo. Su objetivo principal es que el empleo ocupe un lugar predominante en las políticas económicas y sociales de los países, así como en las estrategias internacionales de desarrollo, según se reafirma en la Declaración sobre la Justicia Social. Por el PGE se promueve el trabajo decente con arreglo a las normas internacionales del trabajo, al tiempo que se fomentan el crecimiento del empleo y la calidad del trabajo, lo cual presupone la eliminación de la discriminación en el empleo.

159. Mediante la estrategia de aplicación del PGE, adoptada en 2006 ¹⁵, se procuraba mejorar el cumplimiento del programa para su directa aplicación a la concepción y al cumplimiento de las políticas nacionales de empleo en virtud de los Programas de Trabajo Decente por País, gracias a un diagnóstico, investigaciones, un seguimiento y una evaluación de la política de empleo mejorados. Esa estrategia tenía por objeto estructurar el contenido del PGE en cinco áreas principales en materia de política de empleo, además de la protección social: 1) la expansión del empleo; 2) las calificaciones, la tecnología y la empleabilidad; 3) el desarrollo de empresas; 4) las instituciones y políticas del mercado de trabajo, y 5) la gobernanza, la representación y la promoción. En el gráfico 3.1 se reseñan las áreas programáticas en que se articulan las estrategias nacionales de empleo con arreglo al PGE. Además, se ha elaborado una lista de verificación de las áreas programáticas por las que se procurará orientar la elaboración de las políticas nacionales de empleo ¹⁶. La Oficina respalda la integración de la igualdad de género en las políticas nacionales de empleo, publica periódicamente las *Tendencias mundiales del empleo para las mujeres* y elabora un complemento de recursos al

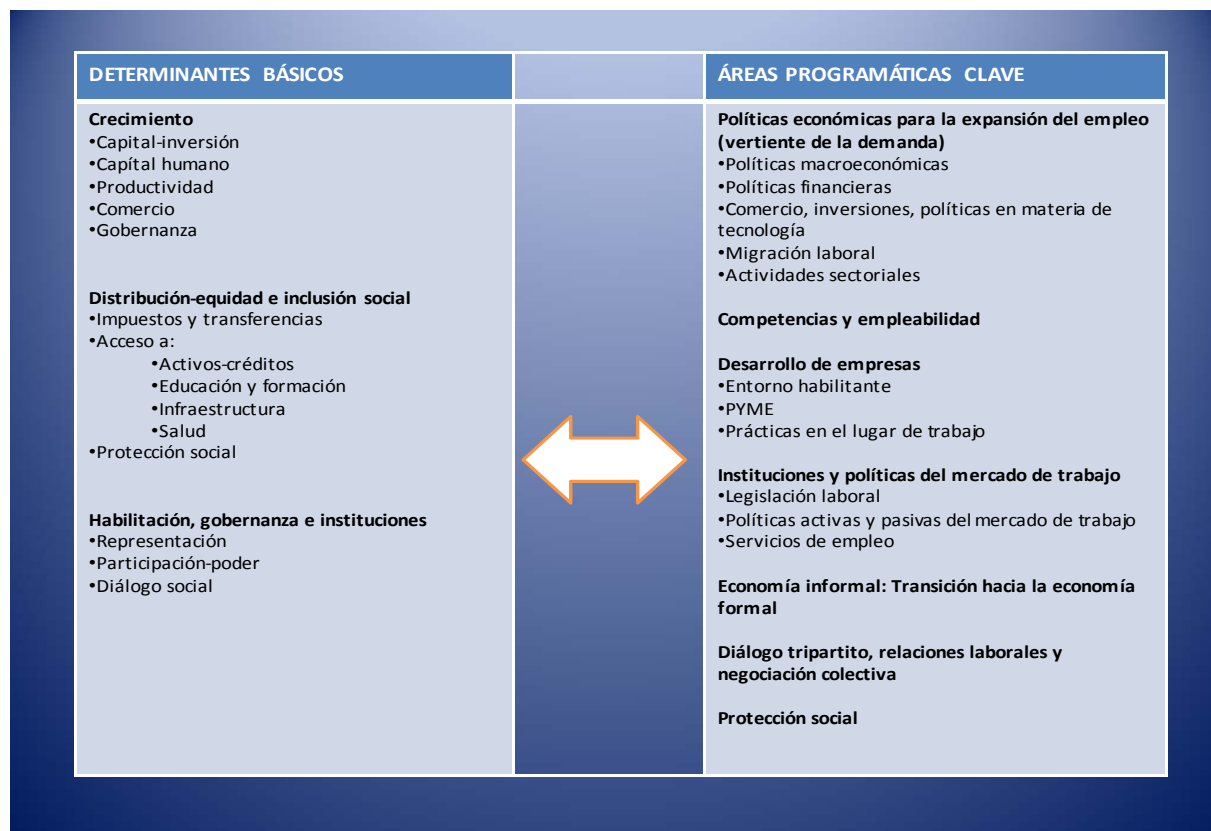
¹⁴ Véase la lista completa de las normas relativas al empleo en el anexo I.

¹⁵ OIT: *Estrategias de empleo para los Programas de Trabajo Decente por País: Conceptos, enfoque y herramientas para la aplicación del Programa Global de Empleo*, documento destinado a proporcionar una visión general sobre la puesta en práctica del componente relativo al empleo de los Programas de Trabajo Decente por País, Consejo de Administración, 295.ª reunión, Ginebra, marzo de 2006, documento GB.295/ESP/1/1.

¹⁶ *Ídem*.

respecto. Además, se está concibiendo una nueva herramienta para coadyuvar a la integración de las cuestiones de género en todas las áreas del PGE ¹⁷.

Gráfico 3.1. Estrategias nacionales de empleo con arreglo al PGE: áreas determinantes



Fuente: Extraído del documento «Visión» Consejo de Administración, 295.ª reunión, Ginebra, marzo de 2006, documento GB.295/ESP/1/1.

160. En su reunión de noviembre de 2007, la Comisión de Empleo y Política Social analizó los resultados obtenidos hasta la fecha con la nueva estrategia de aplicación del PGE, y se centró para ello en los progresos y logros, las carencias en su ejecución, y las medidas propuestas para paliar estas carencias. Como se resume en el anexo al presente capítulo, mediante el «sistema de anotación del PGE» se efectuó el siguiente diagnóstico: dificultades esenciales en el plano nacional para adaptar el PGE a las situaciones propias de cada país; una coordinación deficiente en el ámbito del empleo entre los ministerios del trabajo, finanzas y economía, y la necesidad de fortalecer los métodos de evaluación y seguimiento. Se detectó cierta tensión entre el PGE, en cuanto marco general, y los Programas de Trabajo Decente por País, centrados en las prioridades nacionales y más específicas. Los elementos del PGE no parecen reflejarse de manera coherente en los Programas de Trabajo Decente por País, y no parece utilizarse sistemáticamente la lista de verificación. El enfoque integral que se exige en el PGE obliga a la Oficina a mantener su especialización y potencial en todas sus áreas de competencia, entre ellas la capacidad de investigación en el entorno económico. Se debería insistir más en analizar la interacción que se produce entre la política de empleo y la negociación colectiva, las políticas salariales y la inspección del trabajo. A escalas mundial y regional, se privilegia el mayor reconocimiento del PGE mediante la promoción de alianzas internacionales y la formación impartida a gobiernos e interlocutores sociales sobre los medios necesarios

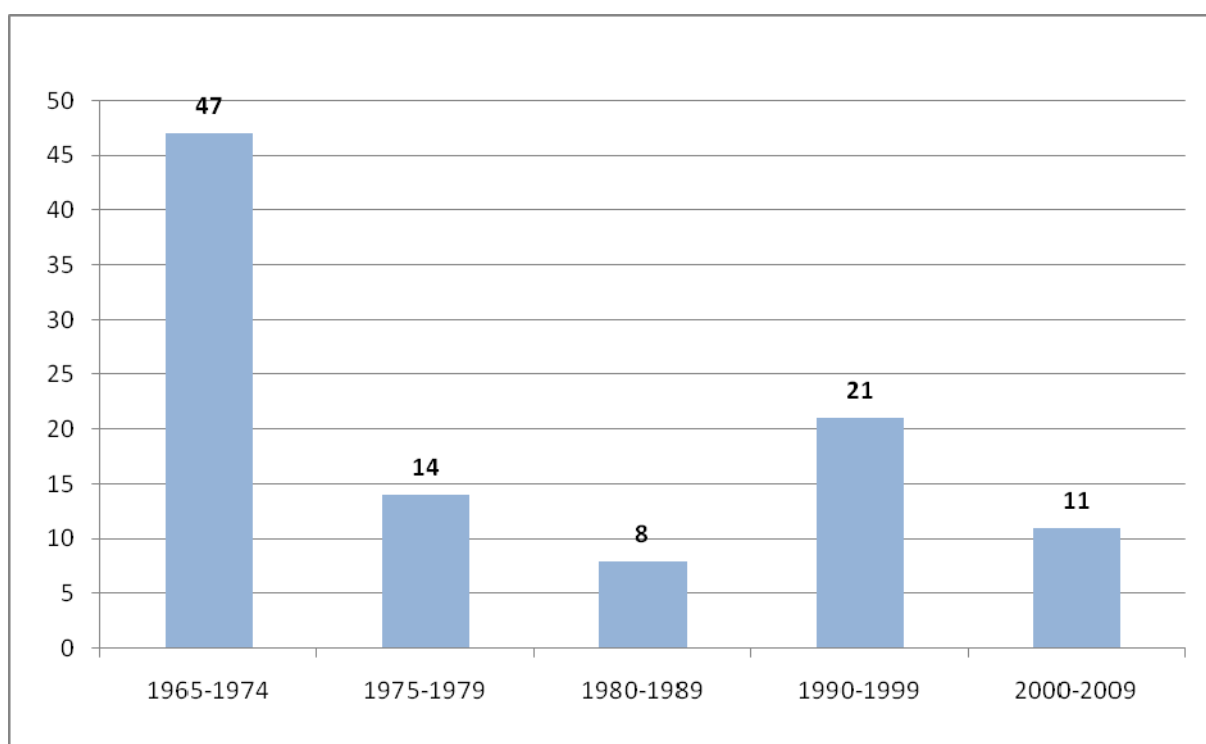
¹⁷ OIT: *Directrices sobre el género en la política del empleo* (Ginebra, 2009).

para aplicar dicho programa y sus herramientas conexas. Las propuestas que la Oficina formula en relación con las próximas medidas de cumplimiento del PGE podrían incluir un examen reforzado de las políticas de empleo atendiendo a pautas más precisas en materia de política de empleo para los países, con independencia del grado de desarrollo de éstos.

2. *Instrumentos normativos*

161. Según se señaló en el capítulo 1, la estrategia de apoyo de la Oficina se basa en el *corpus* de instrumentos normativos de la OIT (véase la lista completa de estos instrumentos en el anexo I). El instrumento genérico es el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)¹⁸, que es una referencia fundamental para orientar a los Estados Miembros respecto de las formas de aplicar políticas activas del empleo destinadas al logro del empleo pleno, productivo y libremente elegido. En diciembre de 2009, 101 países habían ratificado el Convenio núm. 122. En el gráfico 3.2a se reseñan las tendencias a la ratificación de ese instrumento entre 1965 y 2009, y en el gráfico 3.2b se expone la distribución, por regiones, del porcentaje de países que lo ratificaron durante ese mismo período.

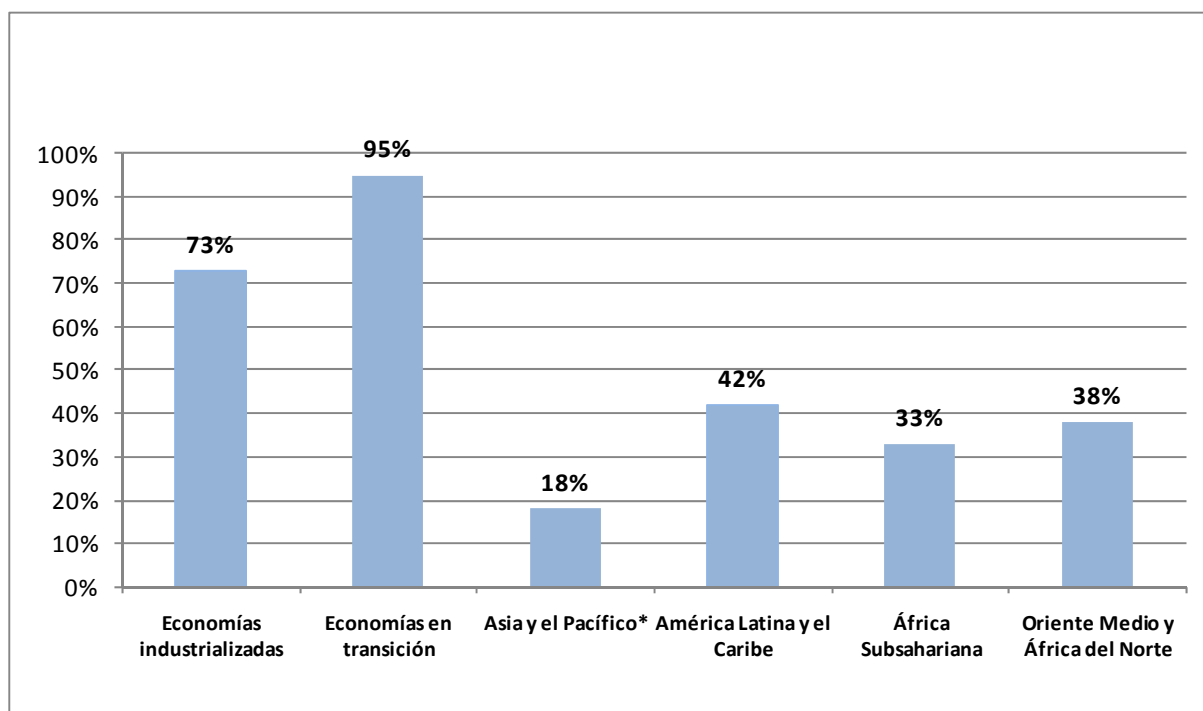
Gráfico 3.2a. Ratificación del Convenio núm. 122, 1965-2009



Fuente: ILOLEX.

¹⁸ En el anexo I figura una serie de instrumentos adoptados en áreas específicas de la política de empleo.

Gráfico 3.2b. Ratificación del Convenio núm. 122, por regiones (porcentaje de países)



* Incluye países con gran población, como China y la India.

Fuente: ILOLEX.

162. En el Convenio núm. 122 se dispone que «todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido». En el Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo (2010) se recomienda que «los Estados Miembros deberían... hacer todo lo posible, en función de su nivel de desarrollo y capacidad económica, para lograr y mantener el pleno empleo». El Convenio también dispone la necesidad de realizar un amplio proceso de consultas, especialmente con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

163. En las Recomendaciones núms. 122 y 169 sobre la política de empleo (adoptadas en 1964 y 1984, respectivamente) se facilitan pautas de orientación adicionales para la elaboración de la política de empleo. La naturaleza evolutiva del debate que suscitan las políticas encaminadas a promover el empleo pleno y productivo obedece a la necesidad de actualizar y unificar constantemente las directrices relativas al empleo, labor que también podría facilitar el procedimiento de revisión de políticas y fortalecer la gobernanza.

164. El Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo es un recurso valioso para detectar lagunas normativas y allanar el camino con miras a la elaboración futura de normas. En él ya se informa acerca de la acción conjunta que la Oficina dedica a la cooperación técnica y a la creación de potencial para que aumente el número de ratificaciones, a la asistencia en materia de aplicación y generación de capacidad para el seguimiento de las repercusiones, y a la presentación de memorias sobre la aplicación del Convenio núm. 122 y de otras normas relativas al empleo.

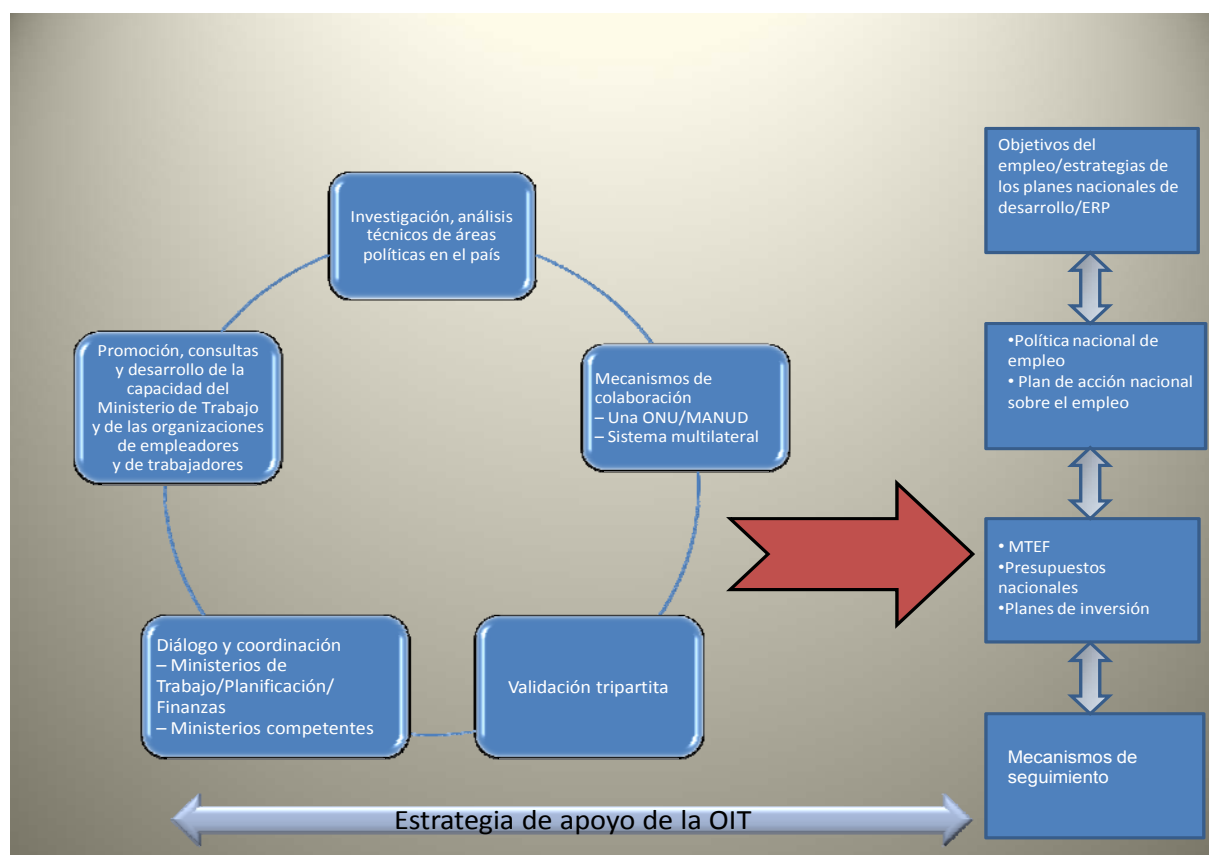
3. *Políticas nacionales de empleo integrales*

165. Como se señaló anteriormente, son cada vez los países que solicitan asistencia a la Oficina para la formulación y el examen de las políticas nacionales de empleo de que

desean dotarse por dos motivos: manifestar la voluntad política de promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido, con arreglo a lo dispuesto en el Convenio núm. 122 ¹⁹, y conformar una visión coherente e integral y un marco de referencia que establezcan un denominador común entre las diversas políticas y los distintos sectores programáticos que inciden en la demanda y oferta de mano de obra así como en el funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo, según se estructuran en el PGE. Esas solicitudes brindan por lo general la oportunidad de promover un examen documentado y exhaustivo (se toman en consideración múltiples partes interesadas) de los resultados registrados en materia de empleo por los diversos países y su relación con el crecimiento, el desarrollo y las ELP. Además, pueden servir para impulsar un diálogo interministerial y tripartito sobre los mejores medios para lograr el objetivo general de fomentar el empleo atendiendo a las circunstancias propias de cada país, reflejadas en los respectivos marcos de desarrollo, estrategias de crecimiento y políticas económicas nacionales.

166. En el gráfico 3.3 se presenta un panorama de cómo la Oficina facilita el procedimiento de formulación y examen de las políticas de empleo en los países. Un objetivo principal de la estrategia de apoyo de la Oficina es prestar asesoramiento con miras a la incorporación de los objetivos del empleo en el marco de política general; generar análisis e investigaciones sobre la manera de incrementar las cotas de empleo gracias al crecimiento; fortalecer la capacidad de los gobiernos y los interlocutores sociales, y facilitar el diálogo tripartito.

Gráfico 3.3. Formulación de la política de empleo y proceso de examen a escala nacional



¹⁹ Los países que aún no han ratificado el Convenio núm. 122 también adoptan estrategias nacionales de empleo y solicitan la asistencia de la OIT.

167. El apoyo de la Oficina no se limita a lo expuesto. Otra medida, especialmente pertinente para los países con ingresos bajos y un espacio fiscal limitado, consiste en promover alianzas de colaboración y definir estrategias internas y externas de movilización de recursos, además de mecanismos para su asignación, como los presupuestos nacionales, los Marcos de Gastos a Plazo Medio (MTEF) y los Créditos de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza (CALP) vinculados a los procedimientos de las estrategias de la reducción de la pobreza, a fin de promover la consecución de los objetivos del empleo. Las alianzas de colaboración con los procesos del sistema multilateral de revisión y los organismos de las Naciones Unidas en el contexto de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) son componentes esenciales de esta amplia estrategia de promoción y movilización de recursos.

168. A pesar de las semejanzas básicas que cabe observar entre los países que se han dotado de políticas nacionales de empleo, existen también interesantes diferencias regionales. Así, por ejemplo, en el Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo se indica que el enfoque legislativo para la promoción del empleo es evidente en las economías de planificación centralizadas tanto antiguas como actuales (como China y Viet Nam), lo cual no es tan obvio en los países asiáticos que siempre han estado orientados hacia la economía de mercado. Además, las tendencias a convertir la integración global en elemento esencial de crecimiento y promoción del empleo son mucho más marcadas en las políticas nacionales de empleo de las economías abiertas en Asia Oriental y Suroriental, aunque no en otras regiones. En América Latina, se da cierta tendencia a privilegiar las políticas del mercado de trabajo y las transferencias condicionales de tesorería. Algunos países de la región (como la Argentina y el Brasil) también disponen de enfoques bien desarrollados respecto de la economía informal, si bien esta cuestión no se aborda de manera tan cabal en otras regiones.

169. Del examen de una muestra de diez documentos de políticas nacionales de empleo se desprende que en siete de cada diez casos examinados, se mantuvieron extensos debates sobre la necesidad de instaurar marcos de política macroeconómica centrados en el empleo. Sin embargo, las cuestiones relativas a la calidad del empleo recibieron menor atención. En el 30 por ciento de los casos se hizo referencia expresa al diálogo social y al tripartismo. En tan sólo un caso hubo una discusión sobre salarios y las condiciones de trabajo. En el 75 por ciento de 41 documentos de políticas nacionales de empleo de diversas regiones del mundo en desarrollo también se fijaban objetivos explícitos en materia de empleo²⁰.

170. Las prioridades, es decir, el peso concedido a determinados ámbitos y herramientas programáticos, así como la combinación y concatenación de éstos, siguen dependiendo exclusivamente de las decisiones nacionales y de los procesos gubernamentales internos. Lograr que el empleo se convierta en un objetivo medular de las políticas económicas sobre el que se deben rendir cuentas exige un compromiso y una acción que rebasa el ámbito de competencia de los ministerios de trabajo. La coherencia y coordinación podrían ser mucho más fuertes entre los diversos ministerios y las instituciones. Todavía no se han instaurado mecanismos nacionales de seguimiento que integren los resultados del empleo como indicadores del logro de objetivos — una prioridad muy importante. La coherencia en la comunidad internacional dista de ser suficiente para sustentar las iniciativas nacionales.

²⁰ Datos basados en evaluaciones de políticas nacionales de empleo y documentos conexos del Departamento de Política de Empleo, OIT, Ginebra.

171. En los dos últimos bienios la Oficina respaldó unas 36 iniciativas de desarrollo de políticas de empleo por países, cuya distribución regional se refleja en el gráfico 3.1. Gran parte de ese apoyo se brindó en el África Subsahariana (es decir, a 14 de los 37 países, o sea un 38 por ciento del total). La Oficina elabora actualmente una nueva base de datos para supervisar y seguir el desarrollo de las políticas nacionales de empleo ²¹. En el gráfico 3.2 se facilitan ejemplos de estas actividades de la política de empleo realizadas en algunos países con situaciones sociales y económicas diferentes: Burkina Faso, Uganda y Viet Nam.

Cuadro 3.1. Asistencia de la OIT para ayudar a los países a formular programas nacionales de empleo en diversas áreas y regiones, 2006-2009

Región	Número de países y áreas en que se recibió apoyo de la OIT
África	14 Burkina Faso, Camerún, República Democrática del Congo, Egipto, Etiopía, Gabón, Liberia, Madagascar, Níger, Nigeria, Sierra Leona, Togo, República Unida de Tanzania, Zimbabwe
Asia y el Pacífico	6 Afganistán, China, India, Mongolia, Pakistán, Viet Nam
Europa (incluida Asia Central)	10 Albania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, Montenegro, Serbia, ex República Yugoslava de Macedonia
América Latina y el Caribe	4 Argentina, Costa Rica, Nicaragua, Perú
Estados árabes	2 Jordania, Yemen
Total	36

Recuadro 3.2

Ejemplos de elaboración de políticas de empleo

Los siguientes ejemplos permiten captar rápidamente la manera singular en que cada país elabora sus políticas de empleo.

Método utilizado por Viet Nam: diez grupos temáticos para mejorar los resultados del empleo

En 2007, tras la organización del primer Foro sobre el Trabajo Decente y el Empleo, Viet Nam y la OIT firmaron un memorándum de entendimiento en el que se acordó la prestación de asistencia técnica en forma de asesoramiento programático y la creación de la capacidad con miras a la integración de las cuestiones laborales en la Estrategia Decenal de Desarrollo Socioeconómico (2010-2020). En noviembre de 2008, la OIT contribuyó a la elaboración de un plan de actividades destinadas a la investigación y al diálogo, las cuales se subdividieron en diez grupos temáticos, definidos en consulta con los ministerios e interlocutores sociales. Estos grupos son: la relación entre el empleo y el crecimiento; la economía informal; el empleo rural; la inversión, el comercio y el desarrollo empresarial; el empleo y los recursos humanos y el desarrollo de las calificaciones; los sistemas de información sobre el empleo y el mercado de trabajo; la migración para el empleo; el empleo y las relaciones industriales, y el empleo y la protección social.

²¹ Se ha establecido asimismo una base de datos para permitir el análisis de las cuestiones de empleo y de trabajo decente en las estrategias de reducción de la pobreza y para medir los progresos realizados entre las estrategias de reducción de la pobreza de diferente generación. Esta base de datos es utilizada por las diversas unidades técnicas de la Oficina.

Se espera que el resultado de las investigaciones sea un conjunto de «elementos básicos» para el empleo, que habrán de insertarse en la próxima estrategia de desarrollo socioeconómico (2011-2020). La Oficina de Empleo del Ministerio de Trabajo, Discapacitados y Asuntos Sociales coordina las actividades generales, aunque en esta labor también intervienen muy de lleno otros ministerios, institutos y consultores nacionales. Dichas actividades son un ejemplo valioso de cómo la planificación temprana permite que la investigación de fondo sobre el país y el diálogo tripartito se incorporen activamente al proceso de planificación, incluyendo el programa Una ONU en apoyo de Viet Nam.

Burkina Faso: una política nacional de empleo multisectorial para intensificar el empleo

La OIT comenzó a trabajar estrechamente con el Ministerio de la Juventud y Empleo, así como con los interlocutores sociales, para formular una política nacional de empleo y un plan de acción operativo (2008-2011). El objetivo era proporcionar un marco para todas las actividades dedicadas al empleo, objetivo que se concretó en marzo de 2008, cuando el Consejo de Ministros adoptó la política nacional de empleo. Dicha política gira en torno a cuatro objetivos principales que se sustentan en el PGE: fortalecer el empleo en el marco de las políticas sectoriales y macroeconómicas; reforzar la creación de empleo; mejorar la empleabilidad, y optimizar la organización y el funcionamiento del mercado de trabajo.

La aplicación de la política nacional de empleo se inició mediante actividades de auditoría institucional con objeto de: definir las necesidades en materia de capacidad; instituir un Consejo Nacional de Empleo y Formación Profesional, de composición tripartita y ámbito interministerial, para mejorar el diálogo sectorial sobre el empleo y la integración de éste en las políticas y los objetivos sectoriales; velar por la coherencia programática entre la política nacional de empleo y la estrategia para la reducción de la pobreza, y aumentar y apoyar la participación de los interlocutores sociales en la ELP.

Uganda: una evaluación rápida de la crisis permite ya impulsar la elaboración de la política nacional de empleo

En octubre de 2009 se procedió, con la asistencia de la OIT y en nombre del Gobierno y de los interlocutores sociales de Uganda, a una evaluación rápida de las repercusiones que la crisis económica mundial tiene en el país. Esta evaluación evidenció que los trabajadores habían resultado gravemente afectados, particularmente los trabajadores ocasionales que perciben bajos ingresos, lo cual redundó en una disminución de los salarios reales, especialmente los de los trabajadores más vulnerables. Esta conclusión esencial se tuvo presente cuando se elaboró el proyecto de política económica nacional, esperado desde hacía tiempo y por el que insta a la adopción de una legislación sobre salarios mínimos, la inversión en el desarrollo de las calificaciones requeridas por el mercado, y el refuerzo de la información relativa al mercado de trabajo y su administración. La evaluación rápida mencionada y un taller técnico tripartito aceleraron la formulación general de la política nacional, proceso en el cual se llegó a un consenso sobre las evaluaciones. Se esperaba que la política nacional de empleo fuera revisada y aprobada por el Gabinete a principios de 2010.

4. *Programas fundamentales de la OIT*

172. La Oficina también atiende las necesidades y prioridades de los mandantes mediante programas fundamentales que coadyuvan a la consecución del objetivo del pleno empleo productivo y del trabajo decente en sectores o grupos destinatarios predeterminados. En esta sección se examinan someramente cuatro programas fundamentales de la Oficina, que dispone al respecto de un amplio acervo de conocimientos especializados y de medidas de cooperación técnica. Esos cuatro programas son: el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE); las Políticas del Mercado de Trabajo y los Sistemas de Información sobre el Mercado de Trabajo; el Empleo de los Jóvenes, y las Finanzas Sociales ²². Las actividades que se realizan en los

²² Para obtener información más detallada, véanse los respectivos «Aspectos de reflexión» preparados por el Sector de Empleo, disponible previa su solicitud.

ámbitos mencionados suelen formar parte integrante de amplias políticas nacionales de empleo o se insertan como prioridades específicas en los Programas de Trabajo Decente por País.

4.1. Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE)

173. La infraestructura es un sector importante que en la mayoría de los países atrae un alto porcentaje de inversiones y encierra un gran potencial para la creación de empleo.

174. Sabido es que los métodos basados en un empleo intensivo y en la utilización de recursos locales son los que mejor permiten ayudar a los trabajadores pobres del sector rural y, en fechas más recientes, también a los del sector urbano. Muchos países, particularmente en África, Asia y América Latina, procuran incrementar el coeficiente de empleo en sus programas regulares de inversión en infraestructura. Se plantean sin embargo dificultades importantes porque los ministerios responsables de la creación de empleo (de trabajo, de la planificación, etc.) no pueden influir lo suficiente en las decisiones sobre las inversiones que pueden generar empleo, y los ministerios que emprenden las obras no siempre son responsables del «problema» de la creación de empleo.

175. En fechas recientes se observó, a raíz de la crisis económica, una intensa reanudación de los programas de obras públicas. Como se indicó en el capítulo 2, el apoyo fiscal a la infraestructura es un componente principal y esencial de las medidas de estímulo. El 87 por ciento de los países cuya situación analizó la OIT para el G-20 estimularon la demanda laboral mediante un gasto público adicional en infraestructura. Sin embargo, tan sólo el 33 por ciento de los países aplicaron criterios relativos al empleo en este tipo de gasto²³. A la hora de elaborar esos programas se tuvieron en cuenta nuevas consideraciones destinadas a mejorar la fijación de objetivos (mujeres, jóvenes, grupos desfavorecidos); reforzar las cualificaciones y la iniciativa empresarial; promover la gobernanza para mejorar la creación de activos y la gestión, y abordar la recuperación del medio ambiente.

176. La OIT tiene más de 30 años de experiencia en la vinculación del empleo con el desarrollo de infraestructura por conducto del PIIE, que hoy se aplica en más de 40 países de todo el mundo, de los cuales un 50 por ciento se encuentran en África, un 25 por ciento en Asia y el 25 por ciento restante en América Latina y el Caribe. La cartera de proyectos de cooperación técnica en esta esfera sigue siendo la segunda por orden de importancia de la cartera de proyectos de cooperación técnica de la OIT con financiación extrapresupuestaria. La asignación general para los proyectos en curso asciende a más de 95 millones de dólares de los Estados Unidos.

177. Las actividades del programa fomentan la creación de un empleo productivo y un enfoque dinámico respecto de las redes de protección social, así como el desarrollo de infraestructuras económicas y sociales. También contribuyen al carácter sostenible del medioambiente mediante el restablecimiento y gestión de los recursos naturales. Al prestar servicios y activos de infraestructura básica mediante técnicas basadas en los recursos locales, el programa procura atender las inmensas necesidades, no satisfechas, en términos de suministro de agua potable, saneamiento, energía, transporte, salud, educación, información y comunicación de un vasto segmento de la población.

178. El PIIE apoya los enfoques de crecimiento del empleo destacados en las normas internacionales del trabajo, en particular en los Convenios núms. 122 y 94 (relativos a las

²³ Estudio de la OIT sobre las medidas adoptadas para contrarrestar la crisis, preparado para la Cumbre del G-20 celebrada en Pittsburgh. Véase capítulo 2, cuadro 2.1.

cláusulas de trabajo de los contratos con las autoridades públicas), así como en las recomendaciones derivadas de la discusión general, que desembocaron por ejemplo en la resolución de 2007 relativa a la promoción de empresas sostenibles. Esos instrumentos de la OIT explican cómo la mejora de los sistemas de contratación pública y de contratación, así como su gobernanza, pueden ayudar a los mandantes a lograr sus objetivos económicos y de empleo. En algunos casos, las actividades del programa destinadas a la creación de empleo están combinadas con estrategias relativas a las redes de seguridad social, como los programas económicos para el empleo (Kenya) o los programas nacionales de garantía del empleo rural (India).

179. Con las medidas de seguimiento del Pacto Mundial para el Empleo, la Oficina apoya las respuestas de los países proporcionándoles asistencia técnica para intensificar los criterios relativos al empleo y desarrollar capacidades para perfeccionar los programas de inversión intensiva en empleo. Un ejemplo ilustrativo de esas nuevas iniciativas lo ofrecen las actividades hoy realizadas en cumplimiento del PIIE en Indonesia, en colaboración con el Ministerio de Coordinación de Asuntos Económicos. Además, se presta ayuda a los gobiernos en el seguimiento de los efectos que en el empleo tienen las inversiones en infraestructura previstas en la serie de medidas de estímulo para responder a la crisis. En el recuadro 3.3 se examina la labor de los PIIE y sus repercusiones en las políticas.

Recuadro 3.3 **Inversiones intensivas en empleo – Impacto** **en los empleos y las políticas**

Empleos

Las estrategias de los PIIE aplicadas a los proyectos de infraestructura productiva, social y medioambiental pueden quintuplicar la creación directa de empleo, gracias a las tecnologías tradicionales basadas en las inversiones en bienes de capital. Este efecto multiplicador es generalmente elevado (más del 2,0), y aumenta los ingresos de las personas muy necesitadas, lo cual puede contribuir considerablemente a la reducción de la pobreza.

Así, por ejemplo, la primera fase de ampliación del programa de obras públicas de Sudáfrica permitió crear un millón de oportunidades de empleo entre 2004 y 2008. En su segunda fase, cuyo objetivo actual es generar 4,5 millones de oportunidades de empleo, se observan progresos, ya que se crearon 0,5 millones de empleos en los nueve primeros meses de funcionamiento.

Influencia en las políticas gubernamentales **– los casos de Camerún y Paraguay**

En tan sólo tres años, el Gobierno del **Camerún** experimentó con la creación de empleo en condiciones de trabajo decente en el marco del suministro de infraestructura, creación cuya utilidad demostró. Los resultados obtenidos y las recomendaciones resultantes de una evaluación sobre las repercusiones del empleo convencieron a los responsables de la toma de decisiones de la conveniencia de adoptar una estrategia nacional y un plan de acción para apoyar los programas de inversiones con altas tasas de empleo, principalmente para concretar los objetivos de desarrollo en materia de crecimiento y empleo, sobre todo mediante las ELP aplicadas recientemente. De este modo, la inversión y la contratación pública se van adaptando en el plano estratégico como instrumentos de políticas de empleo para integrar el desarrollo económico y social. Algunos de los principales logros son los siguientes:

- ❑ En las altas esferas políticas, los Ministerios de Empleo y de Planificación Económica coordinan, junto con el Organismo de Reglamentación de la Contratación Pública, las actividades de varios departamentos estatales con el fin de incorporar sistemáticamente criterios de empleo a la labor de planificación y de programación de aquellos ministerios que son los principales usuarios de la inversión pública.

- ❑ En los planos operativo y sectorial, con el programa nacional de vías de acceso a zonas rurales, que financia el Gobierno, y un programa de saneamiento urbano, que financia el Banco Africano de Desarrollo, se pretende generar capacidad para la aplicación de las estrategias del PIIE a gran escala.

La OIT realiza actividades conjuntas con los organismos responsables en el establecimiento de procesos estratégicos (desarrollo de capacidad, seguimiento y evaluación), que reforzarán la ejecución en los sectores público y privado. Las bases de esta política determinaron la creación de nuevos mercados nacionales para PYME sostenibles y el aumento de los puestos de trabajo, factores estos que contribuyen en gran medida a la economía local mediante el incremento de la demanda de bienes y servicios.

El ejemplo de **Paraguay** muestra cómo la OIT trabaja con los mandantes para fomentar el empleo mediante la inversión pública. Las autoridades actuales, a raíz de un esfuerzo sostenido para promover la aplicación en las inversiones públicas de un enfoque basado en el empleo, han intensificado sus actividades en ese sentido, y han asignado al empleo un papel más importante en las políticas económicas y sociales. Ese esfuerzo resultó, entre sus principales logros, en los cambios institucionales siguientes:

- ❑ En virtud de un nuevo decreto se otorga, en determinadas condiciones, a las microempresas y a las PYME un acceso preferente a las licitaciones públicas. Se han repensado los procedimientos administrativos para facilitar la participación de las empresas más pequeñas en las licitaciones.
- ❑ En un sistema de mantenimiento rutinario de caminos, se da expresamente preferencia a las microempresas para maximizar los efectos que este tipo de inversiones tienen en el empleo. Las reparaciones menores y el mantenimiento rutinario se pueden realizar con poca maquinaria ofreciendo buenos empleos para la mano de obra local. Esto significa que, con el mismo nivel de financiación pública, las obras de mantenimiento pueden proseguir durante períodos más prolongados, lo cual viene a incrementar la eficacia de la inversión. A los efectos de impartir formación a las microempresas se ha creado una nueva Unidad de Microempresas en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, de forma que se anticipa la creación de empleo sustancial durante los próximos años. Con base en estas aplicaciones, el Sistema de Inversión Pública, introducido por el Ministerio de Finanzas, establece prioridades para la creación de empleo en la inversión pública y sistemas descentralizados de evaluación y seguimiento.

4.2. Políticas activas y sistemas de información del mercado de trabajo

180. Las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) son políticas normativas que influyen en la interacción entre la oferta y la demanda de trabajo ²⁴. Las medidas de mercado de trabajo mediante las cuales se asegura la sustitución de los ingresos laborales se suelen denominar políticas pasivas de mercado de trabajo. En la OCDE, las PAMT se vinculan cada vez más al concepto de «activación», en la medida en que apuntan a que las personas que reciben prestaciones por desempleo intensifiquen sus esfuerzos de búsqueda de un empleo o participen en programas de formación o de empleo. En general,

²⁴ Para un desarrollo más detallado de las cuestiones examinadas en este documento, véase S. Cazes, S. Verick, y C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, documento de trabajo núm. 35, del Sector del Empleo (Ginebra, OIT, 2009).

esas herramientas las utilizan los servicios públicos (y las agencias privadas de empleo), y van destinadas a los desempleados con objeto de incrementar su empleabilidad (según se explica en el capítulo 5). El mecanismo de activación implica que las prestaciones quedan subordinadas a la participación en programas de formación o de otra índole. En general, las estrategias de activación se centran en el desarrollo de planes individuales de acción e información regular, y en el seguimiento de las actividades realizadas por los desempleados; en las referencias de empleo para los beneficiarios, y en los programas para mejorar la motivación, las competencias y la empleabilidad. En un sentido más amplio, las PAMT también pueden abarcar medidas destinadas a mantener a los trabajadores en su empleo, como por ejemplo subvenciones salariales y al empleo, programas de obras públicas e incentivos a la iniciativa empresarial. Además, mediante estas políticas se pretende beneficiar a los grupos de la población más vulnerables al desempleo a largo plazo y al desaliento, como los jóvenes (véase la siguiente sección, relativa al empleo de los jóvenes).

181. El recurso a las medidas activas de mercado de trabajo varía por su alcance y diversidad en función del nivel de ingresos de los países, situación que pone de manifiesto las dificultades con que éstos tropiezan en términos financieros y de capacidad. De un estudio que la Oficina realizó en fechas recientes sobre las respuestas de los gobiernos a la crisis²⁵ se desprende que la respuesta programática más utilizada en los grupos de países con ingresos medios era la formación, seguida por la asistencia en la búsqueda de empleo, incentivos a la iniciativa empresarial y programas de obras públicas.

182. Diversos departamentos de la Oficina dedican actividades, por lo general conjuntamente, a las PAMT, lo cual requiere, por su naturaleza, muchas investigaciones. Se han llevado a cabo estudios, por ejemplo sobre el alcance y eficacia de las PAMT²⁶ y sobre su papel a la luz del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158). Además, se ha analizado la cuestión más general de la reglamentación laboral en función de los resultados económicos, y especialmente en relación con la clasificación de los países según el nivel de protección del empleo brindado por la ley, a que procede la Corporación Financiera Internacional (CFI) en sus informes anuales titulados *Doing Business*. Esa evaluación indujo un cambio de metodología y la utilización de la mencionada clasificación en las actividades de elaboración de políticas²⁷. La investigación de la Oficina sobre las PAMT suele contribuir al asesoramiento prestado a los mandantes.

183. La concepción y aplicación de políticas de mercado de trabajo se amoldarán a las nuevas conclusiones sobre su ejecución y resultados, así como a las innovaciones²⁸. Esta labor ayudará a comprender mejor los ajustes del mercado de trabajo realizados antes de la crisis y durante la misma.

184. La información y los análisis sobre el mercado de trabajo son indispensables para formular políticas laborales centradas en el empleo y realizar el seguimiento de sus repercusiones. Como se indica en el capítulo 2, en numerosos países los datos y

²⁵ *Ídem*.

²⁶ P. Auer, P. Efendioglu y J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Ginebra, OIT, 2008).

²⁷ *The Doing Business indicators: Measurement issues and political implications*, véase: www.ilo.org/empelm/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_113905/index.htm.

²⁸ Se ha iniciado un estudio comparativo sobre el funcionamiento del mercado de trabajo en Benin, Burkina Faso, Camerún y Malí en el que se incluirán recomendaciones de políticas relativas a la PAMT.

estadísticas relativos al mercado de trabajo aún están insuficientemente desarrollados, pese a aumentar el número de solicitudes de asistencia cursadas al respecto por los mandantes ante la necesidad de evaluar el impacto de la crisis y la correlativa respuesta programática. No es posible formular objetivos generales de empleo sin disponer de información precisa y actualizada sobre los cambios acaecidos en el mercado de trabajo, y esta información sólo puede facilitarse mediante estudios periódicos y datos precisos sobre la fuerza de trabajo. Sin embargo, sólo 20 países en desarrollo (uno de ellos en África) realizan estudios semestrales sobre la población activa, y sólo 17 disponen de datos actualizados sobre el desempleo ²⁹.

185. En el mundo en desarrollo es mucho lo que podría lograrse mediante un análisis más exacto de los datos disponibles, la mejora de la organización de las redes institucionales entre usuarios y productores de datos, y la prestación de apoyo a los mandantes. En gran parte de África y en diversas zonas de Asia, los países suelen disponer de datos limitados y tener una capacidad de análisis insuficiente, si se hace abstracción de las contadas instituciones académicas y de investigación que en ellos existen.

186. En la Oficina se ha establecido una división del trabajo entre la recopilación y el análisis de la información sobre el mercado de trabajo. La primera es responsabilidad primordial del Departamento de Estadísticas que, además de la compilación y difusión de datos estadísticos recibidos de los Estados Miembros y los mandantes, coordina la instauración de normas estadísticas internacionales y presta asistencia técnica a los Estados Miembros en forma de encuestas sobre la población activa y de establecimiento, registros administrativos, y otras fuentes que les permitan elaborar mejores estadísticas de trabajo. Los análisis de los datos del mercado de trabajo, como por ejemplo los que se publican en la serie *Tendencias Mundiales del Empleo*, son obra de economistas de la Unidad de Tendencias del Departamento de Análisis de los Mercados Económicos y Laborales del Sector de Empleo. Otros departamentos de la Oficina, tanto en la sede como en las oficinas exteriores, también participan en el análisis de las estadísticas del trabajo.

187. Actualmente se pone sumo empeño en elaborar indicadores de trabajo decente. Los muchos componentes que integran el concepto multidimensional del trabajo decente se prestan a la cuantificación, lo cual permite obtener una perspectiva del mercado de trabajo mucho más documentada que la conseguida con criterios tradicionales, como la participación, el empleo y el desempleo de la fuerza de trabajo. A este respecto se celebró en la OIT una reunión técnica de expertos en la que se recomendó la adopción de una serie de indicadores básicos que abarcan los cuatro pilares del trabajo decente, y que reafirmó la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) mantenida en Ginebra en 2008. Ello permitió al Departamento de Integración de Políticas emprender, en coordinación con el Departamento de Estadísticas, la elaboración de una serie de perfiles de trabajo decente por país para poner a prueba y promover la utilización de los indicadores convenidos con objeto de obtener una visión más exhaustiva de las condiciones de trabajo. En cuanto al «formato reducido» de los indicadores de trabajo decente, la OIT obtuvo el visto bueno de las Naciones Unidas de suerte que se incluyeran los cuatro indicadores adoptados en 2007 para el ODM 1 sobre empleo y lucha contra la pobreza ³⁰.

²⁹ Departamento de Estadísticas, OIT, Ginebra.

³⁰ Los indicadores son: la relación empleo población; el porcentaje de trabajadores pobres; la proporción de empleo vulnerable, y la productividad laboral.

188. En respuesta a la crisis económica la Oficina ha intensificado, a escalas mundial y regional, sus actividades de seguimiento, divulgación de información y análisis relativos al mercado de trabajo ³¹. Además, sigue ayudando a los países a dotarse de sus propios sistemas de información y análisis sobre el mercado de trabajo, tanto mediante intervenciones específicas, por ejemplo para realizar análisis del mercado de trabajo o para elaborar herramientas de análisis con fines determinados ³², como mediante enfoques más amplios, que incluyan proyectos específicos o componentes de proyectos.

189. En el cuadro 3.2 se indica una serie de actividades de asistencia técnica concebidas para mejorar la capacidad de elaborar y utilizar información sobre el mercado de trabajo.

