



# Pakistán

Crecimiento económico sostenible,  
Empleo y Desarrollo de los recursos humanos

Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y  
Pakistaníes en el Extranjero  
(Centro de Planificación Normativa)

Islamabad  
Marzo de 2007

# Crecimiento económico sostenible, Empleo y Desarrollo de los recursos humanos<sup>1</sup>

## I. Introducción

El establecimiento de las condiciones propicias para la creación de trabajo decente, la reducción de la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos – que durante decenios habían quedado relegadas en el contexto de las actividades llevadas a cabo en pos del desarrollo, y que se abordaron mediante la adopción de medidas aisladas, especiales y desarticuladas – últimamente han sido objeto de una atención cada vez mayor en el Pakistán. La situación actual refleja un cambio radical. Las políticas actuales se centran en los resultados de las medidas adoptadas con relación al empleo y la reducción de la pobreza en el marco de las políticas generales y sectoriales así como de las asignaciones presupuestarias. El reconocimiento de la fundamental importancia del empleo en la formulación de políticas económicas y sociales también ha contribuido a que se hiciese mayor hincapié en el aumento de la productividad y de los conocimientos técnicos y profesionales de la población activa.

El actual Plan de desarrollo a mediano plazo 2005- 10 (PDMP) y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP- I) del Pakistan han sido formulados teniendo en cuenta esta evolución. En el PDMP se hace hincapié en la creación de un sistema económico sostenible y justo para la reducción de la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015. Allí también se introduce un cambio de paradigma tendiente a aumentar la competitividad no solo por medio de mayores inversiones sino también a través del conocimiento para maximizar la productividad total de los factores (PTF) [GDP (2005 & 2003)].

La economía pakistani registró un crecimiento del orden del 6,6 % del PIB en 2005-06, a pesar de las perturbaciones externas negativas que afectaron algunas partes del país en octubre de 2005 causando daños humanos y materiales.<sup>2</sup>, y el aumento del 35 % del precio promedio del crudo internacional, pone en evidencia su resistencia. En efecto, la mejora sostenida de la economía se refleja en la tasa de crecimiento del PIB que, en promedio, alcanzó al 7 % en los últimos cuatro años. El crecimiento económico alcanzado en un primer momento fue consecuencia de la mejor utilización del capital nacional existente pero la estabilidad macro y el crecimiento económico ahora han alentado las inversiones tanto privadas como extranjeras. Este fenómeno se traduce en un

---

<sup>1</sup> El documento del Pakistán ha sido redactado por Sabur Ghayur, Presidente del Centro de Planificación Normativa, (CPN) dependiente del Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y Pakistaníes en el Extranjero (MTMOPE) para la sesión de marzo de 2007 de la Comisión de Empleo y Políticas Sociales del Consejo de Administración de la OIT. Se agradece la asistencia técnica necesaria brindada por Zafar Mueen Nasir y Mansoor Zaib Khan, Director de Políticas y Asistente del Director del CPN, respectivamente, así como Raja Faizul Hasan Faiz, Consejero Principal en cuestiones Laborales del MTMOPE. Se agradecen las observaciones formuladas por Malik Asif Hayat, Secretario del MTMOPE, que fueron de gran ayuda para finalizar el presente documento. También contribuyeron a la mejora del presente documento los comentarios recibidos de parte de la Comisión de Planificación, el Ministerio para el Desarrollo de la Mujer, la Federación de Empleadores del Pakistán y la Federación de Trabajadores del Pakistán..

<sup>2</sup> La OIT brindó asistencia continua en el análisis de la pérdida de puestos de trabajo como así en la puesta en marcha de programas (que actualmente aún están en curso de ejecución) tendientes a fomentar la creación de empleo y el desarrollo de calificaciones profesionales en las zonas afectadas por el terremoto.

gran aumento de las importaciones de bienes de capital para los sectores interno y de exportación. El crecimiento del sector industrial sigue siendo fuerte, mientras que el del sector de servicios, y especialmente, los subsectores bancario y de seguros, continúa siendo elevado. En el sector agropecuario, la ganadería, con el apoyo de los cultivos más importantes, está ocupando un lugar preponderante.

