



## PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Programa Global de Empleo****Indice**

	<i>Página</i>
Consideraciones tras los ataques ocurridos el 11 de septiembre en los Estados Unidos .....	1
1. Nuevo enfoque de las políticas de empleo.....	2
2. Parte I. El desafío mundial del empleo: ¿en qué consiste el problema y por qué no salieron bien las cosas?.....	3
3. El desafío global del empleo: crear mil millones de puestos de trabajo productivos en diez años.....	6
4. Parte II. Promoción y gestión del cambio: un reto para los responsables políticos .....	8
5. Promoción de cambios favorables al empleo productivo .....	9
6. Gestión del cambio para fomentar la prosperidad de todos .....	12
7. Coordinación de las políticas favorables al crecimiento, el empleo y la mitigación de la pobreza .....	15
8. La dimensión internacional: armonizar las políticas de empleo .....	16
9. Parte III. Enseñanzas en materia de políticas y formación de alianzas globales .....	16
10. Prioridades globales de las políticas nacionales de empleo.....	17
11. Estrategias globales y planes nacionales de acción .....	18

## Consideraciones tras los ataques ocurridos el 11 de septiembre en los Estados Unidos

El presente documento fue elaborado antes de los ataques terroristas ocurridos en Nueva York y Washington DC. Dado que pueden tener repercusiones de largo alcance en la política y la economía del mundo entero y de los diferentes países, a fines de septiembre se ha agregado al documento esta primera parte. La presentación del documento a la reunión de la Comisión de Empleo y Política Social brindará la oportunidad de tomar en consideración la evolución de los acontecimientos.

A fines de septiembre era evidente que a corto plazo el crecimiento global disminuiría en una proporción que no había sido prevista con anterioridad a los ataques. La actividad económica de los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón, cuyas proyecciones de crecimiento ya habían sido revisadas a la baja, tendrá probablemente resultados desfavorables en los próximos meses.

Muchos de los principales sectores industriales de los Estados Unidos y de otros países desarrollados han tenido que disminuir sus actividades y reducir parte de su fuerza de trabajo. Esto tendrá inevitablemente repercusiones sobre las demás economías, lo que podría provocar un desmejoramiento del clima de la inversión. Probablemente disminuyan las inversiones extranjeras directas. Las negociaciones relativas a la atenuación de la carga de la deuda tal vez se compliquen. Las importantes reducciones de personal anunciadas y previsibles agudizarán no sólo los problemas inmediatos sino que se repercutirán también a nivel global entre los proveedores y las empresas afines. A causa de los acontecimientos políticos, aumentará inevitablemente el riesgo de una mayor volatilidad de la producción de petróleo, así como de su precio. Las corrientes migratorias se verán afectadas tanto dentro de cada país como entre países.

Los acontecimientos recientes, si bien frenan momentáneamente el crecimiento económico, reforzarán la importancia que todos los países deben atribuir al logro de resultados aceptables en materia de empleo, habida cuenta de la pérdida de puestos de trabajo. Por consiguiente, las reformas estructurales examinadas y recomendadas en el Programa Global de Empleo también cobrarán mayor pertinencia, pues su aplicación aumentará la capacidad de la economía de responder positivamente a los impactos económicos y, a largo plazo, de luchar contra la pobreza.

En términos de medidas correctivas se pueden señalar varios puntos. En primer lugar, dadas las pérdidas de puestos de trabajo en proporciones inesperadamente importantes, los instrumentos de la política financiera y la política presupuestaria, fundamentales como son, no dejarán de ser utilizados por los gobiernos empeñados en mantener los niveles de la demanda general. Todo lleva a pensar que las autoridades tienen esa intención. Deberían crearse las redes de seguridad necesarias. En segundo lugar, es de fundamental importancia que los canales mundiales del comercio, la finanza y la inversión sigan abiertos en este período de gran preocupación en materia de seguridad. Los efectos negativos de la desaceleración del crecimiento en los países industrializados sobre el empleo y el bienestar de los demás países del mundo deben ser tan moderados como sea posible. En tercer lugar, habría que promover la organización de consultas tripartitas acerca de las medidas de política propuestas.

El Foro Global del Empleo que tendrá lugar del 1.º al 3 de noviembre de 2001, será la ocasión de evaluar las tareas mencionadas.

El presente documento será examinado por la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 2001 junto con el resumen de los principales resultados del Foro Global de Empleo. En base a los debates de la Comisión, la Oficina revisará, según proceda, el Programa Global de Empleo. El documento revisado será presentado para una última discusión en la Comisión de Empleo y Política Social en ocasión de la reunión de marzo de 2002 del Consejo de Administración. Uno de los principales resultados del debate de la Comisión, que tendrá lugar en marzo de 2002, será la definición de las modalidades de aplicación del Programa por parte de la Organización Internacional del Trabajo.

## **1. Nuevo enfoque de las políticas de empleo**

- 1.** En los albores del siglo XXI, el mundo se enfrenta a un desafío capital: ofrecer un trabajo decente a todos y en todas partes, en condiciones de justicia, seguridad y dignidad humana, para librar así de su condición a las 1.200 millones de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza.
- 2.** Como se acordó en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, el empleo es fundamental en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En 2000, el vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció que era necesario formular una estrategia internacional de empleo, coherente y coordinada, para ampliar las oportunidades personales de conseguir medios de subsistencia y empleos duraderos. Asimismo, dio su apoyo a la organización por la OIT de un Foro Mundial (Global) de Empleo. Poco después, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, adoptada en septiembre de 2000, definió varios objetivos globales para 2015, entre ellos el de reducir a la mitad el número de personas en el mundo cuyo ingreso es inferior a un dólar por día.
- 3.** El Programa Global de Empleo es la respuesta de la OIT tanto a la resolución de la Asamblea General como a los objetivos fijados en la Declaración del Milenio. Sus metas son lograr que el empleo tenga una máxima prioridad en el temario nacional e internacional y establecer una plataforma para la constitución de alianzas estratégicas entre la OIT, otros organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, para acelerar la creación de empleo productivo.
- 4.** El empleo es esencial para reducir la pobreza dado que el trabajo produce beneficios materiales. No obstante, el desafío que plantea el empleo no se limita a la cuestión del ingreso, puesto que el trabajo por sí solo no es suficiente. La pobreza se caracteriza por muchos factores más y no solamente por un ingreso inadecuado. Por lo tanto, para los trabajadores el trabajo significa mucho más que una recompensa pecuniaria. El empleo es uno de los principales instrumentos de autorrealización y de integración social. En el trabajo, ya sea asalariado o independiente, los trabajadores hacen la experiencia del trato justo o injusto, de ser respetados o no serlo, de que se escuche o no su voz, de que la autoestima sea estimulada o menospreciada.
- 5.** El Programa Global de Empleo es una dimensión estratégica fundamental del Programa de Trabajo Decente de la OIT en el marco del cual los derechos fundamentales en el trabajo, y el empleo productivo y libremente elegido, deben progresar a la par, por ser indisociables. Los derechos en el trabajo comprenden valores fundamentales, los que evidentemente no pueden expresarse fuera del propio trabajo. De nuevo, el empleo es fundamental. Sin embargo, el empleo por sí solo no satisface las aspiraciones de todas las personas ni, por cierto, las necesidades que resultan del propio trabajo. Por ejemplo, tanto la protección social como el empleo contribuyen a satisfacer la necesidad humana fundamental de tener

un cierto nivel de seguridad de ingreso. Esto es lo que diferencia los mercados de trabajo de otros mercados: los trabajadores necesitan una cierta seguridad, sin la cual el comportamiento del mercado de trabajo podría experimentar disfunciones económicas y sociales. El diálogo social puede también generar la cooperación entre los interlocutores sociales, la que en forma consensuada permite resolver los conflictos y definir y lograr los objetivos de trabajo decente, por ejemplo, cuando los trabajadores tienen el derecho de hacer oír su voz en el trabajo y de asociarse con los demás trabajadores con los que tienen intereses comunes.

