



## PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Lucha contra la pobreza y el trabajo decente  
en una economía mundializada****Indice**

	<i>Página</i>
Introducción .....	1
I. Distintas concepciones de la pobreza .....	1
II. Del análisis a la acción.....	4
III. Relación entre la mundialización, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza .....	6
IV. Reducción de la pobreza: papel de la OIT .....	9
V. El trabajo decente como estrategia para la reducción de la pobreza: cuestiones para discusión .....	11
Anexo: Panorama general de las actividades de la OIT en materia de pobreza y trabajo decente .....	13

## Introducción

1. En la reunión de noviembre de 2000, una de las conclusiones de la presidencia del Grupo de Trabajo fue que resultaría provechoso hacer progresar el debate sobre la dimensión social de la mundialización concentrándolo en la reducción de la pobreza y el fomento del trabajo decente mediante el examen de una síntesis preliminar sobre la forma en que la labor de la OIT actualmente en curso, realizada en el marco de las cuestiones relativas a la mundialización, avanza y además contribuye a la elaboración de las estrategias de desarrollo económico y social en el plano nacional<sup>1</sup>. El presente documento tiene por objeto proporcionar informaciones para el debate.

### I. Distintas concepciones de la pobreza

2. La OIT ha sido de muchas maneras una pionera de la acción internacional contra la pobreza. El preámbulo de la Constitución adoptada en 1919 da a la OIT el mandato de perseguir la justicia social, y la Declaración de Filadelfia de 1944 dispone que «... la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos...». En época más reciente el Programa Mundial del Empleo, creado en 1969, realizó una extensa labor sobre la contribución de las estrategias de empleo a la satisfacción de las necesidades básicas. Tuvo además una influencia preponderante sobre el desarrollo del pensamiento teórico durante la década de los setenta y principios de los ochenta. Entre otras cosas, en ese período la OIT estuvo a la vanguardia de investigación de los problemas relativos a los trabajadores de las zonas rurales y urbanas del «sector informal», que eran desdeñados por la opinión dominante de la época según la cual el desarrollo se lograba mediante la industrialización<sup>2</sup>.
3. Por lo tanto, el concepto de trabajo decente está basado en una larga experiencia de trabajo con los países Miembros en una amplia gama de programas y en el análisis de las interacciones observadas en muchos contextos diferentes entre el empleo, el mercado de trabajo y las políticas de protección social<sup>3</sup>. En este contexto, un tema omnipresente de la labor de la OIT es la importancia de integrar las políticas sociales y laborales en un marco institucional que favorezca el pleno empleo, productivo y libremente elegido. No obstante, el enfoque del trabajo decente reconoce también la necesidad de que la Organización examine nuevamente de qué manera, a partir de un conjunto de principios y derechos fundamentales de vigencia duradera, las instituciones del mercado del trabajo y las instituciones relacionadas con éste deberían responder a la progresiva integración económica internacional y contribuir a la vez a un crecimiento sostenible y equitativo más coherente en el plano internacional.
4. Como consecuencia de la celebración de varias conferencias y reuniones internacionales — tal como la Cumbre Social de Copenhague de 1995, el período extraordinario de

<sup>1</sup> Documento GB.279/16, párrafo 14.

<sup>2</sup> Véase OIT: Instituto Internacional de Estudios Laborales: *The ILO and the informal sector: An institutional history*, P.E. Bangasser, Employment Paper 2000/9.

<sup>3</sup> Véase OIT: *The poverty agenda and the ILO*, editado por Gerry Rodgers, 1995. Esta encuesta fue preparada como parte de la contribución de la OIT para la Cumbre Social de Copenhague.

sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Ginebra 2000, y la Cumbre del Milenio — la comunidad internacional fijó varias metas de desarrollo en el plano internacional, por ejemplo, reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de la población mundial que vive en condiciones de extrema pobreza lo que corresponde a un ingreso mínimo de 1 dólar de los Estados Unidos por día. En 1998, esta cifra era de aproximadamente 1.200 millones de personas <sup>4</sup>.

5. Además, 1.600 millones de personas viven con un ingreso diario de 2 dólares o menos. Por consiguiente, también son pobres, carecen de seguridad y corren el riesgo de caer por debajo del nivel mínimo de subsistencia. En términos globales cerca de la mitad de la población mundial, casi exclusivamente en los países en desarrollo y en algunos países en transición, viven en condiciones de pobreza extrema. Sin embargo, la pobreza es un concepto relativo. En muchos países, incluidos los más ricos, la desigualdad de la distribución del ingreso y la riqueza hace que una proporción importante de la población viva en condiciones que muchos considerarían inaceptablemente bajas por comparación, por ejemplo, con el promedio de los ingresos nacionales, sin contar que esas condiciones de vida pueden privarlos de la oportunidad de ejercer y desarrollar sus aptitudes. Al aumentar el nivel de vida, la definición de las necesidades básicas para llevar una vida decente también aumenta. Por consiguiente, pocos países están en condiciones de proclamar que han eliminado enteramente la pobreza.
6. En este contexto, también es importante observar que la prevención de la pobreza suele ser tan importante como la reducción de la pobreza. La OIT también tiene por objeto ampliar el alcance y la cobertura de los sistemas de protección social y promover el aumento de la productividad y la mejora de las condiciones de trabajo, pues mediante la aplicación de modelos de crecimiento más equitativos se pueden evitar los problemas que resultan de la pobreza extrema. No obstante, por ser una organización mundial, la OIT tiene la responsabilidad de esforzarse lo más posible por reducir y, por último, eliminar la pobreza extrema que afecta a las poblaciones más pobres del mundo, así como por establecer políticas que garanticen el cumplimiento de esos objetivos en el futuro.
7. Si bien los estudios sobre la pobreza y la privación relativa se basan generalmente en la comparación del ingreso respecto de las necesidades básicas materiales en lo que respecta a la alimentación, la vivienda y la vestimenta, siempre han ido a la par de una apreciación más general que abarca los efectos acumulados de varios aspectos de la vida de las personas que viven en condiciones de pobreza, que tal vez no puedan resumirse mejor que por la pérdida de dignidad o la humillación que genera la pobreza. La dignidad es, claro está, mucho más difícil de cuantificar; implica un sentido de autorespeto y el respeto del resto de la población, así como también un bienestar material. Sin embargo, muchas encuestas demuestran que la característica más insultante y debilitante de la pobreza es la pérdida de dignidad, pues perjudica gravemente las relaciones familiares y sociales así

<sup>4</sup> Véase *Informe del PNUD sobre la pobreza 2000: Superar la pobreza humana* y [www.paris21.org/betterworld/](http://www.paris21.org/betterworld/). Las seis otras metas internacionales de desarrollo en el plano internacional son reducir a la mitad el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza entre 1990 y 2015, matricular a todos los niños en la escuela primaria para 2015, hacer progresos en materia de igualdad de género y dar poder a las mujeres mediante la eliminación de las diferencias en materia de género en la educación primaria y secundaria para 2005, reducir las tasas de mortalidad infantil en dos terceras partes entre 1990 y 2015, reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015, dar acceso a todos aquellos que necesitan servicios en materia de salud productiva para 2015, y aplicar estrategias nacionales en materia de desarrollo sostenible en 2005 de modo de revertir la pérdida de recursos ecológicos.

como el trato con las personas que ejercen la autoridad, y por consiguiente la capacidad de salir de un ciclo de privación que puede durar por generaciones <sup>5</sup>.

8. Los analistas se esfuerzan por aprehender el carácter multifacético de la pobreza en sus investigaciones y propuestas de política. Desde 1990, el PNUD ha desarrollado un análisis del desarrollo humano en un informe anual sobre un índice combinado de mediciones que reflejan logros respecto de las capacidades humanas básicas: tener una larga vida, tener instrucción y gozar de un nivel de vida decente. Estos informes son también una importante fuente de información sobre otros aspectos fundamentales, tales como, las desigualdades en materia de género, el acceso al agua potable, los servicios de salud y de sanidad, la seguridad alimentaria y la nutrición. Para muchos pobres, la delincuencia representa una grave amenaza para su seguridad personal y su capacidad de ganar un ingreso. El PNUD proporciona estadísticas para medir la exposición al impacto de las actividades delictivas. Además, el *Informe sobre desarrollo humano 2000: Los derechos humanos y el desarrollo humano* <sup>6</sup> presenta informaciones sobre la participación en el sistema político y la ratificación de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en tanto que indicadores de la medida en que los pobres tienen la posibilidad de expresarse para tomar decisiones en lo que respecta a su propio futuro.
9. El análisis del PNUD sobre el desarrollo humano está en gran medida basado en la noción de desarrollo en tanto que libertad expuesta por Amartya Sen, quien durante muchos años ha colaborado estrechamente con la OIT <sup>7</sup>. Analiza la pobreza en términos de las diferentes formas de privación de la libertad que impiden que las personas ejerzan y amplíen sus aptitudes personales. Esta concepción del desarrollo es amplia e integrada, y abarca no sólo a las libertades civiles y políticas sino también a los derechos económicos y sociales en tanto que *metas* principales del desarrollo y *medios* fundamentales del progreso.
10. El decenio de 1990 y la experiencia de las fases sucesivas de las políticas de ajuste estructural aplicadas desde principios de 1980 han estimulado considerablemente la reflexión del Banco Mundial sobre la pobreza en lo que respecta a sus causas y las estrategias para lograr su reducción. El *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1990 está centrado en la salud y la educación por ser éstos dos determinantes clave de la reducción de la pobreza y el fomento del crecimiento. Por contraste, el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001* <sup>8</sup>, también sobre el tema de la pobreza, amplía el análisis recurriendo a los conceptos de oportunidad, autonomización y seguridad para desarrollar una base conceptual más amplia, varios de estos elementos son similares a los del *Informe sobre desarrollo humano*.
11. La decisión tomada en 1999 por la OIT de centrar su misión en la meta de lograr «trabajo decente para todos» tuvo lugar en momentos en que, si bien puede ser prematuro hablar de un consenso acerca de la naturaleza y las causas de la pobreza, existen indicios de una cierta convergencia sobre los componentes de una estrategia general. Uno de los

<sup>5</sup> Este aspecto de la pobreza fue puesto de manifiesto en una reciente encuesta de gran escala realizada por el Banco Mundial, cuyos resultados fueron publicados en una serie titulada «*Voices of the Poor*» (Voces de los pobres).