Este crecimiento también va acompañado por un aumento del ingreso familiar y de la reducción de la pobreza. El ingreso per cápita aumentó a 847 dólares de los EE.UU. durante el período 2005-06, de los 742 dólares de los EE.UU. que dicho ingreso registró en el año precedente. El PIB real per cápita aumentó en promedio un 5,6 % anual en rupias durante los últimos años. Ello trajo aparejado un aumento del ingreso promedio como también el surgimiento de una clase media con poder adquisitivo. Consecuentemente, se registra un fuerte aumento del gasto de los consumidores y en lugar de un aumento promedio anual de un 1,4 % durante el período 2000-2003 el gasto de consumo privado real creció un 13,1 % en el período 2004-05 y un 8,1 % en el período 2005-06 [GDP (2006)]<sup>3</sup>. Un gasto privado más elevado que retroalmente la actividad económica probablemente contribuya a mantener el ritmo de crecimiento.<sup>4</sup>

Este crecimiento económico ha tenido efectos positivos en el mercado laboral. El desempleo, que era cada vez mayor – habiendo alcanzado un máximo de 8,3 % en el período 2001-02, ha sido aplacado. La reducción de la tasa de desempleo, que si bien ha sido lenta, ha permanecido constante en los últimos años. El crecimiento económico y la creación de empleo a un ritmo mayor también han ido acompañados de ingresos familiares más elevados y reducción de la pobreza. La incidencia de la pobreza durante el período 2001-2005 menguó en alrededor de 10 puntos porcentuales; la estimación del Banco Mundial de la incidencia de la pobreza era del orden del 34,5 % bajando a alrededor de un 24 % en el período 2004-05 [Banco Mundial (2006 a)].

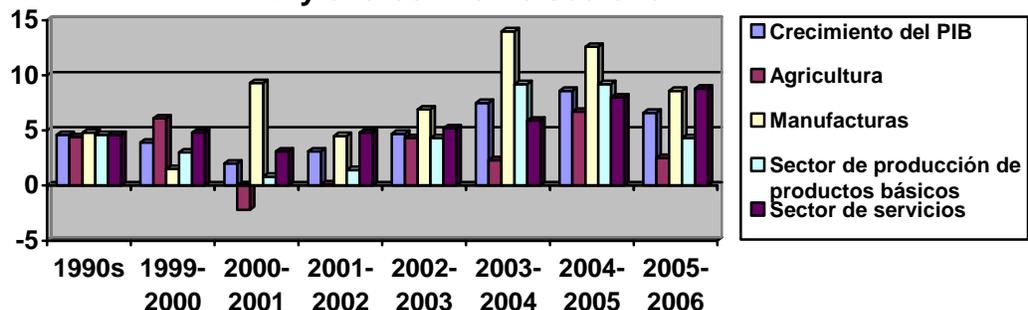
Esta situación ha contribuido a que se considere que el gran cambio de la economía es sostenible y que el crecimiento económico es vigoroso, véase el gráfico A.

---

<sup>3</sup> El crecimiento relativamente más lento del consumo en el período 2005-06 se debe mayormente a la presión inflacionaria de la economía, GDP (2006).

<sup>4</sup> Este extraordinario aumento del gasto de los consumidores parece haber contribuido en parte a crear presiones inflacionarias en el Pakistán.

**Gráfico-A**  
**PIB y el crecimiento sectorial**



La capacidad de las reformas de segunda generación para sostener las tendencias de crecimiento y un desempleo en retroceso suscitan un amplio optimismo, lo que también se percibe como conforme a las políticas coherentes, participativas y previsibles. La consolidación macroeconómica de los últimos años ha hecho que el interés de las políticas ahora se centre en la “consolidación del crecimiento” en el mediano plazo, mientras que en el marco de la estrategia de largo plazo “Vision 2030” se concibe al Pakistán como “un país desarrollado, industrializado, justo y próspero gracias al desarrollo rápido y sostenible de una economía carente de recursos mediante el desarrollo del conocimiento”. En el PDMP se hace hincapié en un sistema económico justo y sostenible para reducir la pobreza y así lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015<sup>5</sup>.