6. Abundan los puestos de trabajo poco calificados, las bajas remuneraciones, la sobrecarga de trabajo, las condiciones de trabajo inseguras o insalubres y la inseguridad tanto del ingreso como ocupacional. En la mayoría de los países, las mujeres son víctimas de discriminación. Están mal remuneradas, tienen una carga de trabajo excesiva y su capacitación es casi siempre desatendida. Hacer un mejor uso de su potencial y mejorar su situación, sus oportunidades y sus condiciones de trabajo contribuiría a reducir la pobreza en todas partes. Es evidente pues, que la mejor manera de lograr cualquiera de los objetivos del trabajo decente es apuntar a la realización de todos ellos al mismo tiempo. Por consiguiente, siendo el empleo el tema principal del Programa Global de Empleo, este programa estará estrechamente vinculado con el Programa de Trabajo Decente en su totalidad.
7. Mediante el Programa Global de Empleo, la OIT contribuirá a formular un enfoque nuevo y más dinámico de las políticas de empleo, con la doble finalidad de promover y gestionar los cambios necesarios para la creación de más y mejores puestos de trabajo. El Programa Global se sustenta en seis pilares interdependientes:
  - el trabajo decente como factor productivo;
  - el aumento de los ingresos y de la productividad de los trabajadores pobres, dando prioridad al empleo productivo como modo de luchar contra la pobreza;
  - el establecimiento de un círculo virtuoso de inversión, productividad y crecimiento del empleo;
  - la firme voluntad de integrar en todos los ámbitos la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres y de velar por que éstas puedan contribuir plenamente al desarrollo económico y social y participar de sus beneficios;
  - la inclusión de consideraciones económicas, sociales y medioambientales en una estrategia de desarrollo sostenible basada en una perspectiva más amplia y a más largo plazo;
  - el fomento de la coordinación de las políticas globales y nacionales en materia de empleo a fin de lograr un enfoque coherente.

## **2. Parte I. El desafío mundial del empleo: ¿en qué consiste el problema y por qué no salieron bien las cosas?**

8. Aunque algunos países han conseguido crear puestos de trabajo y ofrecer más empleos remunerados a su población, en una perspectiva mundial general, en cambio, las políticas aplicadas no han logrado generar prosperidad y puestos de trabajo más abundantes y de mejor calidad para un número de personas suficientemente significativo. En muchas

regiones del mundo, los últimos diez años han sido un decenio perdido en la lucha contra la pobreza. La subsistencia de 1.200 millones de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza en el mundo, esto es, con menos de 1 dólar por día, depende de unos 530 millones de personas que trabajan, los llamados «trabajadores pobres»<sup>1</sup>. La mayoría de esos 1.200 millones son familiares y personas a cargo de estos trabajadores. A fines de 2000 los desempleados ascendían a 160 millones, de los cuales 53 millones vivían en los países industrializados y en transición. Debido a que la economía mundial entró en una fase descendente, que se ha intensificado en 2001, y al empeoramiento de la contratación de trabajadores tras los ataques terroristas, ha crecido netamente el número de desempleados, lo que hace más difícil la lucha contra la pobreza.

9. Además de tener una dimensión regional, la problemática global de empleo está relacionada con la estructura de unas economías que están en etapas diferentes de desarrollo.
- El desempleo es un problema grave en muchos países desarrollados y economías en transición, mientras que en los países en desarrollo la principal dificultad radica en la baja productividad, la excesiva duración de las jornadas laborales, las bajas remuneraciones y la pobreza.
  - Las diferencias regionales se explican en gran medida porque las estructuras económicas son diferentes. Por ejemplo, la mitad de los trabajadores del mundo y casi el 60 por ciento de la fuerza de trabajo de Asia y Africa trabajan en el sector agrícola. Las tres cuartas partes de los trabajadores pobres de los países en desarrollo viven en las zonas rurales.
  - En los años 1990, el empleo en el mundo aumentó en promedio en 1,4 por ciento por año, o sea menos que el crecimiento de la fuerza de trabajo que fue de 1,7 por ciento. Además, la participación de la fuerza de trabajo del grupo de edad entre 15 y 64 años pasó de 62,9 por ciento en 1990, a 61,6 por ciento en 1999. En los últimos años, la economía mundial ha creado cerca de 40 millones de puestos de trabajo por año, cifra que se compara con la de casi 48 millones de nuevos solicitantes de empleo. De los 40 millones de nuevos empleos creados, no menos de 10 millones podrían ser adecuados para trabajadores pobres o incluso para trabajadores subempleados.
  - Actualmente, la mayoría de los nuevos puestos de trabajo se crean en el sector de la pequeña empresa; en los países en desarrollo un número creciente de puestos de trabajo se encuentra en el sector informal de la economía y muchos son de baja calidad.
  - Si bien la tasa de participación de las mujeres ha aumentado mientras que la de los hombres ha disminuido, sigue habiendo una amplia discriminación en materia de género en el mercado de trabajo. Por lo general, la tasa de desempleo suele ser más alta para las mujeres. Asimismo, el trabajo a tiempo parcial está sobre todo reservado a las mujeres. Estas últimas suelen dedicar menos tiempo al trabajo asalariado que los hombres pero, en cambio, dedican mucho más tiempo al trabajo no remunerado. Además, en promedio siguen teniendo salarios inferiores a los de los hombres. Por último, se considera que los hombres que no tienen salario son por lo común trabajadores independientes; en cambio, las mujeres que no tienen salario suelen trabajar para el núcleo familiar sin ser remuneradas.

<sup>1</sup> N. Majid: *The size of the working poor population in developing countries*, Employment Paper 2001/16, OIT, Ginebra, 2001.