<sup>6</sup> <http://www.undp.org/hdro/>.

<sup>7</sup> Véase «Trabajo y Derechos» en OIT: *Revista Internacional del Trabajo* 2000/2, texto basado en el discurso pronunciado en la 87.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999.

<sup>8</sup> *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: Lucha contra la pobreza*.

fundamentos del enfoque del trabajo decente es la toma de conciencia de la necesidad de vincular entre ellas las políticas requeridas para aumentar tanto la calidad como la cantidad de las oportunidades de trabajo en tanto que parte integrante de una investigación renovada, en el entorno cambiante de una economía mundial globalizada, a fin de lograr un equilibrio entre los objetivos de eficiencia y equidad.

12. Después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), y en respuesta a las crecientes preocupaciones acerca de la dimensión social de la mundialización, la reducción de la pobreza se ha convertido progresivamente en un reto crucial para las autoridades responsables en el plano internacional y la capacidad del sistema multilateral de construir políticas económicas y sociales coherentes. Esta cuestión es un tema prioritario para el sistema de las Naciones Unidas. El Director General de la OIT ha sido invitado a presentar un documento sobre integración de políticas en una reunión del Comité Administrativo de Coordinación (CAC). La próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (Bruselas, mayo de 2001), y la Reunión intergubernamental e internacional de alto nivel sobre la financiación del desarrollo ofrecerán nuevas oportunidades de movilizar la acción internacional para reducir la pobreza. La Oficina ha iniciado el proceso preparatorio. El Director General se propone presentar declaraciones en nombre de la OIT en ambas reuniones. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Río+10) tendrá lugar en 2002 en Sudáfrica. Su objetivo será lograr «un equilibrio entre el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, ya que sus componentes interdependientes del desarrollo sostenible, que se refuerzan mutuamente»<sup>9</sup>.

## II. Del análisis a la acción

13. Durante los últimos dos o tres años, los esfuerzos para reforzar las políticas de reducción de la pobreza se han concentrado en determinar cuál es la mejor manera de organizar la asistencia, tanto de fuentes nacionales como de fuentes multilaterales, en un marco integral elaborado por las autoridades nacionales mediante un diálogo con los organismos internacionales. El Sr. James Wofensohn, presidente del Banco Mundial, dio un impulso considerable a esta idea en su discurso de 1998 en ocasión de las reuniones anuales, en el cual sugirió la necesidad de establecer un enfoque del desarrollo más integrado en un marco trazado por cada país y de «propiedad» del país. El marco integral de desarrollo (CDF), según su denominación actual, postula un enfoque holístico a largo plazo del desarrollo que reconozca la importancia de los parámetros macroeconómicos fundamentales pero que dé el mismo peso a los pilares sociales, estructurales e institucionales de una economía de mercado robusta. Además, hace hincapié en la estrecha colaboración entre los gobiernos, los donantes, la sociedad civil, el sector privado y los demás actores del desarrollo. El Banco destaca que según el enfoque del marco integral del desarrollo el país dirige las operaciones, pues es el «dueño» y del programa de desarrollo con la colaboración del Banco y los demás asociados del país que definen cada uno su apoyo en sus respectivos planes de trabajo. Por consiguiente, el marco integral de desarrollo es fundamentalmente un proceso y no un programa que se aplica a todos los países de manera uniforme. A corto plazo, el marco integral de desarrollo tiene por objeto establecer mecanismos para reunir a las personas y crear un consenso, forjar asociaciones sólidas que minimicen la competencia estéril entre los organismos internacionales, y priorizar la consecución de resultados concretos. A largo plazo, el proceso de aplicación

<sup>9</sup> Resolución A/RES/55/199, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de diciembre de 2000, [http://www.un.org/rio+10/web\\_pages/resolution.htm](http://www.un.org/rio+10/web_pages/resolution.htm).

del marco integral de desarrollo debería incrementar la eficacia del desarrollo y contribuir a la meta fundamental de reducir la pobreza y alcanzar las metas de desarrollo internacional que han sido convenidas <sup>10</sup>.

- 14.** En aplicación de los principios del marco integral de desarrollo, el Banco Mundial y el FMI colaboran apoyando un proceso cuyo objetivo es la elaboración de Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) de alcance nacional que se utilizan para determinar la financiación de programas específicos, entre los cuales la reducción de la deuda de los países más pobres y muy endeudados conforme a la iniciativa HIPC (países pobres muy endeudados) y el programa para la reducción de la pobreza y el fomento del crecimiento del FMI <sup>11</sup>. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) se propone también relacionar la labor de los organismos de las Naciones Unidas para el desarrollo. En ambos procesos las autoridades nacionales deben desempeñar el papel principal en la elaboración de una amplia gama de políticas y programas mediante consultas con los interlocutores internacionales y los representantes de la sociedad civil. Para muchos países en desarrollo, y en particular para los países menos desarrollados, lograr la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad para 2015 dependerá del éxito o el fracaso de la integración de políticas que resulte de los procesos de los DELP y el UNDAF.
- 15.** Un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) actualizado anualmente, es un documento que un país prepara en colaboración con el Banco Mundial y el FMI. El DELP describe los planes del país para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza mediante programas de ajuste económico de tres años que comprenden políticas macroeconómicas, estructurales y sociales <sup>12</sup>. Además, el DELP describe las necesidades de financiación externa afines y las principales fuentes de financiación. Por febrero de 2001, unos 28 países habrán preparado DELP provisionales, los que permitirán empezar programas de reducción de la deuda; tres de ellos habrán presentado informes completos <sup>13</sup>. La elaboración y aplicación de los DELP está basada en seis principios fundamentales. Las estrategias deberían ser:
- impulsadas por los países con una amplia participación de la sociedad civil y el sector privado en todas las etapas operativas;
  - orientadas hacia los resultados y centradas en logros que beneficien a los pobres;
  - globales por cuanto deben reconocer la naturaleza multidimensional de la pobreza y también prioritarias de modo que su aplicación sea posible en la práctica, tanto en términos fiscales como institucionales;
  - orientadas hacia formas de colaboración basadas en la participación coordinada de los interlocutores del desarrollo (bilaterales, multilaterales y no gubernamentales);

<sup>10</sup> Véase [www.worldbank.org/cdf/cdf-es.pdf](http://www.worldbank.org/cdf/cdf-es.pdf).

<sup>11</sup> Véase [www.worldbank.org/hipc/](http://www.worldbank.org/hipc/) y [www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm).

<sup>12</sup> Véase el documento GB.279/ESP/1 en el que figura el último informe de una serie de éstos sobre las relaciones de la OIT con las instituciones de Bretton Woods.

<sup>13</sup> Véase <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm> y [www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp](http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp).

- basadas en una perspectiva de la reducción de la pobreza a largo plazo.

**16.** La preparación de los DELP se cumple en tres etapas:

- desarrollo de una comprensión global de la pobreza y sus causas determinantes, empezando por la comprensión de quiénes son los pobres, dónde viven, y de los principales obstáculos que enfrentan para salir de la pobreza. Esta fase del análisis tiene también por objeto comprender la naturaleza multidimensional de la pobreza (bajos ingresos, salud y educación deficientes, cuestiones de género, inseguridad, impotencia, etc.);
- elección de la combinación de acciones públicas que tienen el mayor impacto sobre la reducción de la pobreza. Una buena comprensión de la naturaleza y las causas de la pobreza es la base necesaria para seleccionar y atribuir prioridades a las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales en función del impacto esperado respecto del logro de las metas del país en materia de pobreza;
- selección y determinación de los indicadores de logro. Para poner a prueba el efecto de las políticas y los programas y ajustarlos, de ser necesario, se requieren instrumentos apropiados capaces de medir los avances registrados en relación con los logros seleccionados para los fines de la evaluación.

**17.** Después de celebrar discusiones con el Banco Mundial, la OIT ha creado un programa piloto con los gobiernos y los interlocutores sociales de Honduras, Malí, República Unida de Tanzania, Nepal y Camboya para apoyar el desarrollo de un componente de trabajo decente en las estrategias de reducción de la pobreza de esos países, así como también para facilitar las consultas tripartitas sobre esa estrategia. En la primera fase de esa labor, con la participación de expertos regionales y de zona de la OIT, fueron revisados los DELP provisionales de esos países. En una segunda fase, la OIT proporcionará, con el apoyo de los gobiernos y los interlocutores sociales, un análisis sobre la función del empleo y el trabajo decente en la mitigación de la pobreza y organizará, en estrecha colaboración con el Banco Mundial, una reunión tripartita para analizar los DELP y la contribución aportada por la OIT. Esta labor implicará aportes de varios sectores especializados de la OIT, en función de las prioridades del país de que se trate. El objetivo general es conseguir que la dimensión del trabajo decente relacionada con la reducción de la pobreza sea integrada en las estrategias nacionales de los cinco países pilotos de modo que las enseñanzas extraídas sean puestas a disposición de los numerosos países que también participan en el proceso DELP/CDF.

**18.** La OIT lleva a cabo una iniciativa similar que se refiere a *la aplicación en la práctica del trabajo decente*. Tiene por objeto delinear una perspectiva global de las opciones de política y de los retos para la integración del empleo, la protección social, las normas laborales y las políticas en materia de diálogo social, en tanto que parte de las estrategias de desarrollo en el plano nacional. En Bangladesh, Filipinas y Panamá han comenzado a realizarse programas piloto.