A pesar de estas importantes y alentadoras novedades, los encargados de formular políticas son plenamente conscientes de los desafíos que enfrentan el mercado laboral actual y el desarrollo de los recursos humanos, así como de la necesidad de integrar eficazmente el trabajo “decente” en el marco macroeconómico, mediante el establecimiento de prioridades sectoriales y la asignación de recursos. El crecimiento económico de los últimos años ha podido absorber el aumento de la mano de obra. Sin embargo, el crecimiento elevado y cada vez mayor de la mano de obra de aproximadamente un 3,5 %, - incentivado por un aumento de la tasa de participación de la mano de obra (TPMO) especialmente femenina – constituye un factor importante en el establecimiento de las condiciones para la creación de trabajo decente. Los encargados de formular políticas saben que la capacidad de absorción de la población activa de la economía es cada vez más reducida, particularmente en el sector manufacturero – lo que se atribuye en gran medida a los cambios tecnológicos que implican un ahorro de mano de obra.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> El objetivo general del PDMP para la reducción de la pobreza es de un 21 % para el año 2010, en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio cuya meta es un 13 % para el 2015.

<sup>6</sup> El auge del consumo registrado recientemente que ha sido incentivado por la posibilidad de obtener créditos asequibles y las condiciones favorables de los contratos de arrendamiento han traído aparejado una elevada tasa de crecimiento del sector automotriz así como de otros sectores de bienes durables, los que al ser de uso intensivo de capital, no contribuyen a la creación de empleo directo.

Por lo tanto, cada vez se centra más la atención en la necesidad de adoptar medidas de política concretas y programas tendientes a mejorar los indicadores clave del mercado laboral, en los que la creación de empleo decente para la población activa sea una cuestión prioritaria. Las esferas que suscitan preocupación son: i) la existencia de mano de obra que no se utiliza plenamente, lo que se refleja en la estimación de tres millones y medio de desocupados, ii) el trabajo con salarios más bajos y la baja productividad que afectan a una parte considerable de la población activa, iii) la carencia de un sistema universal de seguridad social, iv) el trabajo en condiciones precarias, y v) el bajo nivel de los conocimientos profesionales y técnicos de la mano de obra. Estos son los diferentes indicadores del mercado laboral que actualmente se están analizando con el objeto de mejorarlos.

Se están realizando esfuerzos para fortalecer, racionalizar, y mejorar la coordinación del mecanismo institucional que se ocupa de diversos aspectos relacionados con el desarrollo y la utilización de los recursos humanos. En este sentido se han dado importantes pasos, a saber: la creación de una Comisión de Gabinete para el Desarrollo de los Recursos Humanos, el establecimiento de una “Comisión Nacional de Educación Profesional y Técnica” (CNEPT) y un “Centro de Planificación Normativa” (CPN) en el seno del Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y Pakistaníes en el Extranjero a fin de formular políticas nacionales en la esfera del empleo, migraciones, desarrollo de los recursos humanos así como para desarrollar un sistema de análisis e información del mercado laboral

El presente informe está estructurado de la siguientes manera. A la sección introductoria le sigue en la sección II un debate titulado “De la inestabilidad macroeconómica a la estabilidad” lograda y que permanece en el país. En la sección III figura una panorama general de la situación del mercado laboral, mientras que la sección IV versa sobre la estrategia de creación de empleo del Pakistán. Seguidamente, en la sección V se analizan las cuestiones relativas al perfeccionamiento de los conocimientos técnicos y profesionales así como sobre las medidas tendientes al desarrollo de los recursos humanos. La importante cuestión relativa a la incorporación de las consideraciones de género se analiza en la sección VI. A continuación, en la sección VII se examina la promoción de las pequeños y medianas empresas y el desarrollo empresarial. Las políticas para el mercado laboral se analizan en la sección VIII. Las conclusiones y las reflexiones sobre las estrategias futuras figuran en la sección IX.

Al analizar las diversas esferas clave, se ha intentado incorporar los aportes del Programa Global de Empleo (PGE) tanto en forma explícita como implícita, en: i) la formulación de las políticas de empleo, ii) la utilización de sus elementos clave en la elaboración de políticas macro, sectoriales y del mercado laboral tendientes a agilizar el proceso de creación de trabajo decente en la economía, véase el recuadro 1.