- 10.** Por muy diversas razones el crecimiento económico en el mundo no ha sido ni constante ni general. No siempre se ha comprendido la importancia capital que el empleo reviste para lograr una prosperidad ampliamente compartida. Por lo mismo, en muchos países se ha menospreciado la función que los recursos humanos cumplen en relación con el crecimiento económico. Por ejemplo, se ha considerado que la política social era un lastre para la economía, o bien un modo de repartir los recursos en el que los beneficios de unos eran equivalentes a las pérdidas de otros. Ello explica el hecho de que a las políticas en materia de educación y formación, seguridad y salud en el trabajo, diálogo social y protección social no se les haya dado la orientación y el cometido dinámico que pueden y deberían tener con miras a la adopción de políticas económicas más centradas en el crecimiento económico. Otra explicación remite a la deficiencia de las relaciones laborales y a la falta de diálogo social. En algunos países, estas relaciones se basan en la comprensión y el respeto mutuo, lo cual ha traído consigo una mayor productividad. En muchos otros países, las malas relaciones entre los trabajadores y los empleadores han perjudicado los resultados de la economía y la creación de puestos de trabajo. Además, las diferentes estrategias propuestas por la comunidad internacional no siempre han sido compatibles entre sí en lo que respecta a sus consecuencias para el crecimiento de la producción y el empleo y la reducción de la pobreza. Toda economía funciona como un conjunto de relaciones interdependientes, que son afectadas de diversas maneras por las políticas económicas y sociales. Sin embargo, dichas políticas suelen no estar coordinadas más allá de sus objetivos específicos ni tampoco tener en cuenta su incidencia sobre los aspectos de la economía a los que no apuntan directamente. El empleo en particular no ha sido un objetivo central ni en las estrategias macroeconómicas ni en las de desarrollo.
- 11.** Por otra parte, la estructura de la economía mundial se ha transformado aceleradamente y algunos países están ahora mejor preparados para aprovechar esos cambios. Ni en el plano nacional ni en el internacional se han desplegado esfuerzos suficientes para repartir de un modo justo los frutos de la globalización.
- 12.** Además de la dura realidad actual de la pobreza y el desempleo, diferentes grupos de países experimentan importantes limitaciones, lo que incide en la gobernanza de la economía global. En efecto, muchos países en desarrollo están atrapados en un proceso de estabilización. Han suprimido la inflación y reducido el déficit presupuestario, pero no pueden convertir este importante logro macroeconómico en creación de empleo con altos y crecientes niveles de productividad. Esto les impide generar la tasa de crecimiento necesaria para aumentar los ingresos de los trabajadores pobres. En buena medida el motivo es que no pueden estimular las inversiones de las empresas ni aumentar el nivel de capacitación de la fuerza de trabajo y así salir del estancamiento de la estabilización. Además, su propio sistema tributario no genera los recursos para la inversión en el sector público que complementa las inversiones de las empresas. A menudo los recursos no son adecuados para financiar los programas sociales necesarios. Sin la posibilidad de obtener recursos adicionales externos, muchos países en desarrollo no pueden romper el círculo vicioso.
- 13.** En los países en transición la combinación de los cambios internos (sistémicos), la estabilización macroeconómica, la ruptura de los vínculos entre las empresas, el fuerte aumento de los precios de la energía y otros insumos materiales, así como los acontecimientos externos (el fracaso del mercado del Comecon y la disolución de la Unión Soviética) ha provocado una profunda crisis de transición. Por lo general, estos países aún están muy lejos de alcanzar el pleno empleo. Muchas empresas apenas hacen beneficios, los impuestos elevados y las contribuciones de seguridad social fomentan la informalización del mercado de trabajo y reducen el empleo formal. Por lo demás, no hay mucha coherencia entre la política de empleo y las políticas económicas y sociales. Por otra parte, hay poca movilidad de la fuerza de trabajo. Las políticas de mercado de trabajo

tienden demasiado a reducir la fuerza de trabajo en lugar de favorecer la reconversión profesional. La principal limitación del empleo se debe fundamentalmente a las dificultades propias de la promoción de la inversión y de nuevas empresas creadoras de empleo, así como de la formulación y la financiación de políticas y programas efectivos de mercado de trabajo.

14. En los países desarrollados es cada vez más evidente que para lograr el pleno empleo se necesita un largo período de crecimiento sostenido, la ausencia del temor de la inflación, y esfuerzos directos destinados a incorporar o reincorporar al trabajo a grupos de trabajadores tales como los desempleados de larga duración. La atención se ha centrado en la contribución que pueden aportar la negociación colectiva y las consultas tripartitas al fortalecimiento de la competitividad industrial, manteniendo una tasa de inflación baja y aumentando el empleo. En algunos países de Europa pequeños, los gobiernos y los interlocutores sociales han entablado con éxito el diálogo social tripartito y logrado altos niveles de empleo sin provocar el costo social de una mayor dispersión de los salarios y el estancamiento de los ingresos de los trabajadores menos calificados, fenómenos que se han observado en otros países<sup>2</sup>. Muchos países más podrían tomar el camino del diálogo social tripartito que lleva al crecimiento del empleo. Mientras tanto, pasar de un método pasivo a un método activo para ayudar a los desempleados ha dado bastante buenos resultados. No obstante, a pesar de estos ejemplos exitosos en algunos países, en otros a menudo los gobiernos no han podido alcanzar las metas fiscales esperadas por los mercados financieros y han tenido que seguir políticas deflacionistas. Por todo ello, no se ha logrado mantener una tasa sostenida de crecimiento económico.
15. La inadecuación de la gobernanza global también ha obstaculizado la creación de empleo y la mitigación de la pobreza. La brecha del ingreso entre los países más ricos y los países más pobres aumenta con consecuencias imposibles de predecir. El crecimiento global ha sido lento y desparejo. La inestabilidad financiera ha frenado el desarrollo. La corriente de ayuda en condiciones concesionarias de los países industrializados a los países en desarrollo ha disminuido. Varias razones explican esta situación, algunas de las cuales van más allá de las políticas nacionales de los países pobres, pues están relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones de un grupo de países respecto de otro. Existe la necesidad de una mejor coordinación global de las políticas económicas. Asimismo, es necesario vencer la falta de voluntad de los países ricos de acallar las reclamaciones particulares de algunos de sus propios grupos de intereses, lo que, por ejemplo, ha tenido por consecuencia una insuficiente liberalización del comercio de muchos productos agrícolas.

### **3. El desafío global del empleo: crear mil millones de puestos de trabajo productivos en diez años**

16. Habida cuenta del estado actual de la economía mundial caracterizado por la inseguridad y un crecimiento lento, es fundamental adoptar una visión vigorosa y positiva del futuro para restablecer la confianza. Un primer elemento importante del Programa Global de Empleo es, pues, la determinación del potencial de crecimiento económico mediante una mejor incorporación de la población activa presente y futura a un empleo productivo. Actualmente hay en los países en desarrollo 530 millones de trabajadores pobres que

<sup>2</sup> P. Auer: *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, OIT, Ginebra, 2000.

deberían ser incorporados a puestos de trabajo más productivos para percibir así ingresos superiores. En los próximos diez años, otros 500 millones de personas se sumarán a la población activa mundial; en particular, los jóvenes estarán mejor instruidos y capacitados y dispuestos a trabajar (el 97 por ciento de ellos vive en los países en desarrollo).