### **III. Relación entre la mundialización, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza**

**19.** El trasfondo de las discusiones en curso sobre la composición y la cronología de las políticas en materia de reducción de la pobreza en el plano nacional es el ininterrumpido debate actual sobre los efectos del crecimiento económico sobre la condición de los pobres y, en particular, sobre si o en qué medida, la liberalización de los mercados internos y

externos estimula un crecimiento que favorezca a los más pobres. El programa de investigación examinado en la última reunión del Grupo de Trabajo tiene por objeto proporcionar más datos empíricos sobre estas relaciones para su examen en futuras reuniones <sup>14</sup>.

20. En el último decenio, la proporción de la población mundial que vive en una situación de extrema pobreza en los países en desarrollo disminuyó de 28 a 24 por ciento, si bien el número total se mantuvo constante en aproximadamente 1.200 millones y dio muestras de aumento después de 1996. Reducir a la mitad esas cifras es un reto considerable, si se considera que se prevé un aumento de la población mundial de 2.000 millones en los próximos 25 años, 97 por ciento del cual tendrá lugar en los países en desarrollo. Dentro de estas cifras globales, el número de pobres absolutos disminuyó en Asia oriental principalmente en China, donde las tasas de crecimiento son altas en un marco de políticas de apertura de mercados internos que permiten el incremento de la competencia internacional, pero aumentó en un tercio en Africa donde 48 por ciento de la población vive en condiciones de extrema pobreza. Esto ha reforzado la convicción que tienen muchos según la cual la integración internacional estimula el crecimiento y que el crecimiento reduce la pobreza. Sin embargo, se observa también cada vez más el incremento de la desigualdad, tanto en algunos países industrializados como en los países en desarrollo, la cual puede muy bien estar relacionada con los diferentes efectos que tienen en los distintos grupos de la sociedad las tendencias de la economía que resultan de la intensificación de la integración internacional. Una disminución del número de pobres absolutos no es contradictoria con el aumento de la desigualdad, puesto que si bien los más pobres pueden estar mejor por comparación con su propia situación anterior, pueden también distanciarse aún más de los grupos con ingreso promedio o superior.
21. Las tres cuartas partes de los pobres absolutos viven en las zonas rurales; las mujeres representan el 60 por ciento de aquellos que viven en las zonas rurales por debajo de la línea de pobreza <sup>15</sup>. Los trabajadores asalariados del sector agrícola constituyen el grupo en el que se observa el índice más alto de pobreza y sus formas más agudas, debido principalmente al desempleo estacional y a las bajas remuneraciones. En los países en desarrollo, la mayor parte del empleo en la agricultura se encuentra en explotaciones pequeñas o marginales y en empleos de jornaleros ocasionales. En muchos países, por ejemplo la India y el Brasil, aumenta la proporción de hogares con ingresos provenientes del asalariado rural, la cual alcanzó cerca del 40 por ciento a principios del decenio de 1990, siendo la proporción de las mujeres la que aumentó más rápidamente. El trabajo ocasional realizado por agricultores marginales aumentaría esa cifra como mínimo en una mitad para alcanzar el 60 por ciento. Los progresos de la mitigación de la pobreza rural están principalmente relacionados con la tasa y el modelo de crecimiento agrícola, y a menudo en relación con los progresos de la reforma agraria.
22. Hay opiniones drásticamente diferentes sobre si el crecimiento está relacionado con la reducción de la pobreza. Sin embargo, la mayoría convendrá en que el crecimiento sostenible es una condición necesaria para la reducción de la pobreza, aun cuando la política nacional y el marco institucional sean fundamentales para determinar en la práctica si el crecimiento es equitativo y aumenta el nivel de vida de los miembros de la sociedad más pobres. El crecimiento rápido en países con un alto nivel de desigualdad muy probablemente beneficie a los grupos que están en mejor situación en forma

<sup>14</sup> Documento GB.279/WP/SDG/3.

<sup>15</sup> Véase Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola: *Rural Poverty Report 2001* y otras publicaciones.

desproporcionada. En cambio, un crecimiento moderado en un país con menos desigualdad podría tener un impacto importante sobre las condiciones de los grupos más pobres de la población. En un estudio reciente, el Banco Mundial observa que la desigualdad en materia de género frena el crecimiento y hace que las políticas tengan menos eficacia — mientras que la igualdad de género refuerza el desarrollo<sup>16</sup>. En muchos países las poblaciones indígenas son las más pobres. Los diferentes efectos del crecimiento en las zonas rurales y las zonas urbanas son un aspecto importante de la relación que existe entre el desempeño económico y la reducción de la pobreza.

23. Otro nuevo aspecto del debate sobre el crecimiento es la interrelación existente entre la sostenibilidad social, económica y medioambiental. En una perspectiva de futuro, será cada vez más importante garantizar que la reducción de la pobreza y el empleo y la producción sostenibles formen parte de políticas de desarrollo integradas. El PNUD ha contribuido a este esfuerzo dando un nuevo impulso al concepto de medios de vida sostenibles que figuraba inicialmente en la Declaración de Copenhague y que fue posteriormente el tema de un Grupo de Trabajo especial del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) dirigido por la OIT<sup>17</sup>. Conceptualmente, los medios de vida comprenden los medios, las actividades, los derechos y las cualidades mediante los cuales las personas ganan su sustento, e incluyen no sólo cualidades naturales y biológicas sino también cualidades sociales, humanas y físicas. En este enfoque, la sostenibilidad implica la capacidad de soportar y recuperarse de problemas y tensiones; la eficiencia económica; la integridad ecológica; y la equidad social<sup>18</sup>. Por consiguiente, existen importantes sinergias potenciales entre el trabajo decente y los medios de vida sostenibles como se observa en la labor realizada en el marco de varias actividades sectoriales de la OIT, en particular, en el reciente informe de la Reunión tripartita sobre el logro de un desarrollo agrícola sostenible<sup>19</sup>.
24. Por consiguiente, un marco integral de desarrollo para el crecimiento y la reducción de la pobreza tiene muchas dimensiones. Además, las políticas relativas a la pobreza deben ser examinadas teniendo en cuenta las políticas que tienen por objeto abrir mercados, tanto internos como externos. Además de considerar cuestiones tales como las carencias en materia de salud y educación, subrayadas por las metas de desarrollo fijadas en el plano internacional, los gobiernos dan alta prioridad a la necesidad de garantizar una base sólida para el funcionamiento efectivo de los mercados mediante, entre otras cosas, el desarrollo de un sistema jurídico, de instituciones financieras que produzcan ahorros y faciliten la inversión, de finanzas públicas sanas y una administración pública eficiente y digna de confianza. La oportunidad, el orden y la escala de las medidas destinadas a estimular la integración de las economías nacionales en el mercado internacional también pueden influenciar de manera notable la tasa de crecimiento y su repercusión en las condiciones de

<sup>16</sup> Banco Mundial, 2000: *Engendering development: Enhancing development through attention to gender*.

<sup>17</sup> Documento GB.270/ESP/1/1.

<sup>18</sup> Véase el documento de Conferencia, serie 5 UNPD/SEPED: «*Employment and natural resources management: A livelihoods approach to poverty reduction*», por Naresh Singh y Jonathan Gilman, 2000.

<sup>19</sup> Véase OIT: *Desarrollo agrícola sostenible en una economía mundializada*, Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre el logro de un desarrollo agrícola sostenible mediante la modernización de la agricultura y el empleo en una economía mundializada, Ginebra, 2000. Véase asimismo el documento GB.280/STM/3/1.

vida de los más pobres. En el marco de un enfoque integral, es bien sabido que el sistema de instituciones y reglas que rigen el funcionamiento de los mercados del trabajo es uno de los factores más importantes para determinar si los modelos de crecimiento favorecen el empleo y las oportunidades de ganar ingresos de los pobres. Esto constituye un reto directo para que la OIT elabore un componente de trabajo decente eficaz para su inclusión en las estrategias que apuntan al crecimiento y la reducción de la pobreza y, por consiguiente, haga una contribución significativa para lograr que la mundialización sirva para todos.

#### IV. Reducción de la pobreza: papel de la OIT

25. Al igual que el concepto de pobreza, el concepto de trabajo decente es multifacético. La palabra decente tiene una connotación positiva, pues supone que el trabajo de cada uno corresponde a las propias expectativas y a aquéllas de la colectividad, pero no es exagerada. La noción de trabajo decente comprende aspiraciones razonables en cuanto al trato y los beneficios recibidos en el trabajo, y también, paralelamente, una referencia a que la calidad del producto sea razonablemente buena. La Memoria del Director General presentada a la Conferencia Internacional del Trabajo en 1999<sup>20</sup> propone que «la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana». Aunque se aplique a los trabajadores que no son pobres, este concepto se relaciona directamente con las discusiones sobre la reducción de la pobreza. Según estimaciones del *Informe del Empleo en el Mundo 2001*, los 1.200 millones de personas que viven en condiciones de pobreza absoluta son prácticamente por entero mantenidos por 500 millones de personas que trabajan<sup>21</sup>. Estos pobres que trabajan sin duda no tienen un trabajo decente. Otro grupo de 500 millones de personas que están ya sea desempleadas, subempleadas o rara vez ganan lo suficiente para mantenerse a ellas mismas o a sus familias fuera de la pobreza, pueden también ser razonablemente definidas como personas que no tienen un trabajo decente. Esto implica que cerca de un tercio de la fuerza de trabajo mundial, que vive en su mayoría en países en desarrollo y en los países en transición, es pobre y no puede mantener a su familia por no tener un trabajo decente.
26. Para trasladar el concepto de trabajo decente a un marco de política en materia de reducción de la pobreza será necesario tener en cuenta cuatro grandes componentes que están interrelacionados, a saber:
- el empleo;
  - las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
  - la protección social;
  - el diálogo social.
27. En lo que respecta a la reducción de la pobreza, el objetivo inmediato seguramente comprenderá una combinación de medidas destinadas a promover el empleo productivo y la protección social, pero para lograr esos adelantos son necesarios los derechos y la

<sup>20</sup> *Trabajo Decente* (<http://www.ilo.org/public/english/standards/realms/ilc/ilc87/rep-i.htm>).

