

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

SEXTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: información actualizada

1. Como se convino en la última reunión de la Comisión ESP, las actualizaciones del Programa Global de Empleo (PGE) deberían informar sobre lo siguiente: i) el examen de las experiencias nacionales incluidas las presentaciones por país de los responsables políticos y los interlocutores sociales de conformidad con las modalidades adoptadas en las discusiones de marzo de 2006¹, y ii) los informes periódicos sobre los progresos realizados en las cuatro áreas prioritarias que se señalan en el documento destinado a proporcionar una «visión»², a saber, lograr que el empleo sea un aspecto central de las políticas económicas y sociales, el empleo de los jóvenes, la economía informal y atender a las necesidades especiales de Africa.
2. Dado que estas actualizaciones de la aplicación se alternan con presentaciones por país, sería útil presentarlas en un formato que permita a la Comisión controlar mejor y de forma periódica los progresos realizados respecto de cada uno de estos elementos. El formato que se propone y que se ha adoptado en este documento es dividir el informe sobre la aplicación en cuatro partes: la primera versa sobre las actividades y experiencias para hacer del empleo un elemento central de las políticas económicas y sociales (en el plano mundial, regional y nacional); la segunda sobre el empleo de los jóvenes; la tercera sobre la economía informal; y la cuarta sobre la forma de atender a las necesidades especiales de Africa.

1. Lograr que el empleo sea un aspecto central de las políticas económicas y sociales**a) En el plano mundial****i) *Serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), período de sesiones sustantivo, julio de 2006***

3. Las conclusiones de la serie de sesiones de alto nivel del ECOSOC celebrada en Ginebra en julio de 2006, suponen un paso importante de la comunidad internacional para

¹ Véase documento GB.295/ESP/1/3.

² Véase documento GB.295/ESP/1/1.

comprometirse a hacer del pleno empleo productivo y del trabajo decente un componente esencial de cualquier estrategia de desarrollo. La Oficina ha elaborado otro informe que trata de esta reunión, su importancia y seguimiento dentro de la OIT, y en las Naciones Unidas y el sistema multilateral³. El objetivo del presente documento es destacar algunas de sus consecuencias para la aplicación del PGE, como pilar en el que se apoya el trabajo decente.

4. Cabe mencionar que, dentro del apoyo general proporcionado por la OIT para esta reunión, la labor llevada a cabo por la Organización para establecer el marco estratégico del PGE y las enseñanzas extraídas de las experiencias nacionales en su aplicación aportaron una gran contribución a los debates tanto en las reuniones preparatorias como en las reuniones y mesas redondas que se celebraron en la serie de sesiones de alto nivel del ECOSOC. En la reunión preparatoria, se presentaron y discutieron el marco del PGE, sus elementos fundamentales e instrumentos de política⁴. En el período de sesiones, en el que participaron el Secretario de Asuntos Sociales de Brasil y representantes del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, de la CIOSL y del Centro Sur, bajo la presidencia del Director Ejecutivo del Sector de Empleo, se trató del estrecho vínculo que existe entre la reducción de la pobreza y la creación de empleo decente y productivo, y se llegó al consenso general de que el crecimiento económico que no conduce a la generación de empleo y a la creación de trabajo decente no logrará por sí solo reducir la pobreza y alcanzar los objetivos de desarrollo.
5. En la serie de sesiones de alto nivel del ECOSOC, la Embajadora Fernando, Representante Permanente del Gobierno de Sri Lanka (y Presidenta de la Comisión ESP) describió el empeño de la OIT por traducir el concepto de trabajo decente en estrategias nacionales concretas de empleo a través de los programas de trabajo decente por país. Expuso de forma resumida la adopción del Programa Global de Empleo y las herramientas prácticas, la lista de comprobación de las áreas clave de política y los instrumentos específicos que se han desarrollado como parte del PGE a fin de dar prioridad a las cuestiones relativas al empleo en la formulación de políticas. Expresó la esperanza de que con tales instrumentos de política, los debates en el ECOSOC darían lugar a una incorporación del Programa de Trabajo Decente en todo el sistema internacional.
6. Entre las iniciativas importantes que se trataron en las reuniones y las conclusiones adoptadas cabe destacar las siguientes:
 - hacer de la creación de empleo un objetivo explícito de las políticas macroeconómicas y sociales que se integre plenamente en las estrategias de reducción de la pobreza y otros planes nacionales de desarrollo;
 - la necesidad de invertir más recursos en el desarrollo de sistemas de información sobre el mercado de trabajo;
 - la necesidad de establecer directrices para realizar evaluaciones de la formulación, aplicación y consecuencias de las políticas orientadas a la generación de empleo decente;

³ Véase documento GB.297/WP/SDG/1.

⁴ Se puede acceder a los documentos de referencia preparados para la reunión preparatoria y la serie de sesiones de alto nivel con el apoyo técnico de la OIT en el sitio web de ECOSOC. El PGE y su marco se tratan en el documento *Issues Note on «Growth and Employment: Creating a National Environment Conducive to Full Employment and Decent Work»* (véase <http://www.un.org/docs/ecosoc/meetings/hls2006>).