Cuadro 3.2. Países que recibieron formación en materia de estadísticas y capacidad analítica para observar los progresos realizados en aras del ODM 1

Región	
África	Botswana, República Democrática del Congo, Etiopía, Ghana, Guyana, Liberia, Malawi, Malí, Namibia, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, República Unida de Tanzania, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabwe
Américas	Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Jamaica
Estados árabes	Egipto, Líbano, República Árabe Siria, Sudán
Asia y el Pacífico	Camboya, Fiji, Filipinas, India, Indonesia, Islas Salomón, Malasia, Mongolia, Pakistán, Sri Lanka, Viet Nam
Europa	Azerbaiyán, Croacia, ex República Yugoslavia de Macedonia, Kazajistán, Kirguistán, Montenegro, Tayikistán, Turkmenistán, Turquía, Uzbekistán

4.3. Empleo de los jóvenes

190. El empleo de los jóvenes es una prioridad nacional en la mayoría de los países. En muchos casos, esta prioridad no se traduce en planes operativos destinados a armonizar las disposiciones de las políticas económicas y sociales básicas con las intervenciones orientadas a la acción concreta apoyadas por inversiones adecuadas — incluyendo recursos humanos y financieros. Antes bien, la prioridad del empleo de los jóvenes se suele atender mediante intervenciones limitadas en cuanto al tiempo y al alcance (por ejemplo, un enfoque programático), y en general se centran en medidas relativas a la oferta, donde predominan las actividades de formación para la adquisición de calificaciones, seguidas por actividades relativas a la búsqueda de empleo, orientación profesional y otros servicios de empleo. Las medidas destinadas a incrementar la demanda laboral consisten, las más de las veces, en subvenciones al empleo para las personas que entran en el mercado de trabajo, las obras públicas y los servicios comunitarios, la promoción del empleo por cuenta propia y de la iniciativa empresarial, incluyendo tanto el acceso a los servicios financieros como a los no financieros.

191. Aunque la responsabilidad del empleo de los jóvenes suele corresponder a ministerios y entidades públicas determinados, como los ministerios de educación y de empleo, en algunas regiones, como África, la responsabilidad por el empleo juvenil se va atribuyendo cada vez más a los ministerios encargados de las cuestiones de la juventud. Tal vez ello contribuya a mejorar la integración del empleo juvenil en las políticas de

³¹ Además de la edición periódica de Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (ICMT), en 2009 se publicó una serie de actualizaciones trimestrales de *Tendencias Mundiales del Empleo* centrada en las repercusiones de la crisis económica en el mercado de trabajo.

³² Por ejemplo, la OIT inició la elaboración de un método de proyección del empleo a corto plazo en Ucrania; es posible que se introduzca un método similar en Viet Nam en el contexto del apoyo a la promoción del empleo.

desarrollo relativas a los jóvenes. Sin embargo, también podría desvincular el empleo de los jóvenes de las políticas de empleo y demás políticas económico-sociales si el sistema de gobernanza no estuviera en condiciones de garantizar la coordinación entre los diversos ministerios encargados de las políticas que afectan al empleo de los jóvenes.

192. En lo que respecta al curso dado a la resolución relativa al empleo de los jóvenes, que la CIT adoptó en 2005, la Oficina presta asistencia para el empleo de los jóvenes en más de la mitad de los Programas de Trabajo Decente por País hoy vigentes. Si bien el tipo de apoyo que la Oficina presta en aras del empleo de los jóvenes varía en función de los países y las regiones, consiste por lo general en:

- ❑ recopilar y analizar datos e información sobre los mercados de trabajo de los jóvenes;
- ❑ elaborar políticas nacionales y marcos institucionales, así como difundir buenas prácticas;
- ❑ prestar apoyo técnico para integrar el empleo de los jóvenes en los marcos y políticas nacionales de desarrollo (políticas nacionales de empleo y/o estrategias de desarrollo de la juventud), y elaborar planes de acción (por ejemplo, planes nacionales de acción para promover el empleo de los jóvenes);
- ❑ asesorar y prestar asistencia técnica para la concepción, aplicación, supervisión y evaluación de los programas de empleo de los jóvenes, y
- ❑ promover, sensibilizar e intercambiar conocimientos a fin de fomentar el trabajo decente para los jóvenes mediante el diálogo tripartito en los ámbitos nacional y regional.

193. La reciente programación conjunta de la ONU sobre empleo de los jóvenes brindó a la OIT la oportunidad de agilizar su programa de cooperación técnica sobre el empleo de los jóvenes en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Gracias a la ventana temática relativa al empleo de los jóvenes y migración del Fondo para el logro de los ODM, patrocinado por el Gobierno de España, 12 organismos de las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) elaboraron enfoques más integrados y de apoyo mutuo a fin de dar cumplimiento a las prioridades nacionales sobre el empleo de los jóvenes en virtud del principio general del trabajo decente. Esta iniciativa fue consecuencia de una convocatoria de la OIT y entrañó la formulación de programas conjuntos con las Naciones Unidas que hoy aplican 14 equipos de esta organización. La OIT dirige y lleva a cabo nueve de estos programas, con un presupuesto de unos 18 millones de dólares de los Estados Unidos, de un total de 73 millones de dólares de los Estados Unidos consignados para financiar la ventana temática antes mencionada. Esos programas se hacen extensivos a los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente, y abarcan desde los derechos en el trabajo hasta las iniciativas integradas de empleo de los jóvenes, pasando por las condiciones de trabajo, las políticas de migración laboral y la protección de los trabajadores migrantes.

194. En 2009 se llevó a cabo una evaluación independiente de la estrategia de la OIT relativa al empleo de los jóvenes durante el período 2006-2008. Las conclusiones correspondientes se examinaron en el Consejo de Administración en noviembre de 2009, en cuya ocasión se concluyó que el enfoque y las iniciativas de la OIT relativos al empleo de los jóvenes resultaban importantes para atender las necesidades de los jóvenes en términos de empleo, los programas nacionales de trabajo decente y las prioridades de

los mandantes de la OIT³³. En la evaluación también se instaba a la Oficina a que en el plano nacional respaldase los enfoques integrados del empleo de los jóvenes y a que reforzarse la coordinación entre departamentos y programas.

4.4. Finanzas sociales

195. Las finanzas sociales o «finanzas inclusivas» han pasado a ser un componente esencial de las ELP y las políticas de promoción de empleo de numerosos países. Las políticas que promueven las finanzas sociales ayudan a superar las dificultades que impiden a los servicios financieros garantizar transparencia, protección, proximidad, asequibilidad y acceso para los segmentos del mercado insuficientemente atendidos.

196. El Programa de Finanzas Sociales de la OIT se centra en las problemáticas de los sectores financieros nacionales, como por ejemplo: la liberalización financiera y el impacto que ésta tiene en los pobres; las estrategias financieras comercialmente sostenibles, y también útiles para la reducción de la pobreza, entre ellas las microfinanzas, y para encauzar recursos hacia las empresas que observan las normas internacionales del trabajo, y la inversión socialmente responsable. Las innovaciones en las finanzas que generan ganancias en términos de bienestar son un objetivo de las actividades en curso. Mediante el Programa de Finanzas Sociales se procura destacar la incidencia que los cambios experimentados en la financiación tienen en el trabajo decente y el empleo, con arreglo a dos iniciativas en materia de investigación: la «Microfinanciación en pro del trabajo decente» y el «Servicio de innovación en microfinanzas». Esta última es fruto de una iniciativa conjunta mediante la cual se destinan 2.100 millones de dólares de los Estados Unidos a ayudar a los hogares pobres y que está dotada con una cartera de créditos por valor de 1.600 millones de dólares de los Estados Unidos. Esta cartera de créditos permitirá financiar subvenciones a la innovación, las cuales se concederán a las instituciones que procuren adaptar los microseguros a las necesidades de los hogares pobres. Hasta la fecha, se han asignado subvenciones a la innovación a 82 beneficiarios, por valor de 11,7 millones de dólares de los Estados Unidos.

197. La incidencia que las actividades de la Oficina tienen en esos sectores puede calibrarse apreciando la diferencia que éstas han tenido en las instituciones con las que ha trabajado, para determinar, por ejemplo, si dichas actividades han influido en sus acciones, análisis y políticas o si las han modificado. Así, por ejemplo, el Banco Central de los Estados del África Occidental adoptó una reglamentación, configurada con el asesoramiento de la Oficina, que constituye el primer marco normativo de la microfinanza en el mundo. Otros bancos centrales se han inspirado en esta reglamentación para las instituciones financieras de sus miembros. Otro caso digno de mención es el programa EDEN, elaborado por el Gobierno de Francia para ayudar a los desempleados a iniciar actividades empresariales por cuenta propia, concediéndoles préstamos sin garantías. Ese programa aplica a los intermediarios públicos y privados unos criterios de aptitud concebidos y elaborados por la Oficina. El Banco de Reserva de la India decidió suprimir, con el asesoramiento de la OIT, el límite máximo de préstamo para el otorgamiento de créditos sin garantía, especialmente en el caso de las mujeres que solicitan préstamos. En Asia Sudoriental se atenuó la vulnerabilidad de más de 30.000 familias ante el riesgo de trabajo infantil y la trata de seres humanos, y ello gracias al acceso a los servicios y a la formación financieros en el marco de una iniciativa conjunta de la Oficina.

³³ OIT: *Evaluación independiente de la estrategia de la OIT destinada a incrementar la capacidad de los Estados Miembros para elaborar políticas y programas centrados en el empleo de los jóvenes*, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/PFA/13/3.

5. *Gobernanza y examen*

198. En el examen de la aplicación del PGE y el seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social se ha reconocido la necesidad de conferir mayor solidez a la gobernanza y a los mecanismos de examen de las políticas de empleo. En el capítulo 1 se examinan sucintamente los dos procesos vigentes a estos efectos: el mecanismo de control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, incluido el Estudio General, y las funciones de la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración (Comisión ESP), que analiza cuestiones de fondo atinentes a las actividades de la Oficina en la esfera del empleo y la protección social, además de ofrecer orientación sobre la manera en que la Organización puede realizar una labor más eficaz para lograr los objetivos del empleo y de la protección social.

199. El primero de esos mecanismos permite efectuar un examen jurídico de la observancia de las normas internacionales relativas al empleo por parte de los Estados Miembros, con base en las memorias presentadas por éstos. Este proceso, que constituye una fuente inestimable de información, no basta sin embargo para permitir un análisis amplio e interdisciplinario de las políticas económicas esenciales, ni para reflejar plenamente las medidas emprendidas al margen de los ministerios de trabajo. La definición y la evaluación de buenas prácticas es una tarea difícil.

200. Por lo que respecta a la Comisión ESP, desde 2007 se invita anualmente a dos países a que realicen presentaciones ante ella, a partir de un breve cuestionario de orientación que les ayuda a preparar sus presentaciones y garantiza cierta homogeneidad entre los indicadores de los diversos países. Si bien las discusiones por países son esclarecedoras, este proceso de examen presenta inconvenientes: en un año tan sólo dos países pueden exponer sus políticas de empleo ante la Comisión ESP, y existe escaso margen para una evaluación crítica comparativa.

201. El Proceso de Bucarest, que representa otro mecanismo innovador, se inició en 2003 para la formulación de políticas de empleo en los países de Europa Sudoriental. La Oficina facilitó, junto con el Consejo de Europa y en cooperación con la Comisión Europea, pautas de corte estratégico y asistencia técnica para promover la cooperación regional y un mecanismo de examen *inter pares* de las políticas de empleo. Mediante los exámenes por país de las políticas de empleo (CREP) se analizan las políticas de empleo de cada país y se formulan recomendaciones para mejorarlas. La orientación proporcionada por las conferencias ministeriales y el examen ante una comisión permanente de alto nivel integrada por los directores de empleo de los ministerios de trabajo y los directores generales de los servicios de empleo permiten que los informes se examinen en seminarios tripartitos en cada país. El examen *inter pares* de las políticas de empleo se lleva a cabo en todos los países participantes, con la asistencia ofrecida en los talleres de formación de la OIT. Ahora que esta labor ha finalizado, la OIT ayuda a los países a aplicar las recomendaciones. El buen éxito de este método de examen permite extraer enseñanzas importantes y puede convertirse en un modelo aplicable en otras regiones.

202. Otras instituciones internacionales disponen de modelos diversos para proceder a un examen sistemático de las políticas que entran en su ámbito de competencia principal. Así, pues, la Organización Mundial del Comercio (OMC) realiza exámenes de las políticas comerciales, y el Fondo Monetario Internacional (FMI) exámenes de las políticas macroeconómicas y financieras en el marco del artículo IV. La OCDE y la UE tienen sus propias versiones de los mecanismos de examen *inter pares*, estructurados de conformidad con las directrices de la Estrategia para el Empleo y la Estrategia Europea

de Empleo, respectivamente (véase recuadro 3.1). No existen mecanismos de esta índole para los Estados Miembros de la OIT con ingresos bajos o medianos.

203. El fortalecimiento de la gobernanza y de los mecanismos de examen de las políticas de empleo en la OIT tal vez sea una estrategia posible para el futuro. La elaboración de directrices adecuadas para los países con diferentes niveles de desarrollo contribuiría a reforzar el mecanismo de examen. Esas directrices, destinadas especialmente a los países en desarrollo con ingresos bajos y medianos, se basarían en los instrumentos y enfoques de la OIT inspirados en exámenes de buenas prácticas, y se reforzarían con una revisión de las políticas de empleo *inter pares*, tal vez en conexión con la Comisión ESP. Las directrices y un procedimiento de revisión reforzado ofrecerán a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales de esos países mejores conocimientos y asesoramiento en materia de políticas ³⁴.

Evaluación de las repercusiones

204. Para elaborar el presente informe se procedió a evaluar la medida en que las actividades de la OIT han incidido en el empleo. Si bien en general se realizaron evaluaciones periódicas de proyectos y programas, cuyos resultados se destacan sucintamente en el anexo 3, no se examinó periódicamente el impacto de las actividades de la Oficina en la elaboración de políticas.

205. La evaluación temática de la participación de la OIT en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) se considera como una referencia a este respecto. Permitió determinar el alcance de la integración del Programa de Trabajo Decente en los DELP de cinco países ³⁵, así como el grado de compromiso de los mandantes y la OIT en el proceso y sus repercusiones.

206. Buen ejemplo de esas repercusiones es que en la segunda generación de los DELP el empleo ocupa un lugar más destacado, y refleja la evolución de las tendencias de los organismos gubernamentales e interlocutores internacionales que, además de los mandantes de la OIT, impulsan el proceso.

207. En el gráfico 3.4 se ilustra este cambio de objetivo. El empleo se considera cada vez más como un objetivo general y se le atribuye mayor prominencia. Asimismo, se ponen más de relieve el empleo de los jóvenes y las cuestiones de género. La evaluación pone de manifiesto que en el proceso de elaboración no sólo se consultó a los mandantes, sino que además éstos tuvieron mayor participación, pese a lo cual éste fue disminuyendo durante las etapas de aplicación y seguimiento. Además, la vinculación del empleo con las cuestiones macroeconómicas es aún relativamente insuficiente ³⁶. En la evaluación se señala asimismo la utilización correcta de la ayuda prestada en el marco de los recursos del presupuesto ordinario y de los recursos extrapresupuestarios

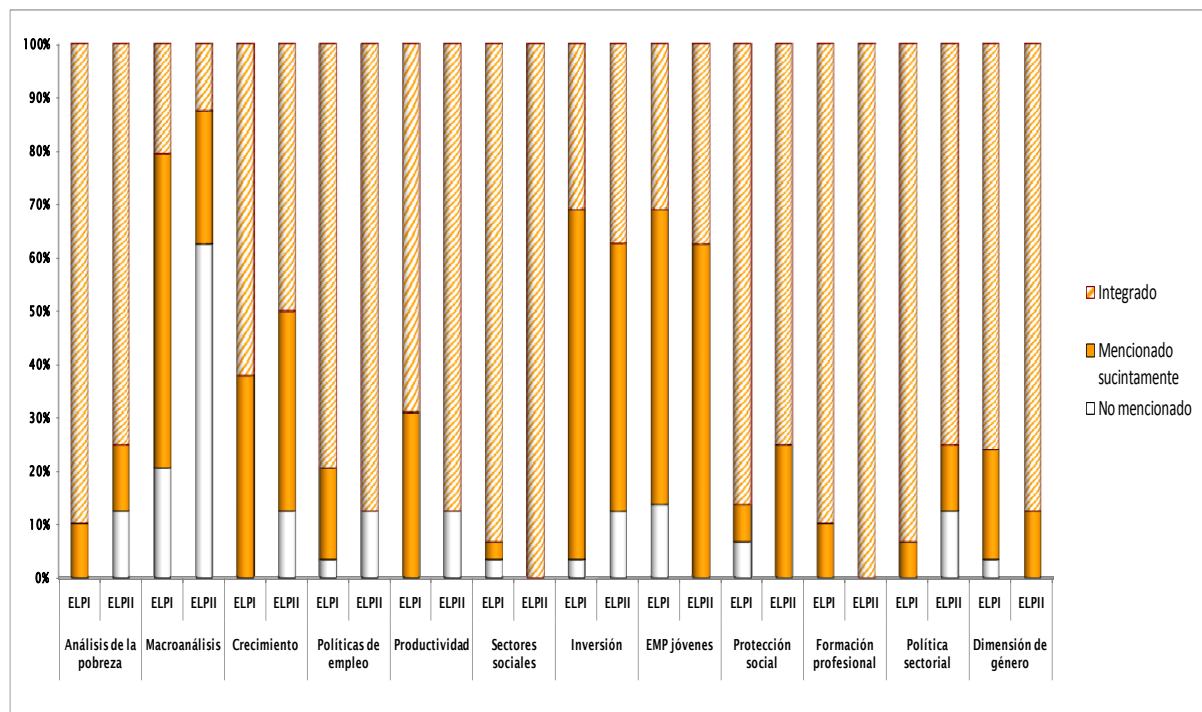
³⁴ Esta propuesta se presentó ante la Comisión ESP, véase OIT: *Visión general de la aplicación del Programa Global de Empleo*, Consejo de Administración, 300.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2007, documento GB.300/ESP/2.

³⁵ Ghana, Indonesia, Malí, Nepal y República Unida de Tanzania.

³⁶ OIT: *El Programa de Trabajo Decente en el centro de los DELP: Acontecimientos recientes*, Consejo de Administración, 300.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2007, documento GB.300/ESP/3.

facilitados por los diversos donantes ³⁷ a la Oficina para poner en práctica estos aspectos de gobernanza positiva y de revisión de las políticas de empleo por especialistas ³⁸.

Gráfico 3.4. Primera y segunda generaciones de ELP: contenido y empleo



Fuente: Base de datos sobre políticas nacionales de empleo y ELP de la OIT, EMP/POLÍTICA-CEPOL, 2009.

Medios de acción y prioridades futuras

208. La Oficina ayuda a los mandantes en su afán por promover el pleno empleo productivo y el trabajo decente para todos por conducto de diversos medios de acción. El **asesoramiento en materia de políticas** es un elemento clave de esta estrategia. La experiencia adquirida durante años ha demostrado que el apoyo en la elaboración y aplicación de políticas, así como el fomento del diálogo tripartito, no pueden lograrse mediante misiones multidisciplinarias de asesoramiento *ad hoc*. Para ser eficaz, esta asistencia requiere un compromiso constante y duradero de la Oficina. Los efectivos actuales con que ésta cuenta constan de unos diez especialistas en política de empleo, en las oficinas exteriores y para todas las regiones, y de diez analistas de las políticas de empleo de los países en la sede. Son efectivos claramente insuficientes para atender oportuna y cabalmente todas las demandas (en el anexo II se relacionan los efectivos de personal dedicados al objetivo del empleo).

209. La **investigación programática** se ha centrado principalmente en el crecimiento, el empleo y la relación de ambos con la reducción de la pobreza, así como en estudios específicos del empleo y los mercados de trabajo por sectores y análisis por países. Es necesario extender, actualizar y reorientar el acervo de conocimientos para atender las

³⁷ Los recursos financieros extrapresupuestarios proporcionados por el DFID y el DANIDA a la OIT en las primeras etapas de esta actividad permitieron la expansión de las iniciativas relativas a la creación de la capacidad.

³⁸ El Departamento de Política de Empleo ha emprendido una nueva ronda de exámenes exhaustivos de una muestra de procesos de elaboración de política del empleo que abarca en 20 países de diversas regiones para extraer enseñanzas y los enfoques utilizados.

nuevas dificultades que se plantean en materia de empleo a los mandantes en una economía mundial en rápida evolución. Se puso en marcha un programa de investigación en cumplimiento del plan de aplicación del PGE. El Sector de Empleo, en coordinación con el Sector de Protección Social, examinó los actuales proyectos de investigación y las carencias advertidas en materia de conocimientos en cada uno de los elementos básicos del PGE. Este examen permitió determinar en qué sectores la Oficina debería reforzar la investigación y confirmar nuevamente su papel como centro de excelencia en cuestiones de empleo. Asimismo, se introdujeron nuevos procedimientos de garantía de calidad en armonía con los demás procedimientos de la Oficina en el marco de las actividades del Comité de Investigaciones y Publicaciones.

210. La Oficina también ha emprendido nuevas iniciativas a fin de que los interlocutores sociales sean más conscientes de la medida en que la falta de margen y políticas fiscales y programáticas coartan la creación de empleo, y a fin de hallar opciones para paliar esa carencia. Entre otras cuestiones analizadas valga citar la necesidad de un compromiso renovado para la movilización de recursos nacionales, especialmente en los países en desarrollo con reducidas cargas fiscales y que utilizan de manera insuficiente los recursos existentes, así como acuerdos institucionales para reforzar el acceso a la financiación externa en condiciones menos exigentes, y que pueda ser utilizada rápidamente en épocas de crisis y conmociones externas³⁹. La investigación en políticas macroeconómicas y centradas en variables «precisas» (empleo y producción) permite determinar cómo la noción de «fijación de objetivos precisos» puede incorporarse formalmente a los mandatos e indicadores clave de resultados de las autoridades monetarias, los ministerios de finanzas y los ministerios de planificación nacionales⁴⁰.

211. Poderosas razones aconsejan invertir más recursos para crear en la OIT un nuevo acervo de conocimientos, iniciando investigaciones sustanciales e innovadoras sobre las causas de los deficientes resultados del empleo de numerosos países en desarrollo que registran, no obstante, un crecimiento adecuado del PIB, y sobre políticas que puedan generar un crecimiento más integrador y que cree más empleo. En este nuevo entorno posterior a la crisis resulta necesario mejorar y centrar más la labor analítica de la OIT en los marcos de referencia macroeconómicos y estrategias sectoriales para determinar y alcanzar más eficazmente los objetivos del empleo pleno y productivo. El programa de investigación debería centrarse concretamente en «estrategias para restablecer el equilibrio» que puedan fomentar la demanda interna y un crecimiento que impulse el aumento de los ingresos. Del mismo modo, existe un gran potencial para dedicar recursos a nuevas investigaciones sobre las sinergias entre los diversos objetivos del trabajo decente, como se insta en la Declaración sobre la Justicia Social, y en las interacciones de políticas entre la protección y el empleo, la política salarial y el empleo, y la migración laboral y el empleo. Además, es preciso reforzar la creación de redes con académicos y analistas⁴¹. Es indispensable contar con un programa de investigaciones sólido y renovado para proporcionar a los mandantes un asesoramiento programático que sea adecuado y promover la coherencia normativa con las instituciones financieras internacionales.

³⁹ I. Islam, *op. cit.*

⁴⁰ Este marco de referencia se propone en G. Epstein: *Rethinking monetary and financial policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction*, documento de trabajo núm. 37 sobre empleo (Ginebra, OIT, 2009).

⁴¹ En consonancia con la nueva estrategia de la OIT en materia de conocimientos. Véase OIT: *Estrategias basadas en los resultados para 2010-2015: Estrategia en materia de conocimientos – Fortalecimiento de la capacidad de ejecución respecto del trabajo decente y el Pacto Mundial para el Empleo*, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/PFA/12/3.

212. Las **herramientas**, los manuales y las directrices de política general son cauces importantes para difundir los conocimientos, las experiencias y los exámenes de buenas prácticas de manera eficaz y de fácil acceso para los usuarios. En el cuadro 3.3 se indican algunos de los instrumentos básicos elaborados y utilizados ampliamente en apoyo de la política de empleo, así como aquellos que se renuevan y aplican a título experimental. Éstos pueden clasificarse en tres categorías: medios de diagnóstico que ofrecen perspectivas y marcos de referencia analíticos para realizar análisis de situaciones y una evaluación de las limitaciones y oportunidades; medios de desarrollo de la capacidad y formulación de programas que propician la promoción y la articulación de directrices prácticas para la formulación de programas y políticas, y medios de evaluación de impacto en apoyo del seguimiento y la evaluación de las repercusiones de políticas y programas.

Cuadro 3.3. Herramientas de política de empleo: Serie de ejemplos indicativos
(marcos de referencia analíticos, reseñas sobre políticas, metodología)

Herramientas de diagnóstico
☐ Marco analítico para el examen de la política general de empleo (basado en el PGE)
☐ Estudio sobre la transición de la escuela al trabajo
☐ Estrategias sectoriales para mejorar el potencial de empleo (<i>en curso de elaboración</i>)
☐ Guía para la evaluación rápida de la crisis del empleo en el plano nacional
☐ Fijación de objetivos de empleo y limitaciones al crecimiento del empleo (<i>en curso de elaboración</i>)
☐ Evaluaciones del espacio fiscal para la política de empleo (<i>en curso de elaboración</i>)
Herramientas de fortalecimiento de la capacidad y formulación de políticas
☐ El trabajo decente y las ELP – Manual de referencia
☐ Planes nacionales de acción para el empleo de los jóvenes
☐ El trabajo decente y la economía informal: facilitar la transición a la economía formal
☐ Empleo y políticas del mercado de trabajo
☐ Género, pobreza y empleo
☐ Directrices sobre la dimensión de género en las políticas de empleo
☐ Políticas de creación de empleo urbano (<i>en curso de elaboración</i>)
☐ Guía para los programas públicos de empleo (<i>en curso de elaboración</i>)
☐ El logro de la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades
☐ El trabajo decente y las personas con discapacidades
Herramientas de seguimiento y evaluación de impacto
☐ Guía para los nuevos indicadores de empleo del ODM 1
☐ Evaluación del impacto en el empleo de las inversiones en infraestructura
☐ Exámenes del gasto público y los resultados en materia de empleo (<i>en curso de elaboración</i>)

213. En el cuadro 3.4 se muestra la cartera extrapresupuestaria correspondiente a la **cooperación técnica** destinada a los programas relativos al objetivo estratégico del empleo. En febrero de 2010 esa cartera se cifraba en casi 332 millones de dólares de los Estados Unidos.

214. Atendiendo a las solicitudes de los mandantes, se necesita financiación adicional a fin de fomentar el diálogo y la formulación de las políticas en el ámbito del empleo, y también para reforzar de manera sistemática y constante la capacidad de los mandantes de la OIT para que puedan promover eficazmente el protagonismo del empleo en las políticas económicas y sociales. Éste es un aspecto que se desatendió bastante cuando se movilizaron los recursos extrapresupuestarios. Al ser el empleo de los jóvenes una prioridad destacada en todas las regiones, deben intensificarse al respecto los esfuerzos de movilización de recursos.

Cuadro 3.4. Recursos extrapresupuestarios para la cooperación técnica:
Carteras por temas de empleo *

Temas de empleo	Presupuesto total a febrero de 2010 (dólares de los EE.UU.)
Política de empleo	18.021.215
Desarrollo de las competencias laborales y empleabilidad	48.115.242
Desarrollo de la empresa	93.968.346
Inversiones intensivas en empleo	84.599.097
Respuesta a la crisis y reconstrucción	30.746.050
Finanzas sociales	19.754.525
Comercio y empleo	3.397.590
Empleo de los jóvenes, y otros proyectos de empleo integrados	32.913.172
Total	331.515.237

* Recursos disponibles en febrero de 2010. No incluyen la financiación con cargo a la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario. Los proyectos destinados al empleo de los jóvenes, por una parte, y al comercio y empleo, por otra parte, se enumeran por separado para dejar mejor constancia de su objetivo básico.

215. El **desarrollo de la capacidad de los mandantes de la OIT** se lleva a cabo de diversas formas en el plano nacional y, por ese medio, se presta asistencia a los gobiernos, para la formulación de políticas nacionales de empleo o de estrategias específicas por sectores/temas, y programas, y a los interlocutores sociales, para que puedan participar eficazmente y estén en condiciones de asumir compromisos y de influir en los procesos de política. Además, esta actividad contribuye a facilitar el diálogo tripartito, incluso en el Centro Internacional de Formación de Turín (Centro de Turín). En el cuadro 3.5 se dan algunos ejemplos recientes. Para colmar lagunas del procedimiento regular de adaptación a los nuevos enfoques, el Sector de Empleo y el Centro de Turín han emprendido una nueva iniciativa conjunta.

Cuadro 3.5. Algunos ejemplos de desarrollo de capacidad en los mandantes

Tema	Breve descripción
Integrar las cuestiones de empleo y trabajo decente en las ELP y en los marcos nacionales de desarrollo	La serie de seminarios organizados periódicamente en Turín desde 2002 está centrada en las políticas de empleo y el mercado de trabajo en países con ingresos bajos y medianos. Un seminario de 2008 organizado y llevado a cabo conjuntamente por la OIT y el Banco Mundial para países de habla francesa de África examinó la coherencia del apoyo y asesoramiento en materia de políticas. Además del objetivo consistente en desarrollar la capacidad de los mandantes, los seminarios tienen por finalidad desarrollar la capacidad del personal de la OIT, en las oficinas exteriores y en la sede, promover el trabajo decente y el empleo en los procesos nacionales de planificación del desarrollo.
Economía del trabajo para el desarrollo	Curso de una semana preparado en colaboración con el Centro de Turín e impartido conjuntamente con el Banco Mundial y la OCDE. El objetivo a largo plazo es fortalecer la capacidad de los altos responsables en la elaboración de políticas en países con ingresos bajos y medianos para permitirles adoptar políticas eficaces de empleo y de mercado de trabajo.
Finanzas sociales	Desarrollo de capacidad para organizaciones de empleadores y de trabajadores seleccionadas sobre una serie de temas, como por ejemplo la transición hacia la economía formal mediante el acceso a la financiación; la legislación sobre el sistema de garantía y políticas sobre reservas bancarias; el estudio de factibilidad del seguro voluntario de empresa; fondos de garantía para trabajadores despedidos; los convenios de negociación colectiva, y el acceso a la financiación.

216. El **fortalecimiento y la ampliación de las asociaciones de colaboración** son esenciales para promover y desarrollar nuevas alianzas a fin de que los Estados Miembros puedan orientar la recuperación posterior a la crisis centrándose realmente en el empleo. En el cuadro 3.6 se facilitan algunos ejemplos de asociaciones activas formadas en fechas recientes.

Cuadro 3.6. Algunos ejemplos de asociaciones y alianzas

Tema	Asociaciones y alianzas
Examen de las políticas nacionales de empleo de los países de Europa Sudoriental y de la República de Moldova	Iniciativa de la OIT y el Consejo de Europa con el apoyo del Gobierno de Bélgica.
Concepción y ejecución del PIIE	Confederación de Asociaciones Internacionales de Contratistas, Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), Banco Africano de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, UE e importantes donantes bilaterales.
Concepción y ejecución de programas en materia de finanzas sociales	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, importantes universidades europeas y canadienses, <i>World Saving Banks Institute</i> , <i>European Mutual Guarantees Association</i> , y 22 instituciones de microfinanzas y microseguros.
Empleo de los jóvenes	Red de Empleo de los Jóvenes en la que participan la OIT, organismos de Naciones Unidas y el Banco Mundial.
Crecimiento, lucha contra la pobreza y política de empleo	Programa OIT-Una ONU: En la República Unida de Tanzania, la OIT desempeña un papel predominante en el marco del programa Una ONU para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Además, la OIT representa a otros organismos en este programa y a la ONU en el amplio foro dirigido por los gobiernos en el ámbito del marco de desarrollo nacional (MKUKUTA). El documento que rige esta asociación internacional es el MANUD. Actividades con el BAsD, y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido en Nepal.
Estudios de diagnóstico del crecimiento para definir las limitaciones vinculantes a la creación de empleo	En colaboración con el BAsD y el Banco Islámico de Desarrollo en Indonesia y con el BAsD en Nepal.

Respuesta a la crisis

Evaluaciones rápidas de impacto

217. Ante la crisis financiera y económica mundial, la Oficina ha redoblado sus esfuerzos para promover el empleo productivo y el trabajo decente. Una de las pautas de trabajo ha sido la realización de evaluaciones rápidas del impacto obtenido. Un grupo de trabajo con participantes de toda la Oficina elaboró una *Evaluación rápida del impacto de la crisis en el empleo a nivel nacional* para los mandantes y las oficinas exteriores. La demanda de los países para utilizar esta herramienta ha sido muy sostenida porque ofrece un marco fundamental pero flexible para evaluar el impacto e intensificar el diálogo sobre el Pacto Mundial para el Empleo. Se realizaron evaluaciones rápidas de impacto en Bangladesh, Camboya, China, Filipinas, India, Indonesia, Liberia, Pakistán, Uganda y Viet Nam.

218. Dichas evaluaciones determinaron una intensificación del diálogo entre los responsables de formulación de políticas, trabajadores y empleadores para definir conjuntamente respuestas en todos los niveles — desde el plano macroeconómico al de empresa, incluidos los ajustes laborales. En Liberia, por ejemplo, la evaluación rápida fue un estímulo para las discusiones entre los mandantes y las deliberaciones del gabinete de ese país a fin de reequilibrar la estrategia nacional de desarrollo, uno de cuyos objetivos era ampliar la demanda y la producción interna de arroz para reducir los gastos en divisas dedicados a la importación de ese producto y, simultáneamente, fomentar la creación de empleo, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en el país. En Uganda, la evaluación inició e hizo progresar el debate sobre el salario mínimo, así como sobre la necesidad de aumentar rápidamente las medidas sociales de protección para las mujeres más vulnerables del sector rural. Las evaluaciones rápidas también estimularon las medidas para completar y respaldar las políticas nacionales de empleo como el principal instrumento interno destinado a dar prioridad a los medios de acción para aumentar el empleo productivo.

Inventario de respuestas a escala nacional

219. La Cumbre del G-20 que se celebró en Londres en abril de 2009 invitó a la OIT a que, en colaboración con otras organizaciones competentes, evaluara las medidas adoptadas en materia de políticas de protección social y empleo, así como las medidas necesarias para la acción futura. El Director General de la OIT fue invitado a la Cumbre de los Líderes del G-20 celebrada en Pittsburgh (septiembre de 2009) y presentó dos documentos⁴². En ellos se relacionan las medidas de respuesta a la crisis adoptadas en 54 países entre mediados de 2008 y el 30 de julio de 2009. Esas respuestas se refieren a ingresos y a todas las regiones, e incluyen 32 medidas específicas que se agrupan de manera genérica en el título de Pacto Mundial para el Empleo (como se reseña en el capítulo 2).

⁴² OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo: De las respuestas ante la crisis a la recuperación y el crecimiento sostenible*, comunicación del Director General de la OIT presentada a los Líderes del G-20; y *Proteger a las personas y promover el empleo: Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social*, Informe de la OIT a la Cumbre de los Líderes del G-20, Cumbre de Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009 (Ginebra, 2009).

220. El Banco Mundial y la OIT convinieron en colaborar en la investigación y la evaluación de las políticas de respuesta a la crisis. En virtud de este acuerdo, el inventario de políticas de respuesta a la crisis se irá actualizando y ampliando, bajo la dirección de la OIT y con arreglo al marco del Pacto Mundial para el Empleo. La OIT se encargará de actualizar los perfiles por países y de añadir perfiles referentes a otros países, mientras que el Banco Mundial aportará perfiles a la base de datos, principalmente a partir de sus actividades en Europa Oriental.

221. Una vez ampliado este inventario será una herramienta poderosa que ayudará a los encargados de formular políticas y a los mandantes a dar cumplimiento al Pacto Mundial para el Empleo. También se utilizará y difundirá mediante las actividades de formación y asesoramiento en materia de políticas del Banco Mundial y la OIT.

Reuniones regionales

222. Especialmente desde el tercer trimestre de 2008, las reuniones regionales de la OIT se han centrado en el apoyo a los mandantes en su respuesta a la crisis. Esta labor, sobre la que se informó generosamente al Consejo de Administración en noviembre de 2009⁴³, se ha proseguido y consolidado. Por ejemplo, el Primer Coloquio Africano sobre Trabajo Decente (Ouagadougou, 1.º-2 de diciembre de 2009), convocado por invitación de Su Excelencia Sr. Baise Compaoré, Presidente de Burkina Faso, tenía por objeto poner en práctica el Pacto Mundial para el Empleo en África. Brindó la oportunidad de que los trabajadores, los empleadores y gobiernos actuaran entre sí para garantizar en África una recuperación eficaz de la crisis económica y financiera mundial. Al final del Coloquio, se adoptó la «Hoja de ruta para la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo en África». Otro ejemplo fue la reunión de los ministros de trabajo y los interlocutores sociales de las Islas del Pacífico, quienes en febrero de 2010 alcanzaron un acuerdo para apoyar la recuperación centrada en el empleo mediante la promoción del trabajo decente en la región del Pacífico, y adoptaron la Declaración de Port Vila sobre el Trabajo Decente y el «Plan de Acción del Pacífico para el Trabajo Decente». Los participantes reafirmaron su compromiso con la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo en la región.

Aplicación integrada del Pacto Mundial para el Empleo

223. Por conducto de las mencionadas reuniones e iniciativas regionales, la Oficina ha recibido de los mandantes solicitudes de ayuda con miras a la adopción de medidas de respuesta a la crisis. El apoyo de la Oficina se ha organizado en torno a una serie de medidas concretas para paliar la crisis, y ello con la participación de todos los sectores que integran el Programa de Trabajo Decente: empleo, protección social, normas del trabajo y diálogo social. Esta labor se ha integrado en el Programa y Presupuesto (2010-2011).

224. Al agravarse el impacto de la crisis, algunos Estados Miembros solicitaron la asistencia de la Oficina para elaborar un conjunto más integrado de medidas de respuesta a la crisis sobre la base de las medidas ya preconizadas en el Pacto Mundial para el Empleo. En respuesta a esta demanda creciente, en noviembre de 2009, el Director General de la OIT elaboró una serie de disposiciones especiales de la Oficina y definió cinco funciones especiales con el fin de ayudar a los mandantes a dar cumplimiento al Pacto Mundial para el Empleo⁴⁴.

⁴³ OIT: *Seguimiento del debate y las decisiones de la Conferencia sobre la crisis económica y del empleo: Estrategia para poner en aplicación el Pacto Mundial para el Empleo*, Consejo de Administración, 306.ª reunión, noviembre de 2009, documento GB.306/3/1.

⁴⁴ OIT: *Aviso del Director General*, IGDS Número 127 (Versión 1), 6 de noviembre de 2009.

225. La primera de esas funciones especiales apunta concretamente a «garantizar un apoyo técnico sólido e integrado a la respuesta operativa a los mandantes en los países que deseen aplicar las políticas contempladas en el Pacto Mundial para el Empleo». En su virtud, la Oficina ha elaborado y aplicado un enfoque y un proceso flexibles basados en el diálogo social tripartito, el compromiso y el desarrollo de la capacidad. También supone el examen integrado de las medidas de respuesta a la crisis y de recuperación adoptadas en el ámbito nacional utilizando el marco del Pacto Mundial para el Empleo. Además, incluye una hoja de ruta prioritaria para las respuestas políticas nacionales adicionales y el apoyo potencial complementario de la Oficina. En algunos casos, esta labor ha abierto la posibilidad de concertar un «pacto nacional para el empleo» o un acuerdo análogo, y ha incluido la puesta en marcha de asociaciones de colaboración con otras organizaciones multilaterales.

226. Cuando se preparaba el presente informe, se prestaba apoyo a Bulgaria, El Salvador, Indonesia, Jordania y Sudáfrica, países que se han comprometido a aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de manera integrada. También se articularon planes para que estas actividades se hicieran extensivas a otros países que solicitan una asistencia análoga.

Objetivos estratégicos inseparables, interrelacionados y que se refuerzan mutuamente

227. En la Declaración sobre la Justicia Social se subraya que los cuatro objetivos estratégicos mediante los cuales se concreta el trabajo decente son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Como se expuso anteriormente, en el Convenio núm. 122, en el PGE y en la estrategia de apoyo de la Oficina se propugnan criterios amplios para el logro del objetivo del pleno empleo productivo y libremente elegido, de suerte que además propicien *la cantidad y la calidad del empleo*. Para fortalecer las sinergias deben superarse dos dificultades.

228. La primera de ellas reside en que, en el ámbito nacional, existen múltiples conexiones que deben organizarse en una plataforma coherente y coordinada para el logro del objetivo del empleo pleno y productivo. Por lo general, los responsables de la formulación de políticas deben considerar, en el plano nacional, objetivos diferentes y opciones difíciles a la hora de ajustar sus prioridades a unos márgenes de maniobra político y fiscal aparente o realmente limitados. Además, la globalización determina la gama de opciones y, en consecuencia, las políticas que adoptan unos países condicionan las opciones de los demás. Como se indicó anteriormente, el grado de coherencia programática entre las organizaciones multilaterales y la comunidad internacional de desarrollo es esencial para que el empleo y el trabajo decente sean un objetivo esencial de las políticas económicas y sociales.

229. La segunda dificultad consiste en que la Oficina logre utilizar enfoques integrados y eficaces, además de fortalecer y ampliar los análisis conjuntos y el apoyo entre las unidades técnicas que actúan en sectores específicos del Programa de Trabajo Decente. Al prepararse este informe, se realizó un esfuerzo más sistemático para determinar los elementos determinantes de la interacción en cuanto al objetivo estratégico del empleo. Los siguientes ejemplos de actividades conjuntas llevadas a cabo recientemente encierran un enorme potencial de expansión para desarrollar y fortalecer los conocimientos y la experiencia para analizar las múltiples interacciones de las políticas entre las áreas de políticas indicadas en el gráfico 3.2, así como para respaldar a los mandantes de manera coordinada e integrada.

230. En relación con las sinergias y la interacción entre los objetivos de empleo y de protección social, en 2007 y 2008 se llevaron a cabo actividades conjuntas de investigación y análisis sobre las consecuencias que los procesos de transición demográfica, incluido el envejecimiento de la población, tienen en el empleo y las políticas de protección social ⁴⁵. En un proyecto recientemente iniciado con la financiación de la UE sobre un enfoque integrado para mejorar el empleo y la protección social en cuatro economías en desarrollo, se examinan las políticas y el espacio fiscal para promover la integración de los pobres y el sector informal desde una perspectiva conjunta, y considera la influencia en la interacción entre los programas de transferencia de fondos de tesorería y los programas específicos de garantía del empleo. Las políticas salariales y de migración de la mano de obra son otros ámbitos que los mandantes consideran cada vez más como elementos de la formulación de la política nacional de empleo. El apoyo de la OIT sobre estas cuestiones se coordina entre varias unidades.

231. El seguimiento del Pacto Mundial para el Empleo y la asistencia de la OIT para dar respuestas a la crisis a escala nacional demuestran la estrecha vinculación que existe entre las políticas de protección social de apoyo a los ingresos y las prestaciones por desempleo, por una parte, y los programas para mantener y ampliar las oportunidades de empleo, por otra parte.

232. Las consecuencias de la regulación del mercado de trabajo en los niveles y calidad del empleo habrán de ser objeto de análisis y actividades conjuntas. El apoyo a la reforma de la legislación laboral y las políticas de empleo se sincronizan mediante iniciativas de la Oficina en algunos países (como China, Indonesia, Liberia, Malí, Nepal y Viet Nam).

233. Como se indicó anteriormente, la promoción de un diálogo tripartito bien documentado sobre la política de empleo es un aspecto esencial del apoyo que la Oficina brinda en la elaboración de políticas, pues coadyuva a reforzar la capacidad de los ministerios de trabajo, los empleadores y los trabajadores a fin de establecer y sostener una plataforma común para influir eficazmente en los principales procesos de planificación nacional y abordar la cuestión de la economía informal. El examen y análisis más sistemáticos de lo que serían unas instituciones tripartitas eficaces en el plano nacional y el papel que desempeñarían en la política de empleo es una esfera nueva y prometedora para la cooperación.

234. La colaboración con la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) es un aspecto constante de la acción de la OIT en materia de empleo. Ambas oficinas han contribuido a la preparación de declaraciones programáticas (por ejemplo, sobre finanzas sociales) y manuales de políticas (por ejemplo, sobre la juventud). En su calidad de integrantes de la red de financiación social, responden a las demandas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en este ámbito de actividades. En numerosas esferas de trabajo se llevan a cabo, a escalas nacional, regional e internacional, seminarios conjuntos sobre formación y fortalecimiento de la capacidad.

⁴⁵ OIT: *El empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico* (Ginebra, 2009).

235. El Sector de Empleo y el Departamento de Normas Internacionales de Trabajo están realizando un examen conjunto de las conclusiones del Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo mediante una estrategia coordinada para incrementar la capacidad de los mandantes en materia de ratificación, aplicación de una política nacional de empleo, y presentación de memorias y supervisión del cumplimiento del Convenio núm. 122, esto es, uno de los convenios de gobernanza destacados en la Declaración sobre la Justicia Social.

236. Los programas fundamentales, como el relativo al PIIE, promueven la aplicación de enfoques integrados, por ejemplo mediante la inclusión expresa de los derechos laborales y las condiciones de trabajo decente en los contratos celebrados con las autoridades públicas y las colectividades locales. Mediante el programa se fomenta el diálogo social sobre la planificación y el restablecimiento de la paz en las sociedades que han vivido conflictos. Las labores dedicadas a la economía informal, cuyos resultados se aplicaron en los bienios anteriores, se realizaron con la estrecha colaboración entre los Sectores de Empleo y de Protección Social (véase capítulo 7). El Programa de Finanzas Sociales se aplica mediante una red ampliada de puntos focales de las unidades técnicas y las oficinas exteriores.

237. Se presentan a veces limitaciones reales que es necesario superar, como por ejemplo los obstáculos relativos a los recursos asignados para cuestiones previamente definidas, y las limitaciones en cuanto al tiempo que puede dedicar el personal y a la financiación de enfoques integrados generales, marcos de gestión y de responsabilidad destinados a sectores, programas y objetivos de proyectos determinados, sujetos a plazos muy breves.

Posibilidades de lograr esos objetivos

238. En el presente examen se han sugerido enseñanzas esenciales, derivadas de la experiencia programática y se han definido las carencias que los mandantes de la OIT y la Oficina deben colmar para lograr el objetivo del pleno empleo productivo y de trabajo decente para todos. Esas carencias, que revisten formas diversas de un país a otro, se resumen en los párrafos siguientes, junto con fórmulas eventuales para progresar en ese sentido. La lista no es exhaustiva ni predeterminada; con ella se pretende tan sólo presentar ideas para debate y reflexión ulteriores.

Para los Estados Miembros

239. Es necesario que los Estados Miembros incrementen la importancia del empleo (cantidad y calidad) en el crecimiento. Suplir las carencias, cuando existen, exige que las políticas públicas y los interlocutores sociales desempeñen un papel dinámico.

240. **Es necesario un concepto amplio de la política de empleo.** En el Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo se indica que existe a menudo una visión estrecha de la política de empleo, las más de las veces limitada a los programas del ministerio de trabajo. La mayoría de los países en desarrollo no han integrado la política de empleo en las estrategias de desarrollo ni en sus políticas económicas generales. Las iniciativas encaminadas a aumentar el peso del empleo en el crecimiento económico han sido objeto de escasa atención, y limitados son los intentos sistemáticos de evaluar la eficacia de los programas y políticas de empleo.

241. **Debería reforzarse la coordinación de las políticas de empleo con los marcos nacionales de desarrollo**, como los planes nacionales de desarrollo y los DELP ⁴⁶. Ello presupone incorporar sistemáticamente los objetivos y políticas de empleo a la política nacional y a los marcos de desarrollo, con inclusión de los sistemas nacionales de seguimiento, objetivos cuantitativos y cualitativos, enfoques sectoriales y grupos destinatarios.

