

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Repercusiones de la implicación de la OIT
en el proceso de los documentos de estrategia
de lucha contra la pobreza (DELP)****Introducción**

1. Se han presentado informes periódicos a la Comisión sobre la contribución de la OIT a las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP) de ámbito nacional y, en particular, al proceso aprobado por el Banco Mundial/FMI de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)¹. En la reunión de la Comisión de noviembre de 2002 se debatió un documento sustantivo, titulado «Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): evaluación de la experiencia de la OIT»². Este documento fue examinado favorablemente por la Comisión, la cual recomendó que prosiguiera la participación de la OIT en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y que, en la medida en que lo permitieran los recursos financieros y técnicos, se ampliara y profundizara esta participación. La Comisión también solicitó a la Oficina que preparara un nuevo informe para su consideración³. En la última reunión de la Comisión, celebrada en marzo de 2005, se acordó que se presentaría y examinaría un documento durante la reunión de noviembre de 2005.
2. El presente documento se ha dividido en tres partes. En primer lugar, figura una descripción de los antecedentes del proceso de los DELP y, en particular, de la participación de la OIT en el mismo, incluido un esbozo de los motivos y los objetivos de la Organización y el valor añadido por ésta, ilustrados con ejemplos de algunas de las

¹ En el presente documento se realiza una distinción entre los DELP, definidos como las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza aprobadas por el Banco Mundial/FMI que se aplican en la mayoría de los países de bajos ingresos (PBI) y las estrategias análogas de lucha contra la pobreza que otros países distintos de los PBI han decidido aplicar a fin de seguir principios similares, pero que no han sido necesariamente diseñadas para tener acceso al financiamiento en condiciones concesionarias y/o al alivio de la deuda. La mayor parte de los países mencionados en el presente documento cuentan con DELP, con la notable excepción de Indonesia.

² Documento GB.285/ESP/2, 285.^a reunión. Véase asimismo el documento GB.289/ESP/3, 289.^a reunión.

³ Repertorio de Decisiones del Consejo de Administración, documento GB.285/205, párrafo 53.

nuevas herramientas analíticas y de creación de capacidad desarrolladas para apoyar la labor a escala nacional. En la parte siguiente se describe la experiencia en el ámbito nacional, para lo cual se ponen de relieve algunas de las iniciativas emprendidas por la Oficina y los mandantes y su incidencia en los diálogos sobre desarrollo y en las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Por último, en la tercera parte se hace un balance de las enseñanzas extraídas y se indican posibles vías de acción para el futuro.

Antecedentes y enfoque adoptado por la OIT con respecto a los DELP

3. En 1999, las instituciones de Bretton Woods acordaron brindar apoyo a los DELP formulados en el plano nacional, que servirían de base para sus programas respectivos de crédito en condiciones concesionarias y como estímulo para el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). De los aproximadamente 70 países de bajos ingresos candidatos a los DELP, unos 50 (cerca de la mitad de ellos africanos) han puesto en marcha DELP aprobados por el Banco Mundial, la mayoría han preparado por lo menos un informe de avance y algunos de los primeros países en haber elaborado un DELP, como Burkina Faso, Uganda y la República Unida de Tanzania, han pasado a formular DELP de segunda generación. Ulteriormente, numerosos donantes estructuraron sus programas, en especial el apoyo presupuestario, en torno al DELP de un país. Desde el año 2000 y desde la adopción de la Declaración del Milenio y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la mayoría de los DELP han hecho especial hincapié en fijarse como meta resultados que sean coherentes con los ODM. Puede decirse que los DELP y los ODM determinan ahora la ordenación del desarrollo en la mayoría de los países de bajos ingresos y que los DELP constituyen a menudo el marco de políticas más importante, en torno al cual los gobiernos y los donantes asignan los recursos.
4. Ha habido un gran número de críticas, evaluaciones y revisiones del proceso de los DELP por parte de diversas partes interesadas. Una observación recurrente ha sido que, si bien el marco de los DELP ha comenzado a orientar las discusiones sobre políticas en los países de bajos ingresos, centrándolas en la pobreza, los resultados y un nuevo marco más coherente para la gestión de la ayuda, existen claramente divergencias a la hora de diseñar una iniciativa impulsada por el Banco Mundial/FMI que comporte criterios de condicionalidad y que al mismo tiempo se proponga impulsar un proceso orientado y elaborado por los países. A menudo se han planteado cuestiones acerca de la calidad del proceso participatorio y la medida en que ha existido un verdadero debate sobre las diferentes opciones en materia de políticas.
5. La lucha contra la pobreza es una parte fundamental del programa de la OIT, cimentada en la Constitución y la Declaración de Filadelfia. La Memoria presentada por el Director General a la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003, titulada «*Superar la pobreza mediante el trabajo*», estableció el nuevo contexto de la labor de la OIT y pasó revista a las múltiples dimensiones de la relación entre el Programa de Trabajo Decente y la lucha contra la pobreza. La creciente importancia de los procesos de la ELP en la definición de las prioridades de política en lo que atañe a la asignación de recursos internos y externos ha hecho necesario que la OIT participe y ejerza influencia en dichos procesos a fin de promover mejor los objetivos del trabajo decente en el plano nacional.
6. En 2002, la Oficina informó a la Comisión de Empleo y Política Social de que, en términos generales y desde el punto de vista de la OIT, la participación en el proceso de los DELP planteaba tres retos, a saber, la necesidad de que éstos incluyeran un análisis más minucioso del empleo y de otros aspectos del trabajo decente, de que los ministerios de trabajo y las organizaciones de empleadores y trabajadores estuvieran más integradas en