- adoptar políticas para aumentar la productividad en el sector de la agricultura y mejorar la economía informal;
 - fortalecer y capacitar a las instituciones intermediarias para el desarrollo del sector privado, y
 - reconocer que una globalización justa exige normas justas, incluido el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, para el comercio y la inversión internacionales.
7. La serie de sesiones de alto nivel del ECOSOC y la Declaración Ministerial han creado una plataforma muy sólida para la acción de la OIT dentro del sistema de las Naciones Unidas y del sistema multilateral en su conjunto. La labor que se está llevando a cabo, incluidos los esfuerzos previstos para poner en práctica y evaluar mejor la aplicación del PGE, podría ser muy pertinente para dar una configuración práctica a estas iniciativas.

ii) *Convención para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad*

8. El 25 de agosto de 2006, se acordó en Nueva York un nuevo tratado internacional — la Convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad — tras un proceso de negociaciones de varios años. Si bien la Convención no crea nuevos derechos, prohíbe la discriminación contra las personas con discapacidades en todos los ámbitos de la vida, y exige a los Estados Partes que garanticen y promuevan el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todas las personas con discapacidades sin discriminación de ningún tipo, basada en la discapacidad. La Convención marca un giro fundamental en la manera de entender las cuestiones de discapacidad al pasar de un enfoque en el que se segregaba a las personas con discapacidades a un enfoque integrador, en el que se hace hincapié en la participación en todos los aspectos y sectores de la sociedad. Varios de los artículos de la nueva Convención, en particular los que tratan del trabajo y el empleo, la formación profesional, la protección social y el seguimiento internacional — revisten especial pertinencia para la OIT. La Convención se presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su período de sesiones de septiembre de 2006.
9. La OIT participó activamente en el proceso de elaboración de la Convención, con la colaboración, en particular, del Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad dentro del Sector de Empleo, NORMES, Diálogo Social, Seguridad Social y la Oficina de Estadística. Los principios básicos de la nueva Convención están en consonancia con los que defiende la OIT y la Convención imprimirá un nuevo impulso a la campaña de promoción del Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159) de la OIT. La Convención refuerza el Programa Global de Empleo de la OIT, y el Programa más amplio de Trabajo Decente, al insistir en la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidades en el mercado de trabajo, y proteger su derecho a condiciones de trabajo justas y favorables. La aplicación de la nueva Convención a nivel nacional será un elemento importante de los programas de trabajo decente por país. La OIT ha estado preparando el terreno para la adopción de un enfoque de la legislación en materia de discapacidad basado en los derechos mediante el apoyo prestado a los mandantes para formular y aplicar una legislación y políticas eficaces en relación con la empleabilidad y el empleo de personas con discapacidades⁵. Se creará un mecanismo interinstitucional de las Naciones Unidas en los próximos meses que se encargará de coordinar la colaboración entre los organismos de

⁵ Véase documento GB.295/ESP/2.

las Naciones Unidas en lo que respecta a la aplicación de la Convención y la formulación de una estrategia integrada en todo el sistema con miras a incorporar una perspectiva de la discapacidad en todos los aspectos de los derechos humanos y el programa de desarrollo.

b) En el plano regional

i) *El proceso de Bucarest: exámenes por país de la política de empleo (CREP)*

- 10.** En el marco de la Declaración de Bucarest adoptada en la Conferencia Ministerial de Europa Sudoriental sobre el Empleo (Bucarest, 30 y 31 de octubre de 2003)⁶, la OIT junto con el Consejo de Europa está proporcionando orientación estratégica a los países de Europa Sudoriental que integran el Pacto de Estabilidad así como apoyo a los esfuerzos de cooperación regional encaminados a resolver los problemas de empleo a los que se enfrentan estos países. Los Ministros de Trabajo de los países que integran el Pacto de Estabilidad aprueban y actualizan los objetivos de esta cooperación y una Comisión Permanente de Alto Nivel integrada por Directores Generales del Empleo y representantes de los servicios nacionales de empleo se encarga de concebir y supervisar las actividades.
- 11.** El compromiso de la Oficina en el proceso de Bucarest es un ejemplo de cómo la OIT está contribuyendo a la aplicación de los elementos fundamentales del PGE de forma integrada. Uno de los elementos fundamentales del PGE se refiere a la contribución que aportan las instituciones y políticas del mercado de trabajo para lograr un ajuste adecuado del mercado de trabajo a medida que se acelera el ritmo de la globalización, el cambio tecnológico y la competencia. El principal producto de este proceso son los exámenes por país de la política de empleo (CREP), que se elaboran sobre la base de los informes nacionales realizados por el Ministerio de Trabajo competente en colaboración con los servicios nacionales de empleo.
- 12.** Los CREP proporcionan un análisis detallado de las estructuras, políticas e instituciones del mercado de trabajo y formulan recomendaciones al respecto. A continuación, estas recomendaciones se discuten y adoptan en conferencias nacionales tripartitas organizadas por la OIT, ya que la promoción del diálogo social es un elemento esencial del proceso. Las recomendaciones pueden servir para fortalecer las instituciones del mercado de trabajo y lograr que sus políticas de empleo y del mercado de trabajo sean más coherentes y eficaces en el marco de un enfoque integrado de políticas. Se concede especial importancia a las cuestiones de la igualdad de género, en particular en las estrategias de desarrollo encaminadas a incorporar las cuestiones de género en las políticas de empleo. La OIT también ha desarrollado otras actividades importantes como el fortalecimiento de la capacidad, la formación y los exámenes paritarios.
- 13.** Los países de Europa Sudoriental que integran el Pacto de Estabilidad y respecto de los cuales se han llevado a cabo CREP son Albania, Croacia, Moldova y Serbia. Montenegro y la ex República Yugoslava de Macedonia están siendo objeto de examen y se prevé llevar a cabo exámenes para 2007 respecto de Bosnia y Herzegovina⁷. Bulgaria y Rumania no

⁶ Declaración de Bucarest. Conferencia de Europa Sudoriental sobre el Empleo, Bucarest, 30 y 31 de octubre de 2003. Mejorar el empleo en Europa Sudoriental. http://www.stabilitypact.org/soc-cohesion/documents/055-bucharestdeclaration-forministers_000.doc.

⁷ Véase OIT-Consejo de Europa (2006), «Employment Policy Review: Albania», Estrasburgo, Consejo de Europa y OIT-Consejo de Europa (2006), «Employment Policy Review: Croatia», Estrasburgo, Consejo de Europa. Se publicarán próximamente informes respecto de otros países.

han sido objeto de un examen de la política de empleo porque ya han elaborado Documentos Conjuntos de Evaluación para la Comisión Económica para Europa. Su experiencia es especialmente útil para los exámenes paritarios y los dos países participan activamente en el proceso.