242. **El empleo debería ser un objetivo más explícito**. La mayoría de los países definen y miden los resultados de la economía mediante objetivos aplicables a la inflación, la producción, las exportaciones y la atracción de inversiones. Los ambiciosos objetivos que respecto al empleo pueden haberse anunciado no son objeto del mismo trato que los demás objetivos económicos, y no están suficientemente integrados en las políticas económicas, los planes nacionales de desarrollo ni las estrategias de inversión. Además, los objetivos de empleo suelen referirse al empleo en términos cuantitativos. Sólo en contadas ocasiones se establecen objetivos para mejorar la calidad del empleo, por ejemplo, mediante la disminución del subempleo, la pobreza y la economía. Además, los sistemas y los indicadores de seguimiento relativos al empleo son por lo general insuficientes, ya sea en el marco de los sistemas nacionales de seguimiento y presentación de memorias por parte de los gobiernos o en los propios sectores. Como se indicó en el capítulo 2, los objetivos del empleo deben sustentarse en indicadores eficaces orientados hacia el empleo.

243. **Debería reafirmarse el compromiso respecto de la función que cumplen las políticas macroeconómicas para crear crecimiento y empleo**. El marco de referencia macroeconómico, elemento básico del PGE, desempeña un importante papel en aras de la promoción del empleo. Durante unos tres decenios, la política macroeconómica se dedicó a contener la inflación y asegurar que los déficit fiscales permaneciesen por debajo del 3 por ciento del PIB. Ante esas tendencias, en numerosos países con ingresos bajos, los altos tipos de interés reales inhibieron las inversiones y surgió una resistencia, tanto en los donantes como en las autoridades nacionales, a utilizar la financiación del déficit y a movilizar los recursos nacionales para estimular la inversión pública. A raíz de la crisis mundial de la economía y el empleo de 2008-2009, y según se subrayó en declaraciones recientes del G-20, existe un compromiso renovado respecto del papel que pueden desempeñar las políticas macroeconómicas en la generación de crecimiento y empleo. Es necesario establecer **un diálogo sostenido entre la OIT, sus mandantes y los asociados en el ámbito del desarrollo, para aplicar un modelo macroeconómico posterior a la crisis** que tienda al cumplimiento del ODM consistente en lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en un marco de estabilidad de precios y de sostenibilidad fiscal.

244. Debería ampliarse **el espacio fiscal y de políticas**, lo cual resultará verdaderamente difícil para muchos países en desarrollo. Esta situación se ve agravada por la erosión de los ingresos, el incremento de los compromisos de gastos derivados de la recesión mundial de 2008-2009, y la conmoción causada por el aumento desmesurado de los precios de la energía y los alimentos en 2007 y 2008. Prestar apoyo a esos países para que amplíen su espacio fiscal y de políticas de forma que se alcance el objetivo del «empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos» obligará a amalgamar el compromiso nacional con la cooperación internacional. Las limitaciones mencionadas, en la medida en que sean vinculantes, deberían ser una preocupación principal de las políticas de empleo y protección social a fin de crear el espacio fiscal y de políticas

⁴⁶ En algunos países los marcos nacionales de desarrollo consisten en planes de desarrollo plurianuales y en otros en DELP.

necesario para que se produzcan las inversiones y se adopten políticas necesarias, en un marco de estabilidad macroeconómica.

245. Debería reafirmarse la importancia de la política industrial y de las estrategias sectoriales. En numerosos países con ingresos bajos se ha observado un estancamiento de los resultados de la industria y del empleo correspondiente, a causa de las orientaciones de unas políticas que desalentaban la utilización de estrategias sectoriales basadas en ventajas comparativas y en políticas proactivas de transformación estructural. En promedio, la industria ligera y los productos con poca tecnología representaron más del 90 por ciento de todas las exportaciones de productos manufacturados por los países menos desarrollados en 2005-2006, mientras que las exportaciones de productos de mediana a altamente elaborados representaron menos del 2 por ciento del total de las exportaciones de productos manufacturados ⁴⁷. El fuerte aumento de la productividad está estrechamente vinculado con la industrialización. La importancia de las políticas sectoriales e industriales obedece a que pueden acelerar el ritmo de acumulación de conocimientos, competencias y potencial. En consecuencia, se debería conceder mayor atención a los nuevos tipos de políticas industriales y ventajas competitivas, evitando simultáneamente los incentivos ineficaces y las distorsiones.

246. Las estrategias relativas a la economía rural y la economía informal son necesarias por ser elementos determinantes de las estrategias nacionales de empleo en los países donde gran parte de la mano de obra está empleada en dichos sectores. El sector agrícola ha sido descuidado por las estrategias para el empleo, a las que se prestó escasa atención. Por la resolución relativa a la promoción del empleo rural para reducir la pobreza, adoptada por la CIT en 2008, se instó a la aplicación de una perspectiva integrada sobre el trabajo decente para promover el empleo rural. Es necesario que los países den prioridad a los programas de desarrollo rural en sus estrategias de desarrollo, y establezcan objetivos específicos en materia de empleo, protección social y normas del trabajo.

247. Es necesario prestar mayor atención a la calidad del trabajo y a las condiciones laborales, a la política salarial, a la libertad sindical y a la negociación colectiva. El vínculo entre, por una parte, el empleo y la protección social y, por la otra, la desigualdad, debería insertarse en un enfoque integrado encaminado a afrontar los desafíos que plantean el empleo y la creciente desigualdad en numerosos países.

248. Deberían reforzarse la no discriminación y la igualdad de género en el empleo. En el Convenio núm. 122 se expresa el principio de la libertad de elección en cuanto a las oportunidades de obtener y aprovechar las competencias laborales en el empleo, sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. Si bien en la mayoría de las políticas nacionales de empleo se integran preocupaciones por la igualdad en materia de género — en algunas de manera más extensa que en otras —, es capital velar por un cumplimiento efectivo. En consonancia con la discusión general sobre la dimensión de género y la adopción de la resolución sobre la igualdad de género en la reunión de la CIT de 2009, y tras la adopción por el Consejo de Administración de un plan de acción sobre la igualdad de género en noviembre de 2009, la Oficina apoyará las iniciativas de los países para la elaboración de políticas de empleo en que se incorpore la perspectiva de género y se conceda especial atención a las actividades empresariales de la mujer y a la situación de la mujer en la economía informal.

⁴⁷ Véase UNCTAD: *Los Países Menos Adelantados, Informe de 2009, op. cit.*

249. Se exhorta a la coordinación y coherencia de políticas entre los ministerios de trabajo y de economía. La concepción más amplia y el enfoque integrado de la política del empleo, propiciadas por el PGE y la Declaración sobre la Justicia Social, no podrán hacerse efectivos mientras no exista una coordinación real entre el ministerio de trabajo, por una parte, y los ministerios de economía, finanzas, y demás ministerios competentes, por otra parte. Esta coordinación exige un compromiso político asumido en las más altas esferas y un entorno institucional apropiado. Esas condiciones no suelen reunirse. Los resultados del empleo son fruto de estrategias de crecimiento, políticas económicas y estrategias de generación de demanda que desbordan el ámbito de competencia de los ministerios de trabajo, a los que se insta cada vez más a que hagan las veces de coordinadores para dirigir y efectuar el seguimiento de los resultados del empleo. Sigue siendo una prioridad esencial apoyar su capacidad para desempeñar esta función de coordinación y fomentar la colaboración con otros ministerios sectoriales, así como con los ministerios y entidades responsables de la gestión macroeconómica — como los bancos centrales, los ministerios de finanzas y las entidades nacionales de planificación.

250. Deben reforzarse el tripartismo y la política de empleo. Desarrollar y fortalecer la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como la de las instituciones tripartitas, para mantener un diálogo bien documentado y eficaz sobre la política de empleo e influir a fin de que los objetivos del empleo ocupen un lugar central, es una verdadera prioridad en numerosos países y para la Oficina.

Para la Oficina

251. La prioridad para la Oficina es ayudar a los mandantes a subsanar las carencias antes indicadas y fortalecer su capacidad, en la medida de los recursos disponibles. Se sugiere en particular lo indicado a continuación.

252. Marco de políticas, gobernanza y exámenes de la política de empleo. Con el PGE y la serie de instrumentos relativos al empleo se ofrecen sólidas pautas de orientación para la política de empleo. La gran laguna que debe colmarse corresponde a la necesidad de adoptar un enfoque práctico para aplicar el PGE como conjunto completo y equilibrado de medidas, por conducto de un proceso integrado y reforzado de exámenes de la política de empleo. Ya se estudió la importancia de señalar directrices claras de política de empleo para países en desarrollo de ingresos medios y bajos. Otra laguna, vinculada a la anterior, es el margen existente para mejorar los mecanismos de la OIT en materia de gobernanza y de examen de las políticas de empleo. También se abordaron anteriormente las cuestiones y las modalidades que podrían permitir utilizar los mecanismos existentes, al igual que las modalidades adicionales de examen por *inter pares*, el fortalecimiento de la gobernanza en torno a la Comisión ESP y la utilización de pautas.

253. Investigación en materia de políticas y renovación de los conocimientos. En la sección relativa a los medios de acción se aconsejaba encarecidamente renovar y ampliar el programa de investigación, con especial hincapié en los marcos macroeconómicos, la «fijación de objetivos precisos» y las políticas de gestión de la demanda, las estrategias para incrementar el empleo generado por el crecimiento, el espacio fiscal para las políticas de empleo y los análisis integrados de la cantidad y calidad del empleo (para más detalles, véase el anexo III).

254. Capacidad de los mandantes tripartitos de la OIT. Sigue siendo una prioridad máxima desarrollar y fortalecer la capacidad de los ministerios de trabajo para formular, aplicar y evaluar estrategias racionales de empleo, además de coordinar políticas coherentes con los demás ministerios competentes. En el desarrollo de la capacidad para la promoción del empleo también deberían intervenir los ministerios de finanzas, planificación y economía. Existe un compromiso análogo de seguir trabajando con los interlocutores sociales a fin de mejorar su capacidad para participar en los procesos de formulación de políticas e influir en los marcos nacionales de desarrollo y en los DELP, y a fin de aplicar el Pacto Mundial para el Empleo en respuesta a la crisis actual.

255. Promoción y apoyo para la aplicación efectiva del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). En la Declaración sobre la Justicia Social se indica que el Convenio núm. 122 es uno de los instrumentos más significativos desde el punto de vista de la gobernanza. Como se señala en el Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo y se expone con detalle en el presente capítulo, hay numerosas esferas en las que los Estados Miembros deben fortalecer su capacidad y acción. Una prioridad de la Oficina es propugnar la ratificación del Convenio núm. 122, reforzar la capacidad para la aplicación efectiva de la política de empleo en los Estados Miembros, e informar al respecto.

Anexo

Aplicación del Programa Global de Empleo (PGE) Sistema de anotación

Objetivo	Progresos y logros	Retos para su aplicación	Medidas propuestas y prioridades
I. Carencias operativas (que impiden que el empleo ocupe un lugar central en las políticas sociales y económicas) 1. Escala nacional	– El enfoque integrado del PGE y establecimiento de algunos elementos fundamentales utilizados en los marcos de política nacional, incluidas las ELP en numerosos países – Fomento de la participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de políticas – Coordinación e interacción más estrechas entre los ministerios de trabajo, finanzas, economía, planificación y otros ministerios determinantes, en países donde el PGE se aplica de un modo integrado – El PGE como parte integrante de los PTDP	– Adaptación del PGE a diversas situaciones nacionales – Necesidad de establecer orientaciones prácticas para los países con ingresos bajos y medios (como las de la OCDE) – Escasa capacidad de los ministerios de trabajo y de los interlocutores sociales para la formulación y aplicación de políticas – Escasa coordinación de políticas de empleo entre los ministerios de trabajo y los de economía y finanzas – En disciplinas esenciales la OIT carece de masa crítica en competencias fundamentales – Necesidad de reforzar el control de los progresos y la evaluación de las repercusiones	– Elaborar directrices sobre la base del PGE y de los documentos tripartitos pertinentes, y su aplicación, para países con diferentes grados de desarrollo – Promover el diálogo sobre políticas de empleo, mediante la coordinación de políticas entre los distintos ministerios y el diálogo social – 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 aumentar competencias fundamentales – Desarrollar metodologías y herramientas más eficaces de evaluación de impacto
2. Escalas regional y mundial	– El Programa de Trabajo Decente ha aumentado la demanda en el plano regional para utilizar el marco y las herramientas del PGE – Establecimiento de colaboraciones y alianzas – 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 el PGE – En los informes de la OIT (ICMT, GEM) se destacan los cambios en el empleo y el mercado de trabajo	– El PGE como enfoque de la política de empleo de la OIT aún no goza de un 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 PGE de manera explícita en las alianzas internacionales – Integrar de manera expresa el PGE y las herramientas e instrumentos correspondientes en las actividades de formación con los interlocutores sociales especialmente en el Centro de Turín – Reforzar los conocimientos y experiencia de los especialistas en materia de empleo aplicando el PGE – Seguir elaborando y reforzando los programas de trabajo (formación, creación de herramientas, puesta en práctica) con las organizaciones de empleadores y trabajadores

Objetivo	Progresos y logros	Retos para su aplicación	Medidas propuestas y prioridades
II. Lagunas en los conocimientos Elaborar 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 ESP resultantes de la discusión de los elementos fundamentales del PGE, y materializadas en las políticas y los servicios de asesoramiento – Reconocimiento internacional de la labor analítica de la OIT en las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT), vínculo entre crecimiento, empleo y pobreza, desarrollo empresarial, competencias, programas de inversión pública que generan mucho empleo y desarrollo de un modelo de protección social mínimo – Censo detallado de todos los estudios en materia de empleo llevados a cabo por la OIT	– La Oficina no puede garantizar que se cumplan por igual todos los elementos fundamentales. Para algunos elementos fundamentales la investigación es más limitada que para otros – Áreas prioritarias de investigación/posibles centros de excelencia: ❑ políticas activas e instituciones del mercado de trabajo ❑ iniciativa empresarial y desarrollo de las empresas ❑ mejora de los conocimientos y competencias para la empleabilidad ❑ vínculo entre crecimiento económico, empleo y pobreza, incluida la economía informal ❑ protección social ❑ empleo de los jóvenes	– Adoptar un programa de investigación estratégico dinámico, centrado y bien coordinado y proseguir las actividades teniendo en cuenta la orientación general de la Comisión ESP – Subsanan las siguientes carencias: exámenes por homólogos; vínculos con académicos y universidades; difusión; coordinación sobre el programa de investigaciones entre la sede y las oficinas exteriores

Capítulo 4

Empresas sostenibles y creación de empleo

256. «Un entorno propicio para la creación y el crecimiento o transformación de empresas sobre una base sostenible combina la búsqueda legítima de ganancias, uno de los principales motores del crecimiento económico, con la necesidad de un desarrollo que respete la dignidad humana, la sostenibilidad medioambiental y el trabajo decente». Así reza el párrafo 10 de las Conclusiones relativas a la promoción de las empresas sostenibles, adoptadas en la 96.^a reunión (2007) de la CIT ¹. Estas Conclusiones identifican 17 componentes de un entorno propicio y seis categorías de principios rectores de las empresas, además de que describen las funciones respectivas de los gobiernos, los interlocutores sociales y la Oficina al promover las empresas sostenibles.

257. El planteamiento que adopta la OIT en cuanto al desarrollo empresarial destaca el principio de que «las empresas suelen prosperar cuando las sociedades prosperan y viceversa» (párrafo 7). Hacer que los mercados funcionen y mejorar el clima de inversión y de negocios no radica meramente en dar rienda suelta a las fuerzas del mercado. Un mercado eficaz precisa instituciones y políticas eficaces. Los mercados librados al azar no asignan necesariamente recursos con eficacia.

258. El presente capítulo nos da una idea general de la manera en que la Oficina ha dado respuesta a los diversos retos planteados en el plano mundial y nacional con respecto a estas conclusiones. Dicha respuesta pasa por la creación de un nuevo marco estratégico para el programa de empresas sostenibles ² que comprenda en particular una serie de herramientas nuevas o actualizadas, y medidas de apoyo para aumentar la capacidad dirigidas a los programas relativos a la sostenibilidad y responsabilidad convenidos por consenso tripartito en 2007.

Diversidad de las realidades y tendencias en las políticas

259. Las empresas sostenibles constituyen una fuente importante de crecimiento, creación de riqueza, empleo y trabajo decente. La mayoría de los que trabajan en el mundo lo hacen en pequeñas empresas. Las empresas son grandes motores de innovación y divulgación de tecnología, un medio para la producción de bienes y la prestación de servicios, y fuente de ingresos fiscales más elevados que permiten el

¹ OIT: *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.^a reunión, Ginebra, 2007.

² OIT: *The Sustainable Enterprise Programme: Strategic framework* (Ginebra, 2010, próximo marco estratégico) se elaboró a petición del Director Ejecutivo del Sector del Empleo, a través de un procedimiento participativo de todo el personal de la sede de Ginebra, de los especialistas empresariales en el terreno y de los consultores. Parte del proceso lo constituye el Grupo Consultivo de Alto Nivel, formado por dirigentes de reconocimiento internacional en la esfera del desarrollo de la empresa y de la iniciativa empresarial, convocados para examinar el proyecto de estrategia.

correcto funcionamiento de los gobiernos. Las empresas ante todo generan más ingresos y empoderamiento económico, y además son imprescindibles para lograr el desarrollo sostenible y el trabajo decente³.

260. Si bien las circunstancias y dificultades varían de un país a otro y dentro de ellos, toda empresa tiene la tarea de conseguir recursos — materiales, financieros y humanos — y de acceder a los mercados, tanto mediante información sobre éstos, como a través de los medios para penetrar en ellos. La capacidad de las empresas para contribuir a la creación de empleo merma cuando tienen que lidiar con toda una serie de reglamentaciones, a menudo inapropiadas, y con un entorno de corrupción descarada, cuando deben tratar de sobrevivir en contextos en los que los derechos de propiedad, al igual que los derechos comerciales y las medidas de protección, están mal definidos o no se hacen cumplir cabalmente, y cuando no pueden hacer una planificación basándose en reglamentos previsibles y en un contexto de estabilidad macroeconómica.

261. A pesar de la diversidad de contextos y de retos que se plantean entre los países y dentro de ellos, hay algunos retos comunes que se plantean al desarrollo empresarial: cómo poner en marcha programas para el desarrollo de las empresas que generen puestos de trabajo, en especial para los hombres y mujeres jóvenes de las zonas urbanas y rurales; cómo mejorar los entornos para que propicien la creación y el crecimiento de las empresas formales; y cómo promover la adopción de prácticas en el lugar de trabajo que mejoren la calidad del empleo. Tres cuestiones transversales plantean igualmente grandes retos en la mayoría de países: aumentar la igualdad de género y el empoderamiento; mejorar y formalizar las empresas informales; y promover la sostenibilidad medioambiental, reconociendo la necesidad de prever y paliar los efectos de las empresas en su entorno natural.

262. Para atender esas dificultades, numerosos países cuentan con programas, políticas o leyes para el desarrollo del sector privado o de la empresa, que generalmente se centran en las PYME o en sectores concretos, así como en ministerios u organismos públicos encargados de poner en práctica esas políticas. Por ejemplo, la República de Corea dispone de una ley-marco relativa a las pequeñas y medianas empresas y Mongolia cuenta con una ley semejante. En Argentina existe una Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y el Consejo Nacional nicaragüense encargado de las PYME define estrategias y alienta la cooperación público-privada para promover estas empresas, además de conceder exenciones fiscales, créditos o garantías. Del mismo modo, la mayoría de los países africanos cuentan con políticas y organismos especiales encargados de la promoción de las PYME. En Sudáfrica, un fondo para el desarrollo de competencias financia una serie de programas de formación para las PYME, y, en Mauricio una ley de facilitación empresarial simplifica los trámites para la obtención de licencias. El Gobierno de Mauricio señala que entre 2002 y 2007 el valor añadido que aporta el sector de las PYME aumentó un 82 por ciento y la tasa de empleo creció un 19 por ciento⁴.

263. Cada Estado Miembro tiene sus propios desafíos y prioridades en el ámbito del desarrollo empresarial. Por ejemplo, en muchos países africanos y Estados árabes con población relativamente joven se concede gran prioridad al fomento de la iniciativa empresarial como vector para la creación de empleo de los jóvenes. En otros Estados,

³ OIT: *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, op. cit.

⁴ OIT: *Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa* (Informe III (Parte 1B)), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010.

principalmente de la OCDE, el envejecimiento de la población constituye un problema de peso. Para atender éste y otros problemas de carácter social, algunos gobiernos están pensando ampliar la «economía social», la cual se compone, entre otras, de cooperativas y otras empresas que persiguen primordialmente objetivos sociales, en las que el superávit se reinvierte en gran medida, y que no actúan con ánimo de potenciar al máximo los dividendos para accionistas y propietarios.

264. Quedan claros dos mensajes: es importante reducir la burocracia para facilitar los negocios, pero hace falta mucho más para aprovechar al máximo el potencial de las empresas para crear empleo. Un aumento de la productividad y la competitividad se basa en una acumulación de conocimientos y capacidades, por parte de los particulares (los trabajadores) y de las organizaciones (las empresas). En la estructura productiva de los países y en sus modelos de crecimiento, los factores importantes son el tipo específico de tecnología y de sector, porque entrañan distintas oportunidades de aprendizaje y diversos grados de elasticidad de la demanda en función de los ingresos. Por ello la especialización sectorial de las economías de la actualidad influirá en el crecimiento futuro de la productividad, del potencial de la demanda y de la posición competitiva internacional. Esto parece indicar que las políticas e instituciones sectoriales o industriales son importantes para acelerar la adquisición de conocimientos, competencias y capacidades, y aporta una justificación fundamental a favor de políticas proactivas de transformación productiva o industrial. También es la razón principal de por qué, ante una mayor conciencia del cambio climático y la exigencia de conseguir una economía baja en carbono, numerosos gobiernos, en particular de la OCDE y de economías emergentes, están implantando políticas e incentivos que fomentan las empresas verdes.

Los países de bajos ingresos

265. En los países de bajos ingresos, el desafío consiste generalmente en superar la fase de basar la competencia en la utilización de mano de obra barata o la venta de productos básicos específicos, o en diversificar la economía. Este enfoque se centra en las «condiciones básicas», como la enseñanza y la salud básicas, y se ocupa de los puntos débiles de la infraestructura y promueve una gestión sana de la economía. Debido a la falta de oportunidades de empleo remunerado, la «empresa por necesidad» está muy generalizada en los países pobres.

266. Por lo general, los países de bajos ingresos ocupan puestos muy bajos en los estudios sobre la competitividad nacional o sobre el entorno empresarial. Ello se debe al hecho de que muchos de esos países quedan enmarañados en una multiplicidad de reglamentos inadecuados y desfasados; a la falta de claridad; a la repetición innecesaria de actividades; al alto costo de las medidas de cumplimiento; a los frecuentes cambios de los reglamentos; a los escasos conocimientos de los empresarios; a las disparidades o incoherencias entre los reglamentos y los órganos encargados de su aplicación; y a una insuficiente infraestructura. Todos estos elementos constituyen trabas al crecimiento.

267. Debido en parte a este entorno deficiente, un desafío común concreto, entre otros, que encaran muchos países de bajos ingresos es la gran proporción de empresas y actividades generadoras de ingresos que se desenvuelven en la economía informal (véase el capítulo 7).

268. En muchos países, las mujeres propietarias de empresas suelen ocupar el lugar preponderante en la economía informal. Por consiguiente, los programas que fomentan su iniciativa empresarial podrían ser de particular importancia para atender la necesidad de sacar de la informalidad a esas empresas llevadas por mujeres y evaluar las dificultades que enfrentan las empresarias, y también para formular políticas que las

respalden. Por ejemplo, en Senegal existe un ministerio encargado del desarrollo de la iniciativa empresarial de las mujeres y un fondo para mujeres empresarias (*Fonds national de promotion de l'entrepreneuriat féminin*).

Los países de medianos ingresos

269. Muchos países de medianos ingresos, incluidas las economías en transición, adoptan como planteamiento común en materia de desarrollo empresarial una reforma del ordenamiento jurídico y reglamentario, lo que tiene mucho que ver con el fortalecimiento de capacidades y el desarrollo institucional — incluidas las inversiones en bienes públicos — para garantizar la eficacia de las políticas y administración fiscales y garantizar el Estado de derecho y los derechos de propiedad. El fomento de la responsabilización y de la transparencia ocupa un lugar muy importante. Túnez, por ejemplo, cuenta con toda una gama de políticas para promover las PYME. Recientemente introdujo cambios en su legislación fiscal con el fin de conceder más exenciones a estas empresas durante los tres primeros años de existencia, y de dar mayor apoyo a las PYME de industrias de gran valor añadido, como las de la biotecnología y los multimedia ⁵.

270. Además, las tecnologías de la transformación, como la telefonía móvil y la Internet inalámbrica, registran una drástica reducción de los costos y una mayor disponibilidad de información sobre el mercado, lo cual permite reducir el número de intermediarios. En consecuencia, están transformando radicalmente algunas cadenas de producción, de distribución y de valor del comercio minorista. Los países de medianos ingresos que han invertido de forma apropiada en el desarrollo de los recursos humanos tienen posibilidades de salir particularmente beneficiados de esta tendencia.

Los países de altos ingresos

271. Para los países de altos ingresos, es fundamental aumentar la capacidad de innovación, y la competitividad nacional se ve muy influida por factores tales como la calidad de la gobernanza empresarial, el grado de burocracia, la calidad de los mercados de trabajo y financiero, los obstáculos a la inversión extranjera y el nivel de desarrollo de conglomerados. En Singapur, por ejemplo, donde las PYME emplean a seis de cada diez trabajadores, el Gobierno ha implantado políticas que promueven la innovación. Entre los elementos principales se encuentran las subvenciones y la ayuda a la financiación, el desarrollo gerencial, la adquisición de tecnología, el acceso a los mercados en determinados sectores de crecimiento y el mantenimiento de uno de los entornos normativos más propicios del mundo para las empresas ⁶.

272. Muchas políticas para el desarrollo de las empresas procuran subsanar los fallos del mercado. El mercado ha registrado un fracaso importante por lo que se refiere al cambio climático. En todo el mundo, pero quizás más en países de la OCDE y del G-20, los gobiernos y las empresas buscan soluciones novedosas y encauzan el desarrollo de las nuevas tecnologías para garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas y de la biodiversidad. La respuesta normativa es ofrecer incentivos adecuados para cambiar las actitudes.

273. Para muchas empresas, sobre todo grandes empresas de países de altos ingresos, ahora es más importante granjearse y mantener la buena voluntad del público. Esto se debe a que se ha tomado mayor conciencia de que las prácticas empresariales

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

responsables favorecen sus resultados comerciales y de que la divisa «hacer el bien y reportar beneficios» se refuerzan mutuamente. Este comportamiento también obedece a presiones de los consumidores, a las políticas gubernamentales y a los incentivos para lograr prácticas empresariales responsables y sostenibles, como los instrumentos fiscales y las políticas «verdes» para la compra de bienes y servicios.

Mandato de la OIT en materia de empresas sostenibles

274. Tras la adopción en 2007 de las Conclusiones relativas a la promoción de las empresas sostenibles, se ajustó el programa de las empresas sostenibles a fin de mejor reflejar el marco y la orientación de dichas Conclusiones, que se reafirmaron en la Declaración sobre la Justicia Social, que insta a los Estados Miembros a promover las empresas sostenibles. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo también orienta la labor de la Oficina. Entre los instrumentos detallados que brindan orientación sobre el desarrollo empresarial se encuentran: la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189); la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT (Declaración sobre las empresas multinacionales).

Las empresas multinacionales

275. La globalización ha aportado un crecimiento económico sin precedentes y de paso oportunidades para muchos, si bien también ha exacerbado la tensión en torno a las disparidades de los ingresos, el deterioro del medio ambiente y las perturbaciones del mercado. La reciente crisis económica y financiera mundial ha puesto al descubierto las carencias de gobernanza en la economía de mercado mundial. Ello ha vuelto a centrar la atención en las dimensiones sociales de las empresas y ha impulsado la responsabilidad social de la empresa (RSE) y las iniciativas voluntarias de una amplia gama de actores públicos y privados que cada vez hacen más referencia a las normas internacionales del trabajo. La Declaración sobre las empresas multinacionales se formuló con el objeto de orientar a las empresas y Estados que se encuentren en tales circunstancias. Es el único instrumento de la OIT que trata directamente sobre las empresas multinacionales y otras empresas, y se promueve para las empresas en el contexto de la RSE. La Oficina informa de ello a la Subcomisión de Empresas Multinacionales en cada reunión del Consejo de Administración.

Empresas cooperativas

276. Las empresas cooperativas son propiedad de sus miembros. La Recomendación núm. 193 dispone que la Oficina asista a los mandantes y a las organizaciones cooperativas para fomentar las cooperativas. Esto es un reconocimiento del papel económico y social integrador que juegan creando y manteniendo empleo y contribuyendo al desarrollo responsable y sostenible. En efecto, si bien la crisis económica mundial ha afectado a la mayoría de las empresas, las empresas cooperativas de todo el mundo han dado muestras de su capacidad de recuperación ante la crisis. Las cooperativas financieras se han mantenido en una situación financiera sólida; las de consumidores han registrado un mayor volumen de negocios; y las de trabajadores han registrado un mayor crecimiento a medida que la gente ha optado por la forma de empresa cooperativa para dar respuesta a las nuevas realidades económicas⁷.

⁷ B. Johnston: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, programa de las empresas sostenibles (Ginebra, OIT, 2009).

Las pequeñas y medianas empresas (PYME)

277. Las pequeñas empresas emplean a gran cantidad de personas. Las PYME ⁸ representan una grandísima proporción del empleo y de la actividad económica de la mayoría de las economías. Por ejemplo, en Europa las PYME representan prácticamente el 99 por ciento de todas las empresas y un 67 por ciento de los empleos del sector privado. En el mundo en desarrollo, la mayor parte de los pobres consideran el empleo independiente como su mejor vía para escapar de la pobreza ⁹. Es en las más pequeñas empresas, en particular las que operan en la economía informal, donde pueden ser más acusados los déficit de trabajo decente. Los trabajadores de las pequeñas empresas y las microempresas, con frecuencia están particularmente expuestos a las cambiantes circunstancias económicas. Las PYME de las cadenas de valor mundiales son más vulnerables ya que a menudo son las más castigadas por las dificultades que atraviesan las grandes empresas. La Recomendación núm. 189, que aborda de manera concreta la creación de empleo en este sector, orienta la labor de la Oficina en este sentido.

Necesidades de los mandantes

278. Los mandantes dan a conocer sus necesidades de dos formas principales: En primer lugar, por medio de la estructura de gobernanza de la OIT. Además de los instrumentos adoptados y la orientación que imparte la CIT, el Consejo de Administración trata a menudo temas relativos al desarrollo empresarial y la Oficina recibe con regularidad el asesoramiento de la Comisión de Empleo y Política Social y de la Subcomisión de Empresas Multinacionales.

279. En segundo lugar, en el plano nacional, los mandantes comunican sus necesidades en el país a la Oficina a través de la elaboración de políticas, lo cual supone principalmente la formulación y la puesta en práctica de los Programas de Trabajo Decente por País y de proyectos vinculados a los resultados de dichos programas. Prácticamente todos los Programas de Trabajo Decente por País hacen referencia específica a los resultados relacionados con el desarrollo de empresas sostenibles. Existe una fuerte demanda para crear empleo para jóvenes y mujeres a través de la iniciativa empresarial y para recurrir al desarrollo empresarial como medio para integrar en el mercado de trabajo a los desfavorecidos, como los muy pobres y los discapacitados.

280. Los mandantes apelan a la Oficina para que respalde sus diálogos sobre políticas tendentes a elaborar planes nacionales para el empleo. Estos planes casi siempre incluyen secciones relativas al sector privado o al desarrollo empresarial y, en muchos casos, los Estados Miembros cuentan con políticas específicas sobre el sector privado o las PYME basadas también en las aportaciones que preparan los mandantes en colaboración con la Oficina. A la luz del mandato de la OIT en materia de empresas sostenibles, los mandantes piden cada vez más apoyo a la Oficina acerca de la formulación de políticas que fomenten las empresas verdes y el ordenamiento responsable del medioambiente.

⁸ No existe una definición común y universal de las PYME. Cada país tiene su propia definición, por lo general basada en la cantidad de empleados, el volumen de negocios o los activos: cuanto más rico es el país, más alto es el umbral.

⁹ D. Narayan-Parker: *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial, 2000).

Respuesta de la Oficina

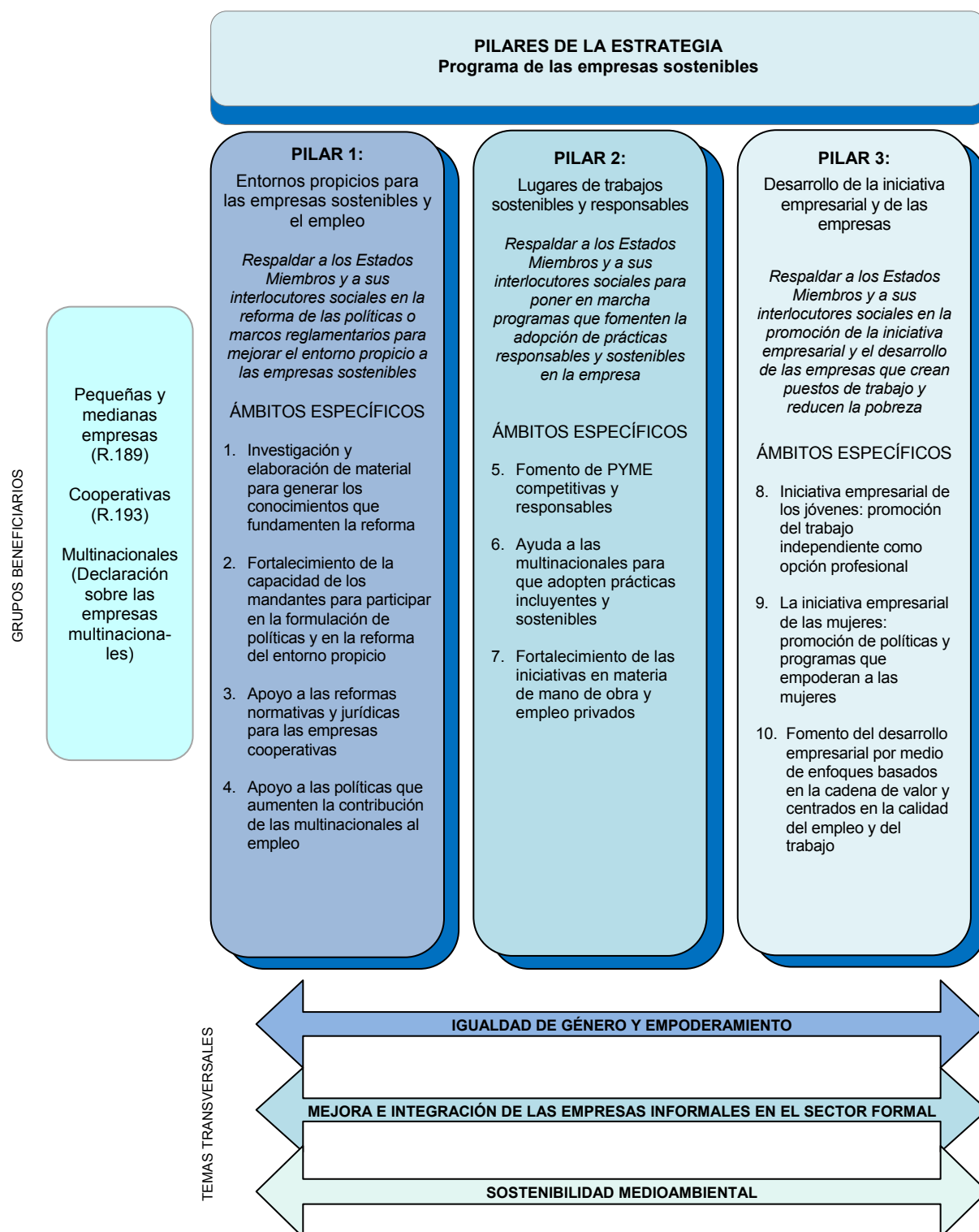
281. Durante años la Oficina ha venido elaborando toda una serie de herramientas y productos para el fortalecimiento de capacidades que promueven las empresas, como recursos para la formación, manuales, guías, documentos de trabajo y libros¹⁰. Muchos tienen sus orígenes en proyectos de cooperación técnica llevados a cabo en varios años. Estas herramientas se basan en la ventaja comparativa de la OIT y se destinan, no sólo a la creación de empleo, sino también a la mejora de la calidad del trabajo en la empresa. Muchas de ellas han sido puestas al día para reflejar las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles.

282. La Oficina cuenta ahora con un enfoque para las políticas en estas conclusiones. Desde su adopción en 2007, la Oficina ha venido configurando su labor en consecuencia; por ejemplo, ha elaborado un marco estratégico para promover la creación de empleo a través del desarrollo de empresas sostenibles (gráfico 4.1), que se incluye en el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015. Este nuevo marco conceptual se asienta en tres pilares:

- Pilar 1 – Entornos propicios para las empresas sostenibles y el empleo. Este pilar tiene que ver con las condiciones interrelacionadas y que se refuerzan mutuamente para el desarrollo de las empresas sostenibles identificadas en las conclusiones relativas a la promoción de dichas empresas. Los entornos propicios alientan la inversión, la iniciativa empresarial, los derechos de los trabajadores y la creación, crecimiento y mantenimiento de empresas sostenibles que establecen un equilibrio entre las necesidades e intereses de la empresa y las aspiraciones de la sociedad.
- Pilar 2 – Lugares de trabajo sostenibles y responsables. Este pilar reconoce las aspiraciones económicas y sociales de las personas de que dependen las empresas sostenibles, así como el efecto que ejerce el desarrollo en el medioambiente. La intención es centrarse en las condiciones de trabajo y la calidad del entorno laboral, lo que supone promover el diálogo social y la negociación colectiva, el desarrollo de los recursos humanos, abordar la cuestión de la productividad, los salarios y los beneficios compartidos, así como la RSE, la gobernanza empresarial y las prácticas empresariales.
- Pilar 3 – La iniciativa empresarial y el desarrollo de las empresas. Este pilar se centra en la función del empresario y en la creación de empresas que generen más y mejores trabajos, lo que contribuye a que los Estados Miembros y sus interlocutores sociales estimulen esa iniciativa, sobre todo entre las mujeres y los jóvenes.

¹⁰ G. Buckley, M. Henriques, J. M. Salazar-Xirinachs: *The promotion of sustainable enterprises* (Ginebra, OIT, 2009); N. Rogovsky y otros autores: *Restructuring for corporate success: A socially sensitive approach* (Ginebra, OIT, 2005); disponible en www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm.

Gráfico 4.1. Programa de las empresas sostenibles de la OIT



Pilar 1. Entornos propicios para las empresas sostenibles y el empleo

283. Los gobiernos son responsables de crear un entorno propicio a la formación y crecimiento de empresas sostenibles, lo cual incluye el establecimiento de un marco legislativo propicio. Toda empresa necesita leyes, reglamentos e instituciones de calidad.

Cuando éstos son deficientes, engorrosos sin justificación, opacos o arbitrarios o no se aplican, pueden encarecer los costos de los negocios, desmotivar la innovación y la competencia, desviar recursos de un uso óptimo, o alentar la economía informal. Cuando son predecibles, transparentes y eficaces, es más fácil acatar la ley y beneficiarse de las oportunidades y la protección que ésta prevé.

284. Se utilizan diversos instrumentos para evaluar el entorno empresarial, que van desde el enfoque basado estrictamente en los costos de las actividades empresariales según el informe anual *Doing Business* del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (IFC), hasta las evaluaciones más integradas e integrales sobre la competitividad nacional publicadas anualmente en el *Global Competitiveness Report* del Foro Económico Mundial, el *World Competitiveness Yearbook* del *International Institute for Management Development* (IMD) y los estudios sobre el clima de inversión del Banco Mundial. Todos ellos pretenden estudiar el entorno empresarial meramente desde la perspectiva de los empresarios. La OIT adopta un planteamiento más amplio, y abarca la perspectiva de los derechos de los trabajadores y, en particular, las dificultades que encaran las empresas más pequeñas.

285. La promoción de las empresas sostenibles consiste en un fortalecimiento del imperio de la ley y de las instituciones y sistemas de gobernanza que apuntalan a las empresas, como la administración laboral, las organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores y la negociación colectiva. La intención es avanzar hacia sociedades prósperas, estables y equitativas.

286. El apoyo que proporciona la Oficina a los mandantes en este campo incluye programas de formación y sensibilización en el terreno destinados especialmente a los interlocutores sociales; apoyo a la reforma legislativa, en particular de legislación laboral y conexas, para que favorezcan las IED de las multinacionales, y apoyos a la creación y crecimiento de las microempresas y pequeñas empresas, a la integración del desarrollo de las empresas sostenibles en las políticas nacionales, con arreglo a planes de empleo nacionales que comprenden evaluaciones — diagnósticos para determinar los factores que limitan el crecimiento empresarial, y a estrategias que mejoren la representación de los propietarios y trabajadores de las PYME en las organizaciones de empleadores y trabajadores.

287. La Oficina ha creado una serie de herramientas a fin de atender la demanda de trabajo en entornos propicios para las empresas. En colaboración con el Centro Internacional de Formación de Turín, se ha elaborado el curso de formación «La creación de un entorno propicio para el desarrollo de la pequeña empresa» (*Creating an Enabling Environment for Small Enterprise Development*), que ha sido adaptado a cada uno de los países donde se ha impartido. Con él se ha dado capacitación a más de 300 personas responsables de las políticas y de la reforma de entornos empresariales. Asimismo se ha creado una herramienta de evaluación sobre el desarrollo de la iniciativa empresarial de las mujeres, que se ha empleado en varios países de África y Asia Central.

288. En varios países africanos, como Swazilandia y Ghana, se ha puesto a prueba una herramienta piloto de diagnóstico detallado para evaluar los factores limitantes nacionales (que se corresponden con las 17 condiciones para conseguir un entorno propicio, identificadas por la CIT en 2007), y en Indonesia se hizo un diagnóstico del clima empresarial para jóvenes empresarios. La OIT también ha elaborado diversas directrices sobre el entorno propicio, como la guía sobre legislación cooperativa y la formulación de políticas cooperativas participativas (*Guidelines for cooperative legislation and participatory cooperative policy-making: A manual*).

Recuadro 4.1
Entornos propicios para las cooperativas:
Sistema Cooperativo para África CoopAFRICA

El Sistema Cooperativo para África, CoopAFRICA*, apoya la creación de empleo, la protección social y una sociedad con voz a través del enfoque cooperativo. En el plano legislativo, el programa respalda la adopción de medidas jurídicas y políticas tendientes al desarrollo cooperativo (por ejemplo en Lesotho, Mozambique, Uganda, República Unida de Tanzania (Zanzíbar)). En el plano de las empresas, el programa brinda servicios a cooperativas primarias a través de «centros de competencia» y a interlocutores de las cooperativas por medio de los llamados Challenge Funds. En el plano institucional, el programa ha establecido en la región una red de proveedores de servicios empresariales para cooperativas y promueve estructuras de coordinación (por ejemplo, sindicatos y federaciones) a través de grupos asesores nacionales. Según una evaluación independiente a mediano plazo (septiembre de 2009), el Challenge Fund ha demostrado su eficacia para la prestación de servicios de apoyo orientados a la demanda de las cooperativas; unos 70 proyectos llegaron a más de 224.000 miembros de cooperativas en 2008-2009. Asociándose con el Programa de Finanzas Sociales, el programa amplió la cobertura de seguros a poblaciones pobres.

CoopAFRICA ha creado un sistema de seguimiento y evaluación que emplea estudios de referencia e incorpora a las partes interesadas locales y nacionales. La evaluación a mediano plazo de 2009 dio los siguientes resultados: nuevas políticas y legislaciones cooperativas en siete países, casi 4.000 nuevos puestos de trabajo y 225.000 miembros cooperativos. El programa llega a un mayor número de personas gracias a las alianzas concertadas con la CSI, la OIE y la iniciativa «Unidos en la acción». El programa lo financian fundamentalmente UKaid, el DFID, la ASDI, el Gobierno de Finlandia y AGFUND.

* www.ilo.org/coopafrika.

289. Las empresas multinacionales pueden incidir muy positivamente en el empleo y el desarrollo nacionales. Los gobiernos pueden contribuir a este objetivo poniendo en marcha políticas que alienten la inversión y la creación de trabajos decentes en las multinacionales. Teniendo presente este objetivo, la Oficina se ha comprometido con mandantes tripartitos nacionales de Ghana y Argentina para fomentar entornos propicios mediante el fortalecimiento del diálogo entre instancias decisorias, empleadores, trabajadores y multinacionales, y el intercambio de experiencias, inquietudes y opciones políticas. Asimismo, se han llevado a cabo investigaciones sobre el terreno, con el consiguiente fortalecimiento de capacidades en tres Estados africanos que salen de conflictos — Côte d'Ivoire, Sierra Leona y Liberia — a fin de explorar la función de las empresas multinacionales en el empleo de los jóvenes y las opciones de que disponen los responsables de la formulación de políticas para potenciar el empleo de los jóvenes a través de este sector.

Pilar 2. Lugares de trabajo sostenibles y responsables

290. La Oficina tiene dos grandes ejes de trabajo en este ámbito: uno está relacionado con la promoción de las prácticas decentes y productivas en el lugar de trabajo de las PYME, en gran medida mediante el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones intermediarias; y el otro se refiere a la RSE y el fomento de los principios inscritos en la Declaración sobre las empresas multinacionales.

291. La OIT ha participado muchos años en programas para la empresa que promueven ya sea un enfoque basado en el «factor humano» o en «estrategias óptimas» para aumentar la productividad y la competitividad. Tales enfoques se caracterizan porque hacen hincapié en mejorar las aportaciones al proceso de producción: tecnología,

competencias de los trabajadores y estructuras organizativas de cooperación/colaboración, en lugar de centrarse exclusivamente en el recorte de los costos. Se ha generado una base sólida de conocimientos a fin de demostrar que el trabajo decente — la aplicación de las normas de seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales armoniosas, sistemas más limpios de producción, etc. — constituye los cimientos para mejorar la productividad sostenible y aumentar la competitividad. En resumidas cuentas, el trabajo decente es un factor productivo.

292. La mejora de la calidad de los empleos y el cumplimiento de la legislación laboral nacionales y de las normas internacionales del trabajo en las empresas reúne diversos aspectos de la labor de la OIT y comprende los cuatro objetivos estratégicos. Ejemplos de esta labor son el programa Sustaining Competitive and Responsible Enterprises (SCORE), con que fortalece las capacidades nacionales para conseguir una productividad sostenible y programas de aumento de la competitividad de los conglomerados de PYME, basados en normas laborales, cooperación en el lugar de trabajo y prácticas de gestión progresiva; y el Factory Improvement Programme (FIP) de fábricas de Sri Lanka, Viet Nam e India.

293. Los lugares de trabajo responsables promueven valores compartidos, la confianza y la cooperación, y para ello son indispensables la promoción del diálogo social y buenas relaciones laborales basadas en la negociación colectiva, la información, la consulta y la participación de los trabajadores. Programas como FIP y SCORE, además de los diversos acuerdos-marco internacionales suscritos entre empresas multinacionales y federaciones mundiales de sindicatos de distintos sectores industriales, demuestran que el diálogo social puede contribuir a aumentar la productividad y la innovación, así como a mejorar la salud, la seguridad y la justicia en el lugar de trabajo.

294. Una parte importante de la capacidad productiva mundial se sigue concentrando en la economía informal; numerosas empresas multinacionales, cuyos beneficios pueden superar el PIB de los países que las albergan, operan en múltiples jurisdicciones, a menudo en lugares de escasa gobernanza y con una normativa laboral y medioambiental distinta o limitada. En respuesta a los llamamientos cada vez más frecuentes de la sociedad civil y de los consumidores para que haya más transparencia, las empresas aprueban normas de carácter voluntario o elaboran sus propios códigos de conducta. En el caso de la OIT, se plantea un problema de uniformización: es importante que las iniciativas voluntarias converjan a fin de eliminar el despilfarro de recursos o los enfoques contradictorios.