los procesos participativos, y de que en los DELP prestara mayor atención a la equidad, además del crecimiento.

7. Tres años después, la labor realizada por la OIT en relación con los DELP es más visible y coherente y está más centrada en estos desafíos. La perspectiva general en lo que se refiere a la labor de la Organización en materia de ELP consiste en desarrollar y promover estrategias intersectoriales coherentes y marcos integrados con el fin de establecer un vínculo entre la pobreza y los programas de trabajo decente en el plano nacional. Esta labor se gestiona como un esfuerzo de colaboración a nivel de toda la Oficina⁴. Esta perspectiva se basa en los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente y comprende tres objetivos concretos:
 - *Responsabilizar* a los mandantes (Ministerios de Trabajo y organizaciones de empleadores y trabajadores) mediante el desarrollo de su capacidad para influir en la preparación y aplicación de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza;
 - *Incorporar* las dimensiones pertinentes del Programa de Trabajo Decente en las estrategias de lucha contra la pobreza mediante la identificación de los puntos de intervención apropiados y las prioridades específicas de cada país;
 - *Constituir asociaciones a través de una comunicación estratégica e influir en las mismas*. Tratar de influir en las organizaciones de desarrollo (incluidas las organizaciones multilaterales, bilaterales y de la sociedad civil) y en los ministerios y departamentos gubernamentales (sobre todo los Ministerios de Hacienda o de Planificación) que intervienen en la concepción y aplicación de las estrategias de lucha contra la pobreza, a fin de que asuman como propios los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las políticas de empleo, la protección social y el diálogo social.
8. La Oficina ha aplicado este enfoque para apoyar la labor específica de cada país, descrita en la próxima sección de este documento, para lo cual ha ampliado su base de conocimientos y puesto en práctica una estrategia de concienciación y divulgación de conocimientos, dirigida tanto a un público interno como externo. Ello ha implicado, entre otras cosas, la celebración de reuniones frecuentes del comité asesor intersectorial sobre los DELP y la organización en Turín de seminarios anuales de formación para el personal de la sede y de las oficinas exteriores. Se han celebrado reuniones periódicas con el Banco Mundial. Siempre que ha sido posible, la Oficina ha tratado de comprometerse con las iniciativas comunes de las Naciones Unidas referentes a los DELP. A dicho efecto, en 2003 presidió el Grupo de Trabajo sobre los DELP del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que elaboró un proyecto de evaluación de la función y las experiencias de los organismos de las Naciones Unidas en el proceso de los DELP y una nota de orientación conexas sobre la participación en dicho proceso de los equipos creados por las Naciones Unidas a nivel nacional. La Oficina también ha contribuido a la redacción del proyecto de directrices sobre la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos para abordar las estrategias de lucha contra la pobreza, formulado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁵, y ha abogado por la adopción de enfoques basados en los derechos para promover los DELP en distintos foros, tales como un simposio sobre derechos con motivo del día mundial de la pobreza, organizado por la UNESCO y el Foro Social de la Comisión de Derechos Humanos de las

⁴ El Grupo de Políticas Nacionales, del Departamento de Integración de Políticas, facilita esta colaboración a nivel de toda la Oficina y propicia un apoyo integrado a la participación de los países en las ELP.

⁵ <http://www.ohchr.org/english/issues/docs/guidelinesfinal-poverty.doc>.

Naciones Unidas. Otras unidades de la Oficina han organizado un número importante de talleres y seminarios regionales, sobre todo en África y Asia.