14. La experiencia de *Moldova*⁸ ilustra cómo funciona el sistema. El CREP de Moldova se presentó en la cuarta reunión de la Comisión Permanente de Alto Nivel celebrada en Budapest en septiembre de 2005 y fue adoptado por los mandantes en una conferencia nacional tripartita que tuvo lugar en Chisinau, Moldova, el 20 de marzo de 2006.
15. Asistieron a la conferencia nacional tripartita 60 participantes del Gobierno, la Confederación de Sindicatos, la Confederación de Sindicatos Libres de Moldova «solidaritate», la Confederación Nacional de Organizaciones de Empleadores, así como ONG y organizaciones internacionales. La conferencia nacional tripartita se benefició de la presencia y participación activa del Sr. Sergio Sainciuc, Viceministro de Economía y Comercio de Moldova.
16. Se deben considerar las recomendaciones de la conferencia nacional tripartita como una parte importante del esfuerzo nacional por crear un marco coherente e integrado para el desarrollo de la política de empleo en consonancia con el PGE, sus principios, en particular el diálogo social y la eliminación de la discriminación en el mercado de trabajo, y sus elementos fundamentales prestando especial atención a los elementos fundamentales núms. 6 y 7. Entre las recomendaciones específicas cabe destacar: la importancia del marco económico para promover el crecimiento del empleo; la necesidad de mejorar el sistema de formación profesional y la importancia de hacer participar a los empleadores y a los trabajadores; el problema del desempleo y subempleo de los jóvenes; la importancia de la legislación recientemente adoptadas sobre una comisión tripartita que mejorará la calidad del diálogo social en el país, y la necesidad de promover la igualdad entre las mujeres y los hombres.
17. El Gobierno de Moldova ha expresado su interés por aplicar las recomendaciones del CREP y tanto el Consejo de Europa como la OIT han manifestado su voluntad de ayudar en el proceso de aplicación.
18. Además, el 11 y 12 de septiembre de 2006, la Oficina ayudó al Gobierno de Turquía a organizar una reunión en Estambul en la que participaron 14 países de Europa Sudoriental y en la que se adoptó la «Declaración de Estambul sobre estrategias de empleo integradas y coherentes». Esta Declaración proporciona un marco general y en virtud de ella los países renuevan su compromiso político de lograr que el empleo y el trabajo decente sean aspectos centrales de las políticas económicas y sociales.

ii) Reuniones regionales de la OIT: decimosexta Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo de 2006 y decimocuarta Reunión Regional Asiática, Busan, 29 de agosto – 1.º de septiembre de 2006

19. Se presentarán sendos informes al Consejo de Administración sobre las Reuniones Regionales Asiática y Americana de la OIT, celebradas a principios de este año, que no se examinan en el presente documento⁹. Sin embargo, es importante destacar que en los

⁸ OIT-Consejo de Europa (2006), *Employment Policy Review*, Estrasburgo, Consejo de Europa (de próxima publicación).

⁹ Véanse documentos GB.297/5 y GB.297/6.

informes de referencia, las discusiones y las conclusiones adoptadas en estas dos reuniones se puso claramente de manifiesto el problema del empleo al que se enfrentan estas regiones y el fuerte compromiso de emprender esfuerzos concertados para generar trabajo decente a fin de resolver el problema.

20. En la Reunión Regional Americana se destacó la importancia de los «cinco desafíos» que enfrenta la región para generar trabajo decente, que se señalan en el informe presentado por el Director General a la Reunión y constituyen aspectos centrales del Programa Global de Empleo, a saber: i) lograr que el crecimiento económico promueva el trabajo decente; ii) lograr la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; iii) generar mayor confianza en la democracia y en el diálogo social; iv) ampliar y fortalecer los esquemas de prevención y protección social de los trabajadores; y v) incrementar la inclusión social y laboral para reducir la desigualdad. En la Reunión se consideró que revestían especial importancia las políticas propuestas que promueven el crecimiento de las empresas y la generación de más y mejores empleos especialmente para los jóvenes y las mujeres y la formalización de la economía informal. A fin de promover el trabajo decente y contribuir a la reducción de la pobreza en los próximos diez años (2006-2015), en la Reunión se propuso que las políticas contenidas en el informe del Director General deberían orientar las políticas de desarrollo de los países de la región.
21. En la Reunión Regional Asiática se resolvió velar por que Asia siga asumiendo un liderazgo político global para lograr que el trabajo decente para todos sea un objetivo central de sus políticas nacionales, regionales e internacionales pertinentes así como de sus estrategias nacionales de desarrollo. En la Reunión se llegó al compromiso de consagrar una década al trabajo decente en Asia que abarcaría el período que se extiende hasta 2015 y durante la cual se realizarían esfuerzos concertados y sostenidos para hacer realidad el trabajo decente en todos los países de este diverso continente. Las prioridades de acción nacional que se determinaron para hacer realidad el pleno empleo productivo y el trabajo decente abarcaban los elementos fundamentales del PGE. En la Reunión también se solicitó explícitamente la asistencia de la OIT para el desarrollo de políticas nacionales basadas en el PGE.

c) En el plano nacional: aprender de las experiencias nacionales

22. El apoyo de la OIT a la aplicación del PGE se centra a nivel nacional en donde se pueden obtener resultados más concretos de los esfuerzos desplegados como parte de los programas de trabajo decente por país de la OIT. En su informe presentado en la reunión de noviembre de 2005¹⁰, la Oficina indicó los países (25) en los que se había utilizado el marco del PGE desde su adopción en marzo de 2003 para elaborar o formular estrategias generales en materia de empleo.
23. Para lograr una mayor localización, aprender de la experiencia y demostrar la validez de los enfoques integrados de la OIT con respecto a la creación de empleo, como se señaló en el documento destinado a proporcionar una «visión» general, se inició la siguiente fase de aplicación de forma escalonada con un número limitado de países. Aunque ello no excluiría la posibilidad de trabajar con otros países, supondría que se intensificarían las labores en los países seleccionados, se lograría una masa crítica en una serie de cuestiones interdependientes, se seguirían más de cerca los progresos y se extraerían enseñanzas de forma explícita. A continuación se informa acerca de los países seleccionados.