<sup>21</sup> Documento GB.280/ESP/4/1 (<http://www.ilo.org/public/english/realms/standards/gb/docs/gb280/pdf/esp-4-1.pdf>).

representación. Para concretar el potencial de estas dimensiones del trabajo decente que se refuerzan mutuamente será necesario centrarse en las condiciones institucionales que crean oportunidades para las mujeres y los hombres de ampliar y valorizar sus aptitudes en el trabajo.

- 28.** La mayor parte de la labor de la OIT tiene una influencia directa o indirecta sobre el objetivo de la reducción de la pobreza. Con el objeto de elaborar la síntesis solicitada por el Grupo de Trabajo, pueden considerarse las actividades de la OIT en términos de investigación, análisis y promoción; establecimiento y supervisión de normas; y apoyo técnico a proyectos. Esta forma de presentación es un tanto artificial, pues las tres formas de acción están en la práctica estrechamente relacionadas. La investigación a menudo es seguida por proyectos o por la elaboración de normas; el conocimiento obtenido mediante la supervisión de las normas y los proyectos alimentan la investigación; y la promoción de las normas suele tomar la forma de proyectos de asesoramiento y de desarrollo institucional. Sin embargo, esta categorización puede ayudar a esbozar un panorama de los medios de acción de que dispone la OIT, así como de un sistema de información para la gestión que podría ayudar a la OIT a ofrecer sus recursos técnicos a los Estados Miembros que deseen desarrollar un componente de trabajo decente en sus estrategias de reducción de la pobreza.
- 29.** Un elemento común de esos tres tipos de actividad es la función catalizadora que la OIT cumple, dada su constitución tripartita, mediante el intercambio de experiencias, informaciones y análisis y, en la medida de lo posible, prestando apoyo a la ejecución de políticas y programas que apuntan a ampliar y profundizar las oportunidades de trabajo decente para lograr así los objetivos en materia de reducción de la pobreza. El objetivo general es crear un marco institucional en el cual las trabajadoras y los trabajadores puedan utilizar y desarrollar sus aptitudes para ganarse la vida decentemente para ellos, sus familiares y la colectividad. La OIT tiene una responsabilidad especial en lo que respecta a la articulación y la promoción de las estrategias tendientes a reducir la pobreza que garanticen que el trabajo de cada cual a lo largo de la vida sea el medio principal para mantenerse así como a sus familias, y para contribuir al bienestar de aquellos que no pueden valerse por sí mismos.
- 30.** La labor realizada por la OIT en relación con los programas relativos a la pobreza que se mencionan en el anexo, ha generado contribuciones importantes de los donantes. Las contribuciones aprobadas totalizan cerca de 150 millones de dólares para 1999-2000, cerca de dos tercios de todas las partidas extrapresupuestarias. Esa labor comprende una importante suma de informaciones y análisis acerca de las tendencias mundiales en materia de empleo, e informes más específicos sobre el impacto de las políticas en materia de pobreza y grupos vulnerables. Como seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en 1998, la relación entre las normas y el desarrollo se han explorado más sistemáticamente. La campaña tendiente a eliminar las peores formas de trabajo infantil permite también a los mandantes crear una serie de actividades destinadas a un grupo clave entre los pobres, a saber las familias de trabajadores. Se ofrece una gama de servicios mediante programas sobre cuestiones tales como el desarrollo de las pequeñas y las microempresas; las inversiones con alta intensidad de mano de obra; los microcréditos; los sistemas de protección social; y los programas especiales destinados a aumentar la seguridad de los grupos excluidos. En el anexo se proporcionan ejemplos, y no una lista completa, de la amplia labor cumplida por el personal de la OIT de varios departamentos y programas InFocus tanto en la sede como en las oficinas regionales y los equipos multidisciplinarios

en distintas partes del mundo, y de los esfuerzos realizados para incorporar las cuestiones de género en todas las actividades de la OIT <sup>22</sup>.

## V. El trabajo decente como estrategia para la reducción de la pobreza: cuestiones para discusión

31. Según estimaciones aproximadas, que deberían ser objeto de investigaciones complementarias, cerca de un tercio de la fuerza de trabajo mundial carece de un trabajo decente y es la que mantiene acerca de 3.000 millones de personas que subsisten con menos de 2 dólares diarios, principalmente en los países en desarrollo y en algunos países en transición. La OIT tiene una responsabilidad particular en lo que respecta a la articulación y la promoción de estrategias que garanticen que el trabajo de cada cual a lo largo de su vida sea el medio principal de su sustento y el de su familia, y contribuya también al bienestar de aquellos que no están en condiciones de valerese por sí mismos. Esto forma parte de una campaña de la comunidad internacional para reducir para 2015 a la mitad la proporción de la población mundial que vive en condiciones de extrema pobreza.
32. Prácticamente ninguna reunión internacional transcurre actualmente sin que se exprese preocupación respecto de las tendencias actuales de la mundialización, que si bien tienen un gran potencial para aumentar los niveles de vida — incluso los niveles de vida de la gente más pobre del mundo —, se considera que están vinculadas con el ensanchamiento de las brechas sociales, lo que a la larga podría amenazar tanto la integración económica internacional como el desarrollo social. Muchas organizaciones tratan estas cuestiones; la ventaja comparativa de la OIT en el marco del sistema multilateral consiste en basar su labor en el conocimiento del mundo del trabajo y de los sistemas tripartitos de diálogo social para concentrarse en los marcos institucionales necesarios para promover el trabajo decente y en consecuencia un crecimiento que contribuya a reducir la pobreza. Al actuar así corresponde a la observación de sentido común según la cual la mejor manera de evitar una vida de pobreza es encontrar trabajo decente.
33. La Organización tiene gran experiencia en importantes aspectos relativos a la reducción de la pobreza, en particular en lo que respecta a la creación de dispositivos institucionales basados en las normas y el diálogo social que son necesarios para garantizar que el crecimiento favorezca la expansión de oportunidades para las categorías más pobres de la población. Los ejemplos de la amplia variedad de actividades de la OIT en materia de reducción de la pobreza resumidos en el anexo demuestran que el programa sobre trabajo decente podría afianzar los esfuerzos de la comunidad internacional con miras a lograr las metas de desarrollo. Sin embargo, las actividades de la OIT en materia de reducción de la pobreza, en parte porque corresponden a pedidos de sus Miembros, han evolucionado de manera un tanto compartimentada. La síntesis preliminar que figura en el anexo indica el margen que existe para introducir mejoras en la capacidad de la Organización para sacar partido de sus conocimientos y ponerlos a disposición de los mandantes y los organismos asociados de manera organizada.
34. El concepto de trabajo decente da la posibilidad de crear una estructura de análisis que debería utilizarse para organizar los conocimientos de la Organización centrándolos más específicamente en la cuestión prioritaria de la reducción de la pobreza. El reto consiste en concentrar nuestros conocimientos y nuestros servicios de manera más eficaz para apoyar

<sup>22</sup> Véase el documento GB.277/5/2, disponible en formato HTML y Acrobat.

los esfuerzos de los mandantes de la Organización y encontrar formas de aumentar la cooperación con los organismos asociados. Algunas de estas cuestiones han sido tratadas en diversos puntos de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003 que serán analizadas por la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración en la presente reunión del Consejo de Administración<sup>23</sup> y en un programa de asociación previsto entre la OIT y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. Por consiguiente, el Grupo de Trabajo tal vez estime conveniente centrar los debates que seguirá manteniendo sobre la dimensión social de la mundialización en la cuestión del potencial del trabajo decente para reducir la pobreza y en la creación de asociaciones con otros organismos para colaborar en este propósito común.

**35.** De las perspectivas expuestas en el presente documento sobre las actividades propias de la OIT y su relación con la labor del sistema multilateral, surgen cinco elementos complementarios en relación con el desarrollo de una estrategia de la OIT para que el trabajo decente tenga por objetivo la reducción de la pobreza.

- Es necesario realizar un esfuerzo más amplio para definir con precisión la labor de la OIT en materia de reducción de la pobreza a fin de presentar más claramente las relaciones entre la acción en materia de empleo, la acción en materia de protección social, la acción en materia de normas y el diálogo social.
- Paralelamente, es necesario realizar una tarea similar para que la OIT y otros organismos puedan ver cómo su trabajo se relaciona con el de otros organismos con miras a optimizar su contribución en el marco de una política integrada.
- Las futuras investigaciones que la OIT prevé realizar sobre el alcance que han de tener las políticas integradas en el contexto de los retos que plantea la mundialización deberían considerar la relación que existe entre, por una parte, los procesos de integración regionales e internacionales, y por otra parte, el crecimiento, el trabajo decente y la reducción de la pobreza.
- Es necesario proseguir la labor de profundización de los fundamentos intelectuales del trabajo decente y demostrar su pertinencia respecto de los retos que plantea la mundialización.
- La OIT necesita poner a prueba el valor operativo del programa sobre trabajo decente en tanto que instrumento que conduce hacia políticas socioeconómicas de desarrollo capaces de reducir la pobreza.

Ginebra, 26 de febrero de 2001.

<sup>23</sup> Documento GB.280/PFA/7.

## Anexo

### Panorama general de las actividades de la OIT en materia de pobreza y trabajo decente

Este anexo proporciona ejemplos, y no una lista completa, de la amplia labor cumplida por el personal de la OIT en varios departamentos y programas InFocus tanto en la sede como en las oficinas regionales y los equipos multidisciplinarios en distintas partes del mundo, y de los esfuerzos realizados para incorporar las cuestiones de género en todas las actividades de la OIT.