295. Promover la única iniciativa voluntaria de la Organización supuso un nuevo desafío al adoptarse en 1997 la Declaración sobre las empresas multinacionales. Para enfrentarlo, se creó la Subcomisión de Empresas Multinacionales, a fin de implantar un mecanismo de seguimiento que midiera el curso dado al instrumento. Hasta hace poco, ese seguimiento lo llevaba a cabo la Oficina mediante una encuesta periódica universal a los mandantes tripartitos de los Estados Miembros. Hubo que revisar la metodología porque disminuyó la tasa de respuestas y se tomó conciencia de que un modelo de participación más proactiva de multinacionales, Estados Miembros y otras partes interesadas podría dar resultados más específicos. En noviembre de 2009 el Consejo de Administración adoptó una nueva estrategia de seguimiento: en adelante la Oficina realizará ejercicios por países a escala nacional, y hará hincapié en la toma de conciencia y la promoción del diálogo entre mandantes y empresas multinacionales.

296. A fin de disipar la creciente confusión en torno a la proliferación de códigos y normas y de impulsar en mayor medida un enfoque proactivo para promover los principios de las empresas multinacionales, la Oficina introdujo un nuevo servicio de

asistencia a principios de 2009 que presta asistencia técnica especializada gratuita y confidencial sobre las normas internacionales del trabajo directamente a multinacionales, trabajadores, empleadores y Estados Miembros. El servicio ha recibido una buena acogida y se están preparando medidas para atender la creciente demanda.

297. En la temática relativa a la RSE, cada vez preocupa más la responsabilidad de las PYME en lo que atañe a las prácticas laborales y medioambientales de sus redes de suministro en continua expansión. En este sentido, la Oficina ha impartido un curso para auditores sociales sobre la aplicación de las normas fundamentales del trabajo, con aportaciones de una serie de departamentos, programas y unidades de toda la Oficina, como ACT/EMP, ACTRAV, el Centro Internacional de Formación de Turín, el programa «Better Work», IPEC, SafeWork y OIT/SIDA.

Pilar 3. La iniciativa empresarial y el desarrollo de las empresas

298. La Oficina cuenta con una dilatada experiencia en el fomento de la iniciativa empresarial a través de la formación y los servicios para empresas. Gran parte de esta asistencia va dirigida a las microempresas y pequeñas empresas y cooperativas, y se centra cada vez más en las mujeres y los jóvenes empresarios. Cada vez se hace más hincapié en promover enfoques sistemáticos que hagan que los mercados funcionen bien apoyando sectores o cadenas de valor concretos, a menudo despejando las dificultades o limitaciones locales. Ejemplo de ello es *Redturs*, iniciativa de la OIT orientada al mercado para fomentar oportunidades empresariales y generar puestos de trabajo en el turismo comunitario en comunidades rurales e indígenas de América Latina ¹¹.

299. El programa de desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer (WED), que en la actualidad se lleva a cabo en 24 países, ha conseguido fortalecer la voz y el liderazgo de las asociaciones de mujeres empresarias y ha contribuido a que alcancen puestos con responsabilidades decisorias e influyan en las políticas relativas a las PYME de diversos países. En África, las mujeres empresarias han cobrado más protagonismo al organizar continuamente la iniciativa «mes de la empresaria», que se ha convertido en un acto anual independiente en cinco países. A medida que el WED pasa de proyectos de cooperación técnica a un programa completo, se van elaborando indicadores de impacto y se está empleando material de evaluación piloto en Etiopía para calibrar esos impactos. También se establecerán indicadores del WED para los gobiernos y los proveedores de servicios que siguen los cambios producidos en el tiempo y documentan las prácticas óptimas.

300. En colaboración con la Oficina para la Igualdad de Género, la OIT ha contribuido a formular en varios países políticas para las PYME que tienen en cuenta la perspectiva de género, y el proyecto Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer e Igualdad de Género (WEDGE) ha creado diversos enfoques y herramientas basados en las conclusiones de las investigaciones del programa.

301. La OIT ha sido pionera en el uso de los medios de comunicación para el desarrollo empresarial (por ejemplo, la televisión en China, el teatro de calle de Sri Lanka y la radio en Uganda y Viet Nam). Los medios de comunicación ofrecen un cauce eficaz e innovador para alcanzar a grandes audiencias y, lo que es más importante, dotar a la población de países en desarrollo de las herramientas para responsabilizarse de su propio desarrollo económico. Por ejemplo, el proyecto de la OIT en Uganda «Medios de Comunicación para la Pequeña Empresa en África» (SEMA), ha empoderado a los pobres para promover sus propios intereses empresariales gracias al apoyo que brinda a programas radiofónicos comerciales dirigidos a pequeñas empresas, que gozan de una gran audiencia, ya que en

¹¹ Información disponible en www.redturs.org.

Uganda prácticamente siete millones de personas escuchan los programas de radio destinados a las pequeñas empresas. Un tercio de los radioyentes indican que han ampliado sus empresas gracias a los conocimientos que han adquirido en la radio. Se ha documentado una incidencia significativa de los programas radiofónicos en las políticas, la legislación, los servicios empresariales y la infraestructura.

302. Entre las herramientas de más alto perfil cabe citar las diseñadas para alentar la iniciativa empresarial. El programa sobre la iniciativa empresarial «Conozca su Negocio» (KAB) busca contribuir a generar una cultura empresarial impartiendo a los jóvenes que cursan estudios secundarios y terciarios y a los que reciben formación técnica y profesional, conocimientos sobre los beneficios y oportunidades que ofrece el empleo independiente. Se han utilizado el material didáctico «Inicie y Mejore su Negocio» (SIYB) y otras herramientas conexas para formar a numerosos empresarios y a potenciales empresarios. Asimismo, la Oficina ha elaborado guías y manuales para que los empresarios tengan acceso a servicios financieros, incluida la microfinanciación.

303. Todas estas herramientas y políticas se adaptan mejor en el marco de una política nacional para el desarrollo que mencione explícitamente las dificultades a que hacen frente los jóvenes y las mujeres en el mercado de trabajo, así como las que surgen al atender las necesidades de la economía informal (véanse los capítulos 3 y 7).

Las empresas públicas

304. Los gobiernos pueden actuar como reguladores, facilitadores o promotores de las empresas sostenibles. Asumen la tarea primordial de fomentar las normas sociales y medioambientales a través de las prácticas de contratación pública y de programas de inversión. Los Estados a menudo tienen una participación en el capital y en la dirección de las empresas, por lo general por deficiencias de los mercados y/o para salvaguardar el interés público. Normalmente son creadas con este último objetivo y, por ende, tienen la responsabilidad de actuar como empresas sostenibles. Hasta ahora la labor de la Oficina en materia de empresas públicas se ha limitado en gran medida a promover el diálogo social y una mejor gestión de los recursos humanos, generalmente a través del Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR). Por ejemplo, SECTOR cuenta con un programa de acción sobre cómo hacer que la administración pública contribuya al desarrollo sostenible y al alivio de la pobreza mejorando el diálogo social y el desarrollo de los recursos humanos. («Enabling public service to contribute to sustainable development and poverty alleviation through improved social dialogue and HRD»). Habida cuenta del mandato de la CIT de 2007 relativo a la promoción de las empresas sostenibles, quizás haya margen para aumentar el apoyo que la Oficina brinda a las empresas públicas.

Las cadenas de suministro y las zonas francas industriales

305. La actividad económica mundial se realiza a través de las cadenas mundiales de suministro. La expresión «cadena de suministro» (o «cadena de valor») designa a un conjunto de empresas relacionadas entre sí que realizan un producto o prestan un servicio mediante un proceso que va desde la transformación de la materia prima hasta el resultado final que llega al consumidor a través de una serie de relaciones de subcontratación. En general una o más de las empresas del extremo superior de la cadena de valor — el comprador — dirige todo el proceso mediante la formulación de las especificaciones y normas que se han de cumplir para penetrar en el mercado. Se aplica un gran número de sistemas de auditoría social, supervisión y certificación a lo largo de las cadenas de valor (que en muchos casos tienen su sede en países de bajos ingresos) tales como, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI). Los acuerdos marco internacionales representan una dimensión importante de algunas cadenas mundiales de suministro y la Oficina ha hecho un amplio

trabajo de análisis en esta esfera. Dichos acuerdos se han empleado como mecanismos de información y consulta con objeto de paliar los efectos de la crisis en el empleo.

306. En principio, las cadenas de suministro tienen un gran potencial para integrar a todo tipo de empresas — y de todos los tamaños — en los sistemas de producción nacionales y mundiales, así como para aumentar el empleo y los ingresos a lo largo de la cadena. En la práctica, a la cabeza de las cadenas de suministro suele haber una «empresa principal», que establece los parámetros del proceso; dicho esto, cabe preguntarse quién se queda con el valor añadido que se va generando en la cadena de suministro y qué tipo de trabajos y de qué calidad se van creando. El programa «*Better Work*» constituye la actividad más prominente de la Oficina sobre cadenas de suministro (véase el recuadro 4.2).

Recuadro 4.2 **«Better Work»**

El programa «Better Work» es una alianza entre la OIT y la Corporación Financiera Internacional (CFI) del grupo del Banco Mundial que ahora comprende una serie de países. Se inició en agosto de 2006 con el objetivo de mejorar las prácticas laborales y la competitividad de las cadenas mundiales de suministro. «Better Work» ayuda a las empresas a mejorar sus normas de trabajo basándose en las normas fundamentales del trabajo de la OIT y en la legislación laboral nacional. Así se ayuda a los proveedores a competir en los mercados mundiales en los que numerosos compradores exigen el cumplimiento de las normas laborales.

La mejora de estas normas puede contribuir a que las empresas se hagan más competitivas mejorando la calidad y la competitividad. En Camboya, país en el que el programa «Better Work» empezó hace unos años, el proyecto ya ha beneficiado a más de 340.000 trabajadores de unas 300 fábricas. Gracias a él se han registrado notables mejoras tanto en la calidad del entorno laboral (mayor cumplimiento de las normas del trabajo y de la legislación laboral), como en el desempeño del mercado (más ventas y más partes del mercado).

Ante la insuficiente gobernanza de los países de suministros, los compradores han auditado las condiciones de trabajo de forma individual en sus cadenas de suministro, dando lugar a una gravosa repetición de actividades, ya que muchas fábricas venden a múltiples compradores. Según la investigación realizada por el Banco Mundial en la industria del vestido de Viet Nam, el sistema actual de múltiples auditorías de compradores cuesta aproximadamente 50 dólares estadounidenses por trabajador y por año. «Better Work» contribuye a consolidar esta actividad. Cada año lleva a cabo una única evaluación de cumplimiento en la que pueden participar muchos compradores, además de los servicios de asesoramiento que añaden valor para que las fábricas puedan mejorar, lo que cuesta aproximadamente dos dólares por trabajador y por año. Reduciendo los costos asociados a la identificación de problemas, se pueden redistribuir más fondos para hallar soluciones*.

* Información disponible en www.betterwork.org/public/global.

307. La producción en la cadena de suministro suele tener lugar en las zonas francas industriales (ZFI), las cuales pueden generar nuevas oportunidades para el empleo formal y, como tales, pueden convertirse en herramientas de peso para la creación de empleo. Sin embargo, algunas ZFI se convierten en polos de actividad con apenas contacto, si acaso alguno, con la economía local. A algunas se les relaciona con condiciones de trabajo que dejan mucho que desear, malas relaciones laborales y no respeto de los derechos de los trabajadores, en especial de la libertad sindical. La OIT ha venido observando la trayectoria de las zonas francas industriales durante más de

20 años, incluidas determinadas actividades desarrolladas a lo largo de 2007 y 2008 bajo la antigua iniciativa InFocus sobre las ZFI ¹².

308. Para que las zonas francas industriales desarrollen su potencial de creación de empleo, los gobiernos deberían tener una estrategia industrial y de inversión clara y exhaustiva, coherente con la necesidad de promover el desarrollo económico y el respeto de los derechos tal como los definen las normas de la OIT ¹³. La Oficina ha iniciado varias actividades de investigación tendentes a reunir información cuantitativa y cualitativa sobre prácticas en materia de relaciones laborales en las ZFI (en concreto en materia de libertad sindical y de negociación colectiva, inspección del trabajo y diálogo social), incluida la creación de un sitio intranet con la idea de fomentar el intercambio de conocimientos en la OIT sobre el particular ¹⁴.

Respuesta a la crisis

309. Como ya se ha indicado, la crisis económica mundial produjo una caída de la demanda y de los intercambios comerciales y una contracción del crédito, lo que planteaba graves dificultades a muchas empresas, en particular a las pequeñas. La pérdida de puestos de trabajo de las grandes empresas ocupó los titulares, pero también se vieron muy perjudicadas numerosas microempresas y PYME ¹⁵. Conviene recordar que la crisis no sólo afectó al mundo de las finanzas y a las grandes empresas minoristas, sino también a los pequeños comercios y micronegocios y a los mercados en los que muchos pequeños minoristas y productores tienen que luchar incluso en tiempos de bonanza. Por esta razón, aproximadamente tres cuartas partes de las políticas adoptadas contra la crisis han incluido medidas para conceder créditos y ventajas fiscales a las PYME (cuadro 1.1).

310. El apoyo que se brinda a las empresas en tiempos de crisis no es muy diferente del que se brinda en otras circunstancias. Las prácticas óptimas no difieren de forma significativa según las condiciones económicas. Ahora bien, en períodos de recesión económica es más urgente formular las políticas pertinentes y hay necesidades más importantes.

311. La crisis no ha hecho más que poner de manifiesto que los imperativos de la libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva son esenciales para toda empresa sostenible y que constituyen plataformas necesarias para aplicar de manera más general prácticas tales como el trabajo compartido (repartición del trabajo) ¹⁶ y la reestructuración socialmente responsable.

¹² Estudiadas en: OIT: *Propuestas para el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia* (anexo II), Consejo de Administración, 303.^a reunión, noviembre de 2008, documento GB.303/3/2. Véase también: OIT: *Informe relativo a la Iniciativa InFocus sobre las zonas francas industriales* y el *Informe de la Subcomisión de Empresas Multinacionales*, Consejo de Administración, 301.^a reunión, marzo de 2008, documentos GB.301/ESP/5 y GB.301/13 (Rev.).

¹³ OIT: *Informe de la reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales* (Ginebra, 28 de septiembre – 2 de octubre de 1998), Consejo de Administración, 273.^a reunión, Ginebra, noviembre de 1998, documento GB.273/STM/8/1.

¹⁴ Por ejemplo, M. Amengual, W. Milberg: *Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas: un examen de tendencias*, Documento de trabajo núm. 3, Sector del Diálogo Social (Ginebra, OIT, 2008); también disponible en www.ilo.org/public/french/dialogue/download/wp3espagnolfinal.pdf.

¹⁵ El apoyo a los mandantes para poner en práctica el Pacto Mundial para el Empleo constituye un elemento clave del programa de las empresas sostenibles.

¹⁶ Véase J. C. Messenger: *Repartir el trabajo: una estrategia para conservar los puestos de trabajo durante la crisis mundial del empleo*, Informe de Política núm. 1 (Ginebra, OIT, 2009).

312. El programa de la empresa sostenible ha preparado una serie de informes de políticas sobre las PYME, las cooperativas y las prácticas óptimas en tiempos de crisis ¹⁷, ha impartido formación actualizando los conocimientos de instructores principales del SIYB con objeto de asistir mejor a sus clientes para responder a la crisis. A petición del G-20, también han realizado una evaluación técnica de las medidas de apoyo a las PYME ante la crisis.

Recursos y activos

313. En lo atinente a los recursos, existen aproximadamente 20 profesionales que trabajan en el Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa (EMP/ENTERPRISE) de la sede y 11 especialistas de las empresas en diversas oficinas exteriores, muchos de las cuales colaboran estrechamente con el personal de los proyectos.

314. El presupuesto ordinario anual total asciende a un millón de dólares de los Estados Unidos aproximadamente (sin incluir gastos de personal); ahora bien, los donantes han mostrado gran interés una y otra vez en apoyar la labor de desarrollo empresarial de la OIT. A finales de 2009, estaban en curso unos 28 proyectos de cooperación técnica, cuya financiación alcanzaba unos 111 millones de dólares (algunos proyectos tratan exclusivamente sobre el desarrollo empresarial, otros lo incluyen como un componente de un proyecto más amplio).

315. Con los años, EMP/ENTERPRISE ha venido desarrollando una relación muy estrecha de trabajo con el Programa de Empresa, Microfinanza y Desarrollo Local (EMLD) del Centro Internacional de Formación de Turín, dando lugar a una amplia gama de productos didácticos conjuntos, cursos y proyectos, entre los cuales está la prominente Universidad de verano anual de la OIT sobre desarrollo empresarial, que abarca todos los aspectos de la labor de la OIT en materia de empresas sostenibles y ha atraído a participantes de todas la regiones ¹⁸.

316. El Departamento sustenta una «plataforma de recursos» concebida para que el equipo mundial de la OIT de profesionales (especialistas, personal de proyectos, colaboradores, formadores, investigadores, etc.) comparta información, incluida la relativa a la gestión de conocimientos, prácticas óptimas y oportunidades de financiación y aprendizaje.

Alianzas externas

317. La OIT apoya la creación de empleo por medio del desarrollo de las empresas sostenibles involucrándose activamente en la familia de las Naciones Unidas, sobre todo a nivel nacional, en la formulación y aplicación de los documentos del MANUD. Además, participa en las iniciativas «Una ONU» y colabora con las Naciones Unidas en programas de cooperación técnica, como el SCORE, en que se asocia con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en materia de «productividad verde».

¹⁷ Véase P. Vandenberg: *Micro-, small and medium-sized enterprises and the global economic crisis: Impacts and policy responses*, programa de las empresas sostenibles (Ginebra, OIT, 2009); S. Ulrich, N. Rogovsky, D. Lamotte: *Promoting responsible and sustainable enterprise-level practices at times of crisis: A guide for policy-makers and social partners*, programa de las empresas sostenibles (Ginebra, OIT, 2009); J. Birchall, L. Ketilson: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, programa de las empresas sostenibles (Ginebra, OIT, 2009).

¹⁸ Información disponible en www.itcilo.org/enterpriseacademy.

318. El trabajo de la Oficina sobre las cooperativas incluye actividades en colaboración con la Alianza Cooperativa Internacional. También es protagonista en el Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa y en la preparación del próximo Año Internacional de las Cooperativas (2012).

319. Con objeto de promover la Declaración sobre las empresas multinacionales, la Oficina ha establecido estrechas alianzas con la OCDE y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, y continúa su colaboración con la OCDE, sobre todo con respecto a las Directrices de la OCDE sobre las Empresas Transnacionales, aportando contribuciones de carácter técnico para las actualizaciones de dichas directrices y velando por su conformidad con los principios compartidos que rigen las normas del trabajo. La Oficina presta servicios de secretaría a los mandantes que participan en el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Laborales del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y atiende las solicitudes de información de carácter técnico sobre los principios laborales.

320. La Oficina proporciona ayuda técnica permanente al Grupo de Trabajo sobre la responsabilidad social de la norma ISO 26000 y colabora con una red de instituciones docentes de estudios empresariales para garantizar que los principios de la Declaración sobre las empresas multinacionales estén presentes en los programas de estudio de las principales escuelas de estudios empresariales y de gestión de todas las regiones del mundo. La Oficina está explorando la posibilidad de entablar nuevas relaciones con otras organizaciones pertinentes de la Naciones Unidas, como la UNCTAD y la ONUDI, además de organizaciones de sectores concretos, como sindicatos que operen a escala mundial.

321. En lo relativo al desarrollo de la pequeña empresa, la Oficina es un miembro clave del Comité de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, en el que mantiene estrechas y productivas relaciones de trabajo con las organizaciones donantes, en cuyas prácticas ejerce influencia.

322. La respuesta de la OIT durante la crisis económica mundial ha supuesto crear y reforzar sus alianzas con diversas organizaciones y redes formulando un asesoramiento técnico adecuado y fortaleciendo las capacidades de los que prestan servicios empresariales. Por ejemplo, en Ucrania ha colaborado con institutos de investigación examinando entornos propicios, apoyando la diversificación de las exportaciones y mejorando las estrategias de competitividad para sectores concretos. Por lo que se refiere al fortalecimiento de capacidades, la OIT ha reforzado la red de formadores del SIYB a través de cursos regionales de actualización de conocimientos a fin de asistir mejor a las PYME, dado que éstas suelen verse más perjudicadas con las severas recesiones de la economía. La Oficina también ha proporcionado un informe de políticas para el G-20 sobre respuestas a la crisis destinado a las PYME.

Evaluaciones de los efectos

323. La Oficina ha venido evaluando el desarrollo empresarial en diversos foros. Por ejemplo, la evaluación independiente del Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de las Pequeñas Empresas (IFP/SEED), presentado al Consejo de Administración en sus reuniones de noviembre de 2003¹⁹ y marzo de 2007,

¹⁹ OIT: *Evaluación del Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas*, Consejo de Administración, 288.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2003, documento GB.288/PFA/11; y *Decent employment through small enterprise: A progress report on SEED activities* (Ginebra, 2003).

y la Comisión de Cooperación Técnica estudió la evaluación temática realizada por la Oficina sobre la iniciativa empresarial de las mujeres ²⁰.

324. En términos comparativos, el trabajo de la Oficina sobre el entorno propicio (pilar 1) es reciente, pero ya se han extraído algunas enseñanzas, a saber: la reforma de las políticas resulta más rentable creando empleo de calidad que apoyando directamente a determinadas empresas; simplificar trámites legales y normativos suele ser más efectivo que conceder exenciones; y los incentivos que alientan el cumplimiento suelen dar mejor resultado que la amenaza de sanciones. Reduciendo los costos de creación y funcionamiento de las empresas y potenciando y promoviendo las virtudes del cumplimiento se contribuye al crecimiento de las empresas sostenibles y, por ende, a crear empleo decente ²¹.

325. La labor de la OIT relativa a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales la supervisa con regularidad la Subcomisión de Empresas Multinacionales. El Consejo de Administración ha llevado a cabo exámenes periódicos de temas muy relacionados con aspectos de la labor de la Oficina en materia de desarrollo empresarial, como el debate acerca del indicador sobre el empleo de los trabajadores del informe *Doing Business* del Banco Mundial de noviembre de 2007 ²².

326. La Oficina ha ayudado a unos 65 países a revisar sus políticas y legislación en materia de cooperativas en los últimos 15 años. Ha contribuido a crear y adoptar una nueva ley-marco para las cooperativas latinoamericanas (*ley marco para las cooperativas de América Latina*) y ha participado en una iniciativa análoga en el contexto de la Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África (OHADA).

327. Como parte de la colaboración con el DCED, la Oficina desempeñó un papel determinante en la elaboración de una guía que ha tenido gran aceptación y que contiene prácticas óptimas para contribuir a las reformas del entorno empresarial; estas prácticas se basan en gran medida en la labor de la OIT ²³. La guía subraya la importancia de: hacer un balance de los costos y beneficios sociales y medioambientales al adoptar decisiones; armonizar los incentivos a las empresas con los objetivos del desarrollo empresarial, y establecer un equilibrio entre la necesidad de reducir gastos de cumplimiento con la de salvaguardar y mejorar la protección de los trabajadores, incluido su derecho a la protección social.

328. El programa KAB, que pretende fomentar una cultura empresarial, se ha traducido a 22 idiomas, y ha llegado a prácticamente 500.000 jóvenes de unos 40 países. Aproximadamente 11.000 docentes y educadores de docentes han recibido capacitación en casi 4.500 instituciones educativas ²⁴. El KAB se ha institucionalizado como parte de

²⁰ OIT: *La iniciativa empresarial de la mujer y la promoción del trabajo decente: evaluación temática*, Consejo de Administración, 298.ª reunión, Ginebra, marzo de 2007, documento GB.298/TC/1.

²¹ OIT: *La promoción del empleo decente por medio de la iniciativa empresarial*, Consejo de Administración, 289.ª reunión, Ginebra, marzo de 2004, documento GB.289/ESP/1; y *Entorno empresarial, legislación laboral y micro y pequeñas empresas*, Consejo de Administración, 297.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2006, documento GB.297/ESP/1.

²² OIT: *Las Naciones Unidas y la reforma: Novedades en el sistema multilateral*, Informe del Banco Mundial *Doing Business*: el indicador de contratación de trabajadores, Consejo de Administración, 300.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2007, documento GB.300/4/1.

²³ DCED: *Apoyo a las reformas del entorno empresarial – guía práctica para agencias de desarrollo* (Cambridge, 2008). También disponible en www.business-environment.org.

²⁴ T. Lucas de Rezende y J.D. Christensen: *Supporting entrepreneurship education: A report on the global outreach of the ILO's Know About Business Programme* (Ginebra, OIT, 2009).

los programas de estudios y sistemas educativos nacionales para que sus efectos se hagan sentir más allá de intervención inicial de la OIT.

329. El programa SIYB, se ha introducido en unos 90 Estados Miembros y se ha adaptado a cada uno de ellos. Tiene por objeto fomentar la creación de empresas y su crecimiento, y se estima que ha permitido capacitar a más de 1,2 millones de empresarios en total, crear más de 300.000 empresas y 1,4 millones de puestos de trabajo en los últimos 15 años. Estos resultados se han obtenido gracias al continuo esfuerzo por atender la demanda de formación básica en materia de gestión básica y a la enorme aceptación que ha tenido SIYB en China y Viet Nam ²⁵.

Objetivos indisociables, interrelacionados y que se refuerzan mutuamente

330. El mandato de la OIT sobre la promoción de las empresas sostenibles se funda en el tripartismo y el diálogo social y en la promoción de los derechos, normas y leyes relacionados con el lugar de trabajo. También se fundamenta en la promoción de la inclusión social, incluida la igualdad de género y la necesidad de generar condiciones de trabajo adecuadas y seguridad social para los trabajadores. Para la OIT, el desarrollo empresarial no consiste simplemente en dar rienda suelta a las fuerzas del mercado, sino, sobre todo, en crear empleos decentes.

331. Si bien EMP/ENTERPRISE dirige la labor de la Oficina en materia de empresas sostenibles y creación de empleo, para llevarla a cabo se requiere una considerable colaboración entre departamentos, por ejemplo: con el Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (EMP/SKILLS) en numerosas esferas, como el aprendizaje en el lugar de trabajo y la formación en iniciativa empresarial de mujeres con discapacidad (véase el capítulo 6); con el Departamento de Política de Empleo (EMP/POLICY) para determinar cómo integrar los entornos propicios a las empresas en la labor general de planificación nacional o de formulación de políticas de empleo, como en Nigeria e Indonesia; con el Programa de Finanzas Sociales para garantizar que los empresarios tengan más acceso a toda la gama de servicios financieros necesarios para comenzar, aumentar y estabilizar sus actividades; con ACT/EMP en la concepción de herramientas electrónicas que ayuden a las organizaciones de empleadores a tener mayor alcance y a incorporar los intereses y preocupaciones de las PYME en sus actividades principales; y con ACTRAV en relación con el proyecto SYNDICOOP, que logró que sindicatos y cooperativas afiliaran a trabajadores de la economía informal de África Oriental; y más recientemente con las actividades incipientes relacionadas con la economía social.

332. Dos ámbitos de actividad que caracterizan el enfoque integrado de la Oficina son el Programa de Desarrollo Económico Local (LED) y la economía informal. El LED hace referencia a las estrategias de desarrollo por zonas — a menudo, no siempre, rurales — basadas en intervenciones multifacéticas y procesos participativos. El respaldo de la Oficina al programa LED se suele basar en un conjunto de insumos de ámbitos técnicos como el desarrollo de competencias, métodos intensivos en mano de obra para el desarrollo de infraestructuras locales, protección social para grupos vulnerables y enfoques basados en los derechos — como con el Programa sobre Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP), encargado de ampliar la seguridad social en el ámbito de la salud y la lucha contra la exclusión social en el plano local.

²⁵ OIT: *SIYB Global Outreach Study* (Ginebra, 2003); y A. Atherton, K. O. Olming y L. Jun: *Evaluation of Start and Improve Your Business (SIYB) China* (Ginebra, OIT, 2007).

333. La Oficina promueve enfoques multifacéticos o integrados que suelen centrarse en aumentar la competitividad y los resultados en materia de empleo en cada sector o cadena de valor (véase el recuadro 4.3).

Recuadro 4.3
Preparación de intervenciones integradas que se refuerzan mutuamente:
proyecto Enter-Growth de Sri Lanka

Un enfoque integrado combina y ordena las intervenciones a lo largo del tiempo a fin de potenciar las sinergias y aumentar los efectos en la creación de empleo. Exige un «ligero toque» comedido e interlocutores sólidos.

El proyecto Enter-Growth de Sri Lanka (2005-2009) adoptó una combinación de enfoques para atender la necesidad de contar con entornos propicios a las empresas, con mejor acceso a los mercados y con una mayor aceptación de la cultura empresarial. Los foros por distritos — compuestos por altos representantes de los gobiernos de las provincias y los distritos, la comunidad empresarial y los proveedores de servicios para el desarrollo de las empresas (ONG, públicas y privadas) — desempeñaron un papel primordial en el diálogo entre los sectores público y privado.

Los foros empleaban un método participativo para el desarrollo de la economía local y de la cadena de valor. Con arreglo al cual las partes interesadas locales proponían una lista de prioridades, basadas en las limitaciones y las oportunidades que habían identificado.

Las evaluaciones muestran que 740 pequeñas empresas pudieron beneficiarse de créditos o de otros tipos de servicios financieros; se crearon al menos 800 nuevas empresas en las cadenas de valor seleccionadas y el 63 por ciento de las empresas ya existentes aumentaron las ventas considerablemente. El factor clave era, o bien una mayor integración a través de una colaboración horizontal, o de vínculos verticales dentro de subsectores y cadenas de valor (por ejemplo, 520 productores de leche mejoraron su situación y ahora venden más leche a una gran central lechera, además de en su comunidad).

El apoyo que brinda el proyecto para fortalecer la organización dio lugar a la revitalización o creación de 26 asociaciones empresariales. Se constituyeron nuevos lugares de reunión de los proveedores de servicios empresariales, mediante ferias de servicios a gran escala y el desarrollo de ciertos sectores y de la cadena de valor. Según las encuestas, 85 por ciento de los proveedores de servicios aumentaron sus mercados, por ejemplo, en los sectores del embalaje, la formación para la productividad en el sector del vestido y la mejora de las prácticas de trabajo.

El modelo se emplea ahora para fortalecer las capacidades del personal de la sede y de las oficinas exteriores de la OIT y se aplica sobre el terreno en otros programas.

334. Quedan claros los beneficios que aporta al desarrollo empresarial la adopción de un enfoque integrado, pero también han quedado patentes algunos de sus aspectos problemáticos. Por ejemplo, el trabajo con interlocutores sociales o a través de ellos suele basarse en fortalecer o aumentar su capacidad para establecer contactos con las microempresas y pequeñas empresas (en las cuales generalmente el diálogo social y la negociación colectiva están muy poco desarrollados). Una dificultad particular es la necesidad de aumentar la cobertura de la protección social en todas las empresas y sus trabajadores, dado que en numerosos países muchas de esas empresas operan en la economía informal. Del mismo modo, hacer efectivas las normas internacionales del trabajo y aplicar la legislación laboral nacional resulta difícil en entornos en que el Estado de derecho y los derechos de la propiedad sólidos no están arraigados con firmeza²⁶.

²⁶ Véanse las *Conclusiones relativas a la promoción de las empresas sostenibles*, op. cit., párrafo 10, punto 9.

Posibles caminos a seguir

Para los Estados Miembros

335. En primer lugar, los Estados Miembros deberían fomentar **mejores entornos propicios para las empresas**, facilitando y, si es posible, abaratando los costos que supone la creación y la buena gestión de una empresa. Ello supone fortalecer el Estado de derecho, así como las instituciones y sistemas de gobierno que apuntalan las empresas, velando por que existan la legislación, los reglamentos y las políticas pertinentes. En la mayoría de los países de bajos ingresos, los factores limitantes incluyen no sólo marcos reglamentarios inadecuados, sino también deficiencias de la infraestructura básica (carreteras, telecomunicaciones, energía), falta de inversión en el capital humano (educación, formación), y de acceso a la financiación social y sistemas de protección social deficiente.

336. En segundo lugar, las empresas progresistas de todo tamaño y tipo son conscientes del valor que supone adelantarse a los acontecimientos a la hora de fomentar **los lugares de trabajo responsables desde el punto de vista social y medioambiental**, especialmente porque esos criterios sociales y medioambientales influyen cada vez más en las decisiones del consumidor y en las que toman los particulares y las instituciones sobre sus inversiones. Los gobiernos tienen una función primordial que desempeñar en los procesos de administrar los conocimientos sobre las prácticas óptimas en este ámbito y de garantizar políticas, leyes, reglamentos e incentivos que aseguren una combinación equitativa y eficiente de los recursos humanos, financieros y naturales.

337. En tercer lugar, los Estados Miembros deberían fomentar **mercados integradores y equitativos basados en la igualdad de oportunidades**, lo cual supone la adopción de normas justas de iniciativa empresarial y medidas para alentar, cuando proceda, el empoderamiento de todos los miembros de la sociedad, con inclusión de las mujeres y los jóvenes incluidos, para que creen y dirijan sus propias empresas, si lo desean. También supone alentar un desarrollo territorial que reconozca que para avanzar de manera sostenible primero hay que encontrar un equilibrio entre el desarrollo de las zonas rurales y las zonas urbanas y fomentar las oportunidades económicas locales.

Para la Oficina

338. La labor de la OIT relativa a las empresas sostenibles se funda en la sólida colaboración y en las redes que mantienen la sede, las oficinas exteriores y el Centro Internacional de Formación de Turín, así como en su ventaja comparativa como órgano normativo con un mandato específico.

339. Las conclusiones relativas a la promoción de las empresas sostenibles brindan a los interlocutores tripartitos y a la Oficina adoptan un enfoque sólido, moderno y con visión de futuro en este ámbito y ambos actores propugnan y definen las políticas basándose en ellas.

340. Poner en práctica las conclusiones ha exigido generar nuevos ámbitos de trabajo y algunos ajustes en la labor de la Oficina. Como parte del nuevo marco estratégico del programa de las empresas sostenibles de la Oficina, ésta se encuentra en la actualidad fijando las siguientes prioridades temáticas:

- ❑ Hacer menos hincapié en las actividades en el terreno, que se realizan a menudo en la propia empresa, para **centrarse más en la formulación de políticas y en un entorno propicio para las empresas sostenibles**. Ello contribuirá a aumentar la eficacia y la efectividad, y vinculará de manera más eficaz la labor que se realiza en las empresas con la labor principal en materia de empleo descrita en el capítulo 3 y las dificultades relacionadas con la economía informal (capítulo 7). La Oficina prestará mayor atención a la reforma de las políticas y al entorno propicio para todos los tipos de empresa — y en especial las PYME y las cooperativas — y a las políticas que promueven los trabajos y la economía verdes. Ello exigirá esfuerzos para reforzar la capacidad de los mandantes para participar en la formulación de políticas y sentar bases de conocimientos adecuadas mediante trabajos de investigación y la elaboración de herramientas apropiadas. También exigirá mayor colaboración con los mandantes nacionales en la aplicación de la Declaración sobre las empresas multinacionales a lo largo de las cadenas de valor, como base para formular políticas nacionales que atraigan IED a fin de potenciar al máximo el empleo local.
- ❑ Brindar mayor apoyo para **fomentar en las empresas las prácticas responsables y sostenibles en el lugar de trabajo** a fin de mejorar su productividad y competitividad de manera que contribuyan a un desarrollo económico sostenible y equitativo. Basándose en programas tales como SCORE, la Oficina fortalecerá la capacidad de los mandantes nacionales y otras organizaciones asociadas pertinentes para conseguir una productividad sostenible y competitividad mediante una mejora de los programas de los conglomerados de PYME, basada en las normas del trabajo y en las prácticas de cooperación en el lugar de trabajo y de gestión progresista. Ello supondrá trabajar con los servicios de inspección del trabajo, a fin de fomentar prácticas laborales responsables en las PYME, y con los mandantes nacionales, las federaciones sindicales internacionales y las empresas en la puesta en práctica de la Declaración sobre las empresas multinacionales en el lugar de trabajo. El grado de desarrollo de la iniciativa relativa a los empleos verdes y su integración en el Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa en noviembre de 2009, permitirán que la Oficina responda mejor a la creciente demanda de enfoques pragmáticos con respecto a las empresas verdes, la promoción de los empleos verdes en relación con la gestión y reciclaje de desechos, las energías renovables, la eficiencia energética y las respuestas de las empresas al cambio climático.
- ❑ Ofrecer **mayor apoyo a la iniciativa empresarial de las mujeres y los jóvenes**. También se busca reforzar el liderazgo de la OIT en materia de iniciativa empresarial de las mujeres y los jóvenes, basándose en éxitos anteriores y en el fortalecimiento de capacidades. La aparición y el creciente número de mujeres empresarias es una tendencia mundial y muchos países procuran fomentar la capacidad empresarial de las mujeres como un medio para estimular la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. Del mismo modo, la iniciativa empresarial de los jóvenes constituye un vector importante para garantizar el pleno empleo productivo a las mujeres y los hombres jóvenes, y es necesario integrar la iniciativa empresarial de los jóvenes en las estrategias para su buena transición de la escuela al trabajo.

341. Además de estas prioridades temáticas, hay dos cuestiones importantes que pueden exigir algunos ajustes en los programas:

- ❑ Examinar con más detenimiento la posibilidad de medir los **progresos y los efectos de las intervenciones de los programas** en la creación de más y mejores empleos para mujeres y hombres, así como la mejora de la gestión de los conocimientos y de las enseñanzas extraídas. Al formular estas metodologías, el programa colaborará con la Unidad de Evaluación de la OIT y podría beneficiarse de la innovadora colaboración entre organismos que está emprendiendo el comité de donantes para el desarrollo empresarial en este ámbito. En tal empeño, el programa dará una activa participación a los departamentos pertinentes de la Oficina, las oficinas exteriores y los interlocutores sociales.
- ❑ La Oficina tiene la capacidad necesaria para cumplir **el mandato de la OIT relativo a las empresas sostenibles, pero los recursos son limitados, tanto humanos como económicos**. Con más recursos, la Oficina podría ampliar su labor a todos los ámbitos mencionados anteriormente con un programa genuinamente integrado que abarque los tres pilares estratégicos y centrado especialmente en la formulación de políticas generales y en el fortalecimiento de las capacidades de los mandantes.

Capítulo 5

Calificaciones para la empleabilidad y la productividad

342. La globalización confiere una gran importancia a la educación y a las calificaciones. En todos los países, cualquiera sea su nivel de desarrollo, se observa que el crecimiento se basa exageradamente en las calificaciones: la abundancia de recursos en materia de educación y competencias laborales aumenta la capacidad de innovar, adoptar nuevas tecnologías y hacer frente a la aceleración de los cambios tecnológicos y de los mercados. Los países que disponen de una mayor proporción de trabajadores que cuentan con educación y capacitación laboral han aumentado su productividad a un ritmo superior.

343. El hecho de contar con una fuerza de trabajo que dispone de una formación adecuada y con capacidad de aprendizaje aumenta la confianza de los inversores, estimula el crecimiento del empleo y, por ende, constituye un factor importante del crecimiento incluyente basado en el empleo. Desde esta perspectiva a largo plazo, la capacitación, en efecto, puede ayudar a la creación de empleo. Así pues, el sistema de capacitación laboral es un componente del entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles, como se explica en el capítulo anterior.

344. La abundancia de recursos en materia de educación y competencias laborales incide en el proceso de desarrollo económico y social de un país. Esos factores son determinantes para obtener un crecimiento incluyente o, por el contrario, un crecimiento que margine a amplios sectores de la sociedad.

345. Centrar la atención en la educación y la formación de los jóvenes resulta fundamental, pero no es suficiente. El aprendizaje permanente es la única manera que tienen los trabajadores y las empresas para mantenerse a la altura, dada la creciente obsolescencia de las competencias profesionales y los cambios en la organización del trabajo que acarrea la globalización. La crisis económica y financiera ha puesto de manifiesto acusadamente que la reorientación profesional y la mejora de las competencias ayudan a los trabajadores a conservar sus puestos de trabajo o a obtener nuevos empleos, y a que las empresas puedan mantener su resistencia. El aprendizaje permanente es vital para los trabajadores de más edad; alentarlos constituye una de las respuestas al reto demográfico que enfrentan las economías que envejecen.

346. En lo que atañe a la competencia mundial al más alto nivel, el «conocimiento» se ha convertido en el principal elemento de valor añadido; no así la tierra, el trabajo, o la infraestructura física, ni siquiera el capital. Suponiendo que todos los países pudieran invertir más, y con mejor criterio, en educación y en competencias laborales, dicha circunstancia constituiría una señal alentadora con respecto a la distribución de la capacidad de innovación.

347. Sin embargo, la mayoría de la población mundial aún enfrenta problemas tales como la alfabetización y otros obstáculos al aprendizaje. Una gran parte de la fuerza de

trabajo solo gana lo necesario para subsistir y su única oportunidad de capacitación se da en el ámbito de la economía informal. Existen obstáculos generalizados basados en cuestiones étnicas y de género que impiden el acceso a una buena educación y a una capacitación laboral adecuada. La discriminación constituye una enorme limitación para alcanzar la igualdad de acceso a las oportunidades, y comienza en el acceso a la educación y a las competencias laborales mucho antes del ingreso al mercado de trabajo.

348. En consecuencia, en la Declaración sobre la Justicia Social se señaló que un entorno institucional y económico sostenible para promover el empleo es aquel en cuyo marco «las personas puedan adquirir y actualizar las capacidades y competencias que necesitan para poder trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común».

349. En este capítulo se centra la atención en la manera en la que los mandantes y la Oficina realizan esfuerzos conjuntos para abordar los problemas que afectan al desarrollo de competencias laborales para lograr una globalización equitativa; en particular para responder a los retos relacionados con la productividad, la equidad, y los cambios demográficos señalados en el capítulo 2.

Diversidad de realidades y tendencias normativas

350. Los mandantes estiman que el desarrollo de competencias es un factor importante para impulsar la adaptación de las sociedades a las cambiantes condiciones económicas y ambientales, la mejora de la productividad y la innovación, el estímulo de la competitividad económica y el establecimiento de un enfoque incluyente en pro de un desarrollo sostenible. La situación de los sistemas e instituciones de formación en los distintos países y regiones, así como el nivel de desarrollo económico, entrañan problemas y respuestas diferentes ¹.

Los países de bajos ingresos

351. Una característica distintiva de los países más pobres es que poseen un nivel de educación generalmente bajo. La escasez de trabajadores que cuenten con competencias comprobadas y con capacidad de adquirir otras nuevas en el empleo obstaculiza el crecimiento en la economía formal productiva.

352. Para aumentar el acceso de los pobres a la formación es necesario superar muchos obstáculos de orden económico y de otra índole: los costos de oportunidad del período de capacitación; las altas calificaciones de ingreso o los precios elevados de los cursos de formación; y los factores sociales que, en muchos casos, influyen en las mujeres para que acepten una capacitación que solo les permite acceder a puestos de baja productividad. Las mujeres encuentran dificultades para perfeccionarse en el empleo o recibir formación profesional debido al trabajo no remunerado que se espera que realicen en el hogar.

353. Los sistemas de educación y capacitación de los países de bajos ingresos suelen favorecer la formación académica de carácter no técnico, por lo que escasea la formación profesional, técnica y en competencias profesionales que acrecientan la empleabilidad. Las respuestas normativas se centran en ampliar el acceso a la formación en las

¹ Véase más información sobre los problemas y las respuestas a nivel mundial regional y nacional en la OIT: *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

economías informales y rurales, mejorar el aprendizaje, y combinar la enseñanza institucionalizada con el aprendizaje en el ámbito de la empresa.

354. Las respuestas que figuran en el cuestionario del Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo indican que un número cada vez mayor de países están elaborando y aplicando: políticas nacionales en materia de desarrollo de las competencias o de educación y formación técnica y profesional (por ejemplo, Malí y Mozambique); políticas nacionales de empleo que abordan la educación y formación técnica y profesional (por ejemplo, Madagascar); legislación en materia de formación (por ejemplo, Mauricio y Senegal); y/o están estableciendo organismos públicos dedicados a impartir capacitación y gestionar el sistema de formación (por ejemplo, Uganda), destinados a ampliar las oportunidades de formación. Estas iniciativas abordan diversos problemas: la limitación de recursos, que provoca una disminución de las inversiones en la educación y formación técnica y profesional; el desequilibrio y la escasez en materia de calificaciones; la escasa empleabilidad; el desempleo entre los graduados universitarios, y la insuficiencia de oportunidades de formación en la economía informal.

Los países de ingresos medios

355. La «economía dual» perdura; las economías siguen caracterizándose por la combinación de un alto nivel de crecimiento y productividad en algunos sectores y regiones, que registran una baja productividad, y la pobreza crónica en sus vastas economías informales (véanse los capítulos 2 y 7).

356. Para cubrir el déficit de competencias en los sectores de alto crecimiento, los países están mejorando la coordinación entre los posibles empleadores y los proveedores de servicios de formación. La función que desempeña el desarrollo de competencias en la promoción de la formalización ha llevado a los países a ampliar el acceso a una formación de buena calidad. Por ejemplo, el Brasil, la India y Jamaica han adoptado iniciativas normativas a fin de abordar los problemas de coordinación, ampliación e inclusión, mediante la mejora de las corrientes de información sobre las necesidades de formación, reduciendo así el desequilibrio con respecto a las calificaciones. Las respuestas al cuestionario del Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo indican que en muchos países de Asia, que cuentan con políticas de desarrollo de los recursos humanos (por ejemplo, Filipinas, Singapur, Tailandia y Viet Nam), se subraya la importancia de aumentar la empleabilidad mediante la capacitación en las competencias demandadas por las empresas.

357. Un mayor ajuste de las competencias laborales y los esfuerzos encaminados a impulsar la formalización mediante un mejor desarrollo de las competencias presupone el crecimiento de la economía formal y la existencia de puestos de trabajo vacantes; hipótesis no corroborada necesariamente en la práctica. Las instituciones de formación se están adaptando a las necesidades de las personas con un bajo nivel de educación, o con escasa o ninguna experiencia laboral, a fin de prepararlas con las calificaciones y competencias demandadas por las pequeñas empresas; asimismo, dichas instituciones procuran impartir las competencias profesionales y la capacidad de aprendizaje que, a su vez, ayudarán a las empresas a adoptar nuevas tecnologías y a ser competitivas en la economía formal. Por ejemplo, varios países de América Latina informaron haber asignado una gran prioridad a la ampliación de las oportunidades de formación de los grupos marginados y de la economía informal.

358. La mayoría de los países de Europa Central y Oriental y de la CEI inició la transición a la economía de mercado contando con una sólida tradición en materia de

formación técnica y profesional. Sin embargo, gran parte de esa formación profesional ya no se adecúa a las circunstancias actuales. Estos sistemas de formación técnica y profesional se han debilitado y, en algunos países, prácticamente ya no funcionan. Además, el envejecimiento de la fuerza de trabajo plantea importantes desafíos de índole económica, laboral y normativa, con serias repercusiones en las políticas de educación, formación y migración.

359. Entre las medidas adoptadas para revitalizar el desarrollo de las competencias profesionales figuran la reestructuración de los sistemas capacitación en función de las demandas de la nueva economía de mercado, el aumento de los servicios de intermediación laboral y la oferta de oportunidades de aprendizaje continuo. Muchos países de Europa Central y Oriental están perfeccionando los planes de estudio de la educación secundaria y profesional e invirtiendo en nuevas esferas de formación, que incluyen la formación en competencias laborales fundamentales para mejorar la empleabilidad de las personas. La inversión en formación gerencial y empresarial también constituye una prioridad importante. Se espera que los sistemas de evaluación, acreditación y reconocimiento de las calificaciones mejoren la empleabilidad de las personas y la eficiencia del mercado de trabajo.

Los países de ingresos altos

360. Como se analizó en el capítulo 2, los retos de política más importantes para los países de la OCDE provienen de las tendencias demográficas, en particular del cambio sin precedentes en la distribución por edades de la población. Las tendencias demográficas, conjuntamente con una competencia más intensa, conllevan una agudización del riesgo de escasez y desajustes con respecto a las calificaciones y las aptitudes, lo que limita el crecimiento empresarial y la empleabilidad de los trabajadores. Las personas poco calificadas son las que salen perdiendo en esta confrontación con la globalización.