¹⁰ Documento GB.294/ESP/1.

Burkina Faso: establecer una política nacional de empleo

24. El empleo es una prioridad nacional en Burkina Faso y elemento central de los programas de trabajo decente por país de la OIT. Constituye un elemento central del programa del Presidente, su promoción es un objetivo explícito de los DELP y del MANUD, y se ha formulado un plan nacional de acción para dar seguimiento a la Declaración de Ouagadougou.
25. Burkina Faso es un país sin litoral, de unos 12 millones de habitantes, con escasos recursos naturales, y muy vulnerable a las crisis externas. El porcentaje de pobres, utilizando el umbral de pobreza nacional, fue del 46 por ciento en 2003 y el 95 por ciento de los pobres vive en zonas rurales. El mercado de trabajo se caracteriza por una elevada participación de la fuerza de trabajo, un importante nivel de subempleo y una baja productividad laboral. La agricultura es el sector dominante, que proporciona empleo al 85 por ciento de la población en edad de trabajar. La proporción del empleo formal es inferior al 5 por ciento y el empleo urbano es en su mayor parte informal. La calidad del capital humano es deficiente, y se caracteriza por tasas bajas de alfabetización y altas tasas de morbilidad. También destacan las cuestiones relacionadas con la desigualdad de género y el trabajo infantil.
26. Burkina Faso ha alcanzado la estabilidad macroeconómica en los últimos años a pesar de un entorno externo volátil. Las políticas fiscales y monetarias estrictas han mantenido un bajo nivel de inflación, al estar sujetas a un régimen de tipo de cambio fijo representado por el franco CFA. El crecimiento económico se ha mantenido relativamente sólido, con una tasa de crecimiento medio del 5,8 por ciento desde 1994. Sin embargo, el Gobierno de Burkina Faso está preocupado porque el crecimiento económico sostenido de los últimos años no ha dado lugar a una suficiente reducción de la pobreza. El Gobierno ha llegado a reconocer la función esencial que desempeña el empleo como vínculo fundamental entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y, por consiguiente, está formulando políticas y programas del mercado de trabajo que puedan generar empleos mejor remunerados e ingresos más elevados.
27. En este contexto, la OIT trabajó estrechamente con el Ministerio de la Juventud y el Empleo y con los interlocutores sociales para revisar la política nacional de empleo de 2001. La política revisada proporcionará un enfoque y el marco para todas las intervenciones nacionales en el ámbito del empleo. Tiene cuatro objetivos estratégicos a saber:
- Crear un vínculo entre la política de empleo y otras políticas nacionales; se trata de definir claramente los vínculos que la política nacional de empleo debe tener con la política macroeconómica y las políticas sectoriales y mostrar su posible contribución a la creación de empleo y a la mejora de la calidad del empleo (elementos fundamentales del PGE núms. 1 y 4).
 - Reforzar la dinámica de la creación de empleo; esto entraña la adopción de medidas destinadas a aumentar la demanda de empleo y, por consiguiente, apunta a instrumentos específicos que generen empleo y mejoren la calidad del empleo, aspectos que es necesario dinamizar o promover. En el presente documento se tratan las cuestiones del empleo urbano informal, en particular a través de intervenciones dirigidas a las microempresas y al empleo por cuenta propia (elementos fundamentales del PGE núms. 5 y 7).
 - Mejorar la empleabilidad; esto entraña medidas sobre la demanda de empleo destinadas a mejorar, a través de la formación técnica y profesional, el acceso al

empleo y las capacidades productivas de los que están ya empleados a fin de generar mayores ingresos y más empleos (elementos fundamentales del PGE núms. 2 y 6).

- Mejorar la organización y el funcionamiento del mercado de trabajo; la idea es controlar mejor el mercado de trabajo para que pueda desempeñar un papel más positivo en lo que respecta al acceso al empleo y tomar en consideración el trabajo decente (elemento fundamental del PGE núm. 7).
28. La formulación de esta nueva política de empleo es participativa, con consultas oficiales y oficiosas con los ministerios técnicos, las asociaciones de empleadores y los sindicatos. Está previsto que se ultime para finales de septiembre de 2006 una versión definitiva de la política nacional de empleo acompañada de un plan de acción para su aplicación sobre la base de las contribuciones aportadas por todos los actores. Está prevista la celebración de un seminario tripartito de validación el 26 de octubre de 2006. El Ministro de la Juventud y el Empleo someterá a la aprobación del Gobierno este documento de política el 15 de noviembre de 2006 para que se inicie la aplicación en enero de 2007.
29. El objetivo de la OIT en Burkina Faso es mejorar la coherencia de las intervenciones de política en el ámbito del empleo. Por consiguiente, se hace hincapié en la coherencia de políticas con los DELP, el plan de acción de Ouagadougou, los ODM, las conclusiones de la Conferencia de Ministros de Finanzas de África y el programa del Presidente. Se están desplegando esfuerzos para integrar la estrategia en el plan de acción prioritario de los DELP ya que es la única forma en que se puede financiar la estrategia. Así pues, la OIT ha fomentado la colaboración entre el Ministerio de la Juventud y el Empleo, el Ministerio de Economía y Desarrollo, encargado de formular el plan de acción prioritario, y el Ministerio de Finanzas, encargado de las cuestiones financieras relacionadas con los DELP, para llevar adelante este objetivo. Todas las partes han mostrado su voluntad de colaborar y ahora son plenamente conscientes de las cuestiones que están en juego.
30. La OIT está también trabajando con el Banco Mundial para garantizar una integración completa del empleo en los DELP. Ha aportado contribuciones y formulado amplios comentarios sobre el documento de examen del mercado de trabajo del Banco Mundial. Aunque existen importantes divergencias respecto de algunas cuestiones y de los enfoques respectivos de la OIT y del Banco Mundial sobre las cuestiones del mercado de trabajo, continúa la colaboración para tratar de resolver estas cuestiones a fin de formular un conjunto de políticas coherentes del mercado de trabajo y del empleo para poner en práctica el objetivo del empleo en los DELP. La OIT también trabajó estrechamente con el PNUD para elaborar el MANUD para 2006-2010, uno de cuyos objetivos es la promoción del empleo. La OIT elaboró un documento detallado del proyecto sobre el empleo y las políticas de formación y hay labores en curso para su aplicación.
31. Con la formulación del programa nacional de empleo, el empleo debería adquirir una mayor dimensión en la próxima ronda de los DELP en lo que respecta a los objetivos y a la intensidad de las intervenciones.