17. La incorporación en el curso de un decenio de 1.000 millones de hombres y mujeres ya sea en el empleo, o en empleos más productivos, es el gran desafío que deberán enfrentar los gobiernos, los interlocutores sociales, la sociedad civil y el sistema multilateral. En el Programa Global se presentan tres hipótesis de aprovechamiento del potencial de crecimiento económico que resultaría de la incorporación a un empleo productivo de quienes ingresan en el mercado de trabajo y del aumento de la productividad de los trabajadores pobres.
18. De acuerdo con la *primera hipótesis* (o hipótesis de base: «todo sigue igual»), la productividad de la fuerza de trabajo y el empleo aumentarán en todas las regiones al mismo ritmo que en el decenio de 1990, por lo que los índices de crecimiento mundial serán solamente de 1,1 por ciento para la productividad, 1,4 por ciento para el empleo y 2,5 por ciento para el PIB. Esto implicaría que el número de los desempleados pasaría de cerca de 160 millones en 2000 a prácticamente 200 millones en 2010. El aumento previsto del empleo en Africa Subsahariana, América Latina y el Caribe y Asia Meridional correspondería sobre todo a puestos de trabajo de poca productividad y bajos ingresos. En el plano mundial la pobreza disminuiría, especialmente en China y Asia Oriental, pero se agudizaría en Africa Subsahariana.
19. La *segunda* y la *tercera hipótesis* se refieren, respectivamente, al crecimiento por persona que se obtendría si se redujera a la mitad la tasa de desempleo y si se redujeran a la vez la tasa de desempleo y la tasa de trabajadores pobres (Cuadro 1). La reducción a la mitad de la tasa de desempleo daría lugar, por ejemplo, a un 2 por ciento de crecimiento anual por persona en la mayoría de las regiones del mundo. En Africa Subsahariana el aumento sería no obstante muy reducido. En dicha región, el reto que ha de enfrentarse en materia de empleo, no es el del desempleo abierto sino el del subempleo y el de la existencia de trabajadores pobres.

**Cuadro 1. Perspectivas futuras**

Región	Primera hipótesis Crecimiento por persona del PBI (1990-1999)	Segunda hipótesis Crecimiento por persona si: se reduce a la mitad el desempleo y no varía la proporción de trabajadores pobres (1998-2010)	Tercera hipótesis se reduce a la mitad la tasa de desempleo y la tasa de trabajadores pobres (1998-2010)
Africa Subsahariana	-0,3	0,1	2,8
Oriente Medio y Africa Septentrional	0,9	2,9	3,0
Asia Meridional	3,3	2,2	6,3
Asia Oriental y Sudoriental	3,3	2,1	3,0
China	8,8	2,8	5,9
América Latina y el Caribe	1,5	1,8	2,8

Fuente: C. Harasty, S. Berger y K. Coutts, *Halving the world's working poor by 2010*, OIT, Ginebra, 2001, policopiado.

20. La *tercera hipótesis* (del «empleo productivo») indica el crecimiento económico que podría lograrse si se aprovechara más plenamente el potencial de la fuerza de trabajo actual y futura. En las regiones de concentración de la pobreza, es decir, Asia Meridional y África Subsahariana, el crecimiento por persona sería considerable.
21. Estas hipótesis sirven para poner de relieve el potencial de una buena política de empleo y las demandas que al respecto sería necesario hacer a las políticas estatales para sacar provecho de ese potencial. La primera es inaceptable: una pauta de crecimiento económico semejante no concuerda con los objetivos de reducción de la pobreza fijados en la Declaración del Milenio. La segunda hipótesis revela que la simple disminución de la tasa de desempleo solamente trae consigo un crecimiento marginal. Por el contrario, la última hipótesis muestra el potencial, en términos de recursos humanos, que tienen las políticas estructurales, de mercado de trabajo y macroeconómicas cuando están bien concebidas. De hecho, una coyuntura favorable de aumento de la productividad y aumento del empleo ha producido los buenos resultados en materia del empleo conseguidos por algunos países de Asia Sudoriental y, más recientemente, por los Estados Unidos.
22. Estas hipótesis difieren del tipo de enfoque estadístico inverso que parte de una relación histórica entre el crecimiento y la reducción de la pobreza y calcula entonces la tasa de crecimiento necesaria para reducir a la mitad la pobreza. Reducir a la mitad tanto la tasa de desempleo como la tasa de trabajadores pobres tiene necesariamente consecuencias respecto de las necesidades de inversión. Estas están siendo analizadas por la Oficina.
23. Una condición básica para el aprovechamiento de este potencial de crecimiento económico y prosperidad es que el empleo productivo ocupe un lugar central en las políticas económicas y sociales. El aumento de la productividad contribuye de dos maneras a fomentar el empleo y a fortalecer la calidad del mismo. En primer lugar, la productividad genera los recursos necesarios para incrementar los salarios de forma sostenible y aumenta la demanda agregada. En segundo lugar, una productividad mayor neutraliza el riesgo de las presiones inflacionistas, lo que deja un margen más amplio para impulsar políticas centradas en la demanda y el crecimiento. Puesto que las empresas y el espíritu empresarial son el principal motor de la creación de empleos productivos, las políticas estatales deben promover, con arreglo a una normativa bien definida, un sistema que defina un equilibrio apropiado entre la flexibilidad que las empresas necesitan a fin de adaptarse a circunstancias cambiantes y el grado de seguridad que necesitan los trabajadores para adaptarse también al cambio. Por lo tanto, las políticas estatales deben impulsar vigorosamente tanto los cambios y la elevación de la productividad como la gestión socialmente responsable de dichos cambios. El equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad exige una reorientación sustancial de las políticas que se traduzca en la adopción de estrategias basadas en la inversión en recursos humanos, la igualdad de género y el diálogo social.

#### **4. Parte II. Promoción y gestión del cambio: un reto para los responsables políticos**

24. Un elemento esencial del Programa Global de Empleo es el análisis de las estrategias y políticas nacionales y mundiales necesarias para una mejor utilización de los recursos humanos. Al respecto, su conclusión principal es la necesidad del cambio, de la modernización y de una elevación de la productividad para satisfacer las aspiraciones de los trabajadores y de sus familiares y para alcanzar los objetivos fijados por las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales.

25. Ahora bien, en muchos casos el cambio ha repercutido profundamente en el mercado de trabajo y en las condiciones de trabajo, engendrando ganadores y perdedores, favoreciendo a unos y excluyendo a otros. Para que este proceso de transformación sea productivo, integrador y equitativo procede mejorar la gestión de los cambios, ensamblando las políticas económicas y sociales en el plano mundial, y también en el regional y el nacional. Toda iniciativa que tenga por objeto promover y racionalizar el cambio abre nuevas oportunidades para impulsar políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo más centradas en el crecimiento y, por ende, favorables al empleo.
26. El Programa Global de Empleo plantea cuestiones claves con respecto a esas iniciativas y expone una serie de respuestas que se resumen a continuación:

**Ejemplos de iniciativas adoptadas e intercambio de información sobre buenas prácticas en materia de políticas nacionales de empleo**

En el propio Programa Global de Empleo se analizan buenas prácticas nacionales que forman parte de una estrategia de empleo. Además, se creará un sitio Web que presentará ejemplos de buenas prácticas en el plano nacional. El sitio Web será accesible al público. ([www.ilo.org/public/english/employment/empframe/practice/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/empframe/practice/index.htm)).

## 5. Promoción de cambios favorables al empleo productivo

27. Esta parte del Programa Global de Empleo versa sobre los cambios que, impulsados por el comercio, la tecnología, la iniciativa empresarial y las políticas públicas, contribuyen conjuntamente a lograr nuevas inversiones y una mayor productividad y prosperidad.
28. **Comercio y empleo.** El comercio es un poderoso motor de la competencia, el cambio y la productividad. Desde mediados del decenio de 1980, se ha venido observando un proceso de liberalización generalizada de los regímenes comerciales y de inversión. En el caso de los países en desarrollo capaces de ensamblar o fabricar productos manufacturados de buena calidad, la liberalización del comercio es un eficaz instrumento para crear puestos de trabajo productivos gracias a la exportación. Se debería incitar a otros países en desarrollo a diversificar y mejorar sus exportaciones; lógicamente, estos países deberían disponer de un acceso más fácil a los mercados de los países desarrollados.