#### 1. Investigación, análisis y promoción

1. En el plano del análisis mundial los dos informes de la OIT, o sea el *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2001* y el *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000*, se centran en el examen de las repercusiones que tienen las tendencias actuales de la economía de la información y la protección social sobre los diferentes grupos de la sociedad, y en particular los menos favorecidos. En el Informe sobre el Empleo en el Mundo 2001 hay un capítulo sobre la superación de la brecha digital y la mitigación de la pobreza. Concluye que, en la medida en que la tecnología de las comunicaciones y la información contribuya al crecimiento económico general, podrían generarse actividades que proporcionen un medio de vida a aquellos que son pobres. Los pobres podrían también beneficiarse directamente mediante el acceso a la información que dan estas tecnologías, así como mediante la mayor autonomía y expresión colectiva que permiten. Se observa asimismo que si el potencial que esas tecnologías tienen es puesto en práctica, los gobiernos podrían ser más transparentes y ampliar la difusión de sus servicios reduciendo sus costos, lo que permitiría que las personas menos favorecidas dispusieran de servicios sociales, de enseñanza y de salud de mejor calidad y mayor alcance. Estas tecnologías también podrían crear oportunidades para que las mujeres accedan a la enseñanza, aumenten sus ingresos y obtengan una mayor autonomía. El acceso a la tecnología de las comunicaciones y la información de los segmentos más pobres de la población muy probablemente se produzca en el plano de la colectividad. Un elemento clave para ampliar el acceso podría ser la mejora de la capacidad de las ONG y otros organismos de desarrollo locales, por ejemplo, en el campo de la asistencia médica, la protección al niño, la educación básica o la alimentación. El Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000 subraya la importancia de ampliar la cobertura de la protección social al sector informal mediante regímenes obligatorios, y de no ser aún posible, mediante programas piloto de microseguros y otras iniciativas tomadas por las bases. El *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 1998-1999: «Empleabilidad y mundialización: papel fundamental de la formación»* trata de la importancia que sigue teniendo la elaboración de estrategias en materia de trabajo decente con miras a la reducción de la pobreza.
2. La OIT también elabora una serie de *estudios temáticos* sobre problemas mundiales relacionados con la reducción de la pobreza. Entre los más recientes figuran: *Workers without frontiers: The impact of globalization on international migration* por Peter Stalker; *Social security for the excluded majority: Case studies of developing countries* editado por Wouter van Ginneken; *Credit unions and the poverty challenge: Extending outreach, enhancing sustainability* editado por Bernd Balkenhol; *Learning to change: Skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries* por Paul Bennell y *Adjustment, employment and missing institutions in Africa: The experience in Eastern and Southern Africa* editado por Willen van der Geest y Rolph van der Hoeven. Todos estos importantes trabajos destacan aspectos fundamentales de los retos que enfrentan las autoridades responsables al considerar el problema de la pobreza.
3. Una reciente y muy diferente publicación, que reseña las investigaciones y los análisis hechos con fines de promoción, consiste en una serie de módulos sobre género, pobreza y empleo. Este material está concebido para ser usado por instructores en apoyo del desarrollo de la capacidad institucional de una amplia gama de actores sociales e instituciones en los países en desarrollo; podría asimismo ser utilizado para tratar varias cuestiones relativas al desarrollo y la pobreza específicamente relacionadas con cuestiones de género. La estrategia de la OIT para luchar contra la discriminación en materia de género en el empleo está resumida en *More and Better Jobs for Women: An Action Guide* por L. Lean Lim.

4. El programa de estrategias de empleo del Sector de Empleo de la OIT está realizando un programa de investigación dedicado en gran parte al análisis del impacto de las políticas económicas en el mercado de trabajo y en la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Se ha publicado una serie de estudios y varios más están en preparación sobre los temas siguientes: *Poverty and structural adjustment: Some remarks on tradeoffs between equity and growth*, *Assessing aid and global governance: Why poverty and redistribution objectives matter*, *Redistribution matters: Growth for poverty reduction*, *Is a minimum wage an effective tool to promote decent work and reduce poverty?* y *Trade liberalization and manufacturing employment*<sup>1</sup>. Una reciente publicación, *Employment revival in Europe* de Peter Auer analiza el logro en Austria, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos de un crecimiento económico fuerte, estable y equitativo, con altos niveles de empleo y protección social.
5. El Programa de estrategias de empleo, en colaboración con expertos regionales de la OIT y funcionarios nacionales, ha realizado en los últimos años una serie de evaluaciones de la política de empleo en el plano nacional (CEPR) que proporcionan una fuente de información y de análisis importante sobre la evolución del mercado de trabajo, así como sobre las tendencias en materia de ingresos. Revisten particular interés los ejemplos recientes referentes a la cuestión del trabajo decente y la reducción de la pobreza en Tailandia, Brasil, Kenya y Pakistán. La serie de estudios por país sobre las repercusiones sociales de la mundialización presentada al Grupo de Trabajo en noviembre de 1999 es también muy importante para el examen de las relaciones existentes entre la integración económica internacional, el crecimiento, el trabajo decente y la reducción de la pobreza<sup>2</sup>.
6. En noviembre de este año, la OIT recibirá un Foro Global del Empleo que, entre otras cosas, tiene por objeto establecer una estrategia de empleo global<sup>3</sup>. Actualmente está en preparación un informe que considerará el reto principal de cómo lograr tasas de crecimiento más altas y más estables con niveles de participación de la fuerza de trabajo que reduzcan y eliminen el desempleo y el subempleo. Un tema de gran importancia en este informe será la relación que existe entre el crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza. Paralelamente a los preparativos para ese foro, la Oficina ha comenzado a preparar un informe sobre el sector informal para discusión general en ocasión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, como lo convino el Consejo de Administración en su última reunión<sup>4</sup>. Los preparativos de la Oficina en relación con este punto comprenderán un amplio examen de la forma en que el concepto de trabajo decente puede ser aplicado en el sector informal y por tanto, de la contribución que la OIT puede hacer en relación con la cuestión de la reducción de la pobreza<sup>5</sup>.

## 2. Actividad normativa y control

7. En su última reunión, el Grupo de Trabajo examinó la relación existente entre el desarrollo y la labor promocional de la OIT en relación con el seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo<sup>6</sup>. A los efectos del presente documento basta observar que la labor conceptual y empírica demuestra que las instituciones de representación

<sup>1</sup> Véase la serie de *Estudios sobre empleo* disponible en las páginas Web del Programa de estrategias de empleo.

<sup>2</sup> Documento GB.276/WP/SDL/1.

<sup>3</sup> Véase documento GB.280/ESP/3 (<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb280/pdf/esp-3.pdf>).

<sup>4</sup> Documento GB.279/3, párrafo 15.

<sup>5</sup> Documento GB.277/2/1.

<sup>6</sup> Documento GB.279/WP/SDG/2.

basadas en la libertad sindical y el derecho de sindicación y de negociación colectiva pueden desempeñar un papel importante para lograr un consenso respecto de las estrategias de desarrollo nacional consideradas eficaces. La ampliación del alcance de las garantías jurídicas en lo que respecta a la libertad sindical podría asimismo ser importante cuando se tratan los problemas de las pequeñas y microempresas y los problemas de los trabajadores del sector informal de los países en desarrollo, los que con frecuencia enfrentan grandes dificultades para lograr que sus intereses sean considerados por quienes establecen las políticas. La serie de memorias anuales y de informes globales sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, junto con los numerosos programas en materia de promoción relativos a los programas InFocus, ampliarán la comprensión por parte de la OIT de la manera en que la promoción de la observancia de las normas en materia de trabajo forzoso, trabajo infantil y discriminación está relacionada con el proceso de desarrollo. Para el Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración se ha aprobado una partida extrapresupuestaria de 9,7 millones de dólares para 1999-2000, una cifra que aumentará en el próximo bienio.

8. El trabajo infantil es a la vez una causa y una consecuencia de la pobreza. Por consiguiente, la erradicación progresiva y la prevención del trabajo infantil está en gran medida vinculada con esfuerzos a largo plazo tendientes a reducir la pobreza y exige una estrategia sobre tres frentes basada en medidas destinadas a reducir la pobreza de las familias mediante la creación de oportunidades de trabajo decente para los miembros de la familia adultos, la ampliación del acceso a la educación para los niños — especialmente para las niñas — de las familias pobres, y la introducción y aplicación de la regulación del mercado de trabajo. El amplio programa del IPEC, que sigue creciendo, es el programa más grande de la OIT con influencia directa en la reducción de la pobreza. Actualmente, el IPEC amplía los componentes relativos a la eliminación de la pobreza y el fomento del desarrollo en sus programas por país mediante un enfoque limitado en el tiempo que tiene por objeto prevenir y eliminar las peores formas de trabajo infantil en cada uno de los países participantes. Por sí solo el IPEC es el programa y el más vasto de la OIT que trata el tema de la pobreza. Para 1999-2000 cuenta con recursos extrapresupuestarios aprobados de más de 88 millones de dólares.
9. Además de los convenios relativos a los derechos fundamentales mencionados en la Declaración, varios otros convenios y recomendaciones también son instrumentos potencialmente importantes para la reducción de la pobreza. Los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones son por consiguiente una referencia muy valiosa para la acción de la OIT en ámbitos tales como el desarrollo de los recursos humanos (C.142), la política del empleo (C.122), la seguridad y la salud de los trabajadores (C.155), los pueblos indígenas y tribales (C.169), el derecho de asociación en la agricultura (C.11), las organizaciones de trabajadores rurales (C.141) y la fijación de salarios mínimos (C.131). Habida cuenta de la importancia de una buena gobernanza respecto de las estrategias que apuntan a la reducción de la pobreza, las memorias relativas al Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), también pueden ser importantes para determinar la mejor manera de llevar a cabo las reformas del servicio público. La Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127) será revisada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 con miras a adoptar una nueva norma más universal sobre la promoción de las cooperativas en 2002. Uno de los principales motivos por el cual el Consejo de Administración decidió seleccionar este punto para el orden del día es el potencial que ofrecen las cooperativas para tratar los problemas del desempleo y la exclusión social.