Liberia: Programa de Empleo de Emergencia y Programa de Acción para el Empleo

32. A medida que se afianza el primer régimen democrático de Liberia tras catorce años de conflicto, la creación de empleos ha pasado a ser el elemento más importante para alcanzar el progreso social, el crecimiento económico y la seguridad humana. Antes del conflicto, Liberia era un país de ingresos medianos, pero después del mismo se ha convertido en un Estado en el que el 75 por ciento de la población vive por debajo del umbral de pobreza con 1 dólar de los Estados Unidos al día y el 50 por ciento con menos de 0,5 dólares de los Estados Unidos al día. La creación urgente de empleos — sobre todo para los jóvenes,

quienes constituyen el grueso del número total de desempleados y a menudo son excombatientes — es un elemento fundamental de la estrategia de recuperación. Es también elemento central del programa de trabajo decente por país que es de esperar alcance su plenitud en los años venideros con la activa participación del Gobierno y los interlocutores sociales.

33. El Gobierno, con la asistencia de la OIT, ha establecido una estrategia explícita para el empleo, que se basa en el marco de políticas y estrategias del Programa Global de Empleo presentado en el documento sobre la «visión»¹¹. La estrategia del Gobierno, que se inició en julio de 2006, utiliza como premisa un enfoque por fases e integrado. Combina medidas a corto plazo para crear empleos de inmediato mediante el establecimiento de un entorno económico propicio, a mediano plazo, que genera empleo sostenible y productivo. Con este fin, la estrategia subraya — de una manera integrada — cinco iniciativas clave, destinadas, respectivamente, a: i) impulsar el empleo en el contexto de las inversiones en obras públicas; ii) aumentar la disponibilidad de servicios de formación, sobre todo para las mujeres y los hombres jóvenes abordando a la vez las deficiencias sistemáticas del sistema de educación profesional y de formación; iii) facilitar la integración en la economía informal e impulsar el sector de las pequeñas y medianas empresas y las cooperativas; iv) reforzar el equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo a través de servicios de empleo y establecer un sistema de información sobre el mercado de trabajo para analizar y supervisar la evolución del mercado de trabajo; y v) promover el diálogo social y reforzar la administración del trabajo.
34. Como medida a corto plazo destinada a la aplicación de la estrategia, el Gobierno, conjuntamente con la OIT, está aplicando el Programa de Empleo de Emergencia en Liberia (LEEP). La OIT también está apoyando al Gobierno para formular un nuevo Programa Nacional de Obras Públicas para los próximos 6 a 12 meses financiado con cargo a fondos nacionales y de donantes. Este Programa, que aspira a crear 70.000 empleos (de una duración media de seis meses), beneficiará en particular a los jóvenes. En este contexto, también se ha establecido una unidad encargada del LEEP con el apoyo de la OIT. Esta unidad funciona bajo la dirección del Ministerio de Trabajo, pero trabaja en estrecha colaboración con otros ministerios pertinentes y tiene la responsabilidad de garantizar la coordinación de las medidas para la creación de empleo, maximizar la creación de empleo en proyectos de infraestructura y otros programas de inversiones, y promover la planificación y la integración de varios programas destinados a la creación de empleo. Las estructuras locales tendrán una estrecha participación en esta actividad, ya que la aplicación de la estrategia se hará principalmente en el plano local.
35. Las medidas de emergencia y a mediano plazo para el empleo han sido integradas en el DELP provisional, que incluye un capítulo separado titulado «Working out of Poverty» (Superar la pobreza mediante el trabajo), que la OIT preparó para el Gobierno¹². En ese capítulo se examina la situación del empleo en el contexto global y del presupuesto y se reconoce que, si bien a mediano plazo el sector privado debe ser el principal motor para la creación de empleo, el sector público deberá desempeñar un papel importante en la creación de empleo en un plazo breve. La integración de las cuestiones del empleo en el DELP provisional garantizará ahora que la asistencia de donantes para la creación de empleo constituya una parte integrante de la estrategia de reducción de la pobreza.

¹¹ Véase Gobierno de Liberia, *Employment Strategy for Decent Work in Liberia: Liberia Emergency Employment Programme (LEEP) and Liberia Employment Action Programme*, Monrovia, 2006. (Preparado con la ayuda de la OIT y basado en consultas celebradas en el seminario que tuvo lugar en Ginebra y en Monrovia en junio de 2006.)

¹² República de Liberia, documento provisional de la estrategia de lucha contra la pobreza (proyecto), 13 de julio de 2006.