Medidas necesarias:

- Permitir el libre acceso a las materias primas y demás mercaderías producidas por los países de bajos ingresos.
- Cambiar la base de las exportaciones de los países en desarrollo pasando de las materias primas a las manufacturas facilitándoles la infraestructura física necesaria y la calificación de su fuerza de trabajo en el marco de un régimen de exportación preferencial.
- En los países industrializados dar máxima prioridad al desarrollo de las calificaciones. Contrarrestar los efectos perjudiciales de la evolución del comercio y la tecnología mediante políticas activas de mercado de trabajo y no mediante medidas comerciales restrictivas.
- Para atraer inversiones extranjeras directas adoptar una clara actitud en favor del desarrollo empresarial, capacitar la fuerza de trabajo, establecer una buena

infraestructura y garantizar la estabilidad política, económica e institucional así como la transparencia.

**29. *Nuevas tecnologías.*** Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación están remodelando el mundo del trabajo, creando nuevos tipos de puestos de trabajo y elevando la productividad. La innovación y la difusión de las nuevas tecnologías son impulsadas principalmente por las empresas y los mercados, pero la política estatal puede facilitar la implantación de tales tecnologías y contribuir a colmar la brecha digital que hoy existe dentro de los países y entre ellos, promoviendo la formación y la educación permanente. Las tecnologías tienen que estar disponibles y al alcance de todos. Además, habrá que desarrollar las calificaciones necesarias para su utilización.

Medidas necesarias:

- Las tecnologías de la información y de la comunicación pueden aplicarse en todos los países cualquiera sea su nivel de desarrollo económico. Corresponde que todos los gobiernos adopten políticas para entrar en la revolución tecnológica; pues de no hacerlo se corre el riesgo de la marginalización.
- Con calificaciones básicas es posible obtener para comenzar un nicho en los mercados de productos «intangibles». Para pasar a una producción de mayor valor agregado y ampliar la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación en la economía nacional será necesaria una inversión en conocimientos de programas informáticos. Por lo tanto, los países que pueden adquirir un nivel más alto de calificaciones en materia de tecnologías de la información y de la comunicación pueden adoptar una estrategia a dos puntas sacando partido de los dos segmentos de la gama de calificaciones de manera de aumentar el total del valor agregado de los productos de las tecnologías de la información y de la comunicación y de emplear al mismo tiempo más trabajadores en el sector.
- Las tecnologías de la información y de la comunicación pueden ser utilizadas en las estrategias de erradicación de la pobreza no sólo por el efecto que tienen sobre el crecimiento económico sino también por que facilitan el acceso a los servicios educativos, médicos y demás servicios sociales. Podrían comenzar a utilizarlas las organizaciones comunitarias de carácter público o privado que se ocupan de atender las necesidades de las personas en situación de pobreza.
- Para extender la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación habría que empezar por lograr que el sector de las telecomunicaciones fuera más competitivo y menos costoso.

**30. *Iniciativa empresarial.*** El núcleo mismo de una buena política de empleo es una tarea incesante de creación de empresas, innovación y expansión. Quienes convierten las potencialidades en una realidad tangible de producción y creación de puestos de trabajo son las personas que están a la cabeza de organizaciones grandes o pequeñas, sociedades anónimas o cooperativas, tanto en la economía formal como en la economía informal. Dicho esto, no hay que dar por sentado que las empresas vayan a tomar iniciativas sobre el particular. Por ende, cabe adoptar medidas prácticas destinadas a alentar a los nuevos empresarios, a estimular a las empresas a ser socialmente responsables y a facilitar la creación de nuevas empresas y la expansión de las que ya existen. La mejora de la productividad será la consecuencia del aumento de la inversión y del perfeccionamiento de la organización del trabajo.

Medidas necesarias:

- Suprimir los obstáculos a la creación y al crecimiento de pequeñas y medianas empresas eficientes y competitivas, mejorar el acceso al crédito y a los mercados de capitales; superar las deficiencias del transporte y la infraestructura de las comunicaciones y eliminar los trámites inadecuados o excesivamente engorrosos de registro, licencia, presentación de informes y demás formalidades administrativas.
- Alentar a los empresarios y los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas a hacerse representar de manera apropiada y a participar en el diálogo social.
- Desarrollar el espíritu de empresa y su cultura por medio de las políticas de educación y formación, y los programas de enseñanza técnica.
- Mejorar las condiciones de trabajo en las pequeñas y medianas empresas demostrando cómo las empresas pueden aumentar la productividad y entrar en mercados nuevos mediante la mejora de la calidad del trabajo y la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo.
- Promover el espíritu empresarial de las mujeres por medio de una mejor formación en aspectos básicos de la administración de empresas, un acceso más fácil a las oportunidades del mercado en sectores no tradicionales, la ayuda al establecimiento de redes y asociaciones de mujeres empresarias y una amplia difusión del papel que cabe a la mujer como modelo y mentora.

**31.** La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 1992, culminó con el reconocimiento internacional de que la gestión de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales debe integrarse con las cuestiones relativas a la pobreza y el subdesarrollo. El examen decenal de la Cumbre de Río, que se hará el año próximo, tiene por objeto evaluar la aplicación de los acuerdos celebrados, entre los cuales el Programa 21. La Reunión Cumbre intentará lograr un consenso sobre las tendencias y las prácticas actuales para promover acciones en nuevos ámbitos o en relación con nuevas cuestiones. La OIT puede desempeñar un papel central en la configuración de una nueva estrategia de desarrollo sostenible. La OIT tendrá que centrarse en el desarrollo sostenible como estrategia de inversión, encaminada a sustituir las tecnologías caducas por otras más «limpias». Tal estrategia de inversión permitirá estimular el crecimiento económico y el empleo y reducir al mismo tiempo las presiones que pesan sobre los recursos materiales.

Medidas necesarias:

- Mejorar los mecanismos de integración de políticas con el fin de detectar y ampliar las oportunidades de empleo productivo que surgen como consecuencia de las iniciativas medioambientales sostenibles, al tiempo que se abandona paulatinamente las modalidades de empleo y de consumo insostenibles.
- Examinar en la práctica el margen que existe para generalizar métodos capaces de reducir al mínimo los riesgos del trabajo, que comprendan metas sostenibles, y difundir prácticas óptimas en materia de mecanismos de integración de políticas.