361. Los países abordan estos desafíos mediante el aumento de la pertinencia y la calidad de la capacitación para la inserción laboral, la ampliación de las oportunidades de aprendizaje permanente, la aplicación de políticas activas en el mercado de trabajo para luchar contra las desigualdades en la capacitación y el empleo, así como la reincorporación de los trabajadores de más edad al mercado de trabajo ².

362. A pesar de los avances de los últimos años, la ineficiencia de la formación previa al empleo y de la capacitación para ingresar al mercado de trabajo con el objeto de impartir calificaciones que permitan obtener empleo limita el crecimiento del empleo y la productividad. El problema se está abordando mediante la integración de la formación en competencias básicas y técnicas, la garantía de calidad, la certificación de las calificaciones y el reconocimiento de las competencias adquiridas en el trabajo, la formación basada en criterios y competencias profesionales y el establecimiento de asociaciones entre el sector público y el privado en el ámbito de la formación.

363. Los incentivos pueden resultar de utilidad. Entre los planes que alientan a las empresas y a las personas a invertir en el aprendizaje permanente cabe citar los siguientes: la deducción de los gastos de formación de los impuestos sobre sociedades; los regímenes de exención obligatoria de impuestos para garantizar un nivel mínimo de gastos en formación; los gravámenes voluntarios de formación para financiar la adquisición de competencias y el aprendizaje laboral en el sector correspondiente; las

² OCDE: *Boosting jobs and incomes: Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy* (París, 2006); UE: *Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos, Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral* (Bruselas, 2008).

cláusulas de formación en los convenios colectivos; los centros independientes de evaluación de las competencias para los empleados; y la licencia pagada de estudios y formación. Los incentivos destinados a los trabajadores incluyen becas, bonos, préstamos a estudiantes y nuevos mecanismos de financiación, como las «cuentas individuales de aprendizaje».

364. Se están aplicando políticas activas en el mercado de trabajo y programas de ajuste con el objeto de: abordar las desigualdades en el acceso a los puestos de trabajo; reducir la escasez de mano de obra; facilitar el ingreso al mercado de trabajo; promover la capacidad empresarial; y superar los obstáculos sociales a la contratación de personas desfavorecidas o desempleados de larga duración. Estos programas conjugan la información y el asesoramiento en materia de trayectoria profesional, el desarrollo de competencias esenciales para el trabajo y la vida cotidiana, la capacitación profesional específica, la experiencia laboral (remunerada o no), la formación en el lugar de trabajo subvencionada y los servicios de apoyo, como las guarderías y el transporte.

365. Algunos países han puesto en marcha programas para lograr una mayor igualdad en el acceso al empleo, así como en lo que se refiere a las condiciones de empleo a través de servicios de apoyo; como la alfabetización y la enseñanza de aritmética elemental y habilidades sociales básicas, así como la formación profesional adaptada a las necesidades individuales. Los esfuerzos se han centrado principalmente en los jóvenes desfavorecidos (por ejemplo, en Italia, España y el Reino Unido), las personas con discapacidad (Japón, Países Bajos, España, Suecia y Reino Unido); trabajadores de más edad (Italia, Japón, Países Bajos y Portugal), y los trabajadores migrantes (Canadá, Países Bajos, Portugal y España) ³.

Cuestiones de ámbito mundial

366. Hay cuestiones que suscitan preocupación a nivel mundial como la empleabilidad de los jóvenes (y la incorporación de la mano de obra infantil a los programas de trabajo decente), la igualdad de género en la educación y la formación, y la migración laboral.

367. Para integrar a los jóvenes en el mercado de trabajo ha de adoptarse un enfoque global, que abarque una formación profesional de calidad y la disponibilidad de información sobre el mercado de trabajo, así como servicios de orientación en materia de trayectoria profesional y de empleo; por otra parte, la capacidad empresarial también debería formar parte de la formación profesional. La mejora de la educación básica y de las competencias laborales fundamentales permite que los jóvenes puedan aprovechar la formación previa al empleo y el aprendizaje en el trabajo. El aprendizaje (tanto formal como informal) es una manera eficaz de superar la transición de la escuela al trabajo así como de luchar contra la discriminación y los estereotipos de género ⁴.

368. Tanto en los programas de formación general como en los específicos a menudo es preciso establecer mecanismos especiales para facilitar la participación de las mujeres ⁵, por ejemplo, conciliar las responsabilidades laborales y las familiares, evitar la

³ Respuestas del cuestionario para el Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo.

⁴ OIT: *Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008, párrafos 62 a 64. Véase más información sobre el empleo de los jóvenes en la OIT: *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005. Véanse también los capítulos 2 y 3 del presente informe.

⁵ OIT: *Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente*, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

discriminación y reconocer el valor de las competencias adquiridas en el cuidado de otras personas ⁶.

369. La migración laboral plantea una serie de problemas y a la vez genera: nuevas oportunidades en lo que respecta a la formación y la distribución de la mano de obra calificada que incluyen, por ejemplo: la compensación de los déficits de competencias profesionales en los países de destino; el mayor reconocimiento internacional de las competencias; y la necesidad de resolver los problemas de desarrollo en los países de origen cuando los trabajadores calificados encuentran trabajo en otro lugar. Las posibilidades de que la migración de trabajadores contribuya a lograr los objetivos de desarrollo, tanto en los países de origen como en los de destino, serán mayores si se facilita la migración circular y de retorno, de manera que los países de origen de los trabajadores migrantes puedan beneficiarse de las competencias laborales adquiridas por estos en el extranjero.

Mandato de la OIT en materia de desarrollo de las calificaciones

370. En el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), se establece que «[t]odo Miembro deberá adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados... [que] deberán tener en cuenta: *a)* las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo ...; *b)* la fase y el nivel de desarrollo económico, social y cultural; y *c)* las relaciones entre el desarrollo de los recursos humanos y otros objetivos económicos, sociales y culturales».

371. El Programa de Trabajo Decente constituye el paradigma de la labor de la OIT en lo tocante al desarrollo de competencias; en el PGE se establecen los pilares en materia de políticas, y en la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), se formulan orientaciones sobre el contenido y la reforma de las políticas en materia de calificaciones.

372. En la Declaración sobre la Justicia Social se va un paso más allá y se incluye el desarrollo de las calificaciones como parte integrante de un entorno institucional y económico sostenible que promueva el empleo, en cuyo marco «las personas puedan adquirir y actualizar las capacidades y competencias que necesitan para poder trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común» (párrafo *a)*, i) del artículo I).

373. En la Resolución relativa a las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, adoptada por la CIT en 2008, se imparte orientación sobre el fortalecimiento de la educación, la formación profesional y el aprendizaje permanente, que constituyen los pilares fundamentales de la empleabilidad de los trabajadores y la sostenibilidad de la empresas. Este compromiso fue reforzado además por la Resolución sobre la promoción del empleo rural para reducir la pobreza, adoptada por la CIT en 2008, y la Resolución sobre la igualdad de género como eje del trabajo decente, adoptadas por la CIT en 2009, en las que el desarrollo de las calificaciones ocupa un lugar prominente.

⁶ OIT: *Competencias y emprendimiento: Reducir la brecha tecnológica y las desigualdades de género*, folleto (Ginebra, 2008).

Necesidades de los mandantes

374. Las recientes reuniones regionales de la Organización han destacado por haber establecido metas ambiciosas ⁷, y precisado que el desarrollo de las calificaciones es necesario para la consecución de objetivos más amplios: y no un objetivo en sí mismo ⁸. De las Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, adoptadas por la CIT en 2008, se desprende una lista bastante importante de las necesidades de los mandantes, a saber:

- ❑ la elaboración de políticas nacionales en materia de desarrollo de calificaciones y de medio eficaces para su aplicación, seguimiento y evaluación;
- ❑ el establecimiento de métodos para la identificación temprana de las necesidades en materia de competencias;
- ❑ el tratamiento de los problemas de escasez y deficiencias de calificaciones y la vinculación de la prestación de capacitación con los sectores de posible crecimiento;
- ❑ la utilización del desarrollo de las calificaciones para facilitar la transición a la economía formal de las actividades desarrolladas en la economía informal;
- ❑ la gestión de los sistemas de reconocimiento de las calificaciones profesionales para apoyar una migración justa;
- ❑ la mejora del acceso a la formación de los grupos que habitualmente se encuentran en desventaja en el mercado de trabajo; y
- ❑ la mejora de los servicios de empleo para ayudar a los jóvenes de ambos sexos a ingresar en el mercado de trabajo y a los desempleados a recuperar un empleo lucrativo.

Respuesta de la Oficina

375. La OIT ayuda a los mandantes a asegurar que el desarrollo de las competencias laborales aumente la empleabilidad de los trabajadores, la competitividad de las empresas y la capacidad integradora del crecimiento ⁹. Teniendo en cuenta las Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, la Oficina realizará esfuerzos para:

- ❑ integrar el desarrollo de las competencias laborales en las estrategias de desarrollo sectoriales o nacionales, así como en las respuestas amplias a los factores de cambio mundiales, como la tecnología, el comercio y la transición a economías basadas en una emisión menor de carbono más reducida;

⁷ Por ejemplo, en la undécima Reunión Regional Africana se convino en que en las estrategias relativas a la educación y la capacitación deberían establecerse objetivos «a fin de garantizar que para 2015 la mitad de la fuerza de trabajo de África haya adquirido nuevas calificaciones o las haya mejorado», undécima Reunión Regional Africana de la OIT, Addis Abeba, 24 a 27 de abril de 2007, AfRM/XI/D.3 (Rev.), párrafo 15.

⁸ Por ejemplo, aumentar la productividad y la competitividad en Asia y el Pacífico y reducir el desempleo entre los jóvenes de las Américas.

⁹ OIT: *Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015, Haciendo realidad el trabajo decente*, Consejo de Administración, 304.ª reunión, Ginebra, marzo de 2009, documento GB.304/PFA/2 (Rev.), párrafo 35, ii). Véase también el capítulo 4 para mayor información sobre los retos en materia de calificaciones profesionales que enfrentan las empresas sostenibles.

- ❑ ampliar el acceso a una formación útil para el empleo, por ejemplo, mediante la lucha contra la discriminación de que son objeto las mujeres y otros grupos y la prestación de una atención prioritaria a los jóvenes desfavorecidos, las comunidades rurales y las personas con discapacidad; y
- ❑ fortalecer los servicios de empleo para cumplir los objetivos de políticas en materia de empleo a largo plazo y de respuesta inmediata ante la crisis.

Prioridad estratégica 1: Integración del desarrollo de las competencias laborales en las estrategias de desarrollo sectoriales o nacionales

¿En qué consiste una buena política de desarrollo de las competencias laborales?

376. La política de desarrollo de las competencias laborales debe estar vinculada a las políticas en materia de demanda de mano de obra; y formar parte, por ejemplo, de las políticas nacionales de empleo, las estrategias de desarrollo sectorial, las estrategias de igualdad de género, así como de las políticas económicas generales orientadas al desarrollo agrícola, la normativa medioambiental, la tecnología o el comercio. Ello reduce el riesgo de desajuste entre la oferta y la demanda en el actual mercado de trabajo, mientras que se preparan también los futuros empleos, lo que contribuye por lo tanto a la productividad general y al crecimiento del empleo ¹⁰.

377. Las políticas de desarrollo de las competencias tienen más posibilidades si se adopta un enfoque dinámico: preparar para los empleos actuales y generar una capacidad de desarrollo humano que atraiga la inversión nacional y extranjera, mediante la eliminación de los obstáculos a la oferta de mano de obra.

378. La formulación de políticas satisfactorias ha generado y mantenido acuerdos institucionales que permiten a los ministerios, los empleadores, los trabajadores y las instituciones de formación desarrollar esfuerzos conjuntos para prever y responder con eficacia a las cambiantes necesidades en materia de competencias profesionales.

La formulación de políticas...

379. En las respuestas al cuestionario para el Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo se facilita información sobre algunos países en los que se vincula la empleabilidad a la competitividad de la economía. De forma análoga, muchos países mencionaron la importancia de la participación del sector privado en la identificación de las necesidades de formación.

380. La Recomendación núm. 195 sirve como lista de referencia útil para evaluar los sistemas de desarrollo de competencias laborales de los países. Un buen ejemplo de ello es la política nacional de desarrollo de las calificaciones de la India (aprobada en febrero de 2009), que integra la oferta y la demanda y está relacionada con otras políticas nacionales de desarrollo (recuadro 5.1).

¹⁰ Véase OIT: *Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, op. cit.; y OIT: *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

Recuadro 5.1
Política nacional de desarrollo de las calificaciones de la India

El plan de la India para el período 2007-2012 tiene como objetivo crear un grupo de trabajadores calificados en consonancia con las necesidades de los empleadores así como aumentar la cantidad de trabajadores que cuenten con una formación de calidad, pasando de los 2,5 millones actuales a más de 10 millones por año.

La estrategia incluye lo siguiente: evaluar el déficit de calificaciones, por sector o región y adoptar medidas con plazos precisos mediante asociaciones del sector público y el sector privado; reestructurar la infraestructura existente en el sector público; establecer un sistema de acreditación y certificación fiable; desarrollar un mecanismo de financiación de la formación sostenible; y reubicar a las agencias de colocación como centros de promoción.

El proceso de formulación de políticas abarcó las siguientes etapas:

Una consulta nacional (organizada conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y Empleo y la OIT) a fin de identificar los principales problemas y opciones normativas, con la participación del Ministerio de Desarrollo de los Recursos Humanos y otros ministerios competentes, la Comisión de Planificación, los gobiernos estatales, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, la comunidad académica, los proveedores de servicios de capacitación, los organismos de las Naciones Unidas, así como los profesionales y expertos en formación.

Los comités sobre asuntos específicos realizaron aportaciones sobre: gobernanza y participación de los interlocutores sociales; garantía de calidad; marcos de cualificaciones; economía informal; equidad y acceso; aprendizaje permanente; y financiación. La OIT organizó la participación de expertos externos para ampliar la gama de opciones examinadas.

El Consejo Nacional sobre el Desarrollo de las Calificaciones, dependiente del Primer Ministro, y la Junta Nacional de Coordinación del Desarrollo de Calificaciones también realizaron aportaciones en la fase final del proceso de formulación de las políticas. La India ratificó el Convenio núm. 142 en marzo de 2009.

381. La integración de las políticas en materia de las competencias laborales y las políticas nacionales de empleo constituye nuevamente un centro de atención de la Oficina. La experiencia de la India, donde la formulación de políticas en materia de competencias laborales se vinculó a la elaboración de políticas de empleo más generales, ha demostrado el gran potencial que encierra la ampliación de los medios de desarrollo de las calificaciones de la fuerza de trabajo para sostener un crecimiento con un alto coeficiente de empleo. Malasia y Singapur constituyen ejemplos similares de planificación integrada.

382. La solicitud de apoyo a la Oficina por parte de Liberia para elaborar una política nacional de empleo y revisar su política en materia de competencias laborales ha dado lugar a la colaboración entre el Departamento de Política de Empleo (EMP/POLICY), el Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (EMP/SKILLS) y la Unidad de Tendencias del Empleo (EMP/TRENDS), vinculando así estas esferas fundamentales.

383. La Oficina también ha prestado apoyo inmediato para ayudar a los países a hacer frente a la nueva crisis financiera y en materia de empleo. En Chile, se creó un Observatorio Laboral para supervisar los programas de formación en el marco del Acuerdo Tripartito Nacional de Empleo (mayo de 2009), que abarca cuestiones como la formación previa al empleo, el reconocimiento del aprendizaje previo, la formación en el empleo y las becas para las trabajadoras.

384. El apoyo a los mandantes tras situaciones de crisis incluye al Iraq, donde la amplia gama de conocimientos técnicos que proporciona la OIT se ha ampliado, pasando de la ejecución de proyectos de creación de empleo a la redacción legislativa, que incluye sólidos componentes de normas internacionales del trabajo y de diálogo social. En el Líbano, un proyecto de desarrollo de competencias laborales en el sector de la construcción permitió mejorar la calidad de la instrucción local, incorporar la formación empresarial y los servicios de empleo en la capacitación profesional, e integrar distintas actividades para garantizar buenas condiciones de trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo, edad mínima para trabajar y derechos sindicales.

385. La Oficina se ocupa de realizar un seguimiento de los efectos. El instrumento más común, los estudios de seguimiento con respecto a la prestación suministro de servicios de formación, ha sido adaptado para poder utilizarlo tanto en la formación oficial (seguimiento de los egresados de las instituciones de formación técnica y profesional, evaluación del grado de satisfacción del empleador con las nuevas contrataciones) como en el aprendizaje informal (seguimiento de los beneficiarios de la formación de base comunitaria o el aprendizaje informal). También se están adoptando medidas para ayudar a los mandantes a mejorar la información sobre el mercado de trabajo y los datos relativos a la adquisición de competencias que permitan realizar un seguimiento más adecuado de la eficacia de la prestación de servicios de formación.

386. Además, se está realizando una labor de investigación sobre otros aspectos importantes de las políticas de desarrollo de las competencias profesionales, a saber:

- Dado que el alcance y la calidad de la educación y la formación impartidas en los países incide en su capacidad para adoptar nuevas tecnologías o desarrollar las suyas propias, en el marco de la investigación se está estudiando de qué manera los sistemas de desarrollo de competencias pueden ser un factor de cambio para crear oportunidades que permitan realizar actividades económicas de mayor valor añadido.
- En los estudios empíricos sobre las «calificaciones para empleos verdes» se analizan las estrategias de los países y los sectores económicos para identificar y satisfacer las calificaciones requeridas en las economías con bajos niveles de emisión de carbono.
- Mediante el examen empírico de la elaboración y aplicación de los marcos de calificaciones se evalúan sus efectos en el mercado de trabajo, por medio de las opiniones y experiencias de los empleados, los trabajadores y las instituciones de formación, a fin de obtener más información sobre distintos enfoques y mejorar así el reconocimiento de las competencias, la garantía de calidad y el aprendizaje permanente.

Prioridad estratégica 2: Desarrollo de competencias laborales para reducir la pobreza y apoyar el desarrollo económico incluyente

387. Recibir educación y adquirir competencias profesionales puede permitir a los trabajadores pobres y a los grupos vulnerables escapar del círculo vicioso caracterizado por una educación insuficiente, una escasa capacitación, baja productividad y empleos de poca calidad y mal remunerados. Las mujeres de los grupos vulnerables suelen

enfrentar dificultades adicionales o ser objeto de discriminación al intentar acceder a una formación de calidad y obtener los beneficios correspondientes ¹¹.

Mejora de la empleabilidad de los grupos vulnerables...

388. Deben superarse los obstáculos culturales, geográficos, físicos, económicos y sociales que impiden que algunos grupos puedan disfrutar de los beneficios del crecimiento económico, para que todas las personas puedan desarrollar su potencial productivo y contribuir al desarrollo económico y social. Las medidas a ese respecto incluyen lo siguiente: mejorar la disponibilidad y asequibilidad de la formación en nuevas calificaciones y ocupaciones; fomentar la igualdad de oportunidades para las mujeres; y aumentar las oportunidades de capacitación en las zonas rurales y en la economía informal de los jóvenes desfavorecidos, los trabajadores migrantes y las personas con discapacidad. La gran mayoría de los encuestados en el Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo indicó que contaban con políticas especiales en esas esferas.

... la economía informal

389. La mejora del acceso a la educación y la formación para quienes se desempeñan en la economía informal constituye un objetivo de desarrollo. La Oficina se ha ocupado desde hace mucho tiempo de la contribución del desarrollo de las competencias a la mejora de las oportunidades para los trabajadores de la economía informal ¹².

390. Los estudios y las orientaciones de política actuales se centran en el modo de perfeccionar los sistemas de aprendizaje informal de África, para ayudar a los jóvenes a obtener mejores empleos, mejorar las condiciones de trabajo y reducir la segregación profesional basada en el género. En los estudios sobre los empleadores, los aprendices y los maestros artesanos de la República Unida de Tanzania se identificaron distintas formas de mejorar el aprendizaje. Algunas de estas recomendaciones se pusieron a prueba en un programa piloto que se llevó a cabo mediante el programa conjunto de la iniciativa «Una ONU» en la República Unida de Tanzania, sobre la creación de riqueza, empleo y autonomía económica, que también se apoya en los estudios de antecedentes sobre el aprendizaje informal ¹³.

391. La Oficina trata de responder a los mandantes de una manera interdisciplinaria, que ponga de relieve la importancia de promover los objetivos económicos, sociales y ambientales conjuntamente, en las distintas esferas, como por ejemplo en la del empleo de los jóvenes. En Indonesia, el éxito de los programas piloto para incorporar la formación empresarial en escuelas de formación profesional ha llevado al Gobierno a introducir la formación empresarial en el plan de estudio general de ámbito nacional.

¹¹ Es importante señalar que muchos grupos enfrentan múltiples desventajas en el mercado laboral. Por lo tanto, los conocimientos, los instrumentos, el fomento de la capacidad y los proyectos de cooperación técnica se dirigen a menudo a más de un grupo vulnerable. Ello resulta evidente en el análisis que figura en esta sección. Véase asimismo, OIT: *¡Removamos los obstáculos! En el buen camino hacia la igualdad*, Oficina para la Igualdad de Género (Ginebra, 2008).

¹² OIT: *Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, op. cit., párrafo 61. Véase también la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002. Véanse también una serie de estudios por país sobre las calificaciones y la economía informal en www.ilo.org/public/spanish/support/lib/resource/subject/informal.htm en el título «Formación profesional», y una síntesis más reciente en R. Palmer: *Skills and productivity in the informal economy*, Documento de trabajo núm. 5, Sector del Empleo (Ginebra, OIT, 2008).

¹³ OIT: *Apprenticeship in the informal economy in Africa*, Employment Report No. 1, Workshop report, Ginebra, 3 y 4 de mayo de 2007.

... en comunidades rurales

392. Las comunidades rurales hacen frente a múltiples dificultades al tratar de ampliar las oportunidades de formación a las zonas insuficientemente atendidas, y hacer al mismo tiempo que la educación y la formación se adecuen mejor al empleo asalariado y al trabajo por cuenta propia ¹⁴. En el recuadro 5.2 se analiza la forma que debería revestir toda estrategia de formación para estos trabajadores rurales, cuya mayoría se desempeña en el sector informal.

Recuadro 5.2
El programa de formación para fomentar la autonomía económica rural (TREE) de la OIT

El programa TREE ayuda a las mujeres y los hombres de las comunidades rurales pobres a adquirir nuevas competencias, crear empresas y aumentar sus ingresos. Mediante el programa se enseña a las comunidades a: identificar las posibles oportunidades de carácter económico; determinar el tipo de formación y el apoyo necesarios para aprovechar esas oportunidades; evaluar la calidad y la pertinencia de los programas de formación existentes; y ayudar a los prestadores locales de servicios de capacitación, ya sean públicos o privados, a mejorar y ofrecer programas de capacitación adecuados y acceder a los servicios de apoyo posteriores a la capacitación, como las instituciones crediticias y económicas locales.

Este enfoque integrado se basa en la experiencia de programas comunitarios anteriores en materia de formación, en los que se reconoce la necesidad de contar con servicios de apoyo posterior a la capacitación y de combinar la formación técnica y la empresarial. Las evaluaciones independientes de varios proyectos TREE han dado lugar a mejoras adicionales, que añaden instrumentos sobre cuestiones de género, la inclusión de las personas con discapacidad y la integración de los programas TREE en los programas de desarrollo económico locales. El conjunto completo de instrumentos está disponible en inglés y en francés, y se está utilizando para formular nuevos programas con asociados de varios países de África Oriental y Meridional. Una comunidad de prácticas para compartir experiencias de nuevos proyectos contribuirá a introducir nuevas mejoras. Se ha propuesto la realización de un programa con el Centro de Turín para capacitar a los jefes de proyecto y enseñar a los responsables de la formulación de políticas la manera en la que la metodología de los proyectos TREE podría resultar útil en sus políticas de desarrollo del empleo rural.

Entre los resultados más importantes obtenidos en el Pakistán (2002-2007) podrían citarse los siguientes: la organización de 185 grupos de ahorro y crédito (98 organizados por mujeres); el establecimiento de siete asociaciones empresariales; y la capacitación de maestros para poner en funcionamiento centros de alfabetización. Además, se adoptó el proyecto TREE como un componente de la estrategia nacional de desarrollo de competencias: Skilling Pakistan. En Filipinas (2002-2007) el proyecto se centró en la reintegración de los hombres excombatientes mediante programas de formación e iniciativa empresarial de grupos comunitarios, que, como promedio permitieron duplicar los ingresos de los beneficiarios. Los programas piloto de Burkina Faso y Níger (2000-2009) permitieron que unas 240 mujeres de comunidades rurales creasen microempresas o cooperativas basadas en las competencias recientemente adquiridas.

Fuente: *Pakistan and Philippines Fifth Technical Report* (octubre de 2004 – marzo de 2005); *Pakistan and Philippines Seventh Technical Report* (octubre de 2005 – marzo de 2006); *Burkina Faso project evaluation* (septiembre de 2009).

¹⁴ Véase OIT: *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008; *Conclusiones sobre la promoción del empleo rural para reducir la pobreza*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, 2008; y *Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, op. cit.

... incluida la discapacidad

393. Al no tener acceso a la educación, a los programas de formación ni a los servicios de empleo, las personas con discapacidad quedan permanentemente marginadas del mercado laboral. Siempre que sea posible, deberían acceder a los programas de formación en las condiciones establecidas o en el empleo. Si bien los talleres protegidos y de transición permiten desarrollar competencias profesionales e infundir confianza en sus participantes, resulta más adecuado integrar a las personas con discapacidad en puestos de trabajo corrientes. Los incentivos, como las desgravaciones fiscales, los subsidios de seguro social y la ayuda para introducir modificaciones en el lugar de trabajo pueden alentar a las empresas a emplear a personas con discapacidad.

394. En 2009, el Sector del Empleo adoptó una iniciativa relativa a la inclusión de las personas con discapacidad, que fomenta y brinda apoyo al personal (mediante servicios de asesoramiento, la adaptación de instrumentos y una línea telefónica especial) para que puedan incluir la cuestión de la discapacidad en sus políticas de empleo y de mercado de trabajo, así como en los programas de desarrollo de la iniciativa empresarial y las competencias laborales.

395. Anteriormente, los proyectos específicos sobre discapacidad se centraban en desarrollar la capacitación profesional y en crear oportunidades de generación de ingresos para las personas con discapacidad, en ocasiones mediante programas de readaptación profesional basados en la comunidad. En algunos Estados y zonas árabes (el Iraq, Jordania, Omán, el territorio palestino ocupado, la República Árabe Siria y el Yemen), se han puesto en marcha proyectos para fortalecer la capacidad nacional en el ámbito de la readaptación profesional y el empleo de personas con discapacidad. En Europa Central y Oriental, la Oficina ha realizado esfuerzos para mejorar la capacidad de determinados países del Pacto de Estabilidad de los Balcanes a fin de prestar servicios de readaptación profesional, capacitación y empleo a las personas con discapacidad. En Camboya, el proyecto *Alleviating Poverty through Peer Training (APPT)* (mitigación de la pobreza mediante la formación inter pares) de la OIT ha demostrado la eficacia del método de reproducción de casos satisfactorios, que incorpora el aprendizaje informal y en las aldeas para que las personas con discapacidad mejoren sus medios de vida.

396. Los proyectos actuales se centran más en promover un enfoque incluyente de la discapacidad. Las leyes sobre discapacidad aprobadas recientemente (China, Etiopía, Kenya, Mongolia, la República Unida de Tanzania, Tailandia, Uganda, Viet Nam y Zambia), se basan en las actividades de promoción, las consultas tripartitas y los exámenes técnicos de la Oficina. Esta labor se ajusta a las normas de la OIT sobre discapacidad¹⁵ y también responde a las demandas de los países derivadas de la aprobación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas (en vigor desde mayo de 2008).

Prioridad estratégica 3: Fortalecimiento de los servicios de empleo para cumplir con los objetivos de política de empleo

397. Los servicios públicos de empleo (SPE) son organismos de intermediación en el mercado laboral que facilitan la «comunicación» entre la oferta y la demanda. Cumplen esta función facilitando mejor información sobre el mercado de trabajo; prestando asistencia en la búsqueda de empleo y servicios de colocación; y administrando las

¹⁵ Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), y la Recomendación (núm. 168) que lo complementa.

prestaciones de los seguros de desempleo y de los diversos programas relativos al mercado laboral (desplazamiento general de trabajadores, readaptación profesional, empleo en la administración pública, etc.)¹⁶.

398. La labor de la Oficina se centra en analizar las buenas prácticas en la administración de los servicios de empleo, el examen de los proyectos de legislación en materia de servicios de empleo, la creación de capacidad mediante la realización de evaluaciones nacionales y cursos de capacitación, y el apoyo para impulsar los servicios durante la crisis económica. Por otra parte, una buena parte de las actividades de cooperación técnica directa ha contribuido a establecer servicios de empleo de emergencia tras situaciones de conflictos o crisis, como parte de los esfuerzos de carácter más general de la Oficina (Afganistán, la Argentina, Indonesia, el Iraq, el Líbano, Liberia y Sierra Leona). Se ha prestado apoyo a otros proyectos de cooperación técnica para fortalecer la capacidad general de los SPE, como componente de los programas nacionales sobre el empleo de los jóvenes, el desarrollo de las calificaciones o la migración (Egipto, Etiopía, Jordania, el Líbano, Europa Sudoriental, Sri Lanka y Viet Nam).

399. La Oficina ayuda a los mandantes a determinar sus necesidades en materia de servicios de empleo. En las evaluaciones de los programas y la administración de los SPE nacionales se resume la situación actual de los servicios de empleo, se formulan recomendaciones sobre las medidas que deberían adoptarse para mejorar la gestión de los programas y los servicios, y se centra el debate teniendo en cuenta a las partes interesadas (recuadro 5.3).

Recuadro 5.3
Ejemplos de las reformas adoptadas tras las evaluaciones
de los SPE de la OIT

Sudáfrica (2003): se coordinaron los programas de formación organizados por los servicios de empleo con los programas de aprendizaje para obtener mejores resultados.

Etiopía (2003): se perfeccionaron los sistemas de tecnología de la información de las bolsas de trabajo, incluida la información sobre los requisitos profesionales.

Mongolia (2008): se mejoraron los servicios de orientación profesional y de apoyo a la iniciativa empresarial prestados por los SPE (con el apoyo de recursos provenientes de otras fuentes de la OIT).

Egipto (2009): se puso en marcha un proyecto de cooperación técnica de tres años de duración para mejorar los servicios de orientación profesional y de empleo de los jóvenes.

Liberia (2009): se prestó apoyo a la reestructuración de la oficina de servicios de empleo, de conformidad con la evaluación.

400. La colaboración con la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE) ayuda a promover la utilización de los instrumentos y la orientación de la OIT. Mediante la participación en las conferencias de la AMSPE, la Oficina contribuye a las actividades de formación y aprende al mismo tiempo de la experiencia nacional.

401. Aunque la Oficina se concentra en los SPE, también presta asistencia técnica sobre los servicios privados de empleo, por lo general, mediante el examen de los proyectos

¹⁶ Véase OIT: *Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo*, 2010, *op. cit.* En el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), se orienta a los Estados Miembros en el desarrollo y el fortalecimiento de los servicios de empleo y se establece el marco de políticas que posibilita la recepción del apoyo que brinda la Oficina.

legislativos que regulan la actividad de esas agencias¹⁷. La Comisión de Expertos ha observado que existe un creciente interés en el Convenio núm. 88 y que diversos gobiernos e interlocutores sociales están examinando la posibilidad de su ratificación.

Respuesta a la crisis

402. Para todos los países afectados por la crisis financiera y en materia de empleo de 2009 la necesidad de desarrollo de calificaciones se ha vuelto aún más urgente. Como se menciona en el capítulo 2, en el estudio de la OIT sobre las políticas del mercado laboral presentado en la Cumbre de los líderes del G-20 celebrada en Pittsburgh (2009) se señaló que en los países de ingresos altos la capacitación laboral, la repartición del trabajo, la asistencia en la búsqueda de empleo y las subvenciones fueron las medidas de política sobre el mercado laboral adoptadas más comunes. En los países con ingresos bajos y medianos, las respuestas más comunes han sido la capacitación laboral, la asistencia en la búsqueda de empleo, los incentivos a la iniciativa empresarial y los programas de obras públicas¹⁸.

403. La formación es una inversión cuyo rendimiento no es inmediato. Cuando muchos solicitantes de empleo carecen de trabajo e ingresos, las actividades de formación a menudo tienen que ir acompañadas de algún tipo de apoyo a los ingresos de los adultos, que deben mantenerse a sí mismos, y generalmente también a otras personas. Dicha ayuda puede adoptar la forma de becas especiales de formación, bonos de formación o flexibilidad en la aplicación de los requisitos de búsqueda de empleo para poder percibir el seguro de desempleo.

404. La crisis ha puesto de relieve el papel fundamental que pueden desempeñar la formación, la readaptación profesional y los servicios de empleo. Los SPE son las instituciones gubernamentales encargadas de ayudar a los trabajadores y los empleadores a realizar cambios en el mercado laboral mediante servicios tales como la correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo, la información y el acceso a las PAMT (capacitación laboral o readaptación profesional e información sobre el empleo independiente y la creación de empresas), así como la ayuda a las personas que buscan empleo para elegir las mejores opciones de mejorar su empleabilidad, mediante la difusión de información fiable sobre el mercado laboral, la prestación de orientación y asesoramiento profesionales, y un conjunto de instrumentos y técnicas de ayuda en la búsqueda de empleo. Muchos SPE gestionan también los programas de seguro de desempleo, como un medio de proporcionar ayuda económica temporal a los trabajadores mientras centran sus esfuerzos en reincorporarse al mercado de trabajo. Por lo tanto, las oficinas de los SPE de muchos países se han convertido en los primeros puntos de contacto — «ventanillas únicas» de asistencia — para los trabajadores que intenten reincorporarse al mercado de trabajo en cualquier nivel. La Oficina ha prestado asesoramiento técnico sobre los servicios de empleo de emergencia y respecto del aumento de la capacidad de los SPE en las reuniones celebradas en América Latina, África y Europa, así como mediante la actualización, traducción y difusión de las directrices relativas a las buenas prácticas.

405. En el Pacto Mundial para el Empleo¹⁹ se reconoce el papel fundamental que desempeñan la formación y los servicios de empleo, tanto en lo que se refiere a la

¹⁷ *Guía para las agencias de empleo privadas: regulación, monitoreo y ejecución*, Ginebra, OIT, 2007.

¹⁸ S. Cazes, S. Verick y C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, Documento de trabajo núm. 35, Sector de Empleo (Ginebra, OIT, 2008).

¹⁹ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

respuesta inmediata a la crisis como en el desarrollo a largo plazo. En Pittsburgh, los líderes del G-20 asignaron al desarrollo de competencias laborales una función que va más allá de la etapa de respuesta a la crisis, al reconocer que «ya no basta con formar a los trabajadores para satisfacer sus necesidades específicas actuales» deberíamos garantizar el acceso a programas de capacitación que apoyen el desarrollo continuo de las competencias y se centren en las necesidades futuras del mercado ²⁰. Posteriormente, se solicitó a la OIT que preparase una «estrategia sobre capacitación» en consulta con los interlocutores sociales y otras organizaciones internacionales, que podría debatirse en la reunión de Ministros de Trabajo del G-20 y en la Cumbre de los líderes que se celebrarán en 2010. Esta estrategia se centra en preparar a la fuerza de trabajo para la recuperación económica, el aprendizaje permanente y la innovación.

Recursos y activos

406. La labor sobre el desarrollo de las competencias laborales para mejorar la empleabilidad y la productividad está a cargo del Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (EMP/SKILLS) (que cuenta con 11 puestos, de los que dos se dedican a los servicios de empleo y dos a la discapacidad) y con diez especialistas en desarrollo de las competencias laborales que se desempeñan en las oficinas exteriores. En el presupuesto ordinario se asignan 1,3 millones de dólares de los Estados Unidos por bienio de los recursos distintos de los de personal a las actividades relacionadas con las competencias y la empleabilidad. La cartera actual de apoyo extrapresupuestario (proyectos de cooperación técnica) es del orden de los 53 millones de dólares de los Estados Unidos, de los que el 79 por ciento se destina a proyectos descentralizados de las oficinas en los países.

407. El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR de la OIT, Montevideo, Uruguay) ha actuado durante décadas con dinamismo en pro «[d]el desarrollo de una comunidad permanente de aprendizaje y cooperación horizontal entre los organismos nacionales encargados de la formación profesional con el propósito de difundir conocimientos, experiencias y buenas prácticas en materia de capacitación y desarrollo de recursos humanos para la creación de trabajo decente y productivo en América Latina y el Caribe» ²¹. El CINTERFOR de la OIT cuenta con recursos de personal y de otra índole, provenientes del presupuesto ordinario de la OIT, que ascienden a 1,7 millones de dólares de los Estados Unidos por bienio, complementados por alrededor de 450.000 dólares de las contribuciones de los Miembros, que se destinan en gran medida a actividades en beneficio de sus miembros, es decir, las instituciones nacionales de formación profesional.

408. La labor de desarrollo de las competencias laborales en la región de Asia y el Pacífico tiene la misión particularmente acentuada de permitir que los ministerios y las instituciones de formación aprendan de la experiencia mutua. Esta labor se lleva adelante sobre todo mediante el sistema de gestión de los conocimientos basado en Internet, la comunidad de prácticas, las reuniones regionales y subregionales, así como mediante el apoyo a los componentes sobre desarrollo de las competencias de los Programas de Trabajo Decente por País y los amplios proyectos de cooperación técnica de la región ²².

²⁰ G-20 Pittsburgh Summit: *Leaders' statement* (Pittsburgh, 2009), párrafo 44.

²¹ OIT, CINTERFOR: *Plan estratégico para la acción futura de OIT/Cinterfor*, aprobado en la 38.ª reunión de la Comisión Técnica de CINTERFOR, Cartagena de Indias, junio de 2007 (Montevideo, 2007). Véase más información en: www.ilo.org/cinterfor.

²² Véase www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/skills-ap/index.htm.

409. El Centro de Turín imparte cursos sobre elementos específicos de la formación técnica y profesional en varios idiomas y organiza cursos conjuntamente con el departamento EMP/SKILLS sobre políticas de desarrollo de competencias profesionales, servicios de empleo públicos y privados, e incorporación en el mercado laboral de las personas con discapacidad. La preparación de cursos conjuntos con especialistas en el desarrollo de competencias, tanto en las oficinas exteriores como en la sede, puede hacer que los resultados de la investigación y la experiencia de los programas pasen a utilizarse como materiales de formación adecuados a las diversas circunstancias de los países.

Asociaciones externas

410. La coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas es una cuestión que reviste importancia. Muchos organismos se ocupan de forma directa del desarrollo de las competencias laborales (UNESCO, OCDE, la Fundación Europea de Capacitación y los bancos de desarrollo), y otros organismos precisan del desarrollo de las competencias para cumplir otros objetivos de desarrollo, por ejemplo, el desarrollo rural (FAO) o la preparación comercial (OMC y UNCTAD). El Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo cuentan con importantes programas de investigación, asesoramiento y financiación en materia de educación y formación. La OIT se basa en la labor de estos organismos y viceversa.

411. En 2009, el Grupo de Trabajo interinstitucional sobre formación técnica y profesional cobró un nuevo ímpetu como consecuencia de los esfuerzos realizados por la UNESCO y la OIT. El Grupo de Trabajo proporciona un foro a los organismos de las Naciones Unidas, los bancos de desarrollo y otros organismos multilaterales para compartir los resultados de las investigaciones y las experiencias de los países, así como para elaborar aportaciones conjuntas (como la difusión de buenas prácticas y metodologías para la recopilación y el análisis de datos). Las nuevas iniciativas de la UNESCO y de la Oficina darán lugar a la realización de exámenes conjuntos de las políticas de los países y a la creación de instrumentos para su utilización por parte de los Equipos de las Naciones Unidas en los países, a fin de evaluar los vínculos entre la educación básica, la formación profesional, los servicios de empleo y el mundo del trabajo. El Grupo de Trabajo interinstitucional proporciona un foro eficaz para celebrar consultas sobre la estrategia en materia de formación del G-20 y seguirá colaborando en su seguimiento y aplicación.

Evaluación de las repercusiones

412. Las evaluaciones de la labor de la Oficina con respecto al desarrollo de las competencias laborales y la empleabilidad se han realizado por medio de diversos foros a lo largo del tiempo. Entre ellas figuran las siguientes: las realizadas por la Unidad de Evaluación de la OIT (2004); las evaluaciones de proyectos de cooperación técnica en materia de desarrollo de competencias laborales y del uso de instrumentos de desarrollo de las competencias (2000-2001); las repercusiones de los servicios de asesoramiento en materia de políticas; la evaluación de proyectos de cooperación técnica sobre la «Inclusión de las personas con discapacidad» (2008); y la evaluación interna de la labor de los servicios públicos de empleo (2007). Como se señala en el cuadro 5.1, se presentaron varias recomendaciones.

Cuadro 5.1. Evaluaciones de la labor de la Oficina en materia de desarrollo de las competencias laborales y la empleabilidad

Evaluación del programa IFP/SKILLS, 2004	
Recomendaciones principales	Aplicación actual
Centrar la atención en un número limitado de cuestiones prioritarias respecto de las cuales la OIT tiene un mandato claro y ventajas comparativas	Sobre la base de las prioridades establecidas desde 2004 y de conformidad con el PGE, la labor sobre el desarrollo de competencias laborales se ha estructurado en tres esferas principales: políticas y sistemas de desarrollo de competencias; desarrollo de competencias para reducir la pobreza; y desarrollo de competencias para fomentar el empleo entre los jóvenes.
El objetivo general debería consistir en ejercer influencia en las políticas y las decisiones de los mandantes, los donantes y los organismos de desarrollo regionales	Se adoptaron medidas durante el año pasado con miras a reforzar la colaboración con las Naciones Unidas y los organismos de investigación que se ocupan del desarrollo de competencias laborales, en particular con la UNESCO.
Desarrollar una estrategia proactiva a fin de movilizar recursos para la cooperación técnica mediante la construcción de alianzas estratégicas con los donantes	Más recientemente, la recaudación de fondos se ha centrado en ambiciosos programas nacionales de reforma del desarrollo de las competencias laborales y en el aumento de las oportunidades de formación y los medios de vida en las zonas rurales desfavorecidas.
Revisar los resultados y los indicadores del marco estratégico para mejorar el seguimiento y la medición de su desempeño	En el Marco de Políticas y Estrategias y en el enunciado del resultado del Programa y Presupuesto sobre el desarrollo de competencias laborales y empleabilidad se reflejan de forma explícita las conclusiones adoptadas por la CIT en 2008. Los indicadores y los criterios de referencia para las mediciones elaborados para el Marco de Políticas y Estrategias y el Programa y Presupuesto del período 2010-2011 establecen expectativas y criterios de supervisión más claros.
Evaluación de la cooperación técnica, 2000-2001	
Recomendaciones principales	Respuesta de la Oficina
Reforzar los vínculos entre los servicios de empleo y la prestación de servicios de capacitación para mejorar los resultados en materia de empleo	Numerosos proyectos de cooperación técnica han incluido elementos relativos a los servicios de empleo. Entre los esfuerzos de colaboración figuran el proyecto de Viet Nam, que tiene por objeto incorporar la información del mercado de trabajo a los servicios ofrecidos por los centros de empleo y los programas de formación.
Desarrollar más instrumentos para el asesoramiento en materia de empleo, la orientación profesional y la información sobre el mercado de trabajo	Se han elaborado técnicas de seguimiento y evaluación y se han utilizado sistemáticamente más, en particular los estudios de seguimiento; se ha proporcionado orientación sobre la realización de evaluaciones.
Concentrar esfuerzos en la prestación de servicios a los grupos que enfrentan problemas particulares	Se ha adaptado la metodología TREE para que pueda utilizarse más ampliamente: economía rural e informal; los jóvenes y las mujeres; y las personas con discapacidad. Hay módulos específicos sobre la inclusión de la discapacidad y las cuestiones de género.
Lograr que las intervenciones de la Oficina y del Centro de Turín se integren y complementen de una manera más adecuada	Se está llevando a cabo un mayor número de programas de capacitación coordinados en materia de desarrollo de las competencias laborales; se han puesto en común los conocimientos especializados a fin de elaborar y ofrecer un nuevo Curso de Desarrollo de las Competencias Profesionales en el Centro de Turín. Es preciso coordinar la selección de proyectos.

Repercusiones de los servicios de asesoramiento en materia de políticas

Técnicas	Respuesta
Evaluación de las repercusiones	Seguimiento informal por especialistas de las oficinas exteriores o el personal encargado del proyecto; el personal de la sede y el de las oficinas exteriores colaboran para establecer los métodos.
Determinar los indicadores/objetivos	Legislación nueva o modificada; aplicación de responsabilidades y presupuestos.

Evaluación de los proyectos de cooperación técnica relativos a la «Inclusión de las personas con discapacidad», 2008

Recomendación	Respuesta
Técnicas de seguimiento y evaluación adecuadas	Instrumentos en fase de elaboración para medir las repercusiones de las actividades relativas a las personas con discapacidad; la Oficina está recopilando datos de referencia sobre actividades de formación técnica y profesional incluyentes en Asia y el Pacífico.

Evaluación interna de los servicios públicos de empleo (SPE), 2007

Recomendación	Respuesta
Aprovechar las asociaciones estratégicas externas	Asociación con la AMSPE y la Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT) para ayudar a los servicios nacionales de empleo a hacer frente a los retos en materia de empleo; organización de talleres de capacitación para el personal de los SPE.
Aumentar la cooperación con otros departamentos y dependencias de la OIT	

Fortalecer los servicios de asesoramiento

Objetivos estratégicos inseparables, interrelacionados y que se refuerzan mutuamente

413. Los principales asociados en materia de investigación, servicios y promoción del desarrollo de las competencias laborales provienen principalmente del Sector del Empleo, pero también de departamentos de otros sectores, como Migraciones Internacionales (MIGRANT), Actividades Sectoriales (SECTOR), el Departamento de Integración de Políticas y Estadísticas (INTEGRATION), Diálogo Social (DIALOGUE), la Oficina para la Igualdad de Género (GENDER) y el Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC). Entre las prioridades de la labor sinérgica del presente bienio y del próximo desarrollada conjuntamente con dependencias de otros sectores figuran los indicadores de trabajo decente que relacionan las calificaciones y los salarios — con Condiciones de Trabajo (TRAVAIL), Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (STAT) y el Departamento de Integración de Políticas y Estadísticas (INTEGRATION) — y la facilitación de la labor de promoción del desarrollo de las competencias realizadas por ACTRAV y ACT/EMP con sus mandantes.

414. Las prioridades para ampliar la colaboración en el Sector del Empleo se centran en el desarrollo de competencias profesionales para mejorar el empleo entre los jóvenes, el asesoramiento en materia de integración de los programas nacionales de desarrollo de competencias y las políticas de empleo, y la Iniciativa de Empleos Verdes.

415. Durante muchos años, las actividades de la OIT en el ámbito de la discapacidad se han caracterizado por basarse en un enfoque de colaboración multisectorial con los mandantes y con los asociados colaboradores, así como en el marco de la Oficina. El Equipo sobre Discapacidad reconoce la necesidad de promover la protección social y los

derechos en el trabajo de las personas con discapacidad, así como de fomentar la participación de los interlocutores sociales.

416. En el marco de su activa participación en el proceso de elaboración de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas; la Oficina está adoptando medidas para asegurar que los progresos logrados gracias al Convenio núm. 159 y otras normas internacionales del trabajo se reafirmen y se siga avanzando en la consolidación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el derecho internacional.

417. Como se informó en un documento de debate reciente ²³ del Consejo de Administración, las actividades de la OIT en el ámbito de los servicios de empleo también se han caracterizado por la colaboración con una variedad de asociados en la Oficina. En el Sector del Empleo se ha colaborado con el Departamento EMP/TRENDS en actividades de información sobre el mercado de trabajo en el marco de proyectos de cooperación técnica, la respuesta a las crisis y el programa de reconstrucción sobre respuestas de servicios de empleo de emergencia en el Afganistán, Indonesia, el Iraq, el Líbano, Liberia y Sri Lanka.