Pakistán: Foro para el empleo y las calificaciones

36. En los últimos años, la OIT ha proporcionado apoyo al Gobierno y a los interlocutores sociales en virtud del proceso de aplicación del PGE a fin de desarrollar una estrategia integrada de empleo que se ha reflejado en los DELP y en el Marco para el Desarrollo a Mediano Plazo (2005-2010).
37. El Foro Tripartito de Pakistán para el Empleo y las Calificaciones, que fue organizado conjuntamente por el Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y de los Paquistaníes en el Extranjero y por la OIT en Islamabad en abril de 2006, debe considerarse como parte de este proceso. En el Foro se abordaron algunos de los nuevos retos con que se enfrenta el país debido a que la economía está generando altas tasas de crecimiento económico desde hace tres años. Si bien el crecimiento económico ha dado como resultado una disminución de la pobreza y del desempleo, existe una creciente preocupación acerca de la calidad de los nuevos empleos que se están creando y de la incipiente falta de calificaciones, todo lo cual está limitando el crecimiento futuro, sobre todo en los sectores de las manufacturas y las exportaciones, y está reduciendo la competitividad del país en la economía mundial.
38. El Primer Ministro de Pakistán, S. E. Sr. Shaukat Aziz, en su discurso inaugural, recalcó la importancia de desarrollar una fuerza de trabajo altamente calificada y competitiva para hacer frente a los retos de la globalización y dijo que su Gobierno le estaba dando la más alta prioridad a esta área que había sido descuidada en el pasado. Pidió el apoyo de la OIT en estos esfuerzos como parte del Programa de Trabajo Decente por País de Pakistán, sobre todo para la recién creada Comisión Nacional para la Educación Profesional y Técnica (NAVTEC). El Sr. Ashraf Tabbani, presidente de la Federación de Empleadores de Pakistán, subrayó que, si bien las tendencias recientes del empleo y del mercado de trabajo indicaban que el desempleo había disminuido, seguía siendo un problema generalizado y el desempleo de los jóvenes era un motivo particular de preocupación. Dijo que su federación estaba plenamente comprometida con todas las políticas y programas del Gobierno que buscaban promover el trabajo decente y desarrollar las calificaciones técnicas y la educación profesional. El Sr. Khurshid Ahmed, secretario general de la Federación de Trabajadores de Pakistán, pidió con vehemencia al Primer Ministro que protegiera los salarios de los trabajadores frente a los altos niveles de inflación y que proporcionara mejores condiciones de trabajo y mayores prestaciones en materia de seguridad social¹³.
39. La OIT preparó un documento de base sustantivo y muy completo para el Foro basado en el marco estratégico del PGE en el cual se analizaban los vínculos que existen entre, por un lado, la evolución en el plano global y las políticas sectoriales y, por otro, los acontecimientos recientes relacionados con el empleo y el mercado de trabajo¹⁴. El Foro, en el que se abordaron cuestiones clave en materia de empleo, calificaciones y mercado de trabajo, con inclusión de la transversalización de las cuestiones de género y la reducción de la pobreza mediante el desarrollo de las calificaciones, propuso varias recomendaciones concretas. Estas fueron traducidas ulteriormente en un plan de acción conjunto del Ministerio de Trabajo y la OIT.

¹³ En este contexto habría que mencionar que el Gobierno, en el presupuesto anual de junio de 2006, anunció un importante aumento de los salarios mínimos, así como del número de medidas destinadas a mejorar las prestaciones en materia de seguridad social destinadas a los trabajadores.

¹⁴ OIT, 2006, *Pakistan-Employment Strategies and Labour Market Policies: Interlinkages with Macro and Sectoral Policies*, OIT, Islamabad.

40. El Plan de Acción, elaborado a partir de un documento de base muy completo y sustantivo que preparó la OIT para el Foro a partir del marco estratégico del PGE, abarca las siguientes áreas:

- refuerzo de la competencia profesional y técnica de la fuerza de trabajo: esto incluye respaldar a la recién creada Comisión Nacional para la Educación Profesional y Técnica (NAVTEC) a fin de desarrollar una estrategia nacional de desarrollo de las calificaciones orientada hacia la demanda, crear normas aplicables a las calificaciones, la titulación y la acreditación y reforzar la formación en aprendizaje, incluso haciendo más extensiva la metodología TREE (elemento fundamental núm. 6 del PGE);
- acelerar el crecimiento del empleo, los ingresos y la productividad para crear trabajo decente y reducir la pobreza: esto incluye medidas para estimular el crecimiento en sectores con una alta tasa de absorción de mano de obra, crear «triángulos de crecimiento» a través de grupos de poblaciones, analizar y establecer vínculos entre el crecimiento, el empleo y la pobreza y reforzar la capacidad de la Comisión de Planificación para supervisar y analizar los efectos del crecimiento sobre la creación de empleo (elementos fundamentales núms. 4 y 10 del PGE);
- actividades de supervisión, análisis e información sobre el empleo y el mercado de trabajo: esto incluye un análisis de mercado del trabajo para respaldar la aplicación de la estrategia de empleo en los programas de trabajo decente por país, en el Marco de Desarrollo a Mediano Plazo (2005-2010) y los DELP II (elemento fundamental núm. 7 del PGE);
- políticas activas de mercado de trabajo: esto incluye medidas para la reabsorción productiva de trabajadores desplazados mediante la reestructuración y la privatización de empresas estatales, desarrollar los servicios de empleo y apoyar la iniciativa empresarial de las mujeres (elementos fundamentales núms. 5 y 7 del PGE);
- el establecimiento de un marco reglamentario eficiente, equitativo y basado en los derechos para el mercado de trabajo: comprende revisar los salarios mínimos y proponer ampliarlos a los trabajadores rurales (elemento fundamental núm. 7 del PGE).

II. Empleo de los jóvenes

41. La labor realizada en esta área prioritaria seguirá la orientación estratégica definida en las «Conclusiones sobre la promoción de vías para acceder a un trabajo decente para los jóvenes». Se hará hincapié en particular en apoyar a los países y a los mandantes en el proceso de desarrollo y aplicación de planes de acción nacionales para el empleo de los jóvenes y en proseguir la participación de la OIT en la Red de Empleo para los Jóvenes.

42. Dado que en la presente reunión se presenta por separado a la Comisión un informe detallado sobre el empleo de los jóvenes que incluye una actualización de las actividades¹⁵, en el presente documento no se proporcionan pormenores al respecto. Sin embargo, en los futuros informes sobre la aplicación se harían actualizaciones periódicas acerca de la labor de la OIT sobre el empleo de los jóvenes, con inclusión de la labor que forma parte de la Red de Empleo de los Jóvenes.

¹⁵ Documento GB.297/ESP/4.