## 6. Gestión del cambio para fomentar la prosperidad de todos

32. El cambio es indispensable para aumentar la productividad y la prosperidad, pero no garantiza una distribución justa de los beneficios ni de las oportunidades que ésta genera. La parte siguiente del Programa Global versa, pues, sobre las políticas sociales y laborales que se requieren para orientar el cambio de un modo socialmente responsable. Se parte de la base de que los mercados de trabajo son diferentes de los mercados de bienes y servicios. Los mercados de trabajo se interesan por las personas, sus calificaciones y sus competencias, sus aspiraciones y motivaciones. Si bien en los mercados de bienes y servicios la competencia es necesaria para mejorar la productividad y la prosperidad, en el mercado de trabajo puede provocar una carrera hacia niveles mínimos y hacia la exclusión. Por tal motivo, el mercado laboral necesita contar con una política de desarrollo de los recursos humanos y con un cimiento social constituido por las normas del trabajo que incluyen la protección social.
33. Si están bien concebidas estas políticas facilitarán el cambio y aumentarán la productividad, recurriendo a diferentes mecanismos. Uno de ellos es el establecimiento de un cimiento social mínimo, el cual va a determinar un nivel de productividad que las empresas deben alcanzar para ser rentables y viables. Así, dicho cimiento social incitará a las empresas a elevar constantemente su productividad. Además, dicho cimiento mejorará el clima económico general al suscitar expectativas de un cierto grado de estabilidad en materia de puestos de trabajo e ingresos. Dicho de otro modo, una estrategia de trabajo decente engendra una perspectiva a largo plazo de crecimiento y desarrollo.
34. El cimiento social mínimo es uno de los elementos de tal estrategia, junto con la inversión en recursos humanos. La experiencia de los dos últimos decenios indica que el crecimiento económico ha de basarse cada vez más en ese tipo de inversión. Al mejorar la competencia de los trabajadores — por medio de la educación y la formación, de una mayor seguridad y salud en el trabajo, del diálogo social y la protección social — se ampliarán las perspectivas de crecimiento de toda la economía. Gracias a este enfoque, se incrementarán el grado de flexibilidad que necesitan las empresas y la seguridad indispensable para los trabajadores y, de ese modo, se elevará el potencial de crecimiento y productividad de la economía.
35. **Competencias profesionales para el cambio.** Las inversiones en educación, formación y aprendizaje permanente son la clave para aumentar la productividad en el trabajo, dar a las empresas la capacidad de adaptarse al cambio y mantener la empleabilidad de los trabajadores, con lo cual se reducirán el desempleo y la exclusión social. La educación y la formación preparan al individuo no solamente para el trabajo, sino también para una participación responsable en la sociedad. La OIT apoya el marco de acción de la UNESCO sobre la educación para todos y los objetivos fijados en materia de educación y formación para 2015. En su propia esfera de competencia, la OIT está preparando una nueva recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos y la formación. A este respecto, las reformas deben hacer hincapié en la necesidad de compartir las responsabilidades de inversión en educación y formación y, en particular, en la educación permanente, gracias a una estrecha colaboración entre el Estado, los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas, en especial del sector privado.

Medidas necesarias:

- La responsabilidad de la inversión en materia de formación debería ser compartida entre los gobiernos (responsabilidad principal), las empresas, los interlocutores sociales y los individuos.

- Se necesitan reformas urgentes para mejorar la enseñanza básica y la alfabetización de la población de los países más pobres. El desarrollo de las calificaciones básicas para el trabajo (por ejemplo la comunicación y la solución de problemas) es una parte importante de un conjunto de reformas destinado a preparar a las personas para vivir en una sociedad basada en el conocimiento y las calificaciones.
- Los sistemas de formación deberían ser más flexibles y responder a la rápida evolución de las necesidades en materia de calificaciones. Las reformas no deberían referirse únicamente a la formación para ciertas categorías ocupacionales, sino también a los medios de facilitar el aprendizaje.
- Para que las reformas deseadas y el aumento de la inversión se conviertan en una realidad, es urgente invitar a los interlocutores sociales a participar más activamente en discusiones sobre políticas de formación y desarrollo de calificaciones. La experiencia demuestra que los sistemas de formación más exitosos están sostenidos por una fuerte estructura de diálogo social.
- El reconocimiento de las calificaciones, independientemente de la forma de adquisición, debería ser garantizado a todos por un sistema nacional de certificación.

**36. *La seguridad social y el cambio.*** La protección social tiene una importancia capital en la gestión del cambio puesto que refuerza el dinamismo de la economía y estimula la movilidad de los trabajadores, con lo cual promueve el empleo. Sin embargo, menos del 20 por ciento de la población mundial está debidamente amparada por la seguridad social; además, la mayoría de las personas protegidas viven en los países industrializados. Ahora bien, incluso en esos países el nivel de la protección social varía sensiblemente. Es evidente que será necesario reformar muchos de los sistemas de protección social para poder cubrir mejor los riesgos y fomentar la creación de puestos de trabajo y la búsqueda de empleo. Sin ignorar estos aspectos, la OIT ha centrado su estrategia sobre todo en la ampliación de la cobertura, las mejoras de la administración de los regímenes y el trato justo de las mujeres.

Medidas necesarias:

- Determinar las funciones y responsabilidades apropiadas del Estado, el sector privado, las comunidades, los empleadores y los individuos con respecto a la prestación, la financiación y la gestión de la protección social.
- Ampliar el alcance de las disposiciones en materia de protección social a las personas actualmente no cubiertas ya sea mediante la ampliación o la modificación de los regímenes públicos o el desarrollo de planes innovadores como, por ejemplo, los que se basan en el apoyo de la comunidad o de ciertos grupos.
- Lograr la igualdad de trato entre los hombres y las mujeres y elaborar disposiciones que prevean derechos en materia de seguridad social para las personas que no puedan trabajar por tener responsabilidades en materia de prestación de cuidados de salud.

**37. *La salud de los trabajadores y el cambio.*** Una buena salud es un requisito previo para la empleabilidad y el empleo productivo. En general, la situación sanitaria mundial está mejorando, al tiempo que aumenta la esperanza de vida. Pero las enfermedades y los accidentes siguen obligando a millones de personas a dejar de trabajar por períodos de duración diversa, y en algunos casos, de forma definitiva, con lo que disminuyen a la vez sus ingresos y la producción total. La estrategia de la OMS en materia de salud y la nueva estrategia de la OIT relativa a la salud y la seguridad en el trabajo — el programa SafeWork (Trabajo sin riesgo) — figuran ya en el Programa Global de Empleo. El

programa SafeWork tiene por objeto lograr que el mundo entero cobre conciencia de las proporciones alcanzadas por los accidentes relacionados con el trabajo, promover una protección básica para todos los trabajadores y aumentar la capacidad de los gobiernos y de las empresas para formular y aplicar políticas más eficaces de prevención y protección.

Medidas necesarias:

- Difundir el conocimiento de la seguridad y la salud en el trabajo y promover su aplicación como un factor que permite lograr una mayor productividad para demostrar que la «seguridad es rentable».
- Tomar medidas para integrar la salud y la seguridad en el trabajo en los planes de actividad de todas las organizaciones con el fin de que éstas se conviertan en organizaciones «seguras y sanas».
- Difundir en los lugares de trabajo informaciones sobre normas de seguridad y sobre sustancias, productos y métodos de trabajo peligrosos.
- Realizar evaluaciones específicas de los riesgos medioambientales en materia de seguridad y salud en zonas donde se concentran los trabajadores del sector informal.