418. En otros sectores de la Oficina, ha habido una colaboración activa en temas de servicios de empleo con NORMES y SECTOR, para promover el Convenio núm. 181, y con DECLARATION y MIGRANT, a fin de impulsar una reglamentación eficaz de las agencias de empleo privadas. También se presta apoyo a DIALOGUE en la formulación de observaciones técnicas sobre los proyectos de legislación nacionales en materia de SPE o agencias de empleo privadas.

Posibles perspectivas

419. Las conclusiones de la CIT de 2008 representan una importante consolidación del compromiso tripartito de realizar una labor práctica en la esfera del desarrollo de las competencias laborales, al vincular dicho desarrollo con la productividad y el crecimiento del empleo. En esas conclusiones, los programas regionales y por país, así como en el mandato de la Declaración sobre la Justicia Social y el Pacto Mundial para el Empleo, se establecen prioridades a corto plazo tanto para los Estados Miembros como para los servicios de apoyo que brinda la Oficina.

Para los Estados Miembros

- ❑ **Integrar las políticas de desarrollo de competencias en las políticas de desarrollo nacional y sectorial**, así como en las estrategias nacionales de respuesta a los agentes externos de cambio, como la recesión mundial, el cambio climático, los modelos comerciales y las nuevas tecnologías.
- ❑ **Desarrollar instituciones** para mantener la comunicación entre los prestadores de servicios de formación y los empleadores a fin de mejorar los efectos a corto plazo en el mercado de trabajo de las inversiones en capacitación, y para mantener la planificación estratégica a largo plazo con los ministerios competentes, los trabajadores y los empleadores, a fin de que la educación y el desarrollo de competencias profesionales estén coordinados con los objetivos de desarrollo y con la competitividad de las empresas. Fortalecer la capacidad de los sistemas de

²³ OIT: *Apoyo de la OIT al papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo*, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/ESP/3/2.

información del mercado de trabajo y de los servicios de empleo como instituciones necesarias del mercado de trabajo.

- ❑ **Cumplir los objetivos de un crecimiento incluyente** mediante la ampliación de las oportunidades de las personas con discapacidad, las personas que viven en zonas rurales remotas, los jóvenes que no tuvieron la oportunidad de adquirir una educación básica, las mujeres y otros grupos que son objeto de discriminación en el mercado de trabajo, para que puedan adquirir y mejorar sus competencias laborales.

Para la Oficina

- ❑ **Elaborar informes y notas de orientación sobre políticas** para ayudar a los mandantes a aplicar los principios del PGE, las normas relacionadas con las competencias laborales y la Resolución relativa a las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo (adoptada por la CIT en 2008), de acuerdo con sus circunstancias y prioridades.
- ❑ **Desarrollar y probar instrumentos para el seguimiento de la aplicación y de las repercusiones** de las políticas nacionales de desarrollo de competencias y de los programas específicos.
- ❑ **Dirigir la labor de investigación** para identificar en qué condiciones las políticas y los enfoques en materia de desarrollo de competencias laborales arrojan resultados satisfactorios, en combinación con qué otras políticas, así como los recursos financieros y humanos que requieren. Entre las prioridades actuales de investigación figuran los sistemas de desarrollo de competencias para promover la innovación y los empleos verdes, los métodos de previsión de las necesidades en materia de competencias y la mejora de los sistemas de aprendizaje informal y de los programas de capacitación, con el objeto de acelerar la reincorporación de los trabajadores desplazados.
- ❑ **Integrar el desarrollo de competencias y los servicios de empleo en el apoyo de la Oficina a los planes nacionales de empleo.** Aplicar nuevos instrumentos y enfoques con respecto a la previsión de las necesidades de formación, la relación de los empleadores y los prestadores de servicios de formación y el mantenimiento de la coordinación interministerial.
- ❑ **Brindar apoyo a los Estados Miembros en la creación de un entorno institucional sostenible para la promoción de las competencias profesionales y la empleabilidad** mediante: la divulgación, la adaptación y la traducción de los instrumentos de la OIT sobre la ampliación de la oferta de formación de buena calidad a las poblaciones desatendidas (personas con discapacidad, comunidades rurales); el desarrollo de nuevos instrumentos sobre las competencias básicas, el aprendizaje en el trabajo y la formación en los acuerdos de negociación colectiva; la aplicación de instrumentos que sirvan para satisfacer las necesidades especiales de las mujeres para acceder a la formación y utilizarla para obtener un buen empleo; y la mejora de la capacidad de los servicios de empleo para cumplir los programas en materia de mercado de trabajo, en particular como parte integrante de las respuestas nacionales a las crisis financieras y en materia de empleo.

Capítulo 6

El comercio, la financiación internacional y los mercados laborales

420. El título de la Declaración sobre la justicia social incluye las palabras «para una globalización equitativa». Así pues, sería pertinente analizar las principales vías por las que tiene lugar la globalización, entre las que destacan el comercio y las corrientes financieras.

421. El comercio y las corrientes financieras internacionales han aumentado de forma significativa en los últimos 20 ó 30 años. Crecieron con más fuerza en el decenio de 1990, período en el que superaron notablemente el crecimiento del PIB. En consecuencia, entre 1990 y 2000, la relación media entre el comercio y el PIB a nivel mundial pasó del 40 al 50 por ciento. Los valores correspondientes de las corrientes de IED fueron del 0,5 por ciento en 1990 y del 4 por ciento en 2000 ¹.

422. En las décadas de 1970 y 1980, la liberalización del comercio solía adoptar la forma de una liberalización unilateral o multilateral en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En los años noventa hubo un aumento repentino del número de acuerdos comerciales regionales notificados, tendencia que se ha mantenido desde entonces. En el mismo período, los países abrieron cada vez más sus cuentas de capital y se disparó el número de acuerdos bilaterales de inversión, suscribiéndose 1.500 en el período 1995-2005 ².

423. Muchos se beneficiaron del crecimiento del comercio y la integración financiera, mediante el aumento de los salarios y la renta de los hogares, en particular quienes se dedicaban a actividades relacionadas con las exportaciones. En los países en desarrollo, el comportamiento de las exportaciones de productos manufacturados con frecuencia ha dependido en gran medida del trabajo de la mujer, incluso allí donde la participación de las mujeres en el trabajo remunerado ha sido tradicionalmente escasa y socialmente inaceptable. Estar conectado con la economía mundial puede no ser una garantía de crecimiento económico, pero ha habido pocos ejemplos — si ha habido alguno — de países que ya han logrado aumentar de modo significativo su crecimiento económico manteniéndose al margen de las redes de producción y financiación mundiales. No obstante, la mayor integración también ha dado lugar a nuevos problemas: algunos de ellos son de carácter mundial; otros, son específicos de cierto tipo de países o regiones.

¹ En el cómputo de la relación entre comercio y PIB, las corrientes comerciales se miden en términos del valor de las importaciones y las exportaciones, mientras que el PIB se calcula sobre la base del valor añadido. Es una de las razones por las que esta relación es significativamente superior a la existente entre la inversión extranjera directa y el PIB.

² R. Adlung y M. Molinuevo: *Bilateralism in services trade: Is there fire behind the (BIT) smoke?*, Documento de trabajo del personal ERSD-2008-01, División de Estudios Económicos y Estadística (Ginebra, OMC, 2006).

Realidades diversas y tendencias normativas

Los países de bajos ingresos

424. Muchos países de bajos ingresos son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y han liberalizado el comercio en el contexto de la liberalización multilateral a lo largo del tiempo. Además, han aprovechado los acuerdos preferenciales sin reciprocidad, como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA) de los Estados Unidos o la iniciativa «Todo menos armas» de la UE. Aunque las ventajas de esos sistemas de preferencias se han puesto en tela de juicio, en la actualidad, a los países de bajos ingresos les preocupa que una mayor liberalización multilateral vaya socavando el acceso preferencial que permiten esos sistemas.

425. Los países de bajos ingresos también han seguido la tendencia mundial de una mayor liberalización regional. En África, esas iniciativas a menudo han adoptado la forma de acuerdos de integración de largo alcance. Uno de los problemas con que tropiezan los negociadores africanos en la esfera comercial es que suelen tener que negociar simultáneamente en diferentes frentes: la integración regional en África; la liberalización regional del comercio con la UE (en el contexto de los acuerdos de asociación económica); y la liberalización multilateral en el marco de la OMC. Teniendo en cuenta esta situación, a los países de capacidad limitada no les resulta fácil formular estrategias de negociación apropiadas, en particular cuando se trata de asuntos complejos, como la liberalización de los servicios, que a menudo requiere comprender la relación entre regulación y liberalización.

426. Como ya se ha mencionado, en muchos casos el acceso preferencial a los mercados no ha dado lugar a los resultados deseados. En particular, con frecuencia no ha generado el aumento previsto de las exportaciones. Esta «falta de respuesta de la oferta», que suele obedecer a una infraestructura comercial básica insuficiente, ha atraído una atención creciente por parte de los responsables de la formulación de políticas. En 2005, por ejemplo, se introdujo el fomento de la capacidad técnica (denominado «ayuda para el comercio»), como un complemento fundamental de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales.

427. Otro problema al que hacen frente muchos países de bajos ingresos es su gran dependencia de muy pocos productos de exportación, lo que los hace particularmente vulnerables a las variaciones bruscas de los precios o de la demanda de esos artículos, un factor que suele extenderse de forma significativa al resto de la economía.

Los países de ingresos medios

428. En las últimas dos décadas, las economías en transición han experimentado un cambio estructural enorme. La transición de las economías de planificación centralizada a las economías de mercado produjo una amplia gama de profundos procesos de ajuste. Además, muchas economías en transición liberalizaron su régimen comercial, a menudo mediante la adhesión a la OMC. Si bien la adhesión conllevaba ventajas significativas, también imponía costos importantes. En algunas esferas, los países en transición en proceso de adhesión se vieron obligados a asumir compromisos que superaban a los de

los países que ya eran miembros de la OMC, lo que añadía una presión adicional a los procesos de ajuste ya en curso ³.

429. Antes de los cambios políticos que tuvieron lugar hace 20 años, en muchos países en transición las exportaciones se concentraban excesivamente en unos pocos sectores y se dirigían a un determinado número de asociados. En aquellos países que en los dos últimos decenios no lograron diversificar su estructura de exportación, la mayor apertura puede haber agravado su vulnerabilidad ante las crisis externas. De hecho, algunos países de la CEI están entre los más afectados por la crisis económica y financiera mundial actual.

430. La mayoría de los países de ingresos medios son miembros de la OMC desde hace bastante tiempo y no atraviesan los graves problemas de ajuste mencionados anteriormente. Una de sus principales preocupaciones es la limitación que implica su pertenencia a la OMC con respecto a sus posibilidades de aplicar efectivamente políticas industriales. En efecto, las disposiciones de la OMC restringen la aplicación de políticas de apoyo activo a las industrias de exportación, y también limitan las posibilidades de aplicar «políticas para las industrias incipientes», es decir, la protección temporal de ciertas industrias ante la competencia extranjera para que puedan crecer.

431. No obstante, algunas economías emergentes, como el Brasil, China, la India y Sudáfrica, se han convertido en participantes en los mercados internacionales que han obtenido resultados muy satisfactorios. El aumento de las exportaciones ha generado nuevos puestos de trabajo, muchos de los cuales se consideran de alta calidad. Aunque la apertura al comercio y a las IED ha redundado en notables aumentos de la productividad, ha tenido el inconveniente de que la creación de empleo en las industrias de exportación ha sido inferior a la prevista. China, por ejemplo, ha experimentado un enorme aumento de las exportaciones de manufactura en los últimos años, con un incremento anual medio cifrado en el 20 por ciento en el período 2000-2007 ⁴. Sin embargo el porcentaje de personas empleadas en el sector manufacturero en los últimos diez años ha permanecido bastante estable ⁵. Así pues, si bien las exportaciones contribuyen al crecimiento y a la creación de puestos de trabajo en las industrias de exportación, esos efectos pueden ser lo suficientemente amplios para absorber la oferta de mano de obra, en particular en países con un gran crecimiento demográfico, como por ejemplo la India.

Los países de altos ingresos

432. Desde el punto de vista de los países industrializados, la liberalización del comercio en países grandes, como el Brasil, China y la India, ha supuesto un aumento repentino de la «oferta mundial de empleo», con la consiguiente presión sobre los salarios en el mundo industrializado. Los países de ingresos medios y bajos conjuntamente representan el 73 por ciento de la fuerza de trabajo mundial, cifra que alcanza el 80 por ciento si el cálculo se centra en los trabajadores jóvenes a nivel mundial ⁶. Aunque este panorama puede cambiar en el futuro debido a la ralentización del crecimiento demográfico en el mundo en desarrollo, es improbable que en los años

³ Véase M. Bacchetta y Z. Drabek: *Efectos de la adhesión a la OMC en la formulación de políticas en los Estados soberanos: lecciones preliminares de la reciente experiencia de los países en transición*, Documento de trabajo del personal DERD-2002-02, División de Desarrollo y Estudios Económicos (Ginebra, OMC, 2002).

⁴ OMC: *Estadísticas del comercio internacional*, 2008 (Ginebra, 2008).

⁵ L. Chen y B. Hou: «China: economic transition, employment flexibility and security», en S. Lee y F. Eyraud (eds.): *Globalization, flexibilization and working conditions in Asia and the Pacific* (Oxford, Chandos, OIT, 2008).

⁶ A. K. Ghose, N. Majid y C. Ernst: *El desafío mundial del empleo* (Ginebra, OIT, 2008).

venideros cese la presión sobre los salarios en los países industrializados; de hecho, en algunas economías europeas, se prevé que, en términos reales, los ingresos de las cohortes que se han incorporado recientemente al mercado laboral serán inferiores a los de sus padres.

433. La preocupación por los efectos de la liberalización del comercio en los salarios y el empleo puede ser una de las principales razones por las que los países industrializados hacen cada vez más referencia a las cuestiones laborales y sociales en los acuerdos de comercio preferencial. Así ocurre tanto en los regímenes preferenciales unilaterales como en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales ⁷. En los acuerdos pertinentes se menciona cada vez más la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. A menudo también se alude a la OIT como organismo de control o ejecución, y son cada vez más frecuentes las referencias a la ayuda para el comercio que puede utilizarse para la asistencia técnica relacionada con el trabajo ⁸.

Problemas mundiales

434. Dos problemas de carácter político a los que hacen frente muchos países, independientemente de su nivel de ingresos, consisten en que los beneficios de la liberalización no se distribuyen de manera uniforme a lo largo del tiempo ni se reparten equitativamente entre las personas. La investigación empírica correspondiente al primer problema revela que las economías abiertas tienen administraciones públicas de mayor tamaño ⁹. Al observar las repercusiones de la crisis actual resulta fácil explicar la causa: la apertura tiende a aumentar la exposición a las crisis externas, y los sistemas de protección social desempeñan un papel crucial al proporcionar cobertura ante los efectos negativos de esas crisis. Los gobiernos de todo el mundo se ven, pues, ante el reto de diseñar planes de protección adecuados a un mundo cada vez más integrado y ante la tarea de encontrar los medios para financiarlos.

435. Aunque los beneficios de la globalización pueden ser importantes, su distribución entre la población no suele ser equitativa. Por lo tanto, es probable que la globalización sea una de las causas de la agudización de la desigualdad a la que se hizo referencia en el capítulo 2. Por lo tanto, el segundo problema que afecta a las políticas consiste en encontrar formas de asegurar que los futuros beneficios de la globalización se distribuyan de la manera más equitativa posible. Se pueden prever dos respuestas posibles a esta cuestión. Una es aumentar los esfuerzos para garantizar que la globalización sea incluyente y genere de forma directa un mayor bienestar para todas las personas. Una segunda respuesta es distribuir una parte de la riqueza de quienes ganan a quienes pierden. Sin embargo, esto último se torna difícil debido al hecho de que quienes se benefician de la globalización (por lo general, los trabajadores de las finanzas o los muy calificados) ¹⁰ suelen gozar de una mayor movilidad que quienes pierden (por lo general, los trabajadores con escasas calificaciones). Puesto que el capital es el factor más móvil, es posible eludir los esfuerzos de redistribución de los gobiernos transfiriendo el capital al extranjero.

⁷ OIT: *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond*, Instituto Internacional de Estudios Laborales (Ginebra, OIT, 2009).

⁸ La OIT ha reconocido esta evolución, como se refleja en la referencia a los acuerdos comerciales bilaterales y regionales en la Declaración sobre la Justicia Social (artículo II, B), vii).

⁹ D. Rodrik: «Why do more open economies have bigger governments?», en *Journal of Political Economy*, 106(5), octubre de 1998.

¹⁰ M. Jansen y E. Lee: *Trade and employment: Challenges for policy research*, estudio conjunto de la OIT y la Secretaría de la OMC (Ginebra, 2007).

436. Una inmensa parte del comercio mundial tiene lugar en el contexto de las cadenas mundiales de suministro. Las empresas que logran integrarse en esas cadenas pueden prosperar, pero las que no lo logran tienen dificultades para sobrevivir en un entorno cada vez más competitivo. Hay datos empíricos de países industrializados que revelan que la mayoría de los participantes activos en los mercados mundiales son empresas grandes o muy grandes. Algunos modelos teóricos recientes, basados en la denominada nueva teoría del comercio, explican el porqué: a las pequeñas empresas, inclusive de países exportadores, les resulta difícil superar los costos fijos inherentes al comercio o a las actividades productivas que se desarrollan en múltiples mercados. Como tal, la globalización plantea importantes problemas a muchas pequeñas y medianas empresas.

437. Para seguir siendo competitivos, los agentes mundiales procuran constantemente invertir en entornos que permitan los niveles más altos de productividad. Por lo tanto, para atraer a los agentes mundiales (en forma de inversión extranjera), o para evitar que se retiren, los agentes locales, como los gobiernos, los trabajadores y los proveedores locales, crean incentivos para obtener entornos más atractivos que los de sus contrapartes en otros países. La globalización puede, por lo tanto, situar a los agentes locales como competidores de agentes locales extranjeros pertenecientes al mismo grupo de mandantes de la OIT. En este contexto, puede no ser sencillo encontrar formas de defender conjuntamente intereses que son comunes a todos los países. La OIT viene observando desde 1991 estas «microdinámicas» de la globalización ¹¹.

El mandato de la OIT

438. La promoción del comercio y la inversión en pro del empleo productivo, así como el acceso de los países en desarrollo a los mercados, constituyen un aspecto esencial del PGE. Otro aspecto del Programa se refiere al papel de la política macroeconómica en el crecimiento y el empleo, y contiene un llamamiento a la integración de las políticas. Habida cuenta de que la globalización afecta a los hombres y las mujeres de manera disímil, las diferentes necesidades de unas y otros merecen una mayor reflexión ¹².

439. La importancia del comercio y las finanzas internacionales para el Programa de Trabajo Decente también se destaca categóricamente en la Declaración sobre la Justicia Social. Se reconoce que «otras organizaciones internacionales y regionales cuyos mandatos abarcan ámbitos conexos tienen un papel importante que desempeñar en la puesta en práctica del enfoque integrado» (artículo II, C). En el mismo artículo también se estipula lo siguiente:

La OIT debería invitarles a promover el trabajo decente, teniendo presente que cada organismo mantendrá pleno control respecto de su mandato. Dado que la política comercial y la política de los mercados financieros repercuten en el empleo, la función de la OIT es evaluar esos efectos con miras a que el empleo pase a ser un elemento fundamental de las políticas económicas.

¹¹ D. Campbell: *Globalisation and strategic choices in tripartite perspective: An agenda for research and policy issues*, Instituto Internacional de Estudios Laborales (Ginebra, OIT, 1991).

¹² OIT: *Conclusiones relativas a la igualdad de género como eje del trabajo decente*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párrafo 7.

440. En consecuencia, la labor de la Oficina sobre el nexo entre el comercio y las finanzas internacionales, por una parte, y el empleo productivo, por la otra, figura de manera explícita en el mandato de la OIT¹³. Hasta el presente, sin embargo, no se ha trabajado sobre esa vinculación en un marco bien establecido, en parte debido a la complejidad de los temas que abarca y a su naturaleza en rápida evolución. Como tema transversal, el comercio y la financiación internacional guarda relación con los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente y con todos los elementos fundamentales del PGE. Este aspecto, y el hecho de que otros organismos internacionales tengan mandatos estrechamente relacionados con este tema, hacen que diseñar un programa de trabajo de la OIT eficaz sobre el comercio, la financiación internacional y el empleo no sea una tarea sencilla.

Necesidades de los mandantes

441. Las necesidades de los mandantes de la OIT se canalizan fundamentalmente a través de dos vías: la estructura de gobierno de la OIT y el diálogo en el ámbito de los países. El debate sobre la vinculación entre el empleo productivo, por una parte, y el comercio y la financiación internacional, por la otra, ha tenido lugar sobre todo en el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Globalización, del Consejo de Administración, y la Comisión de Empleo y Política Social, y en ambos foros a menudo se ha hecho hincapié en la necesidad de una mayor coherencia en materia de políticas a nivel internacional.

442. En el ámbito de los países, los mandantes recurren al apoyo de la Oficina para elaborar proyectos y diseñar políticas mediante la formulación y ejecución de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP). Un tipo de solicitud relacionada con el comercio que destaca en estos programas es la ayuda para mejorar la competitividad de las exportaciones (por ejemplo, en Bangladesh, Lesotho y Rumania). Las solicitudes pertinentes suelen hacer referencia de manera explícita a sectores específicos; destaca sobre todo la industria de la confección, pero también la de productos agrícolas, el cuero y la marroquinería.

443. En algunos países suscitan preocupación los datos acerca de que las IED ha creado fundamentalmente empleos poco calificados en los segmentos de menor valor añadido de la producción y, en los PTDP, se pide ayuda para diversificar las exportaciones. En ocasiones, la relación entre comercio y empleo se ve reflejada en las políticas nacionales de empleo, por ejemplo, haciendo referencia a la posible utilización de la ayuda para el comercio para facilitar la diversificación de las exportaciones y mejorar la integración en los mercados mundiales, o a la necesidad de una evaluación más compleja de las repercusiones de los acuerdos comerciales regionales en el empleo.

¹³ De hecho, el mandato de la OIT de ocuparse de las relaciones entre el comercio, las finanzas y los mercados de trabajo figura ya en la Constitución de 1919, cuyo Preámbulo reza así: «Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países»; y en la Declaración de Filadelfia, en la que se estipula: «Incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero».

Respuesta de la Oficina

Del análisis de los vínculos a la elaboración de instrumentos analíticos

444. Anteriormente, la respuesta de la Oficina a las solicitudes de los mandantes solía consistir en documentos analíticos de antecedentes sometidos a consideración del Consejo de Administración, documentos de trabajo, artículos en publicaciones o libros. Se solía centrar la atención en el comercio internacional, excepción hecha de un documento del Consejo de Administración, de noviembre de 2005, sobre la dimensión financiera internacional del crecimiento, la inversión y el empleo¹⁴. Las solicitudes de los países solían atenderse mediante estudios a nivel del país, que respaldaban los debates nacionales sobre políticas. Con frecuencia, esos estudios se centraban en un sector, sobre todo el de los textiles. El empleo femenino recibía especial atención en gran parte de los estudios relativos a los textiles, sobre todo porque en el empleo de dicha industria predominaban las mujeres. En consecuencia, los vaivenes de este sector repercutían en la creación o la destrucción de empleo femenino.

445. Recientemente, se ha prestado más atención a la elaboración de instrumentos para evaluar los efectos del comercio en el empleo, a saber:

- ❑ Se ha elaborado una evaluación rápida de los efectos en el empleo a nivel de los países para analizar la repercusión de la crisis financiera mundial en el empleo, en particular, el papel del comercio y de las IED en la propagación de la crisis de un país a otro. El propósito fundamental es poder realizar evaluaciones rápidas en poco tiempo, en especial cuando la disponibilidad de datos es limitada.
- ❑ Se han desarrollado o utilizado instrumentos empíricos complejos para estimar las repercusiones del comercio en el empleo en las evaluaciones a nivel de los países. Estos instrumentos permiten obtener información a nivel mesoeconómico y macroeconómico, y se pueden utilizar si se dispone de datos de alta calidad. Elaborarlos requiere mucho tiempo, pero una vez que existen pueden aplicarse para fines diversos en un tiempo relativamente breve.
- ❑ Un proyecto financiado por la UE sobre la evaluación y el tratamiento de los efectos del comercio en el empleo, cuya finalidad es, entre otras cosas, elaborar instrumentos para realizar análisis empíricos, incluso si los datos son escasos o poco fiables, así como para estudiar la incidencia más allá de la esfera salarial o del número de puestos de trabajo. Este proyecto se someterá a prueba en cuatro países (Bangladesh, Benin, Guatemala e Indonesia), seleccionados previa celebración de consultas con los donantes y los mandantes.

¹⁴ OIT: *Crecimiento, inversión y empleo: la dimensión financiera internacional*, Consejo de Administración, 294.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2005, documento GB.294/WP/SGD/2.

Asistencia técnica relacionada con el comercio

446. Hasta el momento, la asistencia técnica relacionada con el comercio gira fundamentalmente en torno a la competitividad de empresas con potencial exportador, con el objeto de conseguir una mayor competitividad. Varios instrumentos de asistencia técnica de la OIT existentes también están dirigidos a aumentar la productividad, en particular, el programa Promoción de Empresas Competitivas Responsables (PECR) y el Programa *Better Work*, una iniciativa conjunta de la OIT y la CFI (véase el cuadro 4.2). Se están realizando esfuerzos para adaptar estos programas a contextos específicamente comerciales. En particular, la OIT colabora en el diseño de un proyecto de asistencia técnica relacionada con el comercio, que llevarán a cabo de forma conjunta el Grupo Interinstitucional de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas sobre comercio y capacidad productiva y la OIT. En otro proyecto, ejecutado con el apoyo de la Oficina Regional para Europa y Asia Central, se han combinado instrumentos para la creación de empresas sostenibles, técnicas para realizar inventarios de las competencias profesionales y métodos para evaluar la posible competitividad exportadora, a fin de aumentar la diversificación de las exportaciones.

447. En el contexto de los acuerdos de asociación económica que están negociándose entre la UE y el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), la OIT emprendió varias actividades, entre ellas, la celebración de consultas con las partes interesadas y actividades de fomento de la capacidad ¹⁵. El Centro de Turín diseñó un curso sobre el comercio y el empleo centrado en la integración regional y las negociaciones de los acuerdos de asociación económica en África ¹⁶. Dicho Centro está por comenzar un curso abierto sobre el comercio internacional y los mercados laborales preparado con aportaciones de la Oficina.

Respuesta a la crisis

448. Por lo que respecta a la crisis, se han realizado muchas evaluaciones en los países a fin de evaluar la repercusión de los cambios en el comercio y las corrientes de IED sobre el empleo, con objeto de ayudar a los gobiernos a diseñar respuestas adecuadas a la crisis. Para realizar estas evaluaciones se han utilizado diferentes instrumentos. Se han hecho estudios basados en las conclusiones de evaluaciones piloto rápidas de los efectos en el empleo en Camboya, Egipto, Liberia, Uganda y Ucrania, y también sobre el sector de los textiles en Marruecos y la provincia de Kananga, en la República Democrática del Congo. En el Brasil, la India y Sudáfrica se han utilizado instrumentos empíricos para estimar el efecto del comercio en el empleo durante la crisis.

¹⁵ Tras la undécima Reunión Regional Africana (Addis Abeba, 2007), los interlocutores sociales pusieron en marcha un proyecto destinado a determinar los principales problemas planteados por los acuerdos de asociación económica. En 2007 se organizaron dos conferencias regionales, una por parte de ACTRAV celebrada en Kampala, y otra por parte de ACT/EMP, celebrada en Dakar. En ambas declaraciones finales se recalcó la necesidad de realizar análisis más exhaustivos sobre la repercusión prevista de los acuerdos de asociación económica en las estructuras socioeconómicas nacionales.

¹⁶ Este programa de estudios se perfeccionará más en el marco del proyecto financiado por la UE sobre la evaluación y el tratamiento de los efectos del comercio en el empleo, iniciado en febrero de 2009.

Incidencia de la labor de la Oficina

449. La incidencia de la labor de la Oficina en el comercio y las finanzas internacionales no ha sido objeto de una evaluación sistemática en el plano nacional, y es demasiado pronto para informar sobre ello. En 2007, el Instituto de Estudios Laborales de la OIT elaboró un informe interno sobre la mejora de la investigación y las redes de investigación de la OIT. Se evaluó la labor analítica pertinente de la Oficina y se llegó a la conclusión de que, pese a su gran calidad, los estudios de la OIT sobre la globalización no eran tan citados como cabría esperar y, en particular, que se publicaban menos que otros estudios semejantes patrocinados por el Banco Mundial y el FMI ¹⁷.

Recursos y activos

450. En la actualidad, la Oficina no tiene ningún programa integrado específico sobre el comercio, las finanzas y el empleo. En enero de 2009, el Sector del Empleo creó un cargo a tiempo completo para un economista principal, responsable de esta esfera, que contaría con la asistencia de un economista contratado por un año. Desde febrero de 2009, este equipo presta apoyo a un proyecto sobre la evaluación y el tratamiento de las repercusiones del comercio en el empleo, de cuatro años de duración y dotado de un presupuesto de 3,4 millones de dólares de los Estados Unidos, que financia la Comunidad Europea.

451. En el pasado, varios miembros del personal de diferentes departamentos han trabajado en temas relacionados con el comercio, y ahora pertenecen al grupo interno de investigación sobre el comercio creado recientemente. Su labor se ha financiado con cargo a los presupuestos de los departamentos correspondientes.

Objetivos estratégicos inseparables, interrelacionados y que se refuerzan mutuamente

452. La vinculación entre el comercio, las finanzas internacionales y el empleo es compleja y guarda relación con los cuatro pilares del trabajo decente. Hasta el momento, el equipo oficioso de investigación mencionado anteriormente, compuesto por funcionarios de distintas áreas de la Oficina, se ha desempeñado fundamentalmente en tareas de consulta e intercambio de información. Se han adoptado las primeras medidas para diseñar proyectos de investigación conjuntamente. Además, el Sector de Empleo, NORMES y docentes universitarios han llegado a un acuerdo para realizar un proyecto conjunto de investigación sobre las disposiciones laborales de los acuerdos de comercio preferencial. El Sector de Empleo y el Departamento de Estadística también están analizando una posible colaboración en materia de estadísticas sobre el comercio y el empleo.

¹⁷ Como solución, en el informe se propone que la OIT difunda más investigaciones en publicaciones de calidad, o a través de editoriales reconocidas. También se aconseja realizar un mayor esfuerzo para presentar estudios en las conferencias pertinentes de nivel nacional, regional e internacional a fin de incrementar su visibilidad.

453. Un ejemplo concreto de trabajo conjunto en relación con distintos objetivos estratégicos es la colaboración entre el Sector de Empleo y DIALOGUE en el contexto de las negociaciones de los acuerdos de asociación económica, como se indicó anteriormente. Otro ejemplo son las actividades en curso para diseñar un proyecto de asistencia técnica relacionado con el comercio con la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas, sobre comercio y capacidad productiva. Las negociaciones suponen una estrecha colaboración entre los representantes del Departamento de Empleo (EMPLOI) y SECTOR, lo que refleja la contribución positiva que se prevé producirá el diálogo social en la creación de empleo productivo, mediante una mayor competitividad de las exportaciones.

La necesidad de coherencia entre las políticas y la función de las alianzas

454. Con respecto a las políticas, se ha intentado fortalecer la relación de la OIT con otras instituciones internacionales, en particular, mediante la Iniciativa de Coherencia de las Políticas¹⁸. Representantes de instituciones internacionales, como por ejemplo el Banco Mundial, el FMI, la OMC, la UNCTAD, la ONUDI y el PNUD, se reunieron dos veces al año para intercambiar información y puntos de vista. También se desarrollaron actividades a nivel regional y nacional.

455. En la esfera técnica, en los últimos tiempos han aumentado las actividades de la OIT con otras instituciones internacionales pertinentes, dando lugar, entre otras cosas, a dos publicaciones conjuntas con la OMC¹⁹, otras dos con la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN)²⁰ y otra con la Dotación Carnegie para la Paz Internacional y el PNUD²¹. La colaboración con otros organismos también ha dado lugar a la organización de eventos conjuntos. En 2009, por ejemplo, se organizó un taller conjunto con el Instituto del Banco Mundial y otro con la OMC²².

456. Las actividades de la Oficina destinadas a ampliar y profundizar la colaboración con otras instituciones también se han reflejado en la contratación: los tres miembros del personal que se dedican a la relación entre el comercio y el empleo productivo proceden de la UNCTAD, el Banco Mundial y la OMC, respectivamente.

¹⁸ Esta iniciativa, impulsada por la OIT en 2004, constituía la primera recomendación del Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. En 2008 se celebraron diez reuniones de ámbito internacional.

¹⁹ M. Bacchetta, E. Ernst y J. P. Bustamante: *La globalización y el empleo en el sector informal en los países en desarrollo*, estudio conjunto de la OIT y la Secretaría de la OMC (Ginebra, 2007).

²⁰ T. Hidayat y D. Widarti: *Estudio conjunto OIT-ASEAN sobre las repercusiones sociales del Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) en el trabajo y el empleo. El caso de Indonesia* (en inglés) (Yakarta, OIT, 2005).

²¹ S. Polaski y otros: *Brazil in the global economy: Measuring the gains from trade* (Washington, DC, Dotación Carnegie para la Paz Internacional y OIT, Ginebra, 2009).

²² Véase la información sobre ambos eventos en www.ilo.org/trade.

Posibles perspectivas

Para los Estados Miembros

457. Los Estados Miembros afrontan muchos problemas al tratar de aprovechar lo mejor posible las oportunidades que brinda la apertura comercial y financiera. Sería muy provechoso si hubiera una mayor coherencia entre las políticas sobre los mercados laborales, por un lado, y las políticas relativas al comercio y las finanzas, por el otro. En ese sentido hay dos cuestiones que podrían ser de utilidad: una colaboración más intensa entre los ministerios competentes y la apertura de un diálogo sobre la continuidad de las reformas de las políticas en materia laboral y comercial.

458. Las políticas comerciales liberales no redundan necesariamente en un aumento de las exportaciones y en la consiguiente creación de empleo. En ocasiones, se precisa la intervención gubernamental para provocar la respuesta de la oferta prevista, en particular, en los países en desarrollo. Los miembros de la OMC lo han reconocido, y ello ha dado lugar a la «ayuda para el comercio» concedida a los países en desarrollo. En los acuerdos de comercio preferencial también aparece con mayor frecuencia un componente de asistencia técnica. Los mandantes de la OIT tal vez deseen estudiar la utilidad de los principios de trabajo decente de la OIT en los proyectos de asistencia técnica pertinentes.

459. En relación con la crisis económica y financiera mundial, resulta evidente que la apertura provoca vulnerabilidad. Sin embargo, no todas las economías abiertas se han visto afectadas de la misma forma. Parece haber un amplio consenso respecto de que la apertura financiera tiene que ir de la mano de la correspondiente regulación financiera. También hay indicios de que la diversificación geográfica y de los productos en las exportaciones reduce la vulnerabilidad ante las crisis comerciales. Los Estados Miembros tal vez deseen tomar estos aspectos en consideración al abrir sus economías.

460. No obstante, es probable que no exista un escudo perfecto para protegerse de las crisis externas, y las economías abiertas se verán afectadas periódicamente por crisis externas de distinta envergadura. Por lo tanto, podría afirmarse que las economías abiertas necesitan sistemas de protección social más amplios y sólidos para ayudar a quienes sufren los efectos de las crisis externas perjudiciales. Algunos estudios de la OIT realizados hace más de diez años revelaban que la libertad de asociación iba estrechamente unida a la mitigación de las consecuencias sociales del comercio ²³.

Para la Oficina

461. En el período 2004-2009, la OIT elaboró una gran cantidad de estudios sobre la vinculación entre el comercio, las finanzas internacionales y el empleo. A la luz de las recientes fluctuaciones en los mercados de productos básicos, la actual crisis económica y financiera, y la persistente inseguridad acerca de la forma en que se desarrollará la crisis a medio y largo plazo, continúa el debate acerca de la necesidad de ampliar la labor sobre las finanzas internacionales. En particular, tal vez sea importante comprender mejor lo siguiente:

²³ R. Torres: *Towards a socially sustainable world economy: An analysis of the social pillars of globalization* (Ginebra, OIT, 2001).

- ❑ la función de ciertos aspectos de la apertura financiera como causantes de la volatilidad económica, en especial a la luz de los datos que indican que su efecto en la volatilidad económica puede ser mayor que el de la apertura comercial;
- ❑ la forma de mejorar la relación entre la economía financiera y la economía «real», a fin de asegurar que los mercados financieros desregulados contribuyan a crear riqueza «real» y puestos de trabajo.

Habida cuenta del significativo aumento del número de acuerdos (bilaterales) de inversión, es posible que también sea útil analizar la relación entre esos acuerdos y el objetivo de trabajo decente.

462. La Oficina también ha ampliado notablemente su colaboración técnica sobre temas comerciales con otras instituciones internacionales y ONG conexas. Se cuenta con una base sólida para mantener y ampliar esas actividades.

463. De conformidad con los enfoques aplicados en la esfera del comercio, se podrían emprender nuevos estudios sobre las finanzas internacionales en colaboración con las instituciones internacionales pertinentes. En particular, se podría aumentar la colaboración técnica con el FMI, la OCDE o el Banco de Pagos Internacionales (BPI). El trabajo futuro podría basarse en los conocimientos especializados existentes en el Sector de Empleo, el Departamento de Integración de Políticas y Estadísticas (INTEGRATION) y el Instituto Internacional de Estudios Laborales.

464. En el ámbito de la investigación relacionada con el comercio, la Oficina está preparada para mantener las actividades encaminadas a elaborar instrumentos analíticos destinados a evaluar los efectos del comercio en el empleo, en términos de efectos generales y también en relación con el género, las calificaciones o los ingresos. Esos instrumentos permitirán que la Oficina actúe rápidamente mediante el asesoramiento en materia de políticas basado en análisis pormenorizados, cuando así fuese menester. Estos instrumentos también deberían, en teoría, aumentar la capacidad de la OIT para publicar estudios analíticos en las publicaciones mencionadas, contribuyendo así a que la labor de la Oficina cobre prestigio ante las contrapartes de otras instituciones.

465. En cuanto al fomento de la capacidad, la Oficina y el Centro de Turín están elaborando instrumentos en respuesta a peticiones de los países. Las primeras gestiones del Centro en este sentido revelan que existe una demanda latente de fomento de la capacidad en materia de comercio, en particular en relación con la liberalización del comercio a nivel regional.

466. Con respecto a la asistencia técnica, la elaboración de instrumentos para utilizar en el contexto de la asistencia técnica relacionada con el comercio está en sus albores, pero puede basarse en los instrumentos existentes destinados al desarrollo empresarial. También se han comenzado a aplicar los conocimientos especializados de la OIT en materia de desarrollo de las calificaciones al objetivo de política relativo a la competitividad o la diversificación de las exportaciones. Dichas actividades concuerdan con el concepto de «ayuda para el comercio», cuyo interés particular es mejorar la competitividad de las exportaciones. Al elaborar los instrumentos correspondientes, uno de los aspectos que podrían tenerse en cuenta es la necesidad de ayudar a los países a «ascender en la cadena de valor».

467. En los recientes acuerdos de comercio preferencial también se hace referencia al uso de la «ayuda para el comercio» como apoyo a las políticas sociales y laborales. La OIT podría actuar proactivamente, examinando la posible forma de esa asistencia técnica relacionada con el comercio.

Capítulo 7

El trabajo en la economía informal y las políticas que facilitan la transición a la economía formal

Diversidad de realidades y tendencias en materia de políticas

Un desafío mundial

468. La economía informal sigue siendo un serio obstáculo para materializar el trabajo decente para todos. En 2010 un porcentaje importante de la fuerza de trabajo mundial, tanto mujeres como hombres, trabaja y se gana la vida en la «economía informal». Los que trabajan en el sector informal — ya sean trabajadores asalariados o a destajo o independientes en microempresas — tienen un acceso limitado a la protección social y laboral, a la financiación y a la propiedad (y a los derechos de propiedad), y reciben una baja remuneración por su trabajo. Su falta de personería jurídica limita su poder de negociación, representación y protección jurídica y su capacidad para proyectarse hacia el futuro ¹. La economía informal atrae a los grupos más vulnerables del mercado de trabajo, entre ellos los trabajadores poco calificados, los jóvenes, las personas de edad, las mujeres y los migrantes.

469. Si bien algunos países, como Argentina y Brasil, han conseguido frenar el crecimiento de la economía informal durante cierto tiempo, la proporción de empleo informal sigue siendo elevada en general — y es posible que haya aumentado en algunos países y regiones en la última década. Las razones subyacentes de la persistencia y/o crecimiento del sector informal son objeto de amplio debate y discrepancias. Lo que sí está claro es que hay múltiples causas que explican el sector informal y su nueva dinámica. Un factor importante es la incapacidad de las economías para crear un número suficiente de empleos de calidad que permitan absorber a todos los que buscan trabajo, como se examina en los capítulos 2 y 3. El crecimiento del empleo en el segmento formal de la economía de la mayoría de países se ha quedado muy a la zaga con respecto al crecimiento de la fuerza de trabajo, tendencia que probablemente continuará e incluso empeorará debido a la crisis financiera y económica. Otra tendencia que se observa en numerosos países es la capacidad cada vez más reducida del sector industrial para absorber mano de obra. Otro fenómeno que puede observarse es la pérdida de protagonismo del empleo en la agricultura frente al aumento del empleo en el extremo inferior del sector de los servicios, en el que están más extendidos la baja productividad y los empleos de poca calidad. Otro factor es la presión a que están sometidas las empresas locales de todo tamaño, incluidas las microempresas y las pequeñas empresas que, debido a la creciente competencia mundial, deben hacerse más competitivas para

¹ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

poder sobrevivir, adaptarse y crecer. Los cambios introducidos en las estrategias de producción y en los modelos de empleo y los contratos de trabajo han dado lugar a nuevas modalidades de trabajo, como la subcontratación, el empleo a tiempo parcial, el trabajo temporal u ocasional, que ofrecen poca o ninguna seguridad ni protección social en comparación con los contratos de trabajo formal o regular. Los procesos de reestructuración económica, incluida la privatización a gran escala de empresas estatales y servicios públicos han contribuido al crecimiento de la economía en las economías en transición, incluso en aquellas que con anterioridad habían registrado un alto crecimiento económico.

470. La economía informal desempeña una función anticíclica: se expande durante períodos de recesión económica tales como los procesos de ajuste estructural o períodos de crisis económica mundial como la actual, lo que sugiere que el trabajo del sector informal constituye más una estrategia de supervivencia que una «elección». En cambio, los datos muestran que la economía informal no se contrae automáticamente cuando hay un alto crecimiento económico.

471. Las realidades y, por consiguiente, las necesidades de los mandantes sin duda varían de un país a otro, debido a sus características socioeconómicas y a los diferentes programas normativos que aplican, tal como se indica en la próxima sección, pero también divergen en función tanto de los factores específicos que determinan la economía informal como de los diversos segmentos de trabajadores y empresarios que participan en la economía informal.

Países con ingresos bajos y medianos

472. La economía informal representa entre el 35 y el 90 por ciento del empleo total en los países en desarrollo ². En este contexto, la economía informal está vinculada estructuralmente con el proceso de desarrollo.

473. En el África Subsahariana, el empleo en el segmento formal de la economía no supera el 10 por ciento de la fuerza laboral. Esta tasa no ha variado en el pasado reciente, mientras que la pobreza extrema ha aumentado, a diferencia de otras regiones ³. Por esta razón, las políticas que abordan el reto que plantea la economía informal están íntimamente ligadas a las estrategias de reducción de la pobreza.

474. En la región de Asia y el Pacífico, pese al rápido y sólido crecimiento económico y la considerable reducción de la pobreza en algunos países, sigue habiendo una importante proporción de trabajadores pobres — entre el 47 y el 84 por ciento de los trabajadores de Asia Oriental y Meridional, respectivamente (que viven con menos de 2 dólares de los Estados Unidos al día) ⁴. Asimismo, la reestructuración de las economías asiáticas a medida que se adaptan a la competencia mundial, el cambio tecnológico y las nuevas estrategias de producción son factores que han ampliado las cadenas mundiales de producción, lo cual ha provocado un aumento de la subcontratación y la externalización de la producción. Muchos de los que están en el extremo inferior de las

² OIT: *Women and men in the informal economy – A statistical picture* (Ginebra, 2002) y diversos informes de país publicados desde esa fecha.

³ Comisión Económica de las Naciones Unidas para África: *Meeting the challenge of employment in Africa: An issues paper*, elaborado para la 25.ª reunión de la Comisión de Expertos de la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, Ouagadougou, 10-13 de mayo de 2006.

⁴ OIT: *Realizing decent work in Asia*, Informe del Director General, 14.ª Reunión Regional Asiática, Busan, República de Corea, agosto-septiembre de 2006 (Ginebra, 2006).

cadenas mundiales de suministro son microempresas o trabajadores a domicilio, que carecen de reconocimiento, de protección y de acceso a servicios y derechos básicos ⁵.

475. En América Latina, la economía informal se percibe esencialmente como un fenómeno urbano. Se estima que la economía informal concentra a un 75 por ciento de los trabajadores latinoamericanos, contribuye a un 40 por ciento del PIB de la región, y que en los últimos 15 años representó el 70 por ciento del total de puestos de trabajo creados ⁶. En las dos últimas décadas han proseguido los debates sobre la conceptualización y las políticas relativas a la economía informal. Una serie de países han promulgado una legislación específica para facilitar la transición de las microempresas a la economía informal y regular la mano de obra nacional y la ampliación de la protección social. Las cumbres de la Organización de Estados Americanos y las sucesivas Conferencias Interamericanas de Ministros de Trabajo, han abordado la economía informal como prioridad especial ⁷.

476. En toda región, los países en desarrollo están adoptando iniciativas para hacer frente al desafío de la economía informal mediante una o varias de las medidas concretas enumeradas en el gráfico 7.1, entre las que se encuentran: mejorar la productividad y la generación de empleo; ampliar la cobertura de la protección social; promover la igualdad de género; promover un entorno normativo propicio y derechos laborales; brindar apoyo empresarial y capacitación; y reforzar la administración laboral, la inspección del trabajo y el diálogo social. También se están preparando prácticas óptimas que facilitan la transición a la economía formal, pero a menudo mediante proyectos marco pilotos con financiación a corto plazo ⁸.

477. Son pocos los países que han puesto en marcha un marco integral e integrado que reúna el programa de desarrollo y el funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo. Aún así, como se indica más arriba, recientemente, algunos países latinoamericanos (por ejemplo, Argentina y Brasil) han conseguido contener la economía informal combinando múltiples políticas.

Países de altos ingresos

478. Desde los años noventa, la economía informal, sobre todo el trabajo no declarado, se ha convertido en motivo de gran preocupación política en los países candidatos a la UE, en sus nuevos Estados miembros y en los demás países industrializados — aunque afecte a una pequeña proporción de la fuerza de trabajo. Se estima que su contribución al PNB de algunas economías en transición oscila entre el seis y el 30 por ciento. En los Estados miembros de la OCDE, donde sigue habiendo una elevada incidencia del

⁵ OIT: *Directrices sobre una definición estadística de empleo informal*, refrendadas por la 17.ª CIET (noviembre-diciembre de 2003); el «Grupo de Delhi» es un grupo de expertos internacionales en estadísticas del sector informal, apoyado por el Gobierno de India, que prepara un manual para efectuar encuestas sobre el empleo y el sector informales.

⁶ OIT: *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, Informe del Director General, 16.ª Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo de 2006 (Ginebra, 2006).

⁷ Organización de los Estados Americanos: *Declaración de Puerto España: Haciendo del trabajo decente una prioridad del desarrollo social y económico*, XV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, Puerto España, Trinidad y Tabago, 11-13 de septiembre de 2007. La XVI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, reunión de alto nivel celebrada en octubre de 2009, consideró la economía informal como uno de los principales desafíos que enfrentar en la región y subrayó la importancia de los Ministerios de Trabajo a la hora de abordarla. Información disponible en www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo_trab_XVI_CIMT.asp.