9. A petición del personal y de los mandantes, la Oficina ha elaborado el «*Manual on decent work and poverty reduction strategies (PRSSs)*» (Manual sobre el trabajo decente y las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP))⁶, empleado para estructurar los talleres de creación de capacidad y como guía de referencia de fácil manejo. Esta es una de la serie de herramientas de que se dispone actualmente para ayudar a los mandantes y al personal a participar de forma más efectiva en los procesos de las ELP⁷. Tanto ACTRAV como ACT/EMP han reunido materiales de base para los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores, respectivamente; y entre otras herramientas útiles cabe mencionar una guía sobre la incorporación de las consideraciones de género en las ELP, elaborada por DIALOGUE, una guía de promoción elaborada por INTEGRATION/NPG, y una guía práctica destinada a los mandantes y elaborada por la Oficina Subregional de Bangkok sobre la base de la experiencia adquirida en esa región. Además de estas herramientas, varias unidades técnicas de la Oficina han emprendido análisis e investigaciones sobre distintos aspectos del programa de ELP. En el marco del Programa Global de Empleo (PGE), EMP/STRAT ha encargado un número considerable de estudios con el objeto de examinar aquellas dimensiones del empleo que son cruciales para las ELP; COOP ha elaborado dos publicaciones sobre el trabajo decente, la lucha contra la pobreza y la función de las cooperativas; DECLARATION ha preparado una auditoría sobre cuestiones étnicas de los DELP, en la que se identifican sus puntos fuertes y débiles desde el punto de vista de los pueblos indígenas y tribales; SKILLS ha investigado el proceso de los DELP desde la óptica de la discapacidad y la formación profesional, y EMP/ENT lo ha hecho desde la perspectiva del desarrollo de las empresas; la labor específica en materia de ELP se ha centrado en el trabajo infantil y la lucha contra la pobreza, el VIH/SIDA, el desarrollo de las empresas y distintos aspectos de la protección social, mientras que INTEGRATION/NPG, DIALOGUE y EMP/STRAT han publicado una serie de documentos de trabajo centrados en determinadas experiencias de los DELP a escala nacional. Prácticamente todas estas iniciativas se han llevado a cabo con la participación de toda la Oficina y han contribuido a promover una visión más coherente y unos métodos de trabajo caracterizados por una mayor colaboración⁸.

La incidencia de determinadas experiencias en el ámbito nacional

10. Desde que se presentara el último informe sustantivo sobre los DELP a la Comisión de Empleo y Política Social, la OIT ha apoyado los procesos de ELP en un número de países cada vez mayor. Además de ayudar a los cinco países con que se inició el proyecto piloto, a saber, Camboya, Honduras, Malí, Nepal y la República Unida de Tanzania, en respuesta

⁶ Disponible en copia impresa en inglés, francés y español, o en línea en: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/integration/poverty/tools.htm>.

⁷ En el sitio web mencionado anteriormente figura una lista completa de las herramientas de política y de creación de capacidad empleadas para establecer un vínculo entre el trabajo decente y las ELP.

⁸ Para una lista exhaustiva de los países en los que la OIT ha centrado la atención en materia de ELP, los materiales de referencia, las iniciativas de creación de capacidad y los documentos por países, véase el cuadro sinóptico que figura, en el sitio web anteriormente mencionado.

a las peticiones formuladas por los mandantes y las oficinas exteriores, la Oficina ha realizado ahora contribuciones sustantivas a los procesos de ELP en más de 15 países⁹.

11. El proceso de las ELP es ante todo nacional; a este respecto, la contribución de las estructuras exteriores de la OIT tiene una importancia crucial para la plena participación en dichos procesos. Para poder adoptar iniciativas sobre cuestiones referentes al trabajo decente y participar de forma regular y frecuente en los grupos de trabajo, los grupos temáticos y las oportunidades que ofrecen las redes de contacto oficiales y oficiosas, es preciso contar con una presencia y una capacidad suficientes en cada país. En aquellos países en que están presentes las estructuras exteriores de la OIT, ha resultado más fácil reunir la capacidad necesaria y apoyar activamente la participación de los mandantes en los diálogos sobre políticas.
12. La OIT ha tratado de implicarse en las ELP desde muy distintos ángulos, si bien prevalecen dos enfoques generales: un enfoque integrado, más a largo plazo y multidimensional o una contribución más específica, temática y precisa (enfoque que, probablemente, sea más factible en aquellos países en que la OIT no tiene una presencia física). En general, el enfoque adoptado dependerá de la fase del ciclo de los DELP en que se encuentre un determinado país, así como del interés y la capacidad de los mandantes y de la Oficina para participar en el proceso y aportar un valor añadido al mismo. Además de los cinco países seleccionados originalmente, la Oficina ha adoptado un enfoque integrado y multidimensional con respecto al proceso de las ELP en Etiopía, Ghana, Indonesia y Pakistán, entre otros. Se han realizado contribuciones más limitadas y específicas a los procesos de los DELP, por ejemplo, en Uganda, donde la labor se centró en las cooperativas, en Sudán, donde se hizo hincapié en la macroeconomía y las estrategias de empleo, o en Yemen, país en que la contribución se organizó en torno a un seminario sobre cuestiones de género. Además de estos dos enfoques generales, el personal y los mandantes de numerosos países se han beneficiado de reuniones subregionales sobre distintos aspectos de la contribución del trabajo decente a las ELP, por ejemplo, en el ámbito de la protección social, tema tratado en una reunión subregional celebrada en Senegal, en un seminario dirigido a sindicatos de la Comunidad de Estados Independientes, que tuvo lugar en Georgia, y en seminarios organizados para dirigentes de cooperativas de África y Asia, celebrados en la República Unida de Tanzania y Tailandia, respectivamente. Además, ACTRAV ha desempeñado una función particularmente activa en numerosos países, al apoyar el fortalecimiento de la capacidad de los sindicatos para su participación eficaz en los procesos de las ELP.
13. La labor realizada en **Etiopía** en relación con los DELP se ha centrado en el fortalecimiento de la capacidad de los mandantes en las esferas del tripartismo y el diálogo social. En términos generales, los procesos de los DELP han alentado a los interlocutores sociales a mirar hacia el exterior y examinar la función que pueden desempeñar en el marco de unos procesos amplios de desarrollo y planificación. En Etiopía, por ejemplo, se ha dispensado formación para ayudar al movimiento sindical a emprender análisis económicos con el fin de que los sindicatos puedan participar en la política nacional y formular críticas sobre la misma. La promoción del diálogo social para luchar contra la pobreza también tiene efectos multiplicadores. En este país, los talleres de fortalecimiento de la capacidad y los seminarios de concienciación en materia de DELP contribuyeron a reforzar e infundir un nuevo impulso a la Junta Nacional Consultiva del Trabajo, y han dado mayor peso al proceso de ratificación del Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita. Esta labor de fortalecimiento del tripartismo ha concedido una gran importancia al aumento de la productividad a través de una mejora de las relaciones laborales y ha permitido poner de relieve las cuestiones de género en el contexto del DELP. La Oficina