Elementos clave del Programa Global de Empleo (PGE) que se reflejan en la Estrategia del Pakistán para la creación de empleo y el desarrollo de las calificaciones profesionales

- Asignar al empleo un lugar de importancia en la formulación de políticas sociales y económicas,
- Hacer hincapié tanto en la cantidad como en la calidad de los empleos que se creen en la economía,
- Aumentar el índice del crecimiento del empleo y crear trabajo decente mediante la adopción de políticas macro, comerciales, sectoriales y relativas al mercado laboral apropiadas,
- Fortalecer las instituciones a fin de crear un mercado laboral eficaz y equitativo,
- Fomentar la participación activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores así como de la sociedad civil en la formulación de políticas,
- Crear condiciones favorables para el crecimiento del sector privado especialmente para las PYME y demás sectores que absorben mano de obra,
- Crear mano de obra de categoría mundial que sea competitiva y productiva, y
- Fortalecer el mecanismo institucional para la formulación de las políticas de empleo, el desarrollo de los recursos humanos y controlar el desarrollo del mercado laboral.

## II. De la inestabilidad macroeconómica a la estabilidad<sup>7</sup>

La inestabilidad macroeconómica – el aumento de uno o varios indicadores, como por ejemplo: la tasa de inflación, el déficit general del PIB y el coeficiente entre la deuda externa y el PIB- no es compatible con el objetivo de aumentar las actividades económicas productivas que creen trabajo decente con una mayor participación del sector privado. Durante el decenio de 1990 sucedía lo contrario, y así los desequilibrios macroeconómicos se atribuían al gran déficit fiscal y de cuenta corriente, como también a la creación de deuda externa y pública que tales déficits traían aparejados.

La falta de aumento de los ingresos en proporción a los gastos cada vez más elevados conjuntamente con el estancamiento de las exportaciones y la reducción de los ingresos en divisas – muy inferiores a las necesidades de pagos en divisas- habían exacerbado los desequilibrios macroeconómicos. Estos desequilibrios tuvieron graves consecuencias para el bienestar socioeconómico del país. Así pues, no es de sorprender que el Pakistán haya registrado una disminución del ritmo de crecimiento económico, desaceleración de las tasas de inversiones, con la carga de la deuda alcanzando proporciones alarmantes, con reservas de divisas suficientes para cubrir las necesidades de importaciones de tan solo unas pocas semanas, estancamiento de las exportaciones y, por sobre todo, un desempleo creciente y el agravamiento de la pobreza.

Efectivamente era una tarea intimidatoria que se abordó a través de cuatro importantes iniciativas normativas: i) estabilización de la situación de la deuda a los efectos de reestablecer la estabilidad macroeconómica, ii) revisión del crecimiento económico, iii) reversión de la tendencia de crecimiento de los índices de desempleo y de pobreza, y iv) mejora de la gobernabilidad. Así, se considera que estas iniciativas se encontraban interrelacionadas. Por ejemplo, la carga de la deuda que era cada vez mayor conllevaba mayores pagos del servicio de la deuda, lo que consumía más de tres quintos de los ingresos fiscales. Por consiguiente, ello restringe las inversiones del sector público – sobre todo, los muy necesitados programas de desarrollo del sector público. Esto también trajo aparejado una reducción de las inversiones del sector privado. Así, la disminución del crecimiento económico, que fue un resultado esperado de dicha situación, causó un aumento del desempleo y de la pobreza. La mala gobernabilidad también contribuyó en

<sup>7</sup> Elemento fundamental 4 del PGE.

parte a crear esa situación de malestar. Por lo tanto, tales circunstancias justificaban claramente la adopción de una amplia serie de reformas estructurales y de estabilización económica conjuntamente con medidas tendientes a mejorar la gobernabilidad.

La reducción del déficit fiscal y de cuenta corriente con el objeto de minimizar los desequilibrios, y la acumulación de reservas de divisas a fin de mejorar la capacidad de la economía para enfrentar perturbaciones constituyeron los objetivos clave de las políticas de estabilización. Al ser conscientes de que la estabilización por sí sola no garantiza el crecimiento, ésta se complementó con amplias reformas estructurales, pudiéndose citar, entre las más importantes, la desregulación, la privatización y la liberalización.