**38. *Gestión del cambio en los mercados de trabajo.*** La concepción y la aplicación de políticas activas en el mercado laboral es un elemento importante de la estrategia global de empleo. Estas políticas deben fundamentalmente lograr el mejor equilibrio posible entre la seguridad para los trabajadores y la flexibilidad para los empleadores en lo que respecta a la gestión de la fuerza de trabajo. Además, deben ser muy amplias y aptas para encauzar a las demás políticas de importancia para el mercado de trabajo hacia una mayor absorción de mano de obra, favoreciendo una efectiva armonización entre la oferta y la demanda y prestando una ayuda especial a los hombres y mujeres que corren el riesgo de quedar marginados y excluidos de la vida laboral. Por lo mismo, hay que integrar la igualdad de oportunidades en todas las políticas de interés para el mercado de trabajo. Por otra parte, incluso si se logran políticas de empleo más acertadas y una división del trabajo mejor que la actual, la evolución demográfica en los diez próximos años traerá consigo un aumento más rápido del número de trabajadores en ciertas regiones y países y la necesidad de disponer de una mano de obra más abundante en otros. Sería oportuno celebrar un debate mundial sobre las políticas apropiadas para atender los intereses de los países de inmigración y de emigración, cualquiera sea su nivel de desarrollo, así como los intereses de sus trabajadores y trabajadoras.

Medidas necesarias:

- Introducir medidas para influir sobre la demanda de trabajo, cuando proceda, en favor de grupos que corren el riesgo de ser marginados cuando la demanda de trabajo decae, como en el caso de los discapacitados. Las políticas de mercado de trabajo, bien concebidas pueden desempeñar un papel central en la lucha contra la discriminación.
- Las políticas de mercado de trabajo deberían apoyar las medidas económicas destinadas a estimular el desarrollo de las empresas y la creación de nuevos puestos de trabajo.
- En los países en desarrollo las políticas de mercado de trabajo deben comprender medidas específicas de apoyo a los «trabajadores pobres», especialmente para aquellos que se encuentran en la economía informal.

## 7. Coordinación de las políticas favorables al crecimiento, el empleo y la mitigación de la pobreza

39. Si se promueven activamente las fuerzas generadoras de cambio y se gestiona adecuadamente este último de manera que las nuevas demandas sean satisfechas por una rápida respuesta de la oferta y nuevas inversiones, en un clima de estabilidad social y de buenas relaciones laborales, el resultado sería una situación caracterizada por la ausencia de inflación y una mejora de la productividad. Esto a su vez tiene la ventaja de permitir la adopción de una política macroeconómica más activa y expansionista, en particular en el ámbito financiero, sin caer en la inflación o en problemas de balanza de pagos. En los últimos años han surgido en muchos países algunos de los elementos descritos, lo que trajo beneficios considerables en materia de empleo y mitigación de la pobreza.
40. *Combinación de la estabilidad, el crecimiento y el empleo.* La economía mundial está atravesando una fase recesiva y, por lo tanto, es necesario que los gobiernos de las economías más vigorosas actúen de consuno para restablecer la confianza. Las hipótesis ya presentadas en este informe ponen de manifiesto el ingente potencial de crecimiento económico que tiene la incorporación efectiva de más de 1.000 millones de personas al empleo y sobre todo a un empleo más productivo. Una lección importante del decenio de 1990 es que la necesidad de controlar la inflación no implica que se sacrifique forzosamente el crecimiento del empleo; de hecho, varios países demostraron que un crecimiento económico duradero y el aumento de puestos de trabajo pueden coincidir con una inflación y un déficit presupuestario moderados. Por otra parte, el aumento de la productividad puede ir a la par con una creación de empleos más rápida. Así, la aplicación de un enfoque económico y social integrado de creación de empleos dejará un mayor margen de acción a las políticas macroeconómicas centradas en el crecimiento. Al mismo tiempo, tanto en el plano mundial como en el nacional, estas políticas tendrán que formularse de un modo tal que evite las perturbaciones y que, cuando haya conmociones económicas, las medidas de ajuste previstas permitan contrarrestar las posibles consecuencias negativas para el empleo.

Medidas necesarias:

- Se necesita una mayor coordinación internacional de los incentivos económicos. La amenaza de recesión en los Estados Unidos, Europa y Japón requiere medidas vigorosas puesto que la contracción no sólo afecta a los trabajadores de esos países, sino también, por causa de la globalización, a los trabajadores de todos los demás países.
  - Las políticas destinadas a luchar contra la recesión y mantener los niveles de empleo deberían apuntar a la promoción de los niveles de consumo, en particular de los trabajadores pobres, al incremento de la transparencia y a la liberalización de los mercados de bienes y servicios.
  - Es necesario evitar el estancamiento de la estabilización y hacer hincapié en el diálogo y los acuerdos con los interlocutores sociales y la sociedad civil para convenir políticas negociadas con el fin de reducir la inflación.
41. *El empleo productivo como base para una estrategia de desarrollo.* Aunque los ingresos medios han aumentado en un gran número de países en desarrollo, la pobreza sigue siendo el problema principal en muchas regiones del mundo. En los países en desarrollo, la pobreza suele deberse menos al desempleo manifiesto que al hecho de que muchos puestos de trabajo no están suficientemente remunerados. Para salir del estancamiento de la

estabilización los países en desarrollo necesitan estimular las inversiones productivas y elevar el nivel de calificación de los trabajadores. Además, deben tomar medidas directas de ayuda a los trabajadores pobres, la mayoría de los cuales viven en el campo y dependen esencialmente de la agricultura. Estas medidas directas pueden consistir en programas de creación de empleos y generación de ingresos, o en medidas de apoyo al consumo y de prestación de servicios (por ejemplo, los subsidios alimentarios).

Medidas necesarias:

- Desarrollar medidas específicas destinadas a elevar la productividad y los ingresos de los «trabajadores pobres» centradas en la capacitación, las condiciones de intercambio de sus productos, el acceso a la financiación y otras infraestructuras y en su poder de negociación.
- Incorporar explícitamente consideraciones en materia de empleo en los programas de inversión pública. Desarrollar (o reforzar) las instituciones mediante las cuales los programas son ejecutados y la capacidad de planear y ejecutar programas de inversión pública centrados en el empleo.
- Para los países que salen de una crisis, formular políticas y programas apropiados para lograr un importante incremento de la producción y reconstruir nuevos medios de sustento. En particular en las regiones afectadas por conflictos armados prolongados, los programas de reconstrucción deben centrarse especialmente en la infraestructura, las instituciones y los servicios de apoyo.

## **8. La dimensión internacional: armonizar las políticas de empleo**

42. Es indispensable que la globalización funcione y sea percibida como un proceso que beneficiará a todos los trabajadores. En la economía global debe regir el principio fundamental según el cual cada persona que trabaja tiene derechos en el trabajo. Estos derechos están plasmados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Hacer realidad estos derechos es indispensable para que la globalización sea socialmente sostenible. La distribución equitativa de los beneficios de la globalización requiere por sobre todas las cosas el aumento de la productividad de los trabajadores pobres. Asimismo, es preciso establecer una mejor coordinación de todas las políticas que influyen en el empleo, tanto en el plano nacional como en el plano internacional. Entre las materias objeto de estas políticas figuran el incremento coordinado de la demanda mundial, criterios apropiados relativos a los flujos comerciales y financieros, así como también un nuevo marco para las migraciones internacionales.

## **9. Parte III. Enseñanzas en materia de políticas y formación de alianzas globales**

43. El análisis de las diferentes estrategias mundiales de importancia para el empleo y la formulación de un nuevo Programa Global de Empleo son las primeras medidas encaminadas a lograr una mejor gobernabilidad internacional de las políticas de empleo. Con el Programa Global se pretende impulsar un debate mundial que desemboque en un consenso para abordar la fase siguiente, es decir el establecimiento de alianzas globales para el empleo.