⁹ *Idem.*

ha publicado dos documentos de trabajo sobre la reducción de la pobreza en Etiopía, que han sido ampliamente difundidos. Estos documentos, inspirados en la labor realizada en el marco del PGE sobre el nexo entre el crecimiento, el empleo y la lucha contra la pobreza, así como sobre las políticas del mercado de trabajo, han sido utilizados por el Ministerio de Asuntos Laborales y Sociales como base para formular su contribución al proceso de revisión del DELP; además, han ayudado a convencer al Banco Mundial de que debe examinar más seriamente las cuestiones relativas al mercado de trabajo en el contexto de la lucha contra la pobreza. Los documentos de trabajo también se han utilizado para ayudar a preparar el incipiente Programa Nacional de Trabajo Decente en Etiopía.

- 14.** En **Indonesia**, la OIT ha aportado contribuciones sustantivas al proceso a largo plazo de las ELP, que han tenido una muy buena acogida. Además del fortalecimiento de la capacidad de los mandantes, el apoyo brindado por la OIT a dicho proceso se centró en facilitar contribuciones técnicas sustantivas al proceso de redacción de la estrategia, en forma de una serie de 12 notas informativas técnicas y un informe exhaustivo titulado «*Working out of poverty: An ILO submission for the Indonesia PRSP*» (Superar la pobreza mediante el trabajo: Una aportación de la OIT al DELP de Indonesia), en el cual se formulaban recomendaciones concretas sobre políticas al Gobierno. Las notas informativas técnicas — de carácter breve y conciso, y centradas en temas tales como las dimensiones del empleo de las políticas macroeconómicas y sectoriales; el empleo de los jóvenes y la transición de la escuela al trabajo; la promoción de la buena gobernanza en el mercado de trabajo, y el examen de las cuestiones de género en la lucha contra la pobreza — cumplían dos funciones fundamentales, a saber, servir de documentos de base sobre cuestiones y opciones políticas de importancia fundamental para la lucha contra la pobreza, y de elementos básicos para la elaboración del informe exhaustivo de la OIT. La Oficina de la OIT de Yakarta ha participado activamente en la divulgación y promoción del trabajo decente como elemento de la lucha contra la pobreza, por medio de una activa estrategia de comunicación sobre el DELP nacional. Esta estrategia se ha basado en las notas informativas técnicas y en el informe completo, y ha incluido asimismo la publicación de varios folletos y carteles, y de un diario de las ELP, así como la emisión de un sello conmemorativo bajo el lema «La OIT apoya a Indonesia en su lucha contra la pobreza». Con los auspicios del equipo nacional organizado por las Naciones Unidas para ocuparse de las cuestiones relativas al trabajo decente y la reducción de la pobreza, la Oficina ha analizado de forma periódica estos temas con los donantes. Se ha instaurado una excelente relación de trabajo con la Oficina del Banco Mundial en Indonesia. A través de su participación en el proceso de ELP, la OIT también ha entablado una sólida relación de trabajo con el Ministerio de Planificación (BAPPENAS) y ha contribuido activamente en la prestación de apoyo técnico para la formulación del nuevo plan quinquenal intermedio de desarrollo nacional. En la versión final de la ELP se adoptó un marcado enfoque basado en los derechos y se incluyó un capítulo sobre el derecho al empleo. A este respecto, cabe suponer que las contribuciones técnicas y el programa de promoción adoptado por la OIT han tenido una incidencia importante. Ulteriormente, la ELP ha sido integrada en el nuevo plan quinquenal intermedio de desarrollo nacional. En definitiva, la visibilidad de la OIT ha aumentado enormemente gracias a su contribución al proceso de la ELP; la Organización goza hoy de un prestigio sin precedentes frente a otras organizaciones de desarrollo presentes en Indonesia, así como ante el Ministerio de Planificación.
- 15.** La participación activa de la OIT en el proceso de la ELP fue un pilar importante de la contribución de la Oficina al Plan Director del Gobierno para la reconstrucción tras el terremoto y el tsunami ocurridos el 26 de diciembre en la provincia de Aceh ¹⁰.