### **3. Servicios de asesoramiento y de desarrollo de la capacidad institucional**

10. La OIT tiene una gama de programas considerable además de los antes mencionados, que ofrecen servicios de asesoramiento y de desarrollo de la capacidad institucional, los que a menudo están unidos a investigaciones estrechamente vinculadas a aspectos del trabajo decente relacionados con la reducción de la pobreza. Los programas que se describen en los párrafos que siguen a continuación son realizados por expertos de la OIT que trabajan en oficinas regionales y en equipos consultivos multidisciplinarios, así como también por funcionarios que trabajan en unidades especializadas de la sede.

11. El *desarrollo de la pequeña empresa* es un punto focal para estimular los esfuerzos de la OIT en materia de oportunidades de trabajo decente, en especial en el sector informal de los países en desarrollo. El Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (IFP/SEED)<sup>7</sup>, con recursos extrapresupuestarios aprobados que alcanzan los 3,3 millones de dólares para 1999-2000, está centrado en este sector puesto que en él la mayoría de los hombres y las mujeres se ganan la vida: ya sea en pequeñas empresas y en microempresas, en empleos independientes o como trabajadores a domicilio. Se trata de un sector en el que pueden ser fundamentales las políticas, las reglamentaciones, la formación comercial, el desarrollo del mercado y la creación de la capacidad de organización. Al adoptar un enfoque sistemático para administrar globalmente sus conocimientos relativos al desarrollo de la pequeña empresa, el IFP/SEED tiene la posibilidad de establecer prioridades para las actividades, desarrollar proyectos piloto innovadores, y asesorar a los mandantes de la OIT y las demás personas interesadas acerca de la manera más eficaz de estimular el empleo mediante el desarrollo de la pequeña empresa, la mejora de las condiciones de trabajo y el aumento de la productividad, así como hacer que estas empresas sean subcontratistas atractivos para las grandes empresas. El IFP/SEED desarrolla instrumentos prácticos e innovadores que las empresas pueden utilizar para mejorar su competitividad mediante una mejor calidad de empleo, centrada inicialmente en las condiciones de trabajo y el acceso a las medidas de protección social básicas.
12. Las reglamentaciones y las instituciones suelen ignorar las desigualdades existentes en materia de género y pueden por inadvertencia reforzarlas. La unidad del IFP/SEED Desarrollo empresarial de las mujeres y género en la empresa (WEDGE)<sup>8</sup> apoya a los gobiernos para crear un marco jurídico y normativo equilibrado del punto de vista del género destinado a las pequeñas empresas y para crear un acceso equitativo al crédito, a la formación, al comercio en red, y otros recursos importantes para el éxito de las mujeres y los hombres que trabajan como operadores o propietarios de pequeñas empresas.
13. Una esfera afín de fundamental importancia para mejorar la cantidad y la calidad de las oportunidades de ingreso y para ampliar la seguridad del ingreso de los más pobres es la *microfinanciación*. Cuando se busca crear medios para que los pobres salgan de la pobreza es necesario superar obstáculos tales como la insuficiencia y la inestabilidad de los recursos; la falta de acceso a los recursos, la información y los mercados, y la impotencia, ya que no se tiene control sobre la propia vida y no se tiene derecho de palabra. La microfinanciación es una estrategia que combate la pobreza y la exclusión social de diferentes maneras: aumenta el nivel de los ingresos (mediante los servicios de crédito y de pago para las actividades que permiten ganarse la vida), estabiliza las variaciones del ingreso (mediante el ahorro y el seguro) y promueve la autonomía de las personas (mediante la constitución de grupos y organizaciones de autoayuda).
14. En la OIT, la microfinanciación es materia del Programa de Finanzas Sociales<sup>9</sup>, campo de trabajo, que, teniendo en cuenta las fuerzas del mercado, apunta a la justicia social y al trabajo decente. El Programa forma parte de la Campaña de la Cumbre de Microcrédito, del Grupo Consultivo para ayudar a los más desfavorecidos (CGAP) y del Grupo de Trabajo de los donantes sobre el desarrollo del sector financiero. El Programa de Finanzas Sociales dispone de recursos presupuestarios por valor de 4,7 millones de dólares aprobados en 1999-2000. Sus funciones son las siguientes:
- examina, por ejemplo, el impacto de las políticas del sector financiero sobre los pobres y recomienda medidas alternativas en favor de los pobres;
  - relaciona la reducción de la deuda con la reducción de la pobreza (intercambios de deuda por trabajo);

<sup>7</sup> <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/sed/bds/fit/index.htm>.

<sup>8</sup> <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/sed/publ/pkantor.htm>.

<sup>9</sup> <http://www.ilo.org/socialfinance>.

- compite con el prestamista, liberando así de la dependencia a los trabajadores en régimen de esclavitud sometidos a contratos de explotación;
  - canaliza las remesas de los trabajadores migrantes hacia inversiones de creación de puestos de trabajo en el país de origen;
  - promueve la creación de asociaciones de ahorro y crédito de primer grado y mecanismos comunitarios similares para la utilización común de los recursos.
15. El *Programa de inversiones con alto coeficiente de empleo (EIIP)*<sup>10</sup> de la OIT tiene a su cargo la elaboración de módulos coherentes que combinan las inversiones destinadas a satisfacer las necesidades de los pobres con políticas sociales apropiadas<sup>11</sup>. El EIIP ha recibido recursos extrapresupuestarios importantes, y los proyectos en materia de pobreza que fueron aprobados en 1999-2000 suman un total de 14,9 millones de dólares. El programa se propone lograr la creación de empleo sostenible como medio de lograr una reducción duradera de la pobreza. Su labor relacionada con la elaboración de módulos coherentes y globales de políticas abarca la elaboración de estrategias de inversión relacionadas con la pobreza; el diseño de opciones tecnológicas para aplicar esas estrategias mediante el desarrollo del sector privado y la aplicación de normas laborales apropiadas; y el desarrollo comunitario mediante una planificación que prevea la accesibilidad. Los programas de inversiones con alto coeficiente de empleo son los principales componentes del Programa InFocus sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción<sup>12</sup>. Las principales características del trabajo de desarrollo tecnológico comprende la planificación en el plano local (instrumentos tales como la planificación integrada de la accesibilidad en las zonas rurales (IRAP)); los contratos comunitarios; la tecnología basada en el trabajo (utilizando recursos locales tales como la mano de obra, los materiales, las calificaciones y los fondos con el apoyo de equipos ligeros); la contratación en pequeña escala (creación de capacidad y apoyo a los contratistas, los consultores y las agencias de contratación o los clientes) y los programas sectoriales (camino, agua, desarrollo urbano, etc.). El Programa de apoyo consultivo, servicios de información y formación para infraestructuras basadas en la mano de obra (ASIST)<sup>13</sup> tiene por objeto difundir el conocimiento de los métodos en materia de inversiones con alto coeficiente de empleo por intermedio de sus oficinas de Bangkok, Harare y Nairobi proporcionando asesoramiento y servicios de información a los proyectos, los consultores, las autoridades responsables, los donantes, las instituciones de formación, las universidades y demás organismos que participan en la promoción y la aplicación de las tecnologías basadas en el trabajo.
16. En la Federación de Rusia y otros países en transición, las oficinas regionales y de zona de la OIT han desarrollado programas sobre *reestructuración de empresas* con el objeto de prevenir los despidos masivos y analizar las consecuencias de la reducción de la mano de obra. Como parte de una estrategia contra la pobreza sostenida por varios organismos, la OIT ha copatrocinado, en la Federación de Rusia, un programa de reestructuración de empresas socialmente responsables. Este programa también funciona en Belarús y Georgia.
17. La Oficina Regional de la OIT para África, junto con el PNUD, aplica actualmente con los gobiernos y los interlocutores sociales, un programa de generación de empleos con miras a la reducción de la pobreza, también llamado *Empleos para África*, como seguimiento y en apoyo a la

<sup>10</sup> <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/index.htm>.

<sup>11</sup> Véase OIT, 2000: *Employment intensive investment in infrastructure: Jobs to build society*.

<sup>12</sup> <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/crisis/index.htm>.

<sup>13</sup> <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/asist/index.htm>.

Declaración de Copenhague de marzo de 1995 <sup>14</sup>. El Programa fue creado en 1997 en diez países (Burkina Faso, Camerún, Côte d'Ivoire, Etiopía, Malí, Nigeria, Senegal, Uganda, Zambia y Zimbabwe). Desde entonces se ha extendido a siete países más (Argelia, Egipto, Ghana, Kenya, Namibia, República Unida de Tanzania y Sudáfrica). El marco conceptual está basado en una estrategia de reorientación de políticas macroeconómicas que apuntan a la inversión, la cual está orientada hacia la promoción del empleo con miras a reducir la pobreza. Esta iniciativa completa y apoya los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) del Banco Mundial y del FMI así como los marcos integrales de desarrollo (CDF), y a la vez explora la utilización de los fondos del plan denominado Iniciativa para los países pobres muy endeudados (HIPC) para enfrentar mediante un esfuerzo coherente el reto de la creación de empleo y la mitigación de la pobreza en África. El objetivo principal del Programa es realizar acciones que se refuercen mutuamente para luchar contra la pobreza mediante la creación de empleo tales como:

- la elaboración de un marco conceptual basado en estrategias de crecimiento que apunten a la inversión de modo que se optimice la creación de empleo y se reduzca la pobreza;
- la información sobre instrumentos de política y sistemas operativos (las evaluaciones del impacto de las inversiones públicas y privadas sobre el empleo y la pobreza son los principales instrumentos de política. Los grupos nacionales de promoción que influyen la orientación de las políticas de inversión a favor de los más pobres, así como a favor del empleo y de las actividades favorables al crecimiento son principales sistemas operativos);
- la elaboración de un programa regional global para apoyar las actividades de creación de empleo en el plano de los países.