#### Política monetaria

El Banco Central – Banco del Estado del Pakistán (BEP) – ha adoptado una serie de medidas tendientes a fortalecer el sector financiero. La sencilla y flexible política monetaria que se ha estado aplicando durante los últimos años y que estimuló el crecimiento económico ha sufrido importantes cambios. Con el objeto de detener la tendencia ascendente de la inflación, el BEP endureció drásticamente su política monetaria en abril de 2005 pero sin embargo continúa logrando un equilibrio entre la promoción del crecimiento y el control de la inflación como así manteniendo un régimen de tipo de cambio estable.

#### Política fiscal

Una política fiscal sólida es esencial para evitar desequilibrios macroeconómicos y alcanzar el máximo potencial de crecimiento; una lección aprendida al haber experimentado graves desequilibrios macroeconómicos durante el decenio de 1990 mayormente debidos a las extravagancias fiscales. Se han realizado grandes esfuerzos para inculcar disciplina fiscal, puesto que la estabilidad macroeconómica lograda con esfuerzos se basa en la disciplina fiscal.

#### Sector externo

Años de un fuerte crecimiento económico fortaleciendo la demanda interna y el consecuente aumento del gasto en inversiones, trajeron aparejado un aumento en gran escala de las importaciones. Las sólidas políticas macroeconómicas conjuntamente con reformas estructurales amplias, especialmente en las esferas del comercio y los aranceles contribuyeron a que el Pakistán duplicase sus exportaciones en un lapso de siete años.

#### Demanda interna

El ingreso per cápita del Pakistán se ha duplicado en los últimos años alcanzando 847 dólares de los EE.UU. en el período 2005-06. Ello provocó un drástico aumento del gasto de los consumidores. La economía está registrando cambios estructurales que a su vez están provocando rápidos cambios en los hábitos de gastos de los consumidores. Una clase media en auge se está convirtiendo cada vez más en la fuerza dominante de las actividades económicas.

#### Inversiones extranjeras directas

La estabilidad macroeconómica, la fuerte y sostenida recuperación económica así como una demanda interna ascendente están convirtiendo al Pakistán en un destino atractivo para la inversión extranjera. Los inversores extranjeros no solamente están participando en forma activa en el programa de privatizaciones sino que también están formando parte

de los proyectos totalmente nuevos. Entre los sectores importantes se puede citar los siguientes: telecomunicaciones, energía (petróleo, gas y electricidad), servicios financieros, comercio, construcción, químicos, alimentación, y servicios personales.

## II.1 Algunos hitos

La rigurosa adopción de un programa de reajuste estructural y de estabilización ha permitido que la economía pasase de “la inestabilidad a la estabilidad”. Entre algunos de los hitos de dicho programa cabe citar los siguientes:

- El déficit en materia de ingresos<sup>8</sup>, un 2,2 % del PIB en el período 2000-01, que casi ha sido eliminado en el período 2005-06. El saldo primario<sup>9</sup>, excedentes de 2000-01 a 2004-05, ha entrado a la zona de déficit en el período 2005-06, aunque la cifra sea reducida (*0,2% del PIB*)<sup>10</sup>,
- Durante los últimos siete años, la recaudación de impuestos se ha incrementado en 130,00 %. La porción de impuestos indirectos bajó de un 82 % en el período 1990-91 a 69 % en 2005-06,
- Una fuerte contracción del pago de intereses de un 7,5 % del PIB en el período 1998-99 a un 3,1 % del PIB en el período 2005-6,
- La carga de la deuda pública se redujo de un 85 % del PIB en el período 1999-2000 a un 54,7 % en 2005-06,
- La deuda externa y los pasivos descendieron en 2.400 millones de dólares de EE.UU. en siete años; de \$38.900 millones a finales del decenio de 1990 a \$ 36.500 millones para finales de marzo de 2006. La deuda externa y los pasivos en porcentaje del PIB, que se ubicó alrededor de un 52 % para finales de junio de 2000, disminuyeron a un 28,3 % para finales de marzo de 2006. Asimismo, la deuda externa y los pasivos en porcentaje de ingreso de divisas se redujeron de 335,4 % en el período 1998-99 a un 127,6 % para finales de marzo de 2006, y
- El país recibió más de 3.000 millones de dólares de los EE.UU. en concepto de inversiones extranjeras directas en el período 2005-06 – alcanzando su máximo nivel y se estima que se finalizará el año fiscal en curso 2006-07 con alrededor 6.000 milloes de inversiones extranjeras directas.