¹⁰ Véase el documento GB.292/16/4, marzo de 2005.

16. Durante los últimos tres años, la OIT ha contribuido activamente al proceso de la estrategia de lucha contra la pobreza de **Ghana** (ELPG), en el marco de su Programa Piloto sobre Trabajo Decente de Ghana (GDWPP), de carácter más general. En líneas generales, algunos componentes comunes guardaban relación con la prestación de apoyo a los mandantes con el fin de garantizar que las numerosas cuestiones referentes al empleo y el trabajo se abordaran de forma más adecuada en los procesos de planificación. Para influir en el proceso de revisión de la ELPG, la OIT, el PNUD y el Gobierno de Ghana prepararon en 2004 un documento conjunto titulado *An employment framework for poverty reduction* (Un marco de empleo para la lucha contra la pobreza). Para finales de este año se ha previsto celebrar una cumbre nacional sobre el empleo. Una parte importante de ambas iniciativas tiene por objeto ayudar a Ghana a mejorar su competitividad y productividad mediante la promoción del trabajo decente. Por lo tanto, en el marco del GDWPP, a raíz de las consultas iniciadas con los mandantes de la OIT en 2003, se decidió que el incremento de la productividad y el reparto de los beneficios a través de los salarios y de otros ingresos derivados del trabajo era un factor fundamental para una lucha eficaz contra la pobreza (se consideró asimismo que este componente se había desatendido y estaba insuficientemente desarrollado en la ELPG). Por lo tanto, la Asociación de Empleadores y el Congreso de Sindicatos de Ghana decidieron trabajar conjuntamente a fin de identificar distintas opciones que permitieran mejorar la productividad en los niveles de empresa, sectorial y nacional, y trataron de vincular este objetivo a una política apropiada en materia de salarios e ingresos. A resultas de ello, se terminaron dos estudios realizados por separado, uno centrado en las consecuencias de la política de ingresos y de fijación de salarios sobre la productividad (desde el punto de vista de los trabajadores) y otro centrado, en buena parte, en los factores que determinan la productividad a nivel de empresas en tres subsectores (desde el punto de vista de los empleadores). A continuación, estos dos estudios se sintetizaron en un documento conjunto, que se ha publicado como documento de trabajo de la OIT. Los mandantes han organizado un foro tripartito para debatir cuestiones referentes a la productividad, mecanismo que les ha servido para ponerse de acuerdo sobre una serie de contribuciones al proceso de revisión de la ELPG. Por último, cabe señalar también que el Ministerio de Recursos Humanos, Juventud y Empleo de Ghana ha logrado obtener fondos de la iniciativa PPME, asignados a través del proceso de los DELP para financiar programas de formación profesional. La promulgación de la ley relativa al seguro social de salud nacional se tradujo en la creación del Sistema Nacional de Seguro de Salud, que tiene como objetivo ofrecer una cobertura universal; este sistema forma parte del proceso de la ELPG.
17. La contribución de la OIT al DELP elaborado por el Gobierno del **Pakistán** y el proceso subyacente a su preparación y aplicación se ha basado en tres elementos, a saber, el apoyo técnico brindado a dicho Gobierno, un proyecto encaminado a mejorar su capacidad de planificar y ejecutar el DELP, y la búsqueda de una mayor inclusión de los mandantes en este proceso a fin de recoger mejor sus inquietudes y prioridades. El apoyo técnico brindado al Gobierno del Pakistán consistió en una serie de contribuciones al DELP, destinadas a desarrollar e integrar la noción de trabajo decente como herramienta de lucha contra la pobreza. Ello queda reflejado en dos capítulos incluidos en el DELP. En uno de los capítulos se establece una política de empleo destinada a generar trabajo decente y en el otro se presentan las características de los pobres, así como estimaciones sobre la incidencia de la pobreza y el número de trabajadores pobres. La prestación de apoyo técnico planteó la cuestión de la sostenibilidad y la necesidad de fortalecer la propia capacidad técnica del Gobierno del Pakistán para realizar esa labor. A petición del Ministro, se encomendó al Departamento de Planificación un proyecto de fortalecimiento de la capacidad técnica para la formulación de políticas de la lucha contra la pobreza, proyecto que fue ejecutado por la OIT y financiado por el PNUD. Dicha actividad cumplió un papel importante en la formulación del plan de desarrollo a medio plazo para 2005-2010, así como en la asignación de los recursos necesarios para la creación de empleo. El apoyo técnico y el fortalecimiento de la capacidad con relación al DELP se