18. A corto plazo, el Programa Empleos para África se propone desarrollar y reforzar la capacidad de las redes y las instituciones regionales y nacionales en África a fin de evaluar, formular y promover políticas de reducción de la pobreza mediante la creación de empleo. A largo plazo, el objetivo es desarrollar la capacidad institucional en el plano regional y subregional para formular y adoptar estrategias de empleo que reduzcan la pobreza, basadas en políticas macroeconómicas orientadas hacia la inversión cuyos destinatarios específicos sean los segmentos más pobres de la población, y que mantengan la coherencia en los planos microeconómico, macroeconómico y sectorial. El programa Empleos para África, al que han sido asignados en 1999-2000 fondos extrapresupuestarios por un valor de 4,6 millones de dólares, constituye un sólido fundamento para la integración del enfoque del trabajo decente de la OIT en el proceso de los DELP, en el cual la mayor parte de los países de África participan actualmente. El programa suscita mucho interés por ser un componente de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza nacionales (DELP), lo que posiblemente permita obtener una financiación adicional importante de donantes bilaterales y multilaterales.

19. En su reunión de marzo de 1999 el Consejo de Administración recibió un informe completo sobre las medidas tomadas por la OIT en ocasión de la crisis financiera en Asia oriental y sudoriental. El informe resume una serie de acciones centradas en la protección social, la creación de empleo y el desarrollo de la empresa, el diálogo social y las normas, muchas de las cuales se realizaron en colaboración con otros organismos <sup>15</sup>. Desde entonces la Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico ha ampliado su colaboración con el Banco Asiático de Desarrollo en lo que respecta a la

<sup>14</sup> Véase *Jobs for Africa: A policy framework for an employment-intensive growth strategy: Report of the ILO/UNDP Programme on Employment Generation and Poverty Reduction*. OIT, Ginebra, agosto de 1997.

<sup>15</sup> Documento GB.274/4/3.

importancia que se atribuye ahora a la reducción de la pobreza y presentó tres documentos técnicos al Foro sobre la pobreza organizado por el Banco Asiático de Desarrollo en febrero <sup>16</sup>.

20. En *la región de las Américas*, la Oficina Regional de la OIT realiza una serie de actividades que contribuyen a la reducción de la pobreza como por ejemplo un proyecto con el Ministerio de Trabajo de México y el Consejo Nacional para la Mujer sobre más y mejores puestos de trabajo para las mujeres, que tiene por objeto mejorar la situación de las mujeres que trabajan en el sector informal; y los estudios en curso sobre los programas de microseguros de salud en Bolivia, Venezuela, Perú, Ecuador y Colombia, que forman parte del Programa de Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP). Después de los efectos devastadores producidos por el huracán Mitch en América Central, la OIT ha suministrado asistencia en el plano local y nacional, en particular para las mujeres, mediante proyectos de infraestructura basados en un alto coeficiente de mano de obra y el desarrollo de pequeñas empresas y microempresas. PROMICRO es un proyecto que presta apoyo a más de 100 programas de microempresa en América Central. Tiene por objeto mejorar la calidad de empleo, en términos de productividad, ingreso y condiciones de trabajo, y por consiguiente mejorar la calidad de vida de los trabajadores independientes y los microempresarios del sector informal. Uno de los resultados más importantes de esta asistencia técnica es la creación de COSEMI, una organización subregional constituida por entidades nacionales de apoyo a la microempresa que en algunos países han sido capaces de influenciar los programas nacionales y han proporcionado asesoramiento en materia de políticas para ese sector. Cabe mencionar dos programas relacionados entre sí, el programa DIPLOMADO que ha formado aproximadamente 600 promotores, especialistas en crédito y consultores que trabajan en el sector de la microempresa, y el programa SIPROMICRO, que ofrece servicios de información a cerca de 3.900 clientes de pequeñas y microempresas.
21. Un proyecto de investigación sobre la promoción de la estabilidad del empleo en Argentina, Perú y Panamá analiza las reformas de la legislación laboral que han provocado un aumento de la precariedad y la inestabilidad del empleo. Si bien las reformas han reducido los costos de contratación, el número de trabajadores con contratos temporeros o sin ningún tipo de contrato formal ha aumentado. Estas tendencias preocupan pues provocarán una baja de la productividad a mediano y largo plazo, dado que baja el número de trabajadores que asiste a cursos de formación y los empleadores no están motivados para hacer inversiones en el perfeccionamiento de los conocimientos y las calificaciones de la fuerza de trabajo. Los resultados de esta investigación tienen el propósito de promover el debate tripartito y de ser posible iniciar un proceso de negociación sobre la manera de generar puestos de trabajo permanentes con protección social y al mismo tiempo aumentar la competitividad de las empresas. En los países andinos, la OIT ha realizado estudios de caso, seminarios, así como también consultorías directas a los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores referentes al impacto de las diferentes políticas macroeconómicas en el empleo. La investigación se ha centrado en la evolución del empleo y las proyecciones relativas a las zonas donde se espera que haya crecimiento. Mediante servicios de asesoramiento se han apoyado reformas de la legislación laboral tendientes a aumentar las oportunidades de trabajo decente. Habida cuenta del alto nivel de consenso logrado entre los mandantes de la OIT de toda la región sobre el papel clave de la formación, el CINTERFOR ha realizado una amplia encuesta sobre los sistemas de educación y de formación profesional en la región, con el fin de estrechar la colaboración entre los países para realizar actividades de cooperación horizontal tales como sistemas de certificación que favorecen la movilidad de la mano de obra, la reforma de los institutos nacionales de formación profesional y el refuerzo de los vínculos entre las instituciones de formación y las empresas. Además, un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está centrado en la formación de mujeres jefes de familia de los sectores desfavorecidos de la población.

<sup>16</sup> *Poverty alleviation, employment and the labour market: Lessons from the Asian experience* por Riswanul Islam; *Social protection policy and governance: The ILO experience* por Anne Drouin; *Micro-Insurance: Extending health Insurance to the Excluded* por David Dror y Christian Jacquier, disponibles en el sitio <http://www.abd.org/Poverty/Forum/papers.htm>.

22. El *Servicio de Cooperativas* de la OIT realiza un Programa interregional de apoyo a las poblaciones indígenas por intermedio del desarrollo de cooperativas y empresas asociativas (INDISCO). El objetivo del programa INDISCO es demostrar, mediante proyectos piloto y difusión de prácticas óptimas en materia de mejoras de políticas, que existen modelos viables de desarrollo participativo de las poblaciones indígenas mediante proyectos piloto específicos para cada país. Al aumentar la capacidad de las cooperativas y las empresas asociativas de las poblaciones indígenas y tribales para planificar y administrar actividades de desarrollo, los proyectos en curso en Filipinas, India, Belice, Viet Nam, Tailandia, Namibia, República Unida de Tanzania, Camerún y República Democrática Popular Lao han creado asociaciones de carácter práctico en el ámbito del desarrollo sostenible. En lugar de suministrar a los gobiernos y a las poblaciones indígenas planes estereotipados, el programa se propone apoyar la aplicación de modelos y experiencias específicos para cada país, los que podrán hacer aportes más duraderos a los programas de los gobiernos y de los pueblos indígenas. El método utilizado consiste en la sensibilización y el análisis de los éxitos y los errores mediante experiencias concretas. INDISCO, tiene, en tanto que programa de la OIT, la ventaja particular de servir de intermediario entre las experiencias realizadas a nivel básico y la planificación a largo plazo que los gobiernos realizan mediante sus estructuras de coordinación nacionales. Entre las cuestiones fundamentales tratadas en la fase inicial, cabe mencionar las economías de subsistencia amenazadas, el desplazamiento de las poblaciones, la deterioración del medio ambiente, las mujeres de las poblaciones indígenas y tribales y las cooperativas. En 1999-2000, los proyectos aprobados para el servicio de cooperativas totalizaron 4,5 millones de dólares en concepto de fondos extrapresupuestarios <sup>17</sup>.
23. Según su nivel de desarrollo, los países redistribuyen entre 5 y 30 por ciento del PIB mediante sistemas nacionales de protección social. Estas transferencias tienen un impacto fundamental sobre la distribución del ingreso, el nivel y la estructura de la producción y sus costos, el presupuesto del gobierno, el nivel y la distribución de la demanda global y por consiguiente sobre el comportamiento económico de los contribuyentes y los beneficiarios del desarrollo económico y social propiamente dicho. Los Servicios de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas (SOC/FAS) tienen por tarea la mejora de la gobernanza financiero y fiscal de los sistemas de transferencias sociales. Las transferencias sociales proporcionan, por un lado, un instrumento de política clave para mitigar la pobreza preexistente y, por otra parte, derechos a transferencias sociales que contribuyen a prevenir situaciones de pobreza futuras. El SOC/FAS ha desarrollado tres programas, a saber, análisis del gasto social y su rendimiento; la presupuestación social; y una iniciativa de formación cuantitativa cuyo objeto es estabilizar y ampliar la seguridad social mediante una gobernanza más eficaz <sup>18</sup>.
24. *Los análisis del gasto social y su rendimiento* (SPERS) tienen por objeto ayudar a los países a hacer el seguimiento de la eficacia de los sistemas de protección social mediante la compilación de informaciones completas y la metodología y la capacidad para interpretar las informaciones en relación con la eficacia y la eficiencia, del alcance y la cobertura de los sistemas nacionales de protección social. En estrecha colaboración con la red de protección social del Banco Mundial, el SOC/FAS desarrolla actualmente el concepto de los análisis del gasto de protección social y su rendimiento y lo aplicará en una selección de países durante el período 2000-2001. Se prevé realizar ese análisis en los siguientes países Tailandia, Polonia, República Unida de Tanzania, Luxemburgo, Panamá, Nepal, Sudáfrica y Filipinas. Se espera que los análisis permitan determinar el alcance de la protección social en términos de riesgos y necesidades cubiertos, así como también de brechas existentes en la cobertura; establecer los costos en términos de gasto anual y estructuras de financiación; y analizar la eficacia del rendimiento de los regímenes existentes de protección social. Un objetivo es identificar los grupos vulnerables que no están cubiertos o que lo están de manera insuficiente para mitigar o prevenir la pobreza. El rendimiento de los distintos regímenes (entre otros en términos de reducción de la pobreza) se mide mediante una serie de indicadores creados

<sup>17</sup> Véanse las páginas de INDISCO en el sitio Web del Servicio de Cooperativas de la OIT, que contiene también informaciones sobre proyectos relacionados con la reducción de la pobreza así como la reforma de las cooperativas y el desarrollo de los recursos humanos.