III. Economía informal

43. La labor en esta área dará seguimiento a la resolución relativa al trabajo decente y a la economía informal que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002 y la labor que se está realizando en el marco de la Iniciativa InFocus sobre la Economía Informal en el bienio en curso es coadministrada por los Sectores de Empleo y de Protección Social y tiene como objetivo mancomunar las acciones que se están llevando a cabo en las unidades técnicas y exteriores de la OIT. En la reunión de marzo de 2007 se presentará un informe detallado a la Comisión de Empleo y Política Social, razón por la cual en el presente documento no se brindan mayores detalles. En los informes futuros se incluirán actualizaciones.

IV. Atender las necesidades especiales de Africa

Seguimiento de la Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana sobre Empleo y Alivio de la Pobreza en Africa

44. En la labor que realiza la OIT en Africa se está dando una prioridad particular al seguimiento del Plan de Acción para la promoción del empleo y el alivio de la pobreza de la Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana sobre Empleo y Alivio de la Pobreza en Africa, 2004. La estrecha labor que han realizado las oficinas exteriores en Africa y la sede ha permitido preparar un marco operacional para vincular las actividades que reciben apoyo de la OIT con cada una de las once áreas del Plan de Acción de la Cumbre Extraordinaria. Este plan se actualizará periódicamente y se utilizará como base para el envío de informes sobre el seguimiento de la Cumbre.
45. En su última actualización sobre la aplicación del PGE, la Oficina dio detalles sobre el apoyo prestado al Plan de Acción de la Unión Africana en relación con algunas áreas prioritarias particulares, a saber: el empleo de los jóvenes (área prioritaria 1); la iniciativa empresarial de las mujeres (área prioritaria 3); la mejora del sistema de información sobre el mercado de trabajo (área prioritaria 5); y lograr que el empleo ocupe un lugar central en la formulación de las políticas (área prioritaria 10). En la presente actualización se proporcionan informaciones sobre dos áreas prioritarias, a saber, la promoción del sector agrícola y del desarrollo rural, la gestión sostenible del medio ambiente para la seguridad alimentaria y el desarrollo de infraestructuras de apoyo (área prioritaria 2); y la utilización de sectores clave con un alto potencial de empleo para crear empleos y asignar recursos suficientes (área prioritaria 7). Se proporcionarán más detalles sobre el respaldo que da la OIT a la aplicación del Plan de Acción de la Unión Africana en el informe que el Director General ha de presentar a la Conferencia Regional Africana en 2007.
46. Dado que la mayor parte de la población activa de Africa trabaja en las zonas rurales, para aliviar la pobreza es vital aumentar tanto la productividad como la absorción de mano de obra productiva en este sector. Una gran parte del Programa de apoyo de la OIT para este sector se lleva a cabo a través del Programa sobre Cooperativas y del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo. El primer Programa incluye la promoción del empleo independiente y de la iniciativa empresarial de agrupaciones a través de cooperativas en zonas rurales de Senegal, Malí y Mauritania (proyecto Force/Lutte contre la pauvreté) y a través de cooperativas de ahorro y crédito en Chad (financiadas por el Banco Africano de Desarrollo (BAfD)) y Burundi (PNUD). El segundo Programa abarca Etiopía y Lesotho (construcción y mantenimiento de carreteras rurales con utilización de mano de obra), Somalia (programa de infraestructuras con múltiples donantes y basado en la comunidad y en la utilización intensiva de empleo) y Zambia (mejora de la capacidad y de las instituciones).

47. La identificación de sectores clave con un alto potencial de empleo y la prestación de servicios de apoyo para desarrollarlos, pero que a la vez garanticen su eficiencia y su competitividad, se reconocen cada vez más en la actualidad como un componente capital de una estrategia de empleo no sólo en Africa, sino también en la mayoría de los países en desarrollo. El apoyo de la OIT se centra en el desarrollo de pequeñas empresas y de microempresas y en aumentar los efectos que tienen sobre el empleo de los planes de desarrollo de infraestructuras del sector público. Entre las actividades de desarrollo de las pequeñas empresas y las microempresas se incluyen las actividades en el plano regional para la región del Magreb, el Africa de lengua francesa (Inicie y mejore su negocio), el Africa Austral y Oriental (Inicie y mejore su negocio y Amplíe su negocio) y el Africa Meridional (desarrollo de la competitividad basado en la empresa). En el plano nacional, las actividades incluyen a Burundi (microcrédito), Somalia (alianza de los sectores público y privado en el ámbito de la iniciativa empresarial para la gestión de desechos), Uganda (servicios de información sobre cuestiones empresariales), Burkina Faso (microseguros para microempresarios), Zambia (servicios empresariales e industria de la construcción). Las demás actividades importantes abarcan programas de inversión en infraestructuras con uso intensivo de mano de obra que proporcionan evaluaciones sobre las inversiones por sectores y un aumento de la capacidad del sector privado (Burundi, Camerún, Congo, Etiopía, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Namibia, Rwanda, Senegal, Somalia, Sudáfrica, Sudán, República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe)¹⁶.

Conferencia de ministros africanos de finanzas, planificación y desarrollo económico

48. La Conferencia de ministros africanos de finanzas, planificación y desarrollo económico, que se celebró en Ouagadougou del 10 al 15 de mayo de 2006, abordó la cuestión de cómo hacer frente al reto del empleo en Africa. La OIT participó y proporcionó apoyo técnico a la Comisión Económica para Africa (CEPA) tanto en la reunión de la Comisión de Expertos que precedió la conferencia como en la Conferencia Ministerial, y formuló comentarios detallados sobre el documento de base preparado para la conferencia.
49. Las delegaciones ministeriales examinaron las iniciativas presentadas después de la Cumbre de Ouagadougou y las dificultades que se plantearon. Si bien expresaron preocupación por el hecho de que, hasta ese momento, las iniciativas no se habían aplicado de manera integral y el empleo todavía no se había integrado en las estrategias nacionales de desarrollo, reconocieron las importantes limitaciones humanas, fiscales y de capacidad institucional que existían y formularon varias propuestas para afinar más y acelerar la adopción de estrategias para la aplicación de las iniciativas en todos los niveles.
50. Estas propuestas se indicaban en la Declaración Ministerial que adoptó la conferencia e incluían la necesidad de integrar el objetivo del empleo decente en el diseño, la aplicación y la supervisión de la segunda generación de DELP, la integración de criterios en materia de empleo en las políticas de promoción de las inversiones y el reconocimiento del papel fundamental del gobierno y del sector público en la creación de empleo para mejorar la calidad de la gestión financiera pública, así como el desarrollo de sistemas estadísticos y de información precisos para supervisar las repercusiones de las políticas. En la Declaración Ministerial también se reconocía el papel y la responsabilidad crecientes del sector privado en la creación de empleo y el papel fundamental del Estado en la creación de un entorno