⁸ OIT: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, informe del Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: Hacer posible la transición al sector formal, Ginebra, noviembre de 2007 (Ginebra, 2008).

empleo informal, las Perspectivas del Empleo de la OCDE de 2006 subrayan la importancia primordial de las medidas para promover la transición al empleo formal⁹. Los Estados miembros de la UE, con el apoyo de los interlocutores sociales, han ideado nuevas políticas para reducir el trabajo no declarado.

479. La Comisión Europea se ha estado ocupando del trabajo no declarado desde 2001, y en 2003 publicó unas directrices para el empleo¹⁰ que proporcionan un marco de acción para los Estados miembros de la UE¹¹. Los enfoques utilizados para hallar una solución al trabajo no declarado en los Estados miembros de la UE varían en función del tipo de trabajo no declarado predominante y de los sectores de la economía más afectados — por ejemplo, la construcción, la hostelería (hoteles y restaurantes), el servicio doméstico y la agricultura. Estas políticas y programas se centran en: las cadenas de suministro, el registro de las empresas y las campañas de información, apoyo a las PYME y políticas activas de empleo¹². También abarcan medidas y legislación relativas a la inspección del trabajo, la fiscalidad y la seguridad social en los Estados miembros, que actúan como factores disuasorios (detección y multas) o bien como factores que alientan su cumplimiento centrándose en medidas preventivas o correctivas para promover la observancia (por ejemplo, promoviendo los beneficios del trabajo declarado) o una combinación de ambas¹³.

Mandato y evolución de la OIT

480. La OIT cuenta con más de 35 años de experiencia en su labor conceptual y práctica relativa a la economía informal, comenzando con su misión sobre el empleo en Kenya de 1972, que fue determinante para focalizar la atención sobre la importancia del «sector informal» para el empleo y el progreso de los países en desarrollo. El Programa de Trabajo Decente se definió en 1999 para incluir de forma explícita tanto el trabajo formal como el informal¹⁴. Más recientemente la resolución sobre el trabajo decente y la economía informal, adoptada por la CIT en 2002, introdujo recomendaciones sobre políticas para los mandantes de la OIT que han servido de orientación a la labor de la Oficina¹⁵. Muchas resoluciones adoptadas por la CIT desde 2002 han abordado esta cuestión, e incluido recomendaciones específicas sobre la economía informal; éstas resoluciones estaban relacionadas con las empresas sostenibles (2009), el empleo rural (2008), el desarrollo de competencias (2008) y la igualdad de género (2009). El presente

⁹ OCDE: *Boosting jobs and incomes: Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy*, Perspectivas del Empleo de 2006 (París, 2006).

¹⁰ UE: «Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, 2003/578/EC», en el *Diario Oficial de la UE* (Bruselas), L197, vol. 13, 5 de agosto de 2003.

¹¹ Comisión Europea: «Resolución del Consejo sobre la transformación del trabajo no declarado en empleo regular», en el *Diario Oficial de la UE* (Bruselas), C260, vol. 46, 29 de octubre de 2003.

¹² J. Heyes: *Tackling unregistered work through social dialogue: The Turkish and European experience*, Dialogue Paper núm. 14 (Ginebra, OIT, 2007).

¹³ P. Renooy; S. Ivarsson; O. van der Wusten-Gritsai; R. Meijer: *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items*, informe final, Comisión Europea, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales (Bruselas, 2004).

¹⁴ OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999.

¹⁵ OIT: *Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, disponible en www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf (págs. 52-61).

capítulo examina el tipo de demandas de los mandantes y la respuesta que les da la Oficina, y en la parte final presenta propuestas sobre las prioridades futuras.

481. La resolución de 2002 propuso una amplia plataforma tripartita para la acción que reconoce la diversidad del trabajo informal. Se recurrió a la Oficina en concreto para que tuviera en cuenta dicha diversidad y heterogeneidad al formular medidas para corregir el déficit de trabajo decente en la economía informal.

482. Varios debates posteriores sobre políticas, por ejemplo, en el examen de la Comisión de Empleo y Política Social (marzo de 2007)¹⁶ y en el Coloquio tripartito interregional sobre la economía informal (noviembre de 2007)¹⁷, los mandantes de la OIT pusieron a punto y reconfirmaron el objetivo de la OIT de «salir de la informalidad» como la meta última óptima. Los mandantes de 30 países presentes en el Coloquio examinaron toda una gama de experiencias nacionales y de prácticas óptimas documentadas por la Oficina y que cubrían todo el espectro temático del Programa del Trabajo Decente. En los debates se reconoció que existían múltiples vías para facilitar la transición a la economía formal — y que esta transición consistía en un proceso gradual que abarcaba diversas esferas de política. Se alentó a la Oficina a que siguiera documentando las experiencias de los países, facilitando el intercambio de experiencias y buenas prácticas y fortaleciendo las capacidades de los mandantes por medio de enfoques que facilitaran esa transición.

Necesidades de los mandantes

483. El tema de la economía informal también se convirtió en un ámbito prioritario en cuatro reuniones regionales de la OIT celebradas recientemente: la decimosexta Reunión Regional Americana (2006), la undécima Reunión Regional Africana (2007), la decimocuarta Reunión Regional Asiática (2007) y la octava Reunión Regional Europea (2009). Por ejemplo, la Reunión Regional Americana se fijó como meta eliminar en diez años las barreras administrativas a la integración en el sector formal.

484. Del examen de las prioridades de los Programas de Trabajo Decente por País se desprende que unos diez países han considerado la formulación de políticas globales para la economía informal un ámbito prioritario y casi todos los países cuentan con resultados y/o metas relativos a cuestiones y desafíos específicos con respecto a la economía informal — como la formulación de políticas nacionales sobre empleo y protección social, desarrollo empresarial y de competencias, administración laboral e inspección del trabajo.

La crisis y la economía informal

485. La crisis financiera y económica mundial ha generado un nuevo contexto y demandas adicionales. La respuesta a la crisis ha demostrado el valor del empleo formal en tiempos de recesión económica, cuando las políticas y las medidas de recuperación se centran principalmente en los trabajadores y asalariados regulares formales que cuentan con protección. Los trabajadores y empresarios del sector informal se han visto afectados por partida doble: la economía informal ha debido absorber a los nuevos solicitantes de

¹⁶ OIT: *La economía informal*, 298.^a reunión del Consejo de Administración, Ginebra, marzo de 2007, documento GB.298/ESP/4.

¹⁷ OIT: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, informe del Coloquio interregional sobre la economía informal: Hacer posible la transición al sector formal, Ginebra, 27-29 de noviembre de 2007 (OIT, 2008). Disponible en www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/report.pdf.

empleo, pero la contracción de la demanda agregada mundial y de sectores clave como la construcción, los textiles o la industria del juguete, también está afectando a los trabajos y empresas informales ligados de un modo u otro a las cadenas de producción formales. Los efectos de la crisis alimentaria sentidos en algunos países — agravados por los de la crisis financiera — ejercen múltiples presiones, lo que conduce a un mayor deterioro de las oportunidades de empleo, remuneración y condiciones de trabajo, y a una mayor vulnerabilidad.

486. Por ejemplo, en Indonesia la recesión mundial provocó una caída brusca del crecimiento del empleo asalariado, que apenas creció un 1,4 por ciento entre febrero de 2008 y febrero de 2009, en comparación con el 6,1 por ciento del período anterior. Se han visto particularmente afectados los trabajadores ocasionales y los temporeros de las industrias orientadas a la exportación. Muchos de los trabajadores despedidos han sido absorbidos por la economía informal, la cual, según la definición oficial, registró un aumento de más de 4 millones de trabajadores entre 2006 y 2009¹⁸.

487. El Director General, en la Memoria que presentó a la CIT en 2009¹⁹, advirtió de los efectos de la crisis en el aumento de la economía informal y de los trabajadores pobres, lo cual probablemente retrasará la transición hacia la economía formal y afectará los logros alcanzados en el período anterior. El Pacto Mundial para el Empleo, adoptado en la misma reunión de la Conferencia, incluye a los trabajadores de la economía informal entre los más vulnerables ante la crisis y propone medidas políticas para mitigar sus efectos y acelerar la recuperación. Algunas de esas medidas de recuperación propuestas son de especial pertinencia para la economía formal, como los planes de garantías del empleo; los programas de empleo dirigidos a las zonas rurales y urbanas; las obras públicas; el apoyo a las microempresas y pequeñas empresas, y el régimen mínimo de protección social.

Respuesta de la Oficina

488. La resolución de 2002 pedía de la Oficina una respuesta de doble vertiente. Propugnaba un planteamiento integrador en toda la Organización, sus agendas mundiales y principales programas y «un programa de trabajo bien definido y de gran notoriedad, que disponga de recursos y capaz de reunir personal especializado». También pedía que los esfuerzos de la Oficina quedaran «reflejados en el programa y presupuesto ordinario y en las prioridades de asistencia técnica y financiarse mediante recursos del presupuesto ordinario o extrapresupuestarios adecuados»²⁰.

489. La estrategia de apoyo de la Oficina se ha organizado en torno a los siguientes principios: un enfoque más contundente y sistemático por parte de las unidades técnicas del Programa del Trabajo Decente con miras a realizar una labor más exhaustiva en las cuestiones de la economía informal; una perspectiva y una modalidad de trabajo integradas a fin de analizar y apoyar la transición a la economía formal; capacidad de reacción ante las diversas demandas locales; y fortalecimiento de las capacidades de los mandantes en materia de políticas y organización.

¹⁸ OIT: *Labour and social trends in Indonesia: Recovery and beyond through decent work* (Yakarta: OIT, 2009) y S. Nazara: *The informal economy in Indonesia: Size, composition and evolution* (Ginebra, 2010, próximamente documento de trabajo sobre empleo).

¹⁹ OIT: *Tackling the global jobs crisis: Recovery through decent work policies*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

²⁰ OIT: *Resolución y conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal*, op. cit., párrafo 36.

490. Un proyecto de intercambio de conocimientos, patrocinado por el Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), facilitó entre 2002 y 2005 el intercambio de experiencias entre las oficinas exteriores y las unidades de la sede y creó una exhaustiva base de datos sobre el trabajo decente y la economía informal²¹. Se organizó una Feria del Conocimiento sobre el Trabajo Decente y la Economía Informal en la reunión de la CIT de 2005, y en 2006 se finalizaron cuatro subproyectos regionales (en África Oriental, Asia Oriental, Asia Central y el Cáucaso y América Latina), que generaron lecciones y prácticas óptimas sobre una amplia gama de cuestiones.

491. El seguimiento en la Oficina prosiguió con la «Iniciativa InFocus sobre la Economía Informal» (2006-2007) y un marco de «resultado conjunto» (2008-2009) transversal en los cuatro objetivos estratégicos. Esta modalidad de trabajo integrada, dirigida conjuntamente por el sector de Empleo y Protección Social, dio a todas las unidades de la sede y a las oficinas exteriores la ocasión de identificar las prioridades de trabajo y de asignar recursos. A raíz del Coloquio interregional sobre la economía informal, en diciembre de 2007 se celebró una reunión de planificación conjunta entre las oficinas exteriores y la sede con la participación de los cuatro sectores técnicos y de especialistas del terreno. Fue la ocasión para establecer las prioridades y explorar las sinergias. En el Programa y Presupuesto para 2010-2011, el resultado 1, «Más mujeres y hombres tienen acceso a empleos productivos, trabajo decente y oportunidades de obtener ingresos», incorpora un indicador que permite dar seguimiento a las iniciativas de los miembros «en ámbitos de política que facilitan la transición de las actividades informales hacia la economía formal». Estas medidas aluden al marco integrado de políticas (gráfico 7.1).

Un marco integrado de políticas y diagnósticos que incorpore todos los objetivos del trabajo decente

492. La Declaración sobre la Justicia Social afirma que los cuatro objetivos estratégicos «son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente». El concepto mismo de la economía informal y la plataforma de acción de la OIT de 2002 requieren un análisis interdisciplinario y procesos integrados e interactivos basados en los cuatro pilares del Programa del Trabajo Decente. Las experiencias exitosas que han tenido distintos países demuestran la importancia de las políticas coherentes para facilitar la transición a la economía formal.

493. A continuación se resumen las sinergias que existen entre los objetivos del empleo y la protección social: «con objeto de promover el trabajo decente, es necesario contar con una estrategia integrada de amplio alcance que abarque una serie de áreas de política, que elimine los aspectos negativos de la informalidad y preserve al mismo tiempo el significativo potencial de crear empleo y generar ingresos de la economía informal, y que promueva la protección y la incorporación de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal a la economía estructurada»²².

494. Basándose en trabajos analíticos y prácticos, la Oficina tradujo esta amplia perspectiva integrada en un marco de políticas y diagnósticos que incluye siete áreas clave de acción, como muestra el gráfico 7.1. El marco desempeña una multiplicidad de funciones. Es la herramienta de *diagnóstico* indicada para: analizar y supervisar los procesos y factores determinantes de la economía informal/economía formal de un

²¹ OIT: *Base de datos relativa a los recursos sobre pobreza, desarrollo local y trabajo decente*. Disponible en <http://www.ilo.org/dyn/dwresources/dwbrowse.home>.

²² OIT: documento GB.298/ESP/4, *op. cit.*

contexto nacional dado; alentar el diálogo tripartito de amplia base para evaluar la incidencia de las políticas; y entablar el diálogo con otros actores mundiales e instituciones internacionales que se centran cada vez más en la economía informal y promuevan sus propias perspectivas.

Gráfico 7.1. Marco integrado de políticas y diagnósticos



495. El marco señala las múltiples vías que permiten la transición hacia la economía formal porque explora de manera exhaustiva cada una de las áreas clave de acción (enumeradas en el gráfico 7.1). También demuestra que es el conjunto de los efectos de estas distintas políticas el que puede generar un entorno propicio o bien disuasorio para la transición hacia la economía formal en determinadas circunstancias (coherencia entre esos ámbitos de políticas). Ello permite evaluar mejor todas las políticas que incentivan y/o disuaden a cada actor: gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como los trabajadores y empresarios de la economía informal²³. Este marco da un ejemplo concreto de la aplicación del principio que rige los objetivos «integrados, interrelacionados y que se refuerzan mutuamente».

Énfasis dado al sector informal en ámbitos de política específicos

496. La Oficina (unidades técnicas y exteriores) han venido apoyando prioridades específicas de los países y la generación de conocimientos y elaboración de herramientas en torno a los ámbitos normativos mencionados anteriormente. En las siguientes secciones se examinan brevemente ejemplos de ello.

497. La labor realizada sobre la economía informal se ha integrado bien en la formulación de políticas nacionales de empleo, tal como se examina en el capítulo 3. Forma parte integrante del trinomio crecimiento-empleo-pobreza, así como del análisis

²³ Como lo demuestra su aplicación en los exámenes realizados en países seleccionados.

de los modelos de crecimiento y de la calidad de los puestos de trabajo creados. Mejorar la productividad, los ingresos y las condiciones de trabajo, y facilitar su progresiva transición hacia el empleo formal, constituyen los elementos centrales de las políticas aplicadas a los sectores, los contextos locales y los grupos beneficiarios que tienen prioridad en las políticas de empleo y las estrategias de reducción de la pobreza nacionales. Hay numerosos ejemplos de la manera en que el programa de Infraestructura con Alto Coeficiente de Empleo (EIIP), la labor relativa a las pequeñas empresas y microempresas y el Programa de Finanzas Sociales — especialmente los planes de microcréditos y regímenes de microseguros — contribuyen a mejorar el trabajo en la economía informal y a apoyar la transición a la economía formal.

498. El cuadro 7.1 presenta más ejemplos de actividades de investigación y apoyo mediante políticas y cooperación técnica.

Cuadro 7.1. Ejemplos de productos de la OIT de áreas clave de políticas que abordan la economía informal *

Áreas de políticas	Productos seleccionados de 2006-2009
Estrategias de crecimiento y generación de empleo de calidad	❑ Analizar los niveles y características del subempleo, los trabajadores pobres y la vulnerabilidad, las condiciones de trabajo y la integración del tema de la economía informal en las estrategias de reducción de la pobreza y en los marcos nacionales de políticas para el empleo, tal como se estudia en el capítulo 4 ❑ Análisis exhaustivo de los datos de cada país sobre los efectos de las políticas y de los factores que impulsan la economía informal, referidos al marco integrado de diagnósticos (por ejemplo Argentina, Brasil, Chile, India y México)
Entorno normativo, incluido el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y los derechos fundamentales	❑ Promoción de los derechos fundamentales, mediante, entre otras cosas, la cooperación técnica, proyectos en contextos de economía informal (por ejemplo, trabajo forzoso y trabajo infantil) ❑ Labor preparatoria para el examen de una nueva norma relativa al trabajo doméstico para la reunión de 2010 de la CIT ❑ Examen de la legislación laboral y de las pequeñas y medianas empresas (PYME) (informes por país) ❑ Enfoques innovadores en materia de inspección del trabajo dirigidos a los trabajadores y de directrices para los trabajadores no declarados ❑ Promoción del Convenio núm. 150 como primer instrumento de la OIT que da prioridad al fortalecimiento de capacidades pidiendo a los ministerios de trabajo que aborden el tema de los trabajadores de la economía informal
Organización, representación y diálogo social	❑ Proyecto de la UE/OIT sobre el diálogo social para abordar la economía informal ❑ Colaboración con la CSI para la formulación de un plan de acción mundial para la actuación de los sindicatos
Igualdad: género, etnia, raza, casta, discapacidad, edad	❑ Mujeres, género y economía informal (examen de las conclusiones de la investigación y de los programas del terreno) ❑ investigación sobre las políticas relativas a los trabajadores a domicilio y vendedores ambulantes ❑ Directrices sobre la discapacidad ❑ Series de estudios sobre el género y la economía informal en diversos países y regiones ❑ Metodología que apoya a asociaciones de la economía informal para formular mensajes no discriminatorios contra el VIH/SIDA

Áreas de políticas	Productos seleccionados de 2006-2009
Iniciativa empresarial, competencias, financiación, gestión, acceso a los mercados	☐ Examen de los sistemas de aprendizaje de la economía informal de África, y viabilidad de fusionarlos en el marco de estrategias de competencias formales ☐ SYNDICOOP y el sistema cooperativo de África ☐ Programa de desarrollo de conglomerados de microempresas y pequeñas empresas ☐ Campaña de comercialización social para mejorar la calidad del empleo ☐ Desarrollo económico local ☐ Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer e Igualdad de Género (WEDGE) ☐ Vínculo legislación-crecimiento: inventario de la legislación laboral y del desarrollo de las PYME ☐ Formación para Fomentar la Autonomía Económica Rural (TREE)
Seguridad social, condiciones de trabajo y seguridad y salud en el trabajo	☐ Estrategias para la ampliación de la cobertura de la seguridad social (incluido el régimen mínimo de protección social); proyectos de cooperación técnica para poner en práctica tales estrategias en unos 30 países de todos los continentes ☐ Examen de los efectos de los programas de asistencia social a gran escala en el Programa del Trabajo Decente ☐ Sistemas nacionales para difundir información a todos los trabajadores sobre la seguridad con respecto a los productos químicos
Estrategias para el desarrollo local (rural y urbano)	☐ Apoyo de la OIT a las estrategias de gobiernos locales para incluir la economía informal
* Estas actividades y productos los inician numerosas unidades de toda la Oficina y, en ciertos casos, mediante colaboración e intercambio conjuntos.	

Transición a la economía formal: promoción de una perspectiva integrada y coherente

499. La estrategia integrada destacada en el cuadro 7.1 ha sido impulsada por los Sectores de Empleo y de Protección Social²⁴ y se ha puesto en práctica a través de diversos medios, tales como exhaustivos exámenes por país y diálogos sobre políticas, actividades de fortalecimiento de capacidades para ministerios de trabajo e interlocutores sociales y productos mundiales, algunos de los cuales se ponen de relieve a continuación.

500. Se han iniciado **exámenes por país basados en datos empíricos** a fin de analizar, por un lado, los factores que impulsan la economía formal desde una perspectiva común e integrada, examinando los resultados económicos de los países y la capacidad de generar empleo de calidad y, por otro lado, el marco de políticas que se aplica a la economía informal, evaluando los efectos que surten las instituciones encargadas de las políticas relativas al mercado de trabajo. Los resultados de estos exámenes por país desembocaron en un seguimiento. Por ejemplo, en Brasil se llevó a cabo un proyecto de cooperación técnica con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo para explorar los diversos enfoques posibles para la transición hacia la economía formal, la mejora de la productividad y al acceso a la protección social de los tres grupos beneficiarios seleccionados. El intercambio de las conclusiones de la investigación realizada entre los países contribuye a generar la tan necesaria plataforma basada en datos empíricos para establecer diagnósticos de los factores que impulsan la economía formal y las políticas que estimulan o disuaden la transición a la economía formal.

²⁴ Estas actividades las dirige el Departamento de Política de Empleo (EMP/POLICY), del Sector de Empleo y punto focal del Sector de la Protección Social.

Recuadro 7.1
Argentina – políticas públicas para invertir la tendencia
hacia la economía informal

Argentina constituye un claro ejemplo de una estrategia explícita concebida por el Ministerio de Trabajo con el apoyo de la Oficina que ha conseguido poner freno a las tendencias de aumento de la economía informal registradas tras la crisis económica de 2001. En condiciones de fuerte crecimiento del empleo, los puestos de trabajo asalariado no registrados descendieron del 43 al 39 por ciento entre 2004 y 2007. Entre las lecciones extraídas cabe citar las siguientes: las estrategias para la transición a la economía formal están integradas en la estrategia de empleo y trabajo que persiguen el Gobierno y el Ministerio de Trabajo, y no constituyen un proyecto independiente; el freno a la economía informal se presentó como una gran prioridad y un desafío; la estrategia seguida era coherente con un marco de políticas públicas y promovían las alianzas sociales; y su aplicación era supervisada y evaluada periódicamente. La OIT abogó por una estrategia integrada en el Programa de Trabajo Decente por País que incluía seis ámbitos de actuación: dar prioridad al empleo en la estrategia de crecimiento; definir una política y un marco reglamentario coherentes; reforzar la inspección del trabajo y la administración laboral; promover la educación y la sensibilización sobre los temas relativos a la economía formal; ampliar la cobertura de la protección social a la economía informal; y promover los actores sociales y las asociaciones público-privadas.

501. Se organizaron **diálogos sobre políticas e intercambio de prácticas óptimas**. El «Coloquio tripartito interregional sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal» (Ginebra, noviembre de 2007) reunió a expertos y profesionales de las oficinas exteriores, además de representantes de gobiernos y de organizaciones de empleadores y de trabajadores de unos 30 países para intercambiar experiencias y respuestas de política eficaces. Se examinaron prácticas óptimas que contribuyen a la transición a la economía formal, en concreto en materia de legislación laboral, administración laboral e inspección del trabajo; organización y representación; entorno reglamentario; seguridad social; igualdad de género; productividad y condiciones de trabajo, además de estrategias integradas locales²⁵. El Coloquio hizo un firme llamamiento para que se examinara la posibilidad de iniciar una nueva actividad normativa para el trabajo doméstico. La Oficina ha atendido este llamamiento y en la reunión de la CIT de 2010 se celebrará la primera discusión al respecto. El Coloquio también pidió a la Oficina que ampliara este tipo de fortalecimiento de capacidades para que los mandantes tripartitos estuvieran más expuestos a exámenes de las prácticas óptimas. Esta exigencia supone una clara prioridad de las actividades de seguimiento.

502. En dos diálogos regionales sobre políticas se abordaron cuestiones relativas a la economía informal. El Foro Regional de Asia sobre el Empleo (Beijing, 2007), organizado como parte del seguimiento de la decimocuarta Reunión Regional Asiática, celebrada en Busan, abordó la «Eliminación gradual de la economía informal» como una de las cuatro cuestiones de política prioritarias²⁶. En septiembre de 2008, en asociación con la Unión Africana, la OIT organizó el taller regional *Workshop on the Informal Economy in Africa*²⁷. Otros diálogos tripartitos nacionales estudiaron las políticas que

²⁵ OIT: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, op. cit.

²⁶ OIT: *Rolling back informality*, documento temático tratado en el Foro regional asiático sobre crecimiento, empleo y trabajo decente, Beijing, 13-15 de agosto de 2007.

²⁷ OIT: *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality: Challenges and strategies* (Ginebra, 2009).

facilitan la transición a la economía formal, cabe citar los casos de Argentina, Brasil y Hungría. La OIT facilitó el intercambio de experiencias entre los países y las regiones.

503. Otra línea de actuación es la **medición y el acopio de datos** con arreglo a la definición ampliada de la economía informal de 2002. El Departamento de Estadísticas, encargado de ayudar a los Estados Miembros a coleccionar, analizar y difundir estadísticas sobre la economía informal, concibió un nuevo marco de medición y lo puso a prueba con éxito en varios países piloto. Este marco fue refrendado como norma estadística internacional en la decimoséptima CIET de 2003. Posteriormente, la Oficina, en colaboración con el «Grupo de Delhi»²⁸, empezó a preparar un manual de encuestas sobre el empleo y el sector informales (*Manual on surveys of informal employment and the informal sector*), finalizado en abril de 2010. Este manual proporciona directrices internacionales para medir el empleo y el sector informales y ayudará a los países a realizar encuestas sobre la economía informal; a formular indicadores armonizados para seguir de cerca las tendencias; y a definir las decisiones sobre políticas. Además, se están formulando directrices para facilitar la integración, como parte de las encuestas corrientes en los hogares, de cuestiones relativas a seguridad social, las condiciones de trabajo, la salud y seguridad en el trabajo y el VIH/SIDA en la economía informal.

504. Hace poco la Oficina²⁹ y la red de organización de las mujeres de la economía informal (WIEGO) acordaron un proyecto conjunto a fin de identificar y analizar los datos no procesados sobre la economía informal en unos 60 países, con miras a actualizar la publicación de estadísticas sobre las mujeres y los hombres en la economía informal³⁰. También se adoptaron nuevas iniciativas en algunos países africanos para evaluar, en colaboración con la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores de la economía informal a través de un instrumento novedoso para encuestas.

505. En abril de 2010 se publicó una **exhaustiva guía de recursos** que incorpora reseñas sobre políticas y herramientas que facilitan la transición a la economía formal para aportar una perspectiva integrada y conocimientos actualizados sobre cuestiones de políticas clave³¹. La guía también pretende ayudar a orientarse entre numerosos instrumentos técnicos y temáticos de la OIT. En 2004 se creó una base de datos, con más de 300 entradas, que organiza las publicaciones más recientes y pertinentes en torno a los objetivos estratégicos del Programa del Trabajo Decente³². Se está realizando una labor conjunta que reúne a varias unidades técnicas para formular directrices en materia de inspección del trabajo y administración laboral a fin de abordar el trabajo no declarado³³.

506. Se persigue activamente entablar **diálogos y alianzas con las instituciones regionales e internacionales** a fin de contrastar ideas y tesis³⁴ y evaluar la nueva información y el análisis.

²⁸ Grupo de expertos y estadísticos que trabajan sobre el tema de la economía informal.

²⁹ Iniciativa conjunta del Departamento de Política de Empleo, del Departamento de Estadísticas y de varias unidades exteriores.

³⁰ OIT: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Ginebra, OIT, 2002).

³¹ Disponible en www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm.

³² Disponible en www.ilo.org/integration/lang--en/index.htm y www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm.

³³ Disponible en www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS_112341/index.htm.

³⁴ Véase, por ejemplo, D. Kucera y L. Roncolato: «El trabajo informal: dos asuntos clave para los programas políticos», de la *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 127, diciembre de 2008, págs. 357-387; y algunas de las conclusiones de la investigación del Banco Mundial en: N. Loayza, A. M. Oviedo y L. Servén: *The*

507. La Oficina trabajó en colaboración con la UE y la Unión Africana en la organización de diálogos nacionales y regionales sobre la economía informal. También colaboró con el Centro del Desarrollo de la OCDE en un nuevo estudio sobre la economía informal ³⁵. Ha participado de forma activa en la red para la reducción de la pobreza (POVNET) del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la OCDE a fin de definir las declaraciones sobre políticas y las orientaciones de las políticas relativas a la promoción de un crecimiento a favor de los pobres mediante el empleo y la protección social ³⁶. La OIT y la OMC llevaron a cabo y publicaron conjuntamente un estudio de investigación sobre el comercio y la economía informal ³⁷.

508. Un hecho señalado fue la participación de la OIT en la Comisión de Alto Nivel para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres ³⁸ entre 2006 y 2008. La Comisión, compuesta por expertos independientes de alto nivel, entre ellos antiguos Jefes de Estado, de Gobierno e instituciones internacionales, así como representantes del sector privado, centró su labor en los ordenamientos jurídicos vigentes relacionados con la economía informal. La Oficina presentó en las recomendaciones de la Comisión un sólido programa en materia de empleo y trabajo que tuvo gran repercusión en las Naciones Unidas. La Comisión recomendó examinar la idoneidad de los marcos reglamentarios en contextos locales con miras a fortalecer su papel de empoderador a los trabajadores de la economía informal. Recomendó igualmente la formulación y el ejercicio efectivo de un conjunto mínimo de derechos que comprendiera y trascendiera la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

509. El Comité de Alto Nivel sobre Programas de las Naciones Unidas está definiendo en la iniciativa «Una ONU» el concepto de régimen mínimo de protección social, que se introdujo por primera vez en la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. La OIT y la OMS, con el apoyo del DAES de Naciones Unidas y UNICEF, encabezan este empeño con la creación de una coalición de organismos y donantes internacionales, para que los países puedan formular y aplicar planes sostenibles de transferencia social partiendo del concepto del régimen mínimo de protección social.

510. La respuesta a la crisis y el seguimiento del Pacto Mundial para el Empleo por países conlleva a una evaluación de su incidencia en la economía informal y propugnan planes de empleo específicos y estrategias de transferencias en efectivo en los programas de recuperación.

impact of regulation on growth and informality: Cross-country evidence (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005); N. Loayza y J. Rigolini: *Informality trends and cycles*, serie 4078 de documentos de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006); y W. Maloney: *Informality revisited*, serie 2965 de documentos de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas (Washington, D.C., Banco Mundial, 2003).

³⁵ OCDE: *Is informal normal?: Towards more and better jobs in developing countries* (París, 2009).

³⁶ OCDE: *Promoting pro-poor growth: Employment and social protection* (París, 2009).

³⁷ M. Bacchetta, E. Erust, J. Bustamante: *La globalización y el empleo en el sector informal en los países en desarrollo* (Ginebra, OIT-OMC, 2009).

³⁸ La Comisión de Alto Nivel para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (CLEP) se creó en 2006 y concluyó sus labores en 2008. Véase CLEP-PNUD: *Making the law work for everyone*, vol. 1, informe final de la Comisión y vol. 2, informes técnicos presentados por cinco grupos de trabajo (Nueva York, 2008).

Posibles caminos a seguir

511. En este examen se han señalado numerosas cuestiones y políticas para hacer frente al desafío de la economía informal y promover el trabajo decente para la mayoría de la fuerza de trabajo. A continuación se proponen algunos posibles ámbitos o caminos que a seguir.

Para los Estados Miembros

512. La transición a la economía formal vuelve a perfilarse como una cuestión prioritaria en los programas de crecimiento y empleo, pero también como un enfoque basado en los derechos en pro del desarrollo y de una globalización justa. Dada la diversidad de situaciones, aún es muy importante proseguir con la investigación para comprender mejor la economía informal. Es necesario generar y analizar datos e indicadores de calidad a través de definiciones comparables e integrarlos en los sistemas nacionales de supervisión del empleo, de las condiciones de trabajo y de la protección social. Las medidas tendentes a estimular la integración en la economía formal deben desempeñar un papel más importante en las políticas nacionales de empleo, en las estrategias de protección social, en la igualdad de género y en las medidas para prevenir la precarización y mejorar las condiciones de trabajo. Una clara prioridad es fortalecer la organización y representación de los trabajadores y empresarios de la economía informal.

513. Hace falta una perspectiva integrada de iniciativas políticas que puedan proporcionar los incentivos apropiados a todos los actores en el proceso de transición a la economía formal y promover la coherencia e integración de las políticas.

514. La transición a la economía formal es un objetivo a largo plazo que requiere una continua atención a través de políticas, recursos y alianzas amplias dentro de los países y por parte de la comunidad internacional.

Para la Oficina

515. La Oficina centra su trabajo en el programa de investigación, en una estrategia para la recopilación de estadísticas y en una plataforma para el diálogo tripartito y el fortalecimiento de capacidades respecto de la transición a la economía formal. Se han identificado dos carencias y prioridades respecto de la labor futura: una decidida estrategia de movilización de recursos y un mecanismo de gestión eficaz que permita obtener resultados y supervisar los efectos del marco de acción global e integrado.

516. Los limitados recursos (humanos y financieros) han sido los principales obstáculos para responder al llamamiento de la CIT de 2002 en pro de un programa visible y con suficientes recursos. Las actividades analizadas anteriormente se realizaron compartiendo recursos — humanos y financieros — provenientes del presupuesto ordinario asignados a otros resultados del Programa y Presupuesto de cada unidad³⁹. La movilización de recursos extrapresupuestarios y el establecimiento de alianzas internacionales para apoyar el enfoque integrado y ampliar la asistencia a los países se perfilan claramente como una prioridad.

517. En el supuesto de que se contará con suficientes recursos y con un mejor sistema de gestión y rendición de cuentas para mantener una visión coherente e integrada, las prioridades de la labor podrían incluir entre otras cosas actividades para:

³⁹ Por ejemplo, ningún programa o unidad podía permitirse designar personal específico y en dedicación exclusiva.

- ❑ **Ampliar y profundizar la investigación y el desarrollo de los conocimientos**, en particular mediante estudios por país que analicen las tendencias e incidencia de las políticas; seguir de cerca las repercusiones de la crisis en sectores y grupos específicos; y examinar la interacción entre los marcos reglamentarios y la economía informal. Mantener y fortalecer una interacción periódica con redes de investigación externas en materia de economía informal es particularmente importante para influir en el debate sobre las políticas.
- ❑ **Intensificar el diálogo y las alianzas en pro de la coherencia de las políticas** con entidades externas que se ocupan activamente del tema de la economía informal, como el Banco Mundial, la OCDE, la UE, el PNUD, la UNCTAD, la FAO, la OMC y organizaciones regionales dedicadas a la investigación y a actividades prácticas.
- ❑ **Ampliar las actividades de recopilación de datos estadísticos** para dar coherencia a todos los indicadores y potenciar su integración en los sistemas nacionales de seguimiento.
- ❑ **Dar mayor apoyo a los Programas de Trabajo Decente por País** para alcanzar las metas fijadas en el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015 (indicador 6 del resultado 1 y demás indicadores pertinentes) y ofrecer oportunidades periódicas para el intercambio de prácticas óptimas.
- ❑ **Emprender iniciativas sistemáticas de fortalecimiento de capacidades** para los mandantes, en los planos nacional, regional e interregional y con los grupos de los trabajadores y los empleadores para examinar enfoques que faciliten la transición hacia la economía formal, lo cual podría incluir la elaboración de un nuevo curso para el Centro de Turín.

Capítulo 8

Observaciones finales y posibles perspectivas para la Organización

518. En los capítulos anteriores se ha procurado ofrecer un análisis de la función de la OIT en el contexto de los desafíos del siglo XXI en lo tocante a la justicia social, una globalización equitativa y el trabajo decente, desde la perspectiva particular del objetivo estratégico del empleo. En consonancia con la Declaración sobre la Justicia Social, se determinaron tres ámbitos en materia de gobernanza y el fomento de la capacidad, a saber: mejora de las asociaciones multilaterales y del diálogo para una gobernanza mundial más eficaz en torno a las cuestiones relativas al empleo; perfeccionamiento de la formulación, aplicación y coordinación de las políticas de empleo en el plano nacional; y función que debe desempeñar la Oficina a fin de garantizar la eficacia y el rendimiento de todos sus medios de acción, con miras a apoyar los objetivos en materia de creación de empleo y de trabajo decente de sus Estados Miembros.

519. Este capítulo final no es una reseña de lo que figura en los capítulos precedentes del informe, sino más bien una síntesis de las cuestiones esenciales, un intento de proponer ocho puntos fundamentales para una posible estrategia sobre la manera en que la Oficina y sus mandantes, conjuntamente, podrían abordar la meta de dar pleno efecto a los compromisos asumidos en el marco de la Declaración sobre la Justicia Social en favor del objetivo estratégico del empleo de la OIT. Una estrategia no presupone solamente la existencia de una visión de futuro, sino también un orden de prelación, y los puntos propuestos representan un esfuerzo en ese sentido. Por consiguiente, al final del informe no se reiteran los principales puntos fuertes de la labor en materia de políticas generales de empleo, sino que se hace referencia a las carencias y los problemas más importantes a este respecto; ya no se trata de distinguir, como en los capítulos anteriores, entre los retos que enfrenta la Oficina y los que enfrentan los mandantes, sino que la atención se centra en los retos ante los que se encuentra la Organización.

- i) *Promover y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo tanto en el plano internacional como nacional.* El Pacto Mundial para el Empleo es el instrumento principal para la aplicación de los principios de la Declaración sobre la Justicia Social en el contexto de la crisis económica de 2008 y sus consecuencias inmediatas. La experiencia ha demostrado que, en todo caso, los mercados de trabajo se recuperan de las crisis con un retraso considerable. Sin duda alguna, el riesgo de una recuperación lenta se ve incrementado por la magnitud de la reciente crisis y los estragos que ha causado en los mercados de trabajo de todo el mundo. Una acción importante en el marco del Pacto Mundial para el Empleo es la búsqueda de soluciones encaminadas a reducir el desfase cronológico de la recuperación del mercado de trabajo. Sin embargo, su importancia trasciende en gran medida la inmediatez de la respuesta a la crisis. La recuperación económica no debería suponer que se siga actuando en la forma habitual. De hecho, los desequilibrios económicos y sociales mundiales asociados a

la forma habitual de proceder desempeñaron un papel fundamental en el desencadenamiento de la crisis. El Pacto Mundial para el Empleo constituye, pues, una oportunidad a largo plazo para impulsar ese nuevo enfoque sobre el empleo y la protección social como componentes fundamentales de las macropolíticas, que la crisis ayudó a poner en evidencia.

- ii) *Promover y apoyar la aplicación de las normas internacionales del trabajo en materia de empleo.* En la Declaración sobre la Justicia Social se define al Convenio núm. 122 como un instrumento importante para hacer coincidir a los mandantes en la importancia de la cantidad y la calidad del empleo. En el informe se señala que el Convenio núm. 122, que constituye una base fundamental, va acompañado de otros instrumentos en materia de normas relacionadas con el empleo. Tanto para la Oficina como para los mandantes de la Organización es necesario promover la ratificación de todas las normas relacionadas con el empleo. Pero la Organización debe ir más allá: pasando de la ratificación, que es un logro político, a la aplicación, un logro de carácter práctico.
- iii) *Utilizar el marco de políticas, evaluar sus repercusiones y consolidar los procesos de examen de las políticas de empleo.* El PGE es un documento general que abarca todas las cuestiones que revisten importancia para la promoción del empleo. El Consejo de Administración está comprometido con el PGE desde 2003 y el programa ha sido objeto de extensos debates en el seno de la Comisión de Empleo y Política Social (ESP). Sin embargo, existen tres deficiencias fundamentales, que afectan tanto a la Oficina como a los mandantes: en primer lugar, el PGE es un recurso que no se utiliza plenamente en el plano nacional, por ejemplo, en la elaboración de las políticas nacionales de empleo; en segundo lugar, y tal como lo admite la Organización, las prudentes orientaciones que dicho programa brinda deben ser objeto de una mayor profundización. Una cosa es prestar orientación de carácter general y otra cosa distinta es proporcionar directrices específicas para países que tienen diferentes niveles de desarrollo económico, y se carece de estas últimas. [De forma análoga, es necesario incorporar de manera sistemática los objetivos en materia de empleo (tanto cuantitativos como cualitativos) en las políticas nacionales y los marcos de desarrollo.] Un tercer punto débil es la carencia de un sólido proceso de examen de las políticas de empleo, incluso mediante evaluaciones *inter pares*. Otras organizaciones internacionales cuentan con modelos diferentes de evaluación sistemática de las políticas vinculadas a su mandato principal. En cuanto al empleo, los países ricos sí disponen de esos instrumentos, ya sea por la vía del proceso previsto en materia de evaluación *inter pares* de la OCDE o el de la UE. En cambio, en los países en desarrollo no se realizan tales evaluaciones y, sin embargo, se las debería llevar a cabo, con los auspicios del PGE y la supervisión, por parte de la Organización, de los mecanismos de evaluación.
- iv) *Fomentar la capacidad de los mandantes.* Los mandantes de la OIT necesitan abordar los aspectos económicos de los resultados en materia de empleo. Según la experiencia de la Oficina, esto suele requerir capacitación. En este informe se ha demostrado con total claridad que las principales variables macroeconómicas inciden en el mandato de la OIT, así como en su capacidad para obrar de acuerdo con éste. Así pues, la adquisición de conocimientos básicos sobre estas cuestiones es fundamental. Los mandantes deben ser capaces de evaluar, por ejemplo, en el contexto de la crisis actual, la calidad (del empleo) de los instrumentos de estímulo fiscal que se ofrecen. Esa necesidad, más allá de la crisis actual, se pone de manifiesto en la Declaración de Filadelfia de 1944 y se reitera en la Declaración

sobre la Justicia Social. Por lo tanto, la cuestión es por dónde se ha de comenzar. Por otra parte, la información sobre el mercado de trabajo sobre cuya base se deben formular y evaluar las políticas es muy escasa. La creación de capacidad institucional en los países para recopilar, analizar y difundir la información sobre el mercado de trabajo constituye una piedra angular de la labor de la Oficina. Sin embargo, esta labor ha quedado rezagada con respecto a la curva de la demanda. La formación en el análisis de los resultados, así como las conclusiones que de allí se infieren con respecto a la elaboración de políticas, continúan siendo cuestiones a las que no se ha dado una respuesta adecuada. Resulta imposible desarrollar un discurso adecuado en materia de políticas si no se dispone de la información necesaria.

- v) *Evaluar los efectos.* ¿Qué aportes significativos han hecho la Oficina y los mandantes a los diferentes programas, el asesoramiento en materia de políticas y otras intervenciones? La respuesta presenta ciertos matices. La Oficina puede y debe mejorar el seguimiento de los resultados de sus intervenciones. Resulta más fácil cuantificar los resultados de los proyectos de demostración de cooperación técnica, esto es, «¿cuántos empleos se han creado?», «¿cuál fue la tasa de remuneraciones?», «¿cuál fue la representación de ambos sexos en el proyecto?». Pero, ¿qué sucede con las principales aportaciones de la OIT en materia de políticas?, ¿han sido adoptadas? ¿Se modificaron las prioridades del Gobierno? ¿Se puso en práctica la orientación que brindó la OIT? Y, más importante aún, ¿se llevaron a la práctica las opciones de política que se propusieron posteriormente? ¿Qué sucedió con las iniciativas en materia de «fomento de la capacidad» en las que participamos tan a menudo? ¿Se desarrollaron efectivamente las capacidades? ¿Cómo (y en qué ámbitos) se utilizaron esas capacidades? Tanto la Oficina como los mandantes son muy conscientes de que la evaluación de las repercusiones es una cuestión fundamental de la que deben ocuparse. En lo que atañe a la labor de la OIT, a menudo no resulta fácil evaluar sus resultados. Sin perjuicio de lo anterior, las prioridades actuales deben centrarse en la mejora de una base sólida para el diagnóstico de los resultados del empleo obtenidos en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País, incluido el perfeccionamiento de los indicadores, el establecimiento de criterios de referencia y la comprensión de la causalidad de la interacción.
- vi) *Mantener y mejorar los conocimientos especializados de la Oficina sobre las cuestiones relacionadas con el empleo.* Se determinó que es preciso fortalecer el personal cualificado de la Oficina en algunas esferas. Una de ellas es el conocimiento especializado de alto nivel en materia de políticas de empleo, que es un requisito para garantizar el carácter central del empleo en el marco de políticas económicas más generales, especialmente con respecto a las constataciones realizadas en el ámbito de la competencia: la intensificación de la competencia entre los asociados para el desarrollo para que brinden su propia experiencia; la creciente influencia de las instituciones financieras internacionales entre las autoridades financieras y las encargadas de la planificación; y la inestabilidad de las instituciones políticas de los países y la consecuente demanda de asesoramiento técnico en cuestiones laborales. También es preciso dar a conocer mejor el conjunto de oportunidades que la OIT puede ofrecer en lo que se refiere a políticas generales de empleo, así como en esferas específicas, tales como políticas y análisis sobre mercado de trabajo, servicios de empleo, informalidad, políticas de desarrollo de las capacidades y empleos verdes. Las competencias en estas y otras esferas son insuficientes o incompletas.

- vii) *¿Cómo podemos lograr una mayor coherencia, tanto interna como externa, en materia de políticas?* En este caso, la cuestión gira en torno a dos «coherencias». La primera de ellas es la coherencia externa. La Organización ha tenido un éxito notable en la difusión del mensaje relativo al trabajo decente entre los organismos del sistema multilateral, tanto en el ámbito mundial como regional. Esto está llevando progresivamente a los organismos que no prevén el objetivo del trabajo decente en su mandato principal a reflexionar sobre la manera en que sus respectivos mandatos podrían ayudar a resolver el problema del trabajo decente en la práctica. La segunda cuestión invita a reiterar una cuestión anterior: la Oficina y sus mandantes deben ser cada vez más conscientes de la manera en que los ministerios de economía de los países inciden en el éxito o el fracaso del mandato fundamental de la OIT. Sin duda alguna, tanto la Oficina como sus mandantes deben esforzarse por lograr una mejor coordinación interministerial con respecto al objetivo del empleo. ¿Y la coherencia interna de las políticas? Este es el mandato que la Declaración sobre la Justicia Social ha otorgado a la Oficina y a la Organización. El proceso de reflexión sobre cómo lograr que los objetivos estratégicos sean «inseparables, estén interrelacionados y se refuercen mutuamente» está en curso, pero se pueden extraer dos conclusiones evidentes: se ha desarrollado una labor considerable que integra aspectos teóricos y prácticos, como se evidencia en este informe pero, al mismo tiempo, existen importantes oportunidades y margen de acción para consolidar esa integración.
- viii) *¿Cómo mejorar la base de conocimientos?* La Oficina no tiene mucho que ofrecer, salvo el conocimiento de sus funcionarios. En términos contables básicos, este hecho se ve reflejado en el presupuesto. Tal como se demostró en las publicaciones de la OIT, vivimos en un mundo en el que la información que puede traducirse en conocimiento está creciendo a un ritmo exponencial. Si la «línea de productos» de la Oficina consiste en productos de conocimiento, resulta bastante evidente que incumbe a la Organización prestar una especial atención a la calidad de los conocimientos técnicos disponibles en la Oficina, así como a que se les dé la utilización más productiva posible. Comencemos por reconocer los resultados positivos: la OIT inventó el concepto de economía informal; la OIT es el centro de intercambio de información sobre trabajo infantil y trabajo forzoso; la OIT inventó y cuantificó la noción de trabajador pobre; las instituciones financieras internacionales se basan en la OIT para su evaluación de las tendencias del empleo mundial. La génesis de las normas internacionales del trabajo es tal vez la obra por la que más se nos conoce, aunque en el presente informe se ha indicado claramente respecto de qué ámbitos se debería tener un conocimiento mucho más profundo. El reto para la Oficina no es la falta de aptitudes intelectuales de los funcionarios en servicio, sino la escasez de funcionarios. Esta circunstancia, constituye, por supuesto, una limitación insoslayable, y probablemente insoluble. El Sector del Empleo ha puesto en marcha un sistema estructurado por temas y equipos de investigación que constituye una forma práctica de alcanzar objetivos «inseparables, [que] estén interrelacionados y se refuercen mutuamente»: equipos de investigadores de toda la Oficina participan en el examen de muchos de los temas destacados en este informe, en el que se consideró que la acumulación de conocimientos constituiría un recurso peculiar. En el examen de la capacidad de investigación de la OIT llevado a cabo para la preparación de este informe se señalaron importantes deficiencias en el conjunto de los conocimientos existentes, que es necesario subsanar, como se indica en los capítulos temáticos y en el anexo III.