44. Por consiguiente, el último elemento esencial del Programa Global es un marco general para estas alianzas, que comprende dos vertientes: una propuesta de definición de las prioridades globales en relación con el empleo y un nuevo enfoque para que los organismos de las Naciones Unidas competentes y las instituciones de Bretton Woods puedan establecer marcos generales. Estos marcos deberían basarse en el reconocimiento del carácter central del empleo y de la diversidad de las condiciones económicas y sociales de cada país. En cooperación con los interlocutores sociales, los Estados Miembros de la OIT tienen la responsabilidad de formular planes de acción y políticas nacionales de empleo, basándose en estas prioridades globales y en sus propias circunstancias.

## 10. Prioridades globales de las políticas nacionales de empleo

45. La OIT propone un nuevo enfoque para la formulación de políticas de empleo al introducir un pequeño número de prioridades mundiales que servirán como plataforma para la constitución de alianzas globales y para la elaboración de planes nacionales de acción en todos los países. Concretamente, la OIT sugiere las siguientes prioridades relativas al análisis, replanteamiento y reorientación de todas las medidas políticas que revisten interés para el empleo:

- ***el trabajo decente como factor productivo:*** de por sí, el trabajo decente es un factor que facilita el aumento de la productividad y el crecimiento económico;
- ***mitigación de la pobreza:*** procede dar prioridad al empleo productivo para los trabajadores pobres como base de todas las políticas y estrategias de desarrollo;
- ***sostenibilidad:*** es preciso integrar los objetivos económicos, sociales y ecológicos en todas las estrategias y políticas, tanto globales como nacionales, y dar prioridad a las nuevas tecnologías, las pautas de consumo y los métodos de producción para así, disociar el crecimiento económico de las presiones que pesan sobre los recursos naturales;
- ***igualdad de género:*** la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres deben plasmarse en todas las estrategias globales y políticas nacionales, a fin de lograr que las mujeres estén en condiciones de contribuir plenamente al desarrollo económico y social y de cosechar sus frutos;
- ***empleabilidad y adaptabilidad:*** hay que dar prioridad a la educación permanente con objeto de que los individuos estén debidamente preparados para los puestos de trabajo presentes y futuros, e intensificar el diálogo social para facilitar la flexibilidad de las empresas y promover la seguridad de los trabajadores en el empleo;
- ***iniciativa empresarial e inversiones productivas:*** en el marco de las estrategias mundiales y las políticas nacionales, se debe dar prioridad a las medidas que faciliten la creación y el funcionamiento de las empresas y que, al mismo tiempo, respeten las normas laborales y ambientales.

46. Estas prioridades, de carácter estructural, apuntan a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo y las economías. Todo progreso al respecto abona el terreno para el crecimiento y para la aplicación de políticas macroeconómicas favorables al empleo.

- *políticas macroeconómicas al servicio del crecimiento y del empleo:* el pleno empleo, productivo y libremente elegido debe ser un objetivo general, presente en todas las estrategias macroeconómicas y las políticas nacionales.

## 11. Estrategias globales y planes nacionales de acción

47. El Programa Global propone además que los organismos de las Naciones Unidas competentes y las instituciones de Bretton Woods establezcan un marco general, de ámbito mundial, basado en el reconocimiento del carácter central del empleo. Dicho marco general ayudaría a los Estados Miembros en su labor de formulación y aplicación de planes nacionales de acción en favor del empleo, en consulta con los interlocutores sociales.

- *Creación de alianzas estratégicas en el plano mundial.* La OIT invita a todos los organismos de las Naciones Unidas competentes y a las instituciones de Bretton Woods a contribuir al perfeccionamiento del Programa Global de Empleo y a participar en los preparativos de la fase siguiente, referente a las alianzas globales para el empleo. Se ha puesto en marcha una primera alianza estratégica entre las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT, en relación con el empleo de los jóvenes, iniciativa que han promovido activamente el Secretario General de las Naciones Unidas, el Presidente del Banco Mundial y el Director General de la OIT.
- *Un diálogo social centrado en la disponibilidad de más y mejores puestos de trabajo.* La intervención de los interlocutores sociales es decisiva para llegar a un consenso nacional e internacional, en primer lugar sobre un nuevo Programa Global de Empleo y, en segundo lugar, en relación con la constitución de alianzas globales para el empleo. A los interlocutores sociales incumbe un papel esencial tanto en la concepción de una estrategia mundial, basada en las prioridades antes citadas, como en su aplicación en los planos nacional y local. La gestión del cambio en el mercado de trabajo debe ser una responsabilidad de todos los interlocutores sociales, y el diálogo social debe ser un elemento central de la gestión del mercado de trabajo. Cuanto más puedan hacer juntos los interlocutores sociales, tanto más convincente, concreta y eficaz será la estrategia.
- *Fortalecimiento de las políticas nacionales de empleo.* Los responsables de las políticas de empleo son los gobiernos. La Alianza Global del Empleo de la OIT ofrece un marco general para la formulación de las políticas nacionales, que pone al empleo en el centro de las políticas económicas y sociales. Al reafirmar así la máxima prioridad del empleo, la OIT proporcionará a los gobiernos orientaciones concretas y significativas para la formulación de estrategias nacionales de empleo basadas en los objetivos del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).
- *Formación de alianzas estratégicas para la coordinación regional.* En las diferentes regiones y países del mundo hay un sinnúmero de condiciones económicas y sociales. El Programa Global reconoce que el éxito de las políticas de empleo depende de que se tomen en consideración estas singularidades regionales. La OIT invita a todas las organizaciones regionales, incluidos los bancos regionales de desarrollo, a contribuir a la formulación del Programa Global y a la constitución de alianzas sólidas, con miras a crear más y mejores puestos de trabajo.

48. La OIT ha dedicado especial atención a África por medio del programa Empleos para África y tratará de convertirlo en una alianza con la nueva Unión Africana y sus Estados

miembros, que tenga el respaldo de los organismos de la Naciones Unidas, el Banco Mundial y el FMI.

- ***Formación de alianzas estratégicas con la empresa privada y con la sociedad civil.*** El Pacto Mundial promovido por el Secretario General de las Naciones Unidas, invita a las empresas a ajustar su conducta a valores universales, entre ellos los fijados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esta iniciativa, que se ha convertido en un importante punto de referencia para los empresarios de todo el mundo, apunta a mejorar la acción de las empresas en materia social y a fomentar el diálogo entre ellas y un amplio abanico de actores sociales. La OIT invita al Pacto Mundial de las Naciones Unidas a intervenir activamente en la constitución de alianzas mundiales en favor del empleo.
  
- ***Preparación de indicadores y patrones de referencia para una política de empleo eficaz.*** Para que una estrategia mundial de empleo tenga éxito se necesitarían patrones de referencia que faciliten la formulación de políticas, así como indicadores que permitan medir resultados y llevar a cabo análisis y comparaciones. La preparación de los Indicadores Claves del Mercado del Trabajo (ICMT) de la OIT fue una etapa decisiva en el proceso de establecimiento de una serie de instrumentos de formulación y evaluación de políticas laborales, en particular en lo que atañe a la participación de la fuerza de trabajo, el empleo, el desempleo, los niveles de educación, los salarios y el costo de las remuneraciones, la productividad y los costos de la mano de obra, así como la pobreza y la distribución de los ingresos.

Ginebra, 16 de octubre de 2001.