¹⁶ Para un análisis pormenorizado del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo véase el documento GB.297/PFA/2/2: Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para la inversión con alto coeficiente de empleo.

propicio a través de medidas que abarcan la mejora de las infraestructuras, la eliminación de las reglamentaciones onerosas y las alianzas entre los sectores público y privado para el desarrollo de las calificaciones.

51. En la Declaración Ministerial también se pide la creación de un foro regional para el empleo como una herramienta destinada a ayudar a desarrollar la capacidad y a facilitar el intercambio de experiencias entre los países. La gestión del foro estará a cargo de la CEPA, la OIT y otras instituciones regionales y esta iniciativa constituiría una contribución importante para atender las necesidades especiales de Africa. La OIT ha iniciado discusiones con la CEPA para organizar el foro.

Fortalecimiento de la capacidad técnica de la OIT para atender las necesidades especiales de Africa

52. Para reforzar la capacidad técnica y de gestión de la OIT a fin de respaldar los esfuerzos en los planos continental, regional y nacional y hacer frente a las necesidades especiales de Africa, el Sector de Empleo ha iniciado una serie de medidas que incluían un seminario que organizaron conjuntamente el Sector de Empleo y la Oficina Regional de la OIT para Africa con los especialistas en empleo de la OIT en Africa, en Dakar, del 27 al 28 de junio de 2006.
53. En esta reunión se adoptaron varias medidas concretas. Entre ellas estaban la preparación de un modelo para reforzar la interfaz y los vínculos entre los PTDP, el Plan de Acción de la Cumbre de la Unión Africana y la estrategia de aplicación del PGE, contenido en el documento sobre la «visión». Este modelo dio sinergia y cohesión al apoyo técnico proporcionado para hacer frente a demandas y expectativas cada vez mayores dentro de los limitados recursos humanos y financieros disponibles porque permitió llevar a cabo actividades conjuntas de programación y aplicación, fortalecer la base de conocimientos y afinar los mensajes sobre políticas, enfrentar conjuntamente el reto de la movilización de recursos y reforzar las modalidades de trabajo con los interlocutores sociales.

Conclusiones

54. Un objetivo importante del PGE, por ser el pilar relacionado con el empleo en el contexto del trabajo decente, consiste en convertir en políticas y acciones concretas la ingente cantidad de compromisos contraídos en los últimos años en foros internacionales y en el plano nacional, a fin de responder a las duras realidades económicas y de convertir el empleo pleno y productivo y el trabajo decente en elemento central de las políticas económicas y sociales esenciales y/o en una estrategia del desarrollo. El documento sobre la «visión», que contó con un apoyo considerable en la reunión de marzo de 2006 de la Comisión de Empleo y Política Social, sirve de marco estratégico para que el PGE ponga en práctica este objetivo.
55. Algunas de las lecciones clave extraídas de este examen y que se incorporarían o reforzarían aún más en la estrategia de aplicación del PGE incluyen las siguientes:
 - en todos los niveles se toma cada vez más conciencia (y esto se reflejó claramente en el segmento de alto nivel del ECOSOC, julio de 2006, en la Conferencia de ministros africanos de finanzas, planificación y desarrollo económico (mayo de 2006) y en las conferencias regionales para las Américas y Asia y el Pacífico) de la necesidad de adoptar medidas concretas y de proporcionar directrices para la formulación, la aplicación y la evaluación de los efectos de las políticas para fomentar el crecimiento del empleo y el trabajo decente;

- se adquieren conocimientos y hay un intercambio de experiencias como resultado de las evaluaciones de las políticas de empleo que se están llevando a cabo con el apoyo de la OIT y con la activa participación de los interlocutores sociales en países de Europa Sudoriental para desarrollar y aplicar una estrategia de empleo coherente e integrada;
 - es necesario aumentar los esfuerzos para integrar las cuestiones relacionadas con las discapacidades tras la adopción de un tratado internacional para acabar con la discriminación contra las personas con discapacidades y proteger sus derechos a contar con condiciones de trabajo justas y favorables;
 - el PGE debe dar más importancia en su marco de políticas al aumento de la productividad y de los ingresos en el sector agrícola, que se compone principalmente de trabajadores del mundo en desarrollo;
 - debe emprenderse una labor analítica en el marco del PGE para identificar y estimular el crecimiento de los sectores con gran capacidad de absorción de mano de obra, que tienen capacidad para crear empleos productivos, remunerativos y competitivos;
 - hay que seguir dando una alta prioridad al trabajo, habida cuenta del gran número de países afectados por situaciones de crisis o que salen de ellas, para incorporar los objetivos del empleo y del trabajo decente en sus programas de recuperación y reconstrucción.
- 56.** Por último, como lo demuestran las experiencias de los países presentadas en esta actualización, existen problemas, limitaciones y retos muy diversos para formular respuestas de política apropiadas. El marco operativo del PGE debe adaptarse de manera apropiada a cada situación, cumpliendo así la función de componente esencial de los programas de trabajo decente por país. Ello requiere, entre otras cosas, un alto grado de competencia técnica y de criterio que la Oficina trata de mantener constantemente en la prestación de sus servicios. Al evaluar la aplicación del PGE y el «valor añadido» que aporta, este es el rasero con el cual deben medirse los resultados obtenidos.

Ginebra, 4 de octubre de 2006.

Este documento se presenta para debate y orientación.