Anexo I

Instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo que revisten particular interés para la labor relativa al objetivo estratégico del empleo

I. Políticas económicas favorables a la expansión de los mercados y el incremento de la demanda de empleo

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

II. Calificaciones, tecnología y empleabilidad

- ❑ Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), y Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195).
- ❑ Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99); Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159); y Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168).
- ❑ Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo, 2002.
- ❑ Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), y Recomendación sobre el servicio de empleo, 1948 (núm. 83).
- ❑ Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

III. Políticas relativas al mercado de trabajo

- ❑ Normas relativas a la política de empleo, con inclusión de la readaptación profesional y la seguridad del empleo (enumeradas *supra*).
- ❑ Normas relativas al acceso de grupos que siempre han sido discriminados del mercado laboral:

- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).
- Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162) ¹.
- Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136) ¹.
- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), y Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 104).
- Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, 2001.
- ❑ Normas relativas a la igualdad de remuneración:
 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 90).
- ❑ Instrumentos relativos a las políticas de migración:
 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86).
 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143).
 - Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151).

IV. Creación de empresas y cooperativas

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

V. Mejor gobernanza

- ❑ Instrumentos relativos a la creación de instituciones para la promoción del empleo:
 - Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) ¹, y Recomendación sobre el servicio de empleo, 1948 (núm. 83) ¹.
 - Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), y Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188).
- ❑ Instrumentos orientativos sobre cuestiones relativas a la gobernanza y a las empresas multinacionales y sus repercusiones en el desarrollo económico y social:
 - Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, 1977 (enmendada en 2000).

¹ El Consejo de Administración ha puesto este instrumento en situación provisional.

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

- ❑ Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- ❑ Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- ❑ Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).
- ❑ Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).
- ❑ Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).
- ❑ Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).
- ❑ Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).
- ❑ Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

Anexo II

Distribución del trabajo de la Oficina en materia de empleo

	Puestos p/Dpto. *	
	Subtotales por programas y oficina	Totales departamentales o regionales
Sector de Empleo (EMP)		2
<i>Departamentos</i>		
Departamento de Análisis Económico y del Mercado de Trabajo (EMP/ELM)	1	13
Unidad de Análisis e Investigación sobre el Empleo (EMP/ANALYSIS)	5	
Tendencias del Empleo (EMP/TRENDS)	7	
Departamento de Política de Empleo (EMP/POLICY)	2	12
Unidad de política nacional de empleo (CEPOL)	7	
Servicio de Inversiones con Alto Coeficiente de Empleo (EMP/INVEST)	3	
Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa (EMP/ENTERPRISE)	3	18
Programa sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (EMP/SEED)	6	
Servicio de Cooperativas (EMP/COOP)	3	
Programa de Empresas Multinacionales (EMP/MULTI)	4	
Programa de Desarrollo Económico Local (LED)	1	
Programa Empleos Verdes	1	
Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (EMP/SKILLS)	7	11
Incluir la discapacidad	2	
Servicios de Empleo	2	
<i>Programas</i>		7
Programa de la OIT de Respuesta a las Crisis y Reconstrucción (ILO/CRISIS)	3	
Programa de Financiación Solidaria	2	
Programa sobre el Empleo de los Jóvenes	2	
Total de puestos en la sede correspondientes al Sector de Empleo		63

	Puestos p/Dpto. *	
	Subtotales por programas y oficina	Totales departamentales o regionales
Regiones **		
Oficina Regional para África (Addis Abeba)	1	16
Addis Abeba (antigua Oficina Subregional)	3	
El Cairo (África del Norte)	3	
Dakar (África Occidental)	3	
Harare (Zimbabwe)	2	
Pretoria (África Meridional y Oriental)	2	
Yaundé (África Central)	2	
Oficina Regional para América Latina y el Caribe		15
Brasilia (Brasil)	1	
Buenos Aires (Argentina)	1	
Lima (países andinos)	2	
Ciudad de México (México y Cuba)	1	
Montevideo (OIT-CINTERFOR)	2	
Puerto España (Caribe)	3	
San José (América Central, Panamá y República Dominicana)	2	
Santiago (Chile, Paraguay y Uruguay)	3	
Oficina Regional para los Estados Árabes (Beirut)	3	3
Oficina Regional para Asia y el Pacífico (Bangkok)	3	14
Bangkok (Asia Oriental, Asia Sudoriental e Islas del Pacífico)	5	
Beijing (China y Mongolia)	1	
Yakarta (Indonesia y Timor-Leste)	1	
Nueva Delhi (Asia Meridional)	4	
Oficina Regional para Europa y Asia Central (Ginebra)		2
Budapest (Europa Central y Oriental)	1	
Moscú (Europa Oriental y Asia Central)	1	
Total en las regiones		50
Total entre la sede y el terreno		113
Otras unidades de la sede		9
Se calcula que otras unidades de la sede destinan 154 meses de trabajo a promover el empleo, el equivalente a 6 puestos en un bienio. Tres de esos puestos están adscritos al Departamento de Estadística ***.		
TOTAL de puestos entre la sede y el terreno, más equivalentes en meses de trabajo en otras unidades de la sede		122

* Puestos de especialista en empleo financiados con cargo al presupuesto ordinario, en la franja de categorías entre profesional y de dirección, a finales de 2009. ** Oficinas exteriores y países enumerados que cuentan al menos con un puesto de especialista en empleo financiado con cargo al presupuesto ordinario, a finales de 2009. *** Estimación basada en información recibida de unidades distintas a la del Sector de Empleo, sobre el tiempo de trabajo del personal de la sede (medido en meses de trabajo) dedicado al objetivo estratégico de la OIT sobre el empleo, por trabajos realizados en la sede y en el terreno, o en el bienio 2008-2009.

Anexo III

Conclusiones sobre temas transversales

En el capítulo 1 se señaló que para elaborar el presente informe se realizó una serie de exámenes a fondo sobre esferas correspondientes a las orientaciones estratégicas de la Declaración de 2008: 1) necesidades y prioridades de los mandantes; 2) coordinación y acción conjunta entre las oficinas exteriores y la sede; 3) el carácter de los objetivos estratégicos, es decir, que son «inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente»; 4) lecciones extraídas de las evaluaciones de los efectos, y 5) investigación en relación con el empleo. Estas esferas también se evaluaron de manera explícita en los documentos de reflexión sobre 13 temas y programas relacionados con el empleo, y por las cinco oficinas regionales (véase el gráfico de la introducción). En el presente anexo se destacan algunas de las principales conclusiones e insuficiencias detectadas en estas cinco esferas.

Comprender mejor las necesidades de los mandantes en sus distintos contextos

Ámbito y método de la investigación

La Oficina realizó un examen independiente de: 36 Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) y las observaciones formuladas en el proceso de evaluación interna de la calidad; las secciones relativas al empleo de las últimas cinco reuniones regionales; tres informes técnicos recientes sometidos a la CIT; los documentos elaborados en los últimos tres años para la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración (Comisión ESP); autoevaluaciones temáticas realizadas por los supervisores directos respectivos; y entrevistas con las autoridades.

Lecciones extraídas e insuficiencias detectadas

Establecer prioridades para la labor en materia de empleo constituye un complejo y delicado equilibrio para atender a las necesidades de los países, definidas mediante los PTDP; las prioridades regionales, acordadas en las sucesivas reuniones regionales tripartitas; y las prioridades de ámbito mundial, establecidas en la CIT y el Consejo de Administración. Este proceso también supone adelantarse a los acontecimientos para precisar las nuevas tendencias y problemas, y darles respuesta mediante nuevos estudios y un asesoramiento sobre políticas actualizado. En el «programa de trabajo» de la Oficina se concentra lo que la Organización ha convenido en todos estos niveles y en el contexto del Programa y Presupuesto y el Marco de Políticas y Estrategias. Las necesidades de los mandantes se expresan en todas estas instancias, por lo que el establecimiento de prioridades en la respuesta de la Oficina resulta un proceso complejo.

Esta complejidad plantea la cuestión de la coherencia de las necesidades y las prioridades. En el 72 por ciento de los PTDP examinados se señalaba el empleo de los jóvenes como prioridad, seguido del desarrollo de las calificaciones y la capacidad empresarial (ambos en el 64 por ciento) y la planificación nacional en materia de empleo (en el 55 por ciento). Con suma frecuencia, en las conclusiones de las reuniones regionales se indicaron prioridades similares, lo que pone de manifiesto las preocupaciones compartidas por los países de cada región. Pese a que

el PGE ha sido objeto de muchos debates, en la Comisión ESP son muy pocas las referencias a este Programa en los PTDP. Es preciso matizar este hecho, ya que algunos componentes del PGE se citaron con mucha frecuencia. Sin embargo, ello indica que un conjunto de directrices más precisas para los países de distintos niveles de desarrollo podría ser una forma de conseguir que el Programa sea un marco operacional efectivo, que permita impulsar un programa de empleo integral y congruente.

Además, conviene evaluar en qué medida la demanda tiene «fundamentos» — esto es, si se basa en un diagnóstico sólido — y es «efectiva», es decir, si se sustenta en un compromiso de base amplia y tripartito de actuar atendiendo al asesoramiento sobre las políticas y se tiene la capacidad para ello.

Es de capital importancia que exista una comunicación continua y una estrecha colaboración entre la Oficina y la Organización a nivel nacional. Es necesario saber que la Oficina tiene en cuenta las necesidades de los mandantes, su capacidad de ejecución, su experiencia con los elementos que se han puesto a prueba, su contexto político y la situación de la comunidad de donantes y de las Naciones Unidas, ya que todo ello sirve para que, tanto la Oficina como los mandantes, evalúen la naturaleza de las necesidades y la viabilidad de abordarlas.

Asimismo, tal como se ha señalado a lo largo de este informe, la falta de suficiente información sobre los mercados de trabajo dificulta la comprensión de la realidad y las necesidades de los mandantes.

Evaluar la eficacia de la prestación de servicios y la coordinación entre la sede y las oficinas exteriores

Metodología y alcance

En el tercer trimestre de 2009, consultores independientes realizaron una encuesta a través de Internet para evaluar la eficacia de la coordinación entre la sede y las oficinas exteriores. Se entrevistó a 101 especialistas del sector del empleo que se desempeñaban en la sede y en las oficinas exteriores, y se obtuvo un porcentaje de respuestas del 50 por ciento. La encuesta complementaba una recopilación de datos más amplia, en la que se utilizó un cuestionario semiestructurado en entrevistas presenciales o por medio de Skype a miembros del personal de la sede y de las oficinas exteriores. Se pidió a las oficinas regionales que en sus documentos de reflexión detallaran los puntos fuertes y las deficiencias de la colaboración entre la sede y las oficinas exteriores.

Lecciones extraídas e insuficiencias detectadas

Las dependencias han establecido diferentes «modelos de funcionamiento» para la colaboración entre el terreno y las oficinas exteriores, que incluyen características tales como el alcance de los proyectos de cooperación técnica y el nivel de especialización de las oficinas exteriores. El examen de cinco modelos ¹ reveló que, en general, se estimaba que los mecanismos establecidos específicamente para la interacción entre el personal de la sede y el de las oficinas exteriores, cuando su funcionamiento era claro, mejoraban la coordinación y la colaboración. Los métodos variaban, desde el recurso a funcionarios de enlace, el establecimiento de foros de interacción y redes virtuales mediante las tecnologías de la información, hasta la celebración de reuniones presenciales ordinarias. Estos mecanismos ayudaban a combinar los conocimientos generales y especializados de la sede con la realidad y la experiencia de los colegas sobre el terreno. Entre los aspectos positivos de las buenas prácticas cabe mencionar la comunicación regular sobre la labor en curso, las reuniones anuales de planificación, los ejercicios conjuntos de programación y el uso de tecnología de las comunicaciones moderna. La colaboración entre las oficinas exteriores y la sede tenía su máxima intensidad en las fases de planificación de las tareas y disminuía durante la ejecución.

¹ Programa de Finanzas Sociales; Enfoque de equipo global, EMP/ENTERPRISE; Programa Internacional de Inversiones Intensivas en Empleo, ILO/CRISIS; países focales con coordinadores generales.

En la encuesta también se abordó el tiempo asignado a los diversos medios de acción. Con suma frecuencia se indicó que la investigación requería más tiempo, y que lo merecía, por ser la base de la buena calidad del asesoramiento sobre políticas y el fomento de la capacidad. Tanto el personal de la sede como el de las oficinas exteriores dedicaban la mayor parte de su tiempo a atender las demandas de los países con inclusión del diseño o el respaldo a proyectos de cooperación técnica.

En las oficinas exteriores, la labor de la OIT en la iniciativa «Una ONU», conocida como «unidos en la acción», aunque se señaló que era importante, también conllevaba un elevadísimo nivel de exigencia y un alto costo de transacción. Combinar esas actividades con la coordinación entre las oficinas exteriores y la sede se percibía como una carga añadida, ya que era difícil conciliar el tipo de demandas que se generaban y su distribución temporal.

Por otra parte, también había aspectos positivos. Con respecto a la dirección de esfuerzos conjuntos entre varios organismos, en los documentos de reflexión de las regiones se observa que el planteamiento de la OIT de combinar un enfoque basado en los medios de vida y los derechos constituye una ventaja competitiva. La Oficina dirige grupos temáticos en el plano nacional para fomentar la coherencia en esferas en las que se superponen los mandatos de distintos organismos. Ello se desprende del registro de la evidente repercusión de los instrumentos de la OIT y de la dedicación y el tiempo invertido por el personal que representa a la OIT en los países en amplias actividades de planificación y coordinación, como puede observarse en los ejemplos siguientes:

- ❑ **Estados árabes.** Esfuerzos de programación conjunta que han dado lugar a varios programas, financiados con cargo a los fondos de España para los ODM: «La igualdad de género y la emancipación de la mujer en los territorios palestinos ocupados»; información sobre el mercado de trabajo y el género en el Yemen; actividades con el PNUD sobre el Pacto Mundial de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria; y «Prevención de conflictos y consolidación de la paz» en el Líbano.
- ❑ **Bangladesh.** Tras una evaluación realizada por la OIT de las perspectivas de los medios de vida de los refugiados, las Naciones Unidas adoptaron un marco de desarrollo económico local para la labor conjunta en el país.
- ❑ **Europa.** Actividades conjuntas entre la OIT y las Naciones Unidas en apoyo a la ejecución de proyectos relativos al empleo de los jóvenes y a la capacitación empresarial y el género desarrollados en muchos países (por ejemplo, Albania, Azerbaiyán, Kirguistán, Serbia, Ucrania y Uzbekistán).
- ❑ **Iraq.** La participación de la OIT en el sistema de evaluación común para los países y el MANUD permitió que el empleo fuera declarado un tema transversal y que se relacionara el crecimiento económico incluyente con las cuestiones relativas a la buena gobernanza.
- ❑ **Liberia.** Los estudios conjuntos realizados por la OIT y la FAO sobre tecnologías y calificaciones para mejorar la calidad del empleo en la agricultura han servido de base para diseñar nuevas actividades sobre capacitación basada en la comunidad, que actualmente se ejecutan con fondos de donantes destinados a iniciativas compartidas por varios organismos.
- ❑ **República Unida de Tanzania.** La OIT dirige el programa conjunto de las Naciones Unidas sobre «creación de riqueza, empleo y autonomía económica», que está relacionado con el grupo nacional de actividades sobre crecimiento, ingresos y reducción de la pobreza.
- ❑ **Viet Nam.** El empleo y las empresas sostenibles han sido elegidos como una de las esferas estratégicas prioritarias de la iniciativa «Una ONU».

En la encuesta se pedía una definición más clara sobre la forma en la que los esfuerzos conjuntos de la sede y el personal sobre el terreno podrían mejorar la eficiencia y la ejecución. De hecho, la cuestión del uso racional y eficaz de los recursos humanos disponibles ha ido cobrando cada vez más importancia, pues el número de personas que trabajan en asuntos relacionados con los mercados de trabajo y el empleo — y, por lo tanto, la masa crítica — ha disminuido, mientras que las necesidades y las demandas han aumentado. Los encuestados

opinaron que esa reducción limita el alcance de la investigación, el asesoramiento sobre políticas y los servicios en materia de fomento de la capacidad prestados a los mandantes, y que podría perjudicar a la salud, el bienestar y la satisfacción del personal con su trabajo.

Se indicó que la cooperación entre la sede y el personal sobre el terreno funciona mejor cuando se basa en una división complementaria del trabajo. En la sede, el presunto valor añadido son las competencias técnicas y los conocimientos en torno a las buenas prácticas en el plano internacional. En el terreno, las competencias técnicas de los funcionarios se combinan con una comprensión de las prioridades y los procesos políticos del país, así como con la asociación con otros organismos. La ventaja comparativa de las oficinas exteriores consiste en conocer no sólo qué es preciso hacer, sino también cómo puede hacerse, teniendo en cuenta los aspectos políticos e institucionales.

Se señaló que para lograr una ejecución satisfactoria y la utilización racional de los recursos es absolutamente necesario contar con una buena comunicación entre las partes. Ello facilita la transferencia de conocimientos. En opinión de los encuestados, los contactos informales son importantes, pero la relación entre las oficinas exteriores y la sede depende demasiado de esos contactos, y la mayoría considera que hay deficiencias en la comunicación. Se mostraron preocupados por la falta de incentivos que alentaran y promovieran el trabajo conjunto. Se indicó que los logros rara vez se celebran y a menudo quedan sin documentar.

Los objetivos estratégicos «son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente» (IIRM)

Metodología y alcance

Se invitó a todos los directivos a que, en sus documentos de reflexión, explicaran lo que caracteriza a unos programas «inseparables, interrelacionados y que se refuerzan mutuamente» (IIRM). Además, se invitó a las Oficinas Regionales a que facilitaran ejemplos de labor integrada en la esfera del empleo.

Lecciones extraídas e insuficiencias

Pese a las innegables limitaciones, la Oficina y la Organización tienen posibilidades de fortalecer la integración de los diferentes objetivos estratégicos y, por consiguiente, de los cuatro pilares del trabajo decente.

Esta integración depende fundamentalmente de dos mecanismos o procesos, el primero de los cuales es el diálogo social. Desde 1919, jamás se ha promulgado una norma internacional del trabajo sin someterla a la forja del tripartismo. Independientemente del tema de la norma, existen diferentes perspectivas e intereses entre los diversos interlocutores sociales y los gobiernos. Puesto que ha sido examinado desde distintos ángulos y analizado sobre la base de diferentes intereses, el «producto» final de una norma de trabajo refleja la integración.

Existe un segundo mecanismo que ha permitido a la Oficina y la Organización cosechar muchos logros, y que conviene plantearse desarrollar. Guarda relación con el examen de la relación de «respaldo mutuo» entre los objetivos estratégicos de la OIT. Un ejemplo conceptual sencillo puede ilustrar esta cuestión: la influencia de la «protección social» en el «empleo» es tal que, un cierto grado de protección social dispone a las personas a correr riesgos que en otras condiciones no asumirían, con lo que aumenta su capacidad de generar ingresos. El planteamiento podría ser a la inversa: sin empleo productivo, los sistemas de protección social se debilitan, pues no reciben la financiación suficiente. La teoría y los hechos comprobados respaldan ambas proposiciones.

Se debe promover más el trabajo teórico y empírico sobre esas interrelaciones en la sede. Una medida muy alentadora para el futuro es la reorientación de un programa de investigación en toda la Oficina, según lo convenido por el Consejo de Administración en noviembre de 2009.

Ahora bien, en el plano nacional el trabajo integrado es constante. Además, los programas centrados en una población destinataria suponen la aplicación de un enfoque integrado, para abordar las deficiencias en materia de trabajo decente en relación con los derechos y los medios de vida. En el informe se documentaron muchas intervenciones, resultados conjuntos e intercambio de conocimientos en los que se integra el empleo con otros objetivos estratégicos. Los ejemplos siguientes ilustran algunas de las aplicaciones más comunes del enfoque IIRM.

- ❑ En África, los proyectos relativos a la inversión basada en el empleo, la capacidad empresarial y la creación de cooperativas han promovido normas y buenas prácticas sobre salud y seguridad en el trabajo (SST), el respeto del salario mínimo, la conciencia sobre el VIH/SIDA, la igualdad de género con respecto a las oportunidades de empleo y los salarios, y los derechos de las personas con discapacidad y de los pueblos indígenas.
- ❑ En América, en la creación de trabajo decente mediante inversiones públicas, no sólo se aplicaron métodos de producción basados en el empleo, sino que se adoptaron medidas complementarias para lograr una remuneración adecuada y protección social. Las intervenciones de la OIT influyeron en el ámbito de la legislación nacional en esferas como la situación jurídica de las microempresas, el salario mínimo y la protección social.
- ❑ En los Estados árabes, el apoyo a los mandantes en situaciones posteriores a crisis se centró en actividades de creación de empleo, y ello ha servido de plataforma para compartir información sobre las normas internacionales del trabajo, la legislación laboral y el valor instrumental del diálogo social.
- ❑ En Asia y el Pacífico, la Oficina ha ayudado a forjar el diálogo nacional entre los mandantes y los ministerios fundamentales con competencias en relación con los empleos verdes, y ha reclamado la atención sobre temas del programa nacional relativo al medio ambiente y el cambio climático, que guardan relación con el empleo.

Evaluación de las repercusiones de la labor de la Oficina en el empleo

Metodología y alcance

Un consultor independiente examinó en qué medida se ha evaluado con objetividad la labor de la OIT en materia de empleo, y la forma en que las conclusiones se reflejaban en las mejoras. Este examen tenía por objeto mejorar la gestión basada en los resultados mediante un uso más estratégico de los resultados de las evaluaciones. Se realizó un inventario de 87 evaluaciones, en el que se incluyeron 66 evaluaciones de proyectos de cooperación técnica completados desde 2005, 9 evaluaciones temáticas completadas desde 2001 y 12 exámenes de PTDP. La Oficina ha elaborado un plan para abordar las insuficiencias detectadas, y ha iniciado una segunda etapa para examinar otros métodos de organización que incidan en las evaluaciones y mejoren más la labor en este ámbito.

Lecciones extraídas e insuficiencias detectadas

En el informe se señaló la creciente tendencia de evaluar los proyectos y programas. Se concluye que la función está bien arraigada, y que en las evaluaciones se respeta sistemáticamente el criterio de independencia; sin embargo, suscita preocupación la documentación de los métodos aplicados.

Aunque la muestra de evaluaciones de PTDP era pequeña (12), una conclusión general fue que éstas no arrojaban datos que indicaran que los grandes proyectos y las pruebas piloto estuvieran realizándose según los principios de unidad y fortalecimiento mutuo, en un marco coordinado de trabajo intensificado en materia de empleo. Las evaluaciones mostraban asimismo que muchos PTDP no se habían ejecutado durante un tiempo suficiente que permitiera evaluar las repercusiones; no obstante, ya había indicios de que para influir más ampliamente en las prioridades nacionales de empleo era necesario un mayor grado de integración y colaboración, probablemente más en el nivel sectorial que en el de los proyectos.

Habida cuenta de que la Oficina se centra más en la reforma de las políticas y menos en intervenciones mediante proyectos, se hace más difícil poder medir los resultados de la labor de la OIT, debido a las cuestiones de control y atribución. Se ha de lograr un equilibrio, aplicando una metodología para las evaluaciones de los PTDP que permita controlar los cambios a escala general y la manera en que la Oficina contribuyó a que se dieran esos cambios. En la actualidad, los PTDP gozan sólo de una financiación parcial, lo que dificulta la planificación y ejecución de evaluaciones fiables y, por lo general, se carece de los recursos necesarios para realizar evaluaciones exhaustivas costosas. La cuenta suplementaria del presupuesto ordinario (CSPO) puede servir en el futuro para solucionar esta deficiencia.

La transición hacia la gestión basada en los resultados sigue exigiendo una inversión considerable en el fomento de la capacidad. En casi todas las evaluaciones, se estima que los resultados en materia de empleo son vagos y abarcan de forma superficial muchas esferas de trabajo específicas y, en general, no están claramente orientados a lograr un efecto unificado. Los indicadores para evaluar estos resultados, así como las medidas de referencia, parecen deficientes.

En gran parte de las evaluaciones (el 62 por ciento) no se abordaba la eficacia en función de los costos y faltaba información sobre el uso óptimo de los recursos. Sólo el 7 por ciento de los informes facilitaba un análisis detallado sobre costos y beneficios, con inclusión de información sobre los métodos utilizados. Si bien en el examen se señalan algunos motivos que justifican esa falta de información, también se indica que se trata de una importante limitación para poder aumentar los proyectos y el control por parte de los países.

La sólida vinculación de las políticas se percibía fácilmente cuando los mandantes reconocían que la OIT contaba con una clara ventaja comparativa en una esfera de trabajo particular. Como buenas prácticas, ya que habían permitido establecer una clara relación con la formulación de políticas, se señalaron las inversiones con alto coeficiente de empleo, el desarrollo empresarial, los enfoques de formación integrados encaminados a la emancipación económica en entornos rurales, y la inclusión del Programa de Trabajo Decente en las Estrategias de Reducción de la Pobreza de segunda generación. Los proyectos tenían más posibilidades de generar cambios en las políticas cuando el esfuerzo de demostración era lo suficientemente amplio para causar una gran impresión, o cuando los instrumentos de creación de empleo se facilitaban directamente a los encargados de planificar el desarrollo. Los evaluadores no estaban seguros de que la mayoría de los proyectos hubiesen tenido una repercusión efectiva en el empleo o la pobreza. Es posible que, en gran medida, ello se deba a que, por lo general, los proyectos duran poco ya que más de la mitad de las evaluaciones examinadas correspondían a proyectos de dos años o menos de duración.

La inclusión del desarrollo institucional en los proyectos parece uniforme, y constituye una condición importante para que las instituciones nacionales puedan conseguir los objetivos en materia de empleo y reducir su dependencia del apoyo de donantes externos.

El examen reveló que, cuando se habían realizado evaluaciones de los efectos de forma sistemática, se habían basado en métodos sólidos, como en el caso de los programas de inversiones con alto coeficiente de empleo y de desarrollo empresarial. En los proyectos más recientes se solía incorporar la evaluación de los efectos en las fases de planificación. Sin embargo, era más frecuente la ausencia de indicadores verificables y de metodologías establecidas para evaluar la evolución, con el consiguiente aumento del riesgo de que el análisis resultase subjetivo (y sesgado).

La Oficina podría tener una función importante que desempeñar asistiendo a los mandantes en sus propios procesos de planificación, seguimiento y evaluación. Además, en el examen se elaboró una lista de manuales, guías, círculos especializados y otras plataformas de intercambio de conocimientos que estaban utilizándose con ese fin.

Los evaluadores mostraron cierta preocupación sobre la eficacia de los «programas integrados», al menos en su aplicación actual. Casi un tercio de los proyectos evaluados se ocupaban de déficits «crónicos» y múltiples de trabajo decente aplicando enfoques integrados, algo cuestionado como excesivamente ambicioso y rígido. Aunque esa concepción responde al carácter complejo de la creación de empleo, puede generar una expectativa poco realista sobre la

incidencia de los «resultados» de los proyectos. Los objetivos de desarrollo más amplios están fuera del ámbito y el período de duración de esos «proyectos». Los evaluadores recomendaron centrarse en pocas intervenciones (más estratégicas) que pudieran influir en las opciones de política. Al mismo tiempo, aconsejaron prestar más atención a la coordinación entre los diferentes componentes de los PTDP y hallar formas concretas de promover el trabajo conjunto allí donde realmente se requirieran programas amplios y exhaustivos.

Otra conclusión de los evaluadores es que la OIT tiene mucho por hacer para crear redes y asociarse con otros organismos que se ocupan del desarrollo, en particular las instituciones financieras internacionales. En algunos casos, no en todos, los PTDP están bien integrados en marcos más amplios. Las alianzas de base amplia se consideraron esenciales para hacer avanzar el programa en materia de empleo a nivel nacional.

Programa de investigación relacionado con el empleo

El examen de la capacidad de investigación de la OIT, realizado para la elaboración del presente informe, reveló importantes insuficiencias en el corpus de conocimientos existente que es preciso remediar.

El papel destacado que se atribuye en la Declaración sobre la Justicia Social a la integración de las políticas plantea un nuevo tema de estudio. Ello supone que la Oficina tendrá que ampliar su base de conocimientos sobre la manera de diseñar las combinaciones más eficaces de conjuntos de políticas integradas. En la Declaración sobre la Justicia Social se pide de manera explícita a la OIT que adopte medidas para: «Ampliar su capacidad de análisis, su base de conocimientos empíricos y la comprensión de la forma en que los objetivos estratégicos interactúan entre sí y contribuyen al progreso social, a la sostenibilidad de las empresas, al desarrollo sostenible y a la erradicación de la pobreza en la economía mundial.»

Algunos ejemplos de requisitos en materia de investigación

La formulación de un conjunto integrado de políticas para lograr el pleno empleo y el trabajo decente en la economía mundial exige ampliar y profundizar el programa de investigación de la Oficina sobre políticas de empleo. Un ejemplo decisivo es la esfera de las políticas económicas y financieras que repercuten de forma significativa en los resultados en materia de empleo. Como han demostrado claramente las repercusiones de la crisis actual en el empleo, existe una sólida interdependencia entre el empleo y las políticas económicas y financieras. Los objetivos de lograr el pleno empleo y trabajo decente para todos no pueden convertirse en realidad sin prestar la debida atención a esas políticas. Este aspecto ya figuraba en la Declaración de Filadelfia de 1944, y fue reafirmado en el preámbulo de la Declaración sobre La Justicia Social, donde se encomienda a la OIT «la responsabilidad de examinar y considerar todas las políticas económicas y financieras internacionales, teniendo en cuenta el objetivo fundamental de la justicia social».

Pese a las dos declaraciones antes citadas, la reciente labor de la Oficina sobre algunas políticas financieras y económicas importantes que afectan al empleo y a la justicia social ha sido puesta en tela de juicio, aduciendo que no incumbe al mandato de la OIT. Además, se ha afirmado que si la OIT emprende este tipo de actividades estaría cometiendo una intromisión estéril en la función de otras organizaciones internacionales. La cuestión con respecto a esos mandatos no es si la OIT debería trabajar en el ámbito de las políticas económicas y financieras, sino más bien qué tipo de labor debería realizar en esas esferas.

En el contexto de la Declaración sobre la Justicia Social, a la OIT le convendría aumentar su capacidad de investigación y sus conocimientos técnicos en algunas esferas de políticas económicas y financieras. La selección de esas esferas debería realizarse en función de lo que se necesita para formular políticas integradas encaminadas a lograr el pleno empleo y la justicia social. Por ejemplo, es necesario que la OIT comprenda mejor la forma en que las diferentes configuraciones de las políticas macroeconómicas afectan al empleo. A nivel nacional, ello mejoraría la calidad del asesoramiento sobre políticas prestado a los mandantes. Las políticas de

empleo se formularían con una mayor comprensión de las limitaciones macroeconómicas predominantes y se contaría con políticas alternativas que servirían mejor a la consecución del objetivo del empleo, sin sacrificar la estabilidad macroeconómica.

Además, también habría ventajas similares a escala internacional. La OIT estaría mejor dotada para señalar las consecuencias de las políticas económicas y financieras internacionales en materia de empleo y, por lo tanto, podría asegurar que estas consideraciones importantes se tuvieran más en cuenta al formular esas políticas. La Organización pasaría a ser un interlocutor más sustancial desde el punto de vista técnico y, por ende, cobraría más influencia con respecto a estas cuestiones en el sistema multilateral.

Apoyar nuevos estudios sobre la relación entre el empleo y la política macroeconómica fortalecería la labor actual que los mandantes aprecian. Un ejemplo destacado es la labor sobre la relación entre la política comercial y el empleo. Los dos estudios conjuntos de la OIT y la OMC en la materia han tenido una buena acogida, al igual que la labor de la Oficina en los países sobre el mismo tema. De manera análoga, la labor de la OIT sobre las políticas de protección social inevitablemente ha exigido intervenir en importantes elementos de política fiscal relacionados con la sostenibilidad financiera de esas políticas. Otro ejemplo es que la labor de la OIT con respecto a la promoción de empresas sostenibles combina la labor realizada sobre algunos aspectos del sistema financiero (por ejemplo, la manera de mejorar el acceso de las pequeñas empresas y las microempresas a los mercados de crédito), el régimen fiscal (por ejemplo, incentivos y desincentivos a los que se enfrentan las PYMES) y el entorno normativo. Más recientemente, y a petición de los países del G-20, la Oficina evaluó las consecuencias de los conjuntos de medidas de estímulo fiscal en el empleo.

Desde el inicio de la crisis financiera en 2008, el mensaje de llamamiento de la OIT ha sido que este fenómeno ha hecho más patente la necesidad de introducir los cambios fundamentales reclamados en la Declaración sobre la Justicia Social, como el de reevaluar las estrategias de desarrollo perseguidas en el período previo a la crisis, así como el de responder a los problemas que la rápida globalización ha supuesto para las políticas de empleo en las últimas dos décadas. Muchas preocupaciones en torno a este tema requieren estudios y análisis empíricos para determinar lo siguiente:

- si el crecimiento impulsado por las exportaciones sería una opción menos atractiva para los grandes países en desarrollo en la economía posterior a la crisis económica mundial, debido a la caída anticipada de la demanda efectiva de los países industrializados, lo que supondría que las grandes economías emergentes deberían comenzar a tener más en cuenta las nuevas fuentes internas de crecimiento;
- si los países en desarrollo tienen que reclamar más «espacio de políticas»: la autonomía para formular sus propias políticas económicas y sociales a fin de aplicar nuevas estrategias de desarrollo, lo que requeriría reevaluar las condiciones en las que los países en desarrollo se incorporaron a la economía mundial;
- la función del Estado en la promoción del desarrollo económico y los cambios estructurales, basándose en la idea de que la estrategia de desarrollo neoliberal anterior a la crisis no produjo un crecimiento equitativo y estable, una rápida industrialización ni trabajo decente para todos;
- si el alto coeficiente de empleo del crecimiento ha ido mermando en muchos países en desarrollo y, en ese caso, a qué se debe; y si ésta es una causa fundamental del creciente desempleo y subempleo; así como la manera en que se ha visto afectada por la globalización mediante el uso de tecnologías con gran densidad de capital, así como la necesidad de atraer IED y conservar la competitividad.

Con respecto a muchas de las cuestiones mencionadas, los datos son deficientes y los estudios se centran en unos pocos países. Esas cuestiones ponen de manifiesto importantes temas hacia los que convendría orientar la investigación. Otras esferas de estudio de la Oficina también están encaminadas hacia el beneficio de los mandantes.

Anexo IV

Resumen: posibles perspectivas

	Para los Estados Miembros y los interlocutores sociales	Para la Oficina
Tendencias y retos en materia de empleo – capítulo 2	Solucionar la cuestión de la escasez de información sobre los mercados de trabajo. Abordar los problemas de políticas a nivel nacional exige contar con información sobre la que basar las opciones y realizar el seguimiento de los progresos alcanzados.	En 2009, se realizó una importante revisión de las funciones de la OIT en materia de compilación, difusión y análisis de datos estadísticos recibidos de los Estados Miembros; en 2010 comenzarán a aplicarse las nuevas directrices al respecto. Está en marcha un proyecto para elaborar un conjunto exhaustivo de indicadores en materia de trabajo decente. Varias bases de datos relacionadas con las políticas de empleo están en fase de perfeccionamiento; otras están en proceso de preparación, en particular, en relación con la respuesta a la crisis. La Oficina ha creado el Comité de Investigaciones y Publicaciones, que se desempeña como centro de intercambio y define las necesidades en materia de investigación. En 2009 se aprobó una estrategia de investigación. Se seleccionaron 12 temas de estudio sobre el empleo y se crearon los correspondientes equipos en toda la Oficina. Es necesario fortalecer y aumentar la labor de investigación, así como mejorar la difusión y la visibilidad de los resultados de investigación.
	Hacer efectivo el compromiso de poner en práctica el Pacto Mundial para el Empleo. Difundir y aplicar más el Pacto en el ámbito del país.	Se debe apoyar a los mandantes en la aplicación de las medidas de recuperación y el Pacto Mundial para el Empleo. Es necesario: ☐ seguir atendiendo a los pedidos del G-20; ☐ seguir movilizando recursos; ☐ seguir realizando los correspondientes estudios y evaluaciones de políticas; ☐ cumplir las funciones especiales anunciadas el 6 de noviembre de 2009 por el Director General.

	Para los Estados Miembros y los interlocutores sociales	Para la Oficina
Políticas para promover el pleno empleo, el empleo productivo y el trabajo decente para todos – capítulo 3	El propósito fundamental de la OIT en relación con las políticas de empleo es lograr un mayor contenido de empleo en el crecimiento, esto es, que dicho crecimiento sea más incluyente y prolífico en puestos de trabajo. Las principales cuestiones que es preciso remediar para avanzar en esa dirección son las siguientes: ☐ Una conceptualización de las políticas de empleo a menudo restringida. ☐ La necesidad de incorporar de forma sistemática objetivos y políticas de empleo (cuantitativos y cualitativos) destinados a grupos vulnerables concretos, en los marcos económicos y de desarrollo, los enfoques sectoriales y las políticas sobre los mercados laborales de los países. ☐ La necesidad de un compromiso renovado con el papel de las políticas macroeconómicas en impulsar el crecimiento y el empleo, según se ha recalcado en las recientes declaraciones del G-20, en un marco de crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. ☐ Las limitaciones fiscales y normativas pueden constituir importantes obstáculos para la aplicación de políticas de empleo eficaces. Eliminar esas limitaciones debería ser un tema prioritario de las políticas de empleo y protección social, a fin de crear las condiciones fiscales para las inversiones y políticas necesarias, en un marco de estabilidad macroeconómica. ☐ La reafirmación de la importancia de aplicar políticas sectoriales más proactivas y de fomento de la competitividad y la innovación industrial, evitando, al mismo tiempo, los incentivos y las distorsiones estériles. ☐ Las medidas relacionadas con la economía rural y la economía informal son elementos decisivos de las estrategias de empleo de los países, ya que una amplia proporción de la fuerza de trabajo se desempeña en esos sectores. ☐ Es necesario prestar más atención a las condiciones de trabajo, la política salarial y las relaciones laborales en el contexto de las estrategias de empleo.	Marco normativo, gobernanza y evaluaciones entre pares. Una de las insuficiencias más importantes que se han detectado es la falta de un conjunto de directrices fáciles de utilizar, destinadas a países en desarrollo de ingresos medios y bajos, que sirva de orientación más precisa a los países con diferentes niveles de desarrollo. Estas directrices también podrían contribuir a la coordinación para fortalecer los procesos de examen de las políticas de empleo. Hay un margen considerable para mejorar el uso de los mecanismos existentes, así como para estudiar otras medidas de evaluación entre pares y mejora de la gobernanza. Fomento de la capacidad de los mandantes. La calidad y la eficacia de las políticas nacionales tienen probabilidades de mejorar de manera sustancial si se sustentan en las energías, los conocimientos y la experiencia colectivos de unos mandantes autónomos. Se ha de respaldar la función de los ministerios de trabajo de coordinar la labor; y se debe mejorar la capacidad de los ministerios de economía y finanzas para ocuparse del empleo. Una mejor evaluación de las repercusiones. Sin perder de vista los factores relativos al control, la competencia y el costo, la Oficina debería ampliar sus actividades sobre las evaluaciones de los efectos, facilitando marcos de supervisión claros y concretos, el fomento de la capacidad e instrumentos, y cambiando sus propios métodos de trabajo. Se necesita: ☐ un programa de investigación renovado y ampliado centrado, en particular, en los marcos macroeconómicos; con análisis integrados y orientados a «la realidad» de la cantidad y la calidad del empleo; ☐ una mayor tasa de ratificación del Convenio núm. 122 y apoyo a su aplicación efectiva.

Para los Estados Miembros y los interlocutores sociales	Para la Oficina
☐ La relación entre el empleo, la protección social y la desigualdad debería formar parte de un enfoque integrado, encaminado a solucionar los problemas que conlleva la creciente desigualdad en muchos países, incluidos factores fundamentales, como la política salarial, la libertad de asociación y la negociación colectiva. ☐ Aunque la mayoría de las políticas nacionales de empleo adoptadas en los últimos años incluyen de modo sistemático la no discriminación y las preocupaciones relativas a la igualdad de género, a menudo es preciso hacer un mayor hincapié en la ejecución efectiva y la supervisión. ☐ El enfoque integrado de las políticas de empleo sólo puede ser eficaz si existe una coordinación efectiva entre los ministerios de economía, finanzas y otros ministerios competentes con el ministerio de trabajo. Esto requiere una voluntad política al más alto nivel y un entorno institucional apropiado. A menudo no existen estas condiciones. ☐ El fortalecimiento del tripartismo y la eficacia de las instituciones tripartitas para impulsar el diálogo sobre las políticas de empleo, y fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales. Remediar estas insuficiencias, cuando existen, requiere reforzar el papel de las políticas públicas y los interlocutores sociales.	
Empresas sostenibles y creación de empleo – capítulo 4 Generar un entorno más propicio a las empresas, en el que haya un equilibrio entre los intereses de las empresas y las aspiraciones de la sociedad con respecto al trabajo decente (estado de derecho, instituciones, gobernanza). En los países menos adelantados, las limitaciones en materia de infraestructura básica y las deficiencias de recursos humanos plantean problemas particulares. Promover empresas social y ambientalmente sostenibles mediante políticas, leyes, normas e incentivos que induzcan a las empresas a innovar y a aumentar la productividad en el lugar de trabajo. Mercados incluyentes y equitativos, basados en la igualdad de oportunidades que establezcan condiciones equitativas para la capacidad empresarial que alienten a quienes desean establecer empresas a hacerlo, incluidas las mujeres y los jóvenes. También es importante promover oportunidades económicas en el plano local.	Aplicar el enfoque expresado en las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles. En particular: Prestar más atención a la reforma normativa en fase de elaboración, y a un entorno favorable al empleo. Esto supone mejorar la integración, ampliando la labor sobre políticas de empleo y aplicando la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales en las cadenas de valor, para atraer IED y potenciar al máximo el empleo local, promoviendo al mismo tiempo la economía verde. Promover la adopción de prácticas responsables y sostenibles en el lugar de trabajo, que mejoren la productividad y la competitividad, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo sostenible y equitativo, incluida la labor en materia de empleos verdes. Fortalecer el apoyo a la capacidad empresarial, centrándose en lo siguiente: los dos grupos con una temática particular, esto es, las mujeres y los jóvenes; una mayor atención a las evaluaciones de los efectos; elementos importantes de la respuesta a la crisis, y las limitaciones que es preciso remediar en materia de recursos.

Calificaciones para la empleabilidad y la productividad – capítulo 5	Para los Estados Miembros y los interlocutores sociales	Para la Oficina
	Integrar las políticas de desarrollo de las calificaciones en las estrategias de desarrollo nacional y sectorial y en las estrategias de respuesta del país a los factores externos de cambios, como las recesiones de alcance mundial, el cambio climático, los modelos comerciales y las nuevas tecnologías. Crear instituciones para respaldar la comunicación entre los proveedores de servicios de capacitación y los empleadores, a fin de mejorar la repercusión a corto plazo de las inversiones en formación en los mercados de trabajo, así como para mantener una planificación estratégica a largo plazo con los ministerios competentes, los trabajadores y los empleadores, a fin de armonizar la educación y la preparación de calificaciones, con los objetivos de desarrollo y la competitividad sectorial. Fomentar la capacidad de los servicios de información y análisis sobre el mercado de trabajo y los servicios de empleo. Centrarse en la aplicación de las políticas mediante el fomento de la capacidad de los servicios de empleo, los sistemas de información sobre el mercado de trabajo y otras instituciones relacionadas con el mercado de trabajo, así como formas de seguimiento y evaluación eficaces en función del costo. Conseguir los objetivos en materia de crecimiento incluyente, ampliando las posibilidades de adquirir y mejorar las calificaciones profesionales de las personas con discapacidad, los habitantes de zonas rurales remotas, los jóvenes que no tienen posibilidades de adquirir una educación elemental, y las mujeres y otros grupos objeto de discriminación en el mercado de trabajo.	Elaborar instrucciones normativas y notas orientativas para ayudar a los mandantes a aplicar los principios del PGE, las normas relativas a las calificaciones, y la resolución de la CIT de 2008 sobre el desarrollo de las calificaciones, adaptándolos a sus circunstancias y prioridades. Elaborar y someter a prueba instrumentos para realizar un seguimiento de la ejecución y el efecto de las políticas y los programas nacionales de desarrollo de las calificaciones. Orientar los estudios para que expliquen qué políticas y enfoques sobre calificaciones funcionan bien, y en qué circunstancias, con qué otras políticas se han de combinar, y qué recursos financieros y humanos necesitan, en particular, respecto de: sistemas de formación para promover la innovación; métodos de previsión de las calificaciones, y servicios de empleo y programas de formación para acelerar la reinserción laboral de las personas desplazadas. Integrar el desarrollo de las calificaciones y los servicios de empleo en la ayuda de la Oficina a los planes nacionales de empleo. Idear nuevos instrumentos y enfoques referentes a: previsión de las necesidades en materia de calificaciones; relación entre los empleadores y los servicios de capacitación; y respaldo a la coordinación entre ministerios. Ayudar a los Estados Miembros de la OIT a adaptar los instrumentos de la OIT relativos a la ampliación de la oferta de formación de buena calidad para las poblaciones insuficientemente atendidas en la materia (personas con discapacidad, comunidades rurales). Elaborar nuevos instrumentos sobre las calificaciones fundamentales, el aprendizaje en el lugar de trabajo y la incorporación de la formación en los convenios de negociación colectiva. Poner en práctica instrumentos para atender a las necesidades especiales de las mujeres para acceder a la formación y aprovecharla para conseguir buenos empleos. Mejorar la capacidad de los servicios nacionales de empleo: hacer que los servicios de empleo se centren en crear cauces de aprendizaje continuos, empezando por la educación, pasando por la formación y llegando al empleo; mejorar la capacidad para ejecutar programas sobre el mercado de trabajo, en especial, como parte de las respuestas nacionales a las crisis financieras y en materia de empleo.

	Para los Estados Miembros y los interlocutores sociales	Para la Oficina
El comercio, la financiación internacional y los mercados laborales – capítulo 6	La importancia de coordinar los programas de comercio con los marcos nacionales de empleo para optimizar la creación de empleo y mitigar los posibles efectos negativos. La integración de los principios del trabajo decente en los proyectos de asistencia técnica encaminados a estimular la respuesta de la oferta. Sistemas de protección social más amplios, que ayuden a mitigar las crisis externas asociadas con los procesos de transición.	En la esfera del comercio: continuar con la preparación de la base de conocimientos y, como medida siguiente, mejorar el fomento de la capacidad y la asistencia técnica relacionada con el comercio. En la esfera de la financiación: evaluar las posibilidades de ampliar la labor sobre la financiación internacional y plantearse una mayor colaboración con otras organizaciones.
El trabajo en la economía informal y las políticas para facilitar la transición a la formalidad – capítulo 7	Se necesitan marcos de supervisión claros, basados en un acuerdo conceptual en cuanto al momento en que se produce la transición de lo informal a lo formal y a un conjunto preciso de indicadores de buenos resultados. En la política de empleo y las estrategias de protección social nacionales, las medidas de fomento de la formalización, la igualdad de género y buenas condiciones de trabajo deberían ocupar un lugar destacado. Para facilitar la transición a la formalidad, es preciso aplicar una perspectiva integrada, mantener el centro de atención de las políticas y ampliar las alianzas (internas y externas). Es necesario adoptar un conjunto de medidas de políticas globales y coherentes.	Para aprovechar los resultados y lograr una respuesta más visible y productiva, es preciso contar con un programa dotado de recursos suficientes y dirigido por un mecanismo de gestión eficaz. La solución al obstáculo fundamental de la limitación de recursos debería consistir en la movilización de recursos extrapresupuestarios. Se debería estudiar más y conocer mejor las diversas causas de la informalidad, así como las políticas que obtienen buenos resultados. Para lograr coherencia entre las políticas, se debería intensificar la asociación y el diálogo con otras instituciones. Se debería mejorar el análisis estadístico y buscar una mayor coherencia entre los indicadores de la economía informal. Debería respaldarse la formalización en el contexto de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP). Debería haber una labor de fomento de la capacidad renovada y sistemática, dirigida a los interlocutores sociales, entre otras cosas, mediante la colaboración con el Centro de Turín.