basaron en un tercer elemento de importancia fundamental, a saber, la inclusión de los trabajadores, los empleadores y el Ministerio de Trabajo en dicho proceso y la palabra dada a los mismos. La OIT organizó foros periódicos para la celebración de consultas sobre el DELP entre los mandantes y el Gobierno del Pakistán. Estos foros permitieron que los mandantes expresaran directamente sus prioridades en materia de políticas a través del diálogo y de los informes presentados a este Gobierno, y que la Oficina manifestara sus opiniones en el marco de sus propias contribuciones.

Enseñanzas extraídas y desafíos para el futuro

18. Desde que se presentara el último informe sustantivo a la Comisión de Empleo y Política Social en noviembre de 2002, la Oficina ha ampliado sus actividades relacionadas con los DELP y ha ahondado en las mismas en respuesta a peticiones concretas de las oficinas exteriores y los interlocutores sociales. La participación en los diálogos sobre los DELP ha permitido a la OIT mejorar su perfil y visibilidad en varios países, al tiempo que ha contribuido a fortalecer la capacidad de los mandantes para contribuir activamente a los diálogos sobre políticas. En general, la contribución de la OIT al proceso de las ELP en el plano nacional ha conducido a una mejora de la participación de los mandantes tripartitos en dicho proceso, y se ha traducido en la incorporación de cuestiones referentes al empleo y el mercado de trabajo en los diálogos sobre políticas, así como en la formulación de una serie de alternativas en materia de políticas ¹¹.
19. La comunidad internacional considera los DELP como un proceso de aprendizaje práctico. Los DELP más recientes, así como su segunda generación, resuelven de forma más adecuada algunas de las deficiencias señaladas en los documentos anteriores, con una mayor cobertura de las cuestiones de equidad, como en el caso de Indonesia y Cabo Verde, por ejemplo, y una mayor cobertura de las cuestiones referentes al empleo, como en el DELP de Sierra Leona, concluido recientemente y subtítulo «*National Programme for Food Security, Job Creation and Good Governance*» (Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria, la Creación de Empleo y la Buena Gobernanza). Muchos de los DELP más recientes formulados en las economías en transición prevén una mejor cobertura de las cuestiones de protección social, sobre la base de diagnósticos de la pobreza que hacen hincapié en la vulnerabilidad de las personas con ingresos bajos que van cayendo en la pobreza extrema y quedan atrapadas en ella.
20. Cabe señalar asimismo que existen indicios que apuntan a que los principales artífices de los DELP (los Ministerios de Hacienda y Planificación), así como los donantes que influyen en dichos documentos, son cada vez más receptivos a algunos aspectos del Programa de Trabajo Decente. La OIT se ha esforzado por aprovechar esta tendencia, argumentando que el aumento del empleo es fundamental para las estrategias de lucha contra la pobreza, sobre todo mediante políticas diseñadas para promover el desarrollo del sector privado y de las empresas, programas de obras públicas con un alto coeficiente de mano de obra, el aumento de la productividad y una mejor gestión de la economía informal. En líneas generales, el compromiso de la OIT ha ampliado el alcance de las opciones en materia de políticas y su examen crítico durante el proceso de las ELP.
21. También hay ejemplos — en Camboya, Etiopía e Indonesia, entre otros países — que muestran que la labor sobre el proceso de las ELP ha ampliado y mejorado las relaciones de colaboración, tanto entre los mandantes como en el seno de sus grupos. En Indonesia,

¹¹ Recientemente, un consultor independiente emprendió una evaluación de la labor realizada por la OIT en relación con los DELP, en la cual se examinan las repercusiones de determinados DELP desde la perspectiva del trabajo decente y desde el punto de vista de los mandantes y de la Oficina.

por ejemplo, varias federaciones de sindicatos se reunieron para constituir un grupo de trabajo en torno al tema de la lucha contra la pobreza, con el objetivo de presentar una contribución conjunta de los sindicatos al proceso de la ELP nacional. Una vez logrado este resultado, el grupo de trabajo ha seguido funcionando como red sindical sobre políticas, que promueve unas relaciones de trabajo más estrechas entre las entidades sindicales y contribuye a garantizar que exista un enfoque coordinado en lo que respecta a los diálogos mantenidos con el Gobierno y las instituciones financieras internacionales en materia de políticas.