El margen fiscal creado conllevó una reorientación de los gastos a favor de los gastos en desarrollo. Ello puede medirse por el hecho de que la proporción de los gastos corrientes en los gastos totales se contrajo de un 89 % de los gastos totales en el período 1998-99 a un 78 % en 2005-06, lo que proporcionó el margen fiscal que tanto se necesitaba para los gastos en desarrollo. La proporción de los gastos en desarrollo mejoraron de un 2,2 % del PIB en el período 2000-01 a un 4,2 % del PIB en 2005-06; probablemente siga aumentando hasta alcanzar un 4,7 % del PIB en 2006-07. Ello contribuyó a que se centrara la atención simultáneamente en solucionar las (importantes) deficiencias relacionadas con las cuestiones sociales y de género, la pobreza y el desempleo.

## III. Panomara general de la situación del mercado laboral

---

<sup>8</sup> El déficit en materia de ingresos es la diferencia entre el gasto total corriente y los ingresos totales.

<sup>9</sup> El saldo primario es la diferencia entre el total de los ingresos y el total de gastos corrientes sin intereses.

<sup>10</sup> De conformidad con la Ley de 2005 relativa a la responsabilidad fiscal y la limitación de la deuda, el gobierno estaba obligado a eliminar el déficit en materia de ingresos para el período 2007-08. Ya casi se ha logrado ese objetivo con dos años de anticipación.

La novedad de mayor importancia en el mercado laboral se relaciona con la contracción de la tasa de desempleo, aunque ello se lleve a cabo con lentitud. La tasa de desempleo abierto que alcanzó su máximo en el período 2001-02 y trepó a un alarmante 8,3 %, comenzó a disminuir desde entonces.

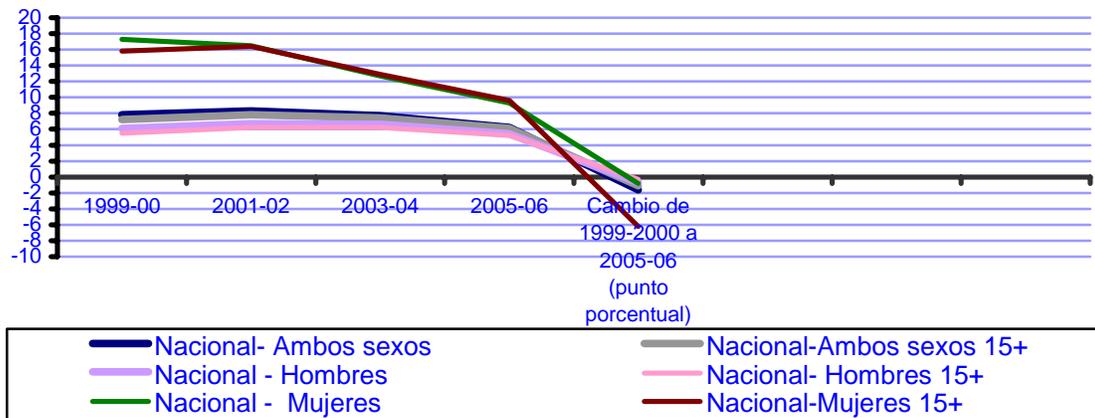
Esta tendencia a la baja se sigue sosteniendo y así, el desempleo del período 2005-06 se ubicó en un 6,2 %. La disminución del desempleo es más pronunciada entre las mujeres, que se ha reducido prácticamente a la mitad en los últimos seis años, véase el cuadro I y el gráfico A.

**Cuadro-I**  
**Tasa de desempleo (%)**

<b>Pakistán</b>	<b>1999-2000</b>	<b>2001-2002</b>	<b>2003-2004</b>	<b>2005-2006</b>
Nacional	7,8	8,3	7,7	6,2
Hombres	6,1	6,7	6,6	5,4
Mujeres	17,3	16,5	12,7	9,3

Fuente: Estudios sobre la mano de obra; diversos años.

**Gráfico-A**  
**Tasa de desempleo (%)**



La disminución del desempleo se produjo a pesar del aumento de la participación de la mano de obra en el mercado laboral, especialmente la mano de obra femenina. Sin embargo, quizá debería notarse que las tasas de participación de la mano de obra son bajas; incluso más bajas en lo que respecta a las mujeres. No obstante, se considera a esta baja tasa de participación de la mano de obra como un enorme reservorio de mujeres y hombres que puede ser aprovechado eficazmente para el crecimiento económico y de la productividad si cuentan con las calificaciones profesionales adecuadas..