<sup>18</sup> Véase la página Web SOC/FAS.

específicamente con ese propósito. Los SPERS aportarán los insumos en materia de protección social para que la OIT los incorpore como componentes de trabajo decente al proceso DELP.

25. *La presupuestación social* es uno de los instrumentos más poderosos para la gestión cuantitativa de un sistema nacional de protección social. Basado en los SPERS, permite el control de factibilidad fiscal, financiera y económica para todas las medidas de política social nacionales mediante previsiones a mediano plazo de los ingresos y los gastos de un sistema nacional de protección social, así como también simulaciones de ingresos y gastos sociales en función de diferentes hipótesis económicas, demográficas y legislativas. Por consiguiente, la presupuestación social es un aspecto fundamental de la mejora de la presupuestación general de los gobiernos en la delicada intersección entre la política social y la planificación financiera nacional, lo que puede tener una influencia primordial sobre la prevención de la pobreza y su reducción. A fin de desarrollar la capacidad de los gobiernos, especialmente en los países en desarrollo, de construir y utilizar el instrumento de presupuestación social, la OIT y la Universidad de Maastrich han creado conjuntamente un curso de postgrado sobre financiación de la protección social (QUA-TRAIN) cuyo propósito es formar a expertos en gestión financiera de la protección social y en planificación financiera a largo plazo, incluida la formulación y evaluación de la política social. Los participantes en este curso de un año serán principalmente funcionarios de instituciones de protección social o de organizaciones gubernamentales que estén promediando su carrera, principalmente en los países en desarrollo y en las economías en transición.
26. El Programa InFocus sobre Seguridad Social y Económica<sup>19</sup> parte del criterio según el cual la seguridad básica para todos es fundamental para la justicia social. Considera que esto puede lograrse al mismo tiempo que se crean sociedades económicamente dinámicas, y manteniendo un desarrollo sostenible. La seguridad básica requiere políticas e instituciones mediante las cuales todos tienen acceso a los servicios de salud, a un nivel de educación decoroso y a las necesidades básicas de la vida, todo lo cual permite el desempeño pleno de las aptitudes de cada uno. Los objetivos del programa son trabajar para desarrollar una base sólida de conocimientos y marcos de política, que contribuyan al afianzamiento de una sociedad justa que proporcione seguridad para todos basada en el trabajo. Fundamentalmente, el Programa se propone determinar políticas e instituciones que ofrezcan a una parte creciente de la población mundial seguridad económica y social. El Programa hará especial hincapié en los medios mediante los cuales los pobres y los que carecen de seguridad puedan obtener la seguridad de un ingreso básico de la manera más eficaz. Asimismo, tratará de determinar los medios eficaces y equitativos mediante los cuales la protección social pueda ampliarse a todos los grupos y ayudar y asesorar a las autoridades responsables sobre planes para promover la seguridad social y económica. Se propone asimismo promover políticas que reduzcan las diferencias entre los grupos en materia de seguridad socioeconómica, para lograr la igualdad de género y garantizar que las formas de inseguridad que afectan a grupos específicos de la sociedad, tales como los trabajadores discapacitados, sean tomados en cuenta en la formulación de políticas. A partir de 2001 comenzará la publicación de una serie de informes sobre programas innovadores tendientes a ampliar los conocimientos de la OIT sobre la forma en que los grupos excluidos y vulnerables pueden protegerse de los riesgos que enfrentan y ampliar sus oportunidades de encontrar un trabajo decente. En 1999-2000, las asignaciones extrapresupuestarias para el programa alcanzaron 3,5 millones de dólares.
27. Existe la opinión generalizada según la cual la extensión de la protección social no puede lograrse solamente sobre la base de los sistemas de seguridad social tradicionales. El Programa de Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP), proyecto de cooperación técnica que está en ejecución desde 1998, es una respuesta a esta necesidad. El STEP desarrolla y difunde métodos innovadores para combatir la exclusión social y ampliar la protección social que reúnen la eficiencia económica con la eficacia social mediante la combinación de la justicia social, la gestión eficiente y el realismo económico. En el plano local, el STEP participa principalmente en la determinación de nuevos mecanismos de protección social complementarios destinados a atender las necesidades prioritarias de los grupos desfavorecidos. Esta labor está basada en la participación

<sup>19</sup> Véase la página Web del Sector de Protección Social (<http://www.ilo.org/public/english/proteccion/ses/index.htm>).

activa de los propios excluidos y de las organizaciones de la sociedad civil que tratan de encontrar soluciones a los problemas que enfrentan. En ese ámbito, el STEP ha introducido el concepto del microseguro que actualmente es ampliamente reconocido en el mundo en desarrollo. En el plano nacional, el STEP ha desarrollado activamente métodos y servicios de asesoramiento para los gobiernos y los interlocutores sociales que solicitan asistencia a fin de analizar mejor la situación específica de exclusión de los servicios de salud en sus países respectivos, así como también para elaborar y aplicar políticas y estrategias innovadoras que favorezcan la inclusión mediante mecanismos realistas que tengan en cuenta el contexto específico. En el plano mundial, el STEP ha participado activamente en la creación de asociaciones estratégicas con organizaciones internacionales de desarrollo de acción destacada en el campo de la protección social, tales como el Banco Mundial, la OMS, el Banco Asiático de Desarrollo, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, así como también con organizaciones de la sociedad civil. Trabajando en estrecha colaboración con las organizaciones asociadas y aprendiendo de ellas, el STEP ha podido elaborar proyectos de cooperación técnica y otros servicios que combinan las prácticas óptimas de varias instituciones, específicamente las que incorporan las necesidades reales de la población considerada. Además, el STEP participa como miembro principal en la Comisión de la OMS sobre macroeconomía y salud, la cual está elaborando el marco conceptual de la financiación de la salud de la comunidad. El resultado de ese trabajo tendrá un impacto considerable sobre la reformulación de las políticas de salud de muchos países. El STEP opera en más de 30 países. Para 1999-2000, el total de fondos extrapresupuestarios aprobados asciende a 7,6 millones de dólares.

28. El pago de los servicios de salud es uno de los principales problemas para los hogares pobres. Pocos países en desarrollo tienen sistemas nacionales de salud y en aquellos donde existen suelen no estar al alcance de los pobres por los costos relativamente altos de las contribuciones. *Los regímenes de microseguros financiados por la comunidad* pueden aumentar la eficacia de la protección de los pobres mitigando las repercusiones financieras de la enfermedad<sup>20</sup>. Sin embargo, los seguros a veces enfrentan dificultades debido a crisis súbitas que afectan a la totalidad o a gran parte del grupo de asegurados. El proyecto *Social-Re*<sup>21</sup>, iniciado conjuntamente por la OIT, el Banco Mundial y la Universidad Claude Bernard Lyon 1, tiene por objeto proporcionar un instrumento para la estabilización financiera de los regímenes de microseguro. Establece un modelo piloto y evalúa la viabilidad de aplicar la mancomunación de los riesgos del seguro y el reaseguro cubriendo los riesgos y los costos que sobrepasan la capacidad de regímenes generalmente pequeños. El proyecto tiene una primera asignación financiera de 200.000 dólares, a partir de 2000, de parte de la OIT, y obtuvo 380.000 dólares más durante el Mercado para el Desarrollo 2000 del Banco Mundial. Los resultados inmediatos serán una publicación sobre los fundamentos conceptuales del Social-Re; una serie de instrumentos para ayudar a elaborar regímenes de reaseguro y un proyecto piloto para Filipinas que comenzará en 2002.
29. Uno de los retos de mayor gravedad en materia de reducción de la pobreza es la rápida expansión de la epidemia del VIH/SIDA. Más del 90 por ciento de las 34 millones de personas que según las estimaciones están infectadas por el VIH/SIDA viven en países en desarrollo. La distribución de la epidemia está fuertemente correlacionada con la pobreza. Impedir la expansión de la epidemia se ha convertido en una parte vital de las estrategias de lucha contra la pobreza, no sólo porque está diezmando la generación que gana ingresos de comunidades enteras, en particular en África. Como parte de la movilización multilateral dirigida por el ONUSIDA, la OIT ha desarrollado un programa centrado en el lugar de trabajo para aumentar la sensibilización, combatir la extensión de la enfermedad y considerar sus implicaciones para los trabajadores y los empleadores y la política gubernamental. Para muchos países en desarrollo, especialmente en África, una acción eficaz para detener la epidemia es fundamental para todo plan de reducción de la pobreza. El lugar de trabajo

<sup>20</sup> «El micro-seguro: extensión del seguro de salud a los excluidos» por David Dror y Christian Jacquier, en *Revista internacional de seguridad social*, Ginebra: AISS, vol. 52, núm. 1 (enero-marzo de 1999).

<sup>21</sup> <http://www.developmentmarketplace.org/html/report118.htm>.

ofrece muchas ventajas en tanto que base de movilización<sup>22</sup>. Este nuevo programa cuenta con fondos extrapresupuestarios aprobados para el período 1999-2000 que ascienden a 400.000 dólares. Se prevé una financiación complementaria para 2001.

<sup>22</sup> Véanse documentos GB.279/7 y GB.280/ESP/5.