22. Es fundamental potenciar la capacidad de acción de los Ministerios de Trabajo a fin de aportar un valor añadido a los diálogos nacionales sobre las políticas de lucha contra la pobreza. Gracias a los DELP, la OIT también tiene la oportunidad de cooperar con otros órganos gubernamentales, además de los Ministerios de Trabajo. En particular, los procesos de los DELP permiten a la Organización sensibilizar a los Ministerios de Hacienda y Planificación sobre el trabajo decente en el plano nacional. Ello se ha logrado con éxito en Ghana, Indonesia, Nepal y Sudán, entre otros países.
23. Ahora bien, debe reconocerse que los DELP constituyen un «mercado abarrotado», en el que las ideas y programas suelen competir entre sí por la obtención de los recursos disponibles. De ahí que «vender» el Programa de Trabajo Decente no siempre es fácil. Ello requiere la adopción de un enfoque proactivo por parte de los equipos de la OIT que operan sobre el terreno, así como la movilización de los mandantes, acompañada de buenos análisis técnicos y de políticas. Asimismo, hace falta una estrategia de comunicación para forjar alianzas con organizaciones de ideas afines, incluidas las instituciones académicas y de la sociedad civil, con el fin de incrementar el apoyo a determinados aspectos del Programa de Trabajo Decente. El manual sobre los DELP, la correspondiente guía de promoción y la carpeta de información sobre el trabajo decente y los ODM¹² de la OIT son elementos de apoyo a esta labor. La resolución expresada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial de Nueva York de que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos sean una meta central de las estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza¹³, ha supuesto un compromiso político importante.
24. Para que el proceso sea lo más eficaz posible, necesita recibir contribuciones continuas a lo largo de un ciclo completo durante el cual se reúne la información necesaria para el diseño de la estrategia, su seguimiento y, por último, su examen y evaluación. Como proceso impulsado por los países, no está sujeto a un calendario, en el sentido de que el proceso del diálogo sobre políticas no tiene un inicio y un final bien diferenciado. Los beneficios de la inversión de la OIT se incrementan a medio plazo, en términos de la orientación de las políticas y los recursos hacia los objetivos del trabajo decente. Ello supone, por un lado, centrarse en dar prioridad a aquellos aspectos a los que la OIT puede aportar un mayor valor añadido y, por otro lado, identificar las sinergias existentes con las iniciativas ya emprendidas por la OIT en determinados países y establecer los vínculos necesarios entre esos proyectos y programas y el entorno político más general.
25. En este contexto, hay numerosos buenos ejemplos de casos en que la Oficina ha establecido claros vínculos con la labor en curso, por ejemplo, en Indonesia, con respecto al trabajo infantil, y en Malí, país en el que los trabajos realizados por la OIT en relación con un programa nacional de empleo han sido integrados en el DELP, uno de los pocos

¹² Estos materiales pueden consultarse en <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/integration/poverty/index.htm> (en instrumentos y publicaciones).

¹³ Documento final de la Cumbre Mundial de 2005, 20 de septiembre de 2005, párrafo 47 del documento A/60/L.1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

documentos donde el empleo no se aborda simplemente como una consecuencia del crecimiento, sino como un factor de crecimiento. Se trata de un resultado directo de la participación activa de los mandantes y el personal de la OIT en el proceso de formulación.

- 26.** Además de identificar las sinergias entre las actividades en curso de la OIT y los procesos de los DELP, es beneficioso asimismo determinar aquellos casos en que el Programa de Trabajo Decente puede aportar un valor añadido a estrategias sectoriales y a programas concretos de gasto público. Así, por ejemplo, un elemento principal del DELP de Ghana es el desarrollo del sector privado a través de la mejora de las infraestructuras. Actualmente, en las políticas de contratación pública no se toman en consideración el considerable potencial que tienen las grandes inversiones en infraestructuras para la generación de empleo e ingresos en las zonas desfavorecidas. Estas políticas tampoco sacan provecho de la experiencia positiva de Ghana de incluir disposiciones específicas sobre las condiciones de empleo y los derechos de los trabajadores en los documentos de licitación. Por lo tanto, para mejorar esta situación se ha elaborado un documento de políticas con orientaciones sobre las modificaciones necesarias en los procedimientos y las normas de licitación, la creación de capacidades en las instituciones pertinentes y el mejor acceso a la información, con el fin de garantizar que los derechos basados en el trabajo, incluidas las normas fundamentales del trabajo, se incorporen en las decisiones de adjudicación de contratos de infraestructura.
- 27.** Por lo general, en aquellos casos en que la OIT ha logrado preparar planes de acción anuales, de ámbito nacional, para su labor relativa a los DELP y ha movilizizado al personal (tanto de la sede como de las oficinas exteriores) y los recursos financieros necesarios, ha mejorado enormemente la coherencia en el compromiso con los DELP (Indonesia y Etiopía dan buenos ejemplos a este respecto). De ello se desprende que la labor realizada por la OIT en relación con los DELP debería servir para orientar la formulación de los programas de trabajo decente por país (PTDP). El intercambio de experiencias entre países y entre regiones ha sido fundamental para el máximo aprovechamiento de nuestros limitados recursos financieros y de personal.
- 28.** Teniendo en cuenta la función decisiva que desempeñan las ELP como marco para la formulación de políticas y para la asignación de recursos en numerosos países, el apoyo a la integración del Programa de Trabajo Decente en dichas estrategias debería ser una prioridad fundamental en la elaboración de los PTDP. La experiencia adquirida en el marco de la intensa participación de la OIT en el proceso de las ELP, que incluye el enfoque adoptado con respecto a la habilitación y el fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores tripartitos, los medios prácticos para reforzar la capacidad de las oficinas de la OIT para el análisis de las políticas y el diálogo a nivel nacional, así como una estrategia de comunicación y difusión más amplia, es una contribución fundamental para el desarrollo de los PTDP. El establecimiento de sinergias entre distintos puntos de intervención técnica y la incorporación de los resultados de los proyectos en los marcos de política para la reducción de la pobreza deberían facilitarse y planificarse desde un principio.
- 29.** Los actuales exámenes internacionales de los procesos de las ELP y los ODM, y las críticas coincidentes que destacan la necesidad de centrarse más en el crecimiento, la equidad y el empleo, junto con los logros derivados del compromiso de la OIT en el plano nacional, han redundado en una mayor demanda de apoyo por parte de los mandantes de la OIT con respecto al proceso de las ELP. Los donantes han reconocido esta necesidad; en la fase actual, la OIT ha recibido fondos de cooperación técnica de Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido en particular para la labor relativa a los DELP. En el último examen anual llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido con relación al Acuerdo Marco de Asociación suscrito entre dicho Ministerio y la OIT, por ejemplo, se elogiaron los resultados excepcionales logrados por la OIT en su

apoyo al proceso de las ELP, que se compararon favorablemente con los de otros organismos especializados de las Naciones Unidas. Por lo tanto, parece razonable concluir que, con toda probabilidad, aumentará la demanda de una contribución importante de la OIT en la labor relativa a las ELP. Ahora bien, para intensificar y ampliar esta labor, será necesario tener en cuenta las capacidades institucionales de la Oficina, que actualmente ya no dan más de sí, y complementar los ajustados recursos del presupuesto ordinario con nuevos fondos de cooperación técnica destinados al proceso de las ELP.

- 30.** Sin perjuicio de las enseñanzas extraídas y la metodología y el enfoque consolidados por la OIT en su labor relativa a los DELP, que seguirán basándose en el fortalecimiento de la capacidad de los mandantes y en la maximización de los beneficios más amplios derivados de la participación en los diálogos sobre políticas referentes a la pobreza, la Organización deberá asumir ahora una función cada vez más activa, contribuyendo a evaluar los DELP en los planos mundial y nacional, tratando de influir en los procesos presupuestarios y abogando por una estrategia de crecimiento basada en el empleo, así como por la inclusión de los derechos de algunos grupos a veces desatendidos, tales como los trabajadores agrícolas, los trabajadores de la economía informal, los migrantes y los pueblos indígenas y tribales.
- 31.** Para fortalecer el diálogo sobre políticas que la OIT mantiene actualmente con los copartícipes en el desarrollo, incluidas las instituciones financieras internacionales y otros organismos en el contexto del proceso del sistema de evaluación común para los países y del MANUD, de las Naciones Unidas, y para reforzar su apoyo a nivel de los países, es necesario y factible que la Oficina siga apoyando la contribución de los mandantes al proceso de las ELP, a través de mecanismos reforzados de diálogo social. Es necesario asimismo aportar otras pruebas empíricas de los vínculos existentes entre las políticas macroeconómicas, el empleo y la reducción de la pobreza; formular nuevas orientaciones sobre la vinculación de los derechos y las normas en las ELP; desarrollar enfoques que permitan formular estrategias de protección social con una base más amplia y, al mismo tiempo, aborden la cuestión del espacio fiscal en las ELP, y centrarse en mayor medida en los indicadores de seguimiento de las ELP y en los enfoques empleados para integrar las metas del trabajo decente en dicho proceso. Asimismo, como parte de los procesos de los PTDP, será necesario desarrollar junto con los mandantes estrategias de promoción que tengan más en cuenta las características específicas de cada país y que se orienten a un público amplio que incluya a académicos, parlamentarios, donantes y la sociedad civil.
- 32.** Se invita a la Comisión de Empleo y Política Social a que formule comentarios sobre este examen y proporcione orientaciones con respecto a los cauces futuros de la contribución de la OIT a las ELP.

Ginebra, 29 de septiembre de 2005.

Este documento se presenta para debate y orientación.