Entre algunas de las novedades significativas de los últimos años se podrían citar las siguientes:

- Aumento de la tasa de participación de la mano de obra,
- Aumento de la tasa de participación de la mano de obra entre hombres y mujeres como así en las zonas rurales y urbanas.,

- Aumento de la tasa de participación de la mano de obra femenina tanto en zonas urbanas como rurales,
- La tasa de participación de la mano de obra femenina experimentó un marcado crecimiento en las zonas rurales,
- Alrededor de un cuarto de las mujeres de medios rurales tienen una participación activa en el mercado laboral, y
- La tasa de participación de la mano de obra femenina en la zonas urbanas ha aumentado solamente en forma marginal y aproximadamente un décimo de las mujeres tienen una participación activa en el mercado laboral.

El sector más importante de creación de empleo sigue siendo la “agricultura” que ahora representa aproximadamente dos quintos de la tasa de desempleo. Los sectores manufacturero y de servicios están mejorando. El transporte, la construcción y el comercio son importantes en lo que al empleo se refiere. El sector financiero ha aumentado marcadamente su capacidad de absorción de mano de obra.

### **III.1 Seguimiento de las tendencias del mercado laboral**

La eficacia de una política de empleo está fuertemente vinculada a la obtención de información suficiente, confiable y desagregada sobre las personas empleadas y desempleadas.

Al comprender la importancia de dicha información y del seguimiento periódico de la evolución del mercado laboral, la Oficina Federal de Estadística (OFE) ha comenzado a realizar estudios sobre la mano de obra trimestralmente. Los informes trimestrales – que en su mayoría adoptan la forma de cuadros sinópticos – ahora proporcionan una idea acabada de los indicadores del mercado laboral. Tales informes pueden utilizarse para determinar los resultados de las políticas y, sobre todo, de los programas “destinados a objetivos específicos”.

Actualmente el gobierno está centrando su atención en saber cuál es la mejor manera de fortalecer y reformar el sistema vigente. Así, se está creando un sistema de información sobre el mercado laboral (SIML) que se ocupa en forma simultánea de la recopilación de datos relativos al mercado laboral, el diagnóstico, seguimiento y la intermediación en dicho mercado, todo ello de una manera participativa y asequible, con la capacidad necesaria para realizar un seguimiento de la evolución del mercado laboral a escala local, al menos de distrito. El Centro de Planificación Normativa del Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y Pakistaníes en el Extranjero actualmente está creando un marco institucional para el Sistema de información sobre el mercado laboral como parte integrante de la “política de empleo” que está formulando. Dicho Ministerio también ha iniciado un proyecto para llevar a cabo un mejor seguimiento y análisis del mercado laboral<sup>11</sup>, véase el recuadro 2.

**Recuadro-2**  
**Un mejor seguimiento y análisis del mercado laboral**

<sup>11</sup> La OIT está brindando asistencia técnica para este proyecto.

El Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y Pakistaníes en el Extranjero inició un proyecto relativo a la “información y análisis del mercado laboral (IAML)”. Se estima que este proyecto brindará importante información y herramientas de análisis sobre cuál es la mejor manera de desarrollar un sistema de información sobre el mercado laboral que integre el mecanismo gubernamental, los organismos encargados de proporcionar información, las organizaciones de empleadores y de empleados, los organismos locales, y las instituciones educativas y de capacitación.

En el marco del proyecto se realizarán las siguientes actividades: publicación de informes periódicos relativos al mercado laboral (el primero se publicará en marzo de 2007 y uno de sus capítulos, que será una aportación del Centro de Planificación Normativa, versará sobre cuestiones de políticas), organización de los datos e información existentes (incluida la información relativa a nivel de distrito), elaboración de un conjunto más eficaz de indicadores del mercado laboral, desarrollo de la estructura y de los programas informáticos para una base de datos, difusión de herramientas y capacitación del personal de la Unidad de información.

### **III.2 Desafíos clave**

Se está estudiando la situación del mercado laboral en el contexto del doble reto que el país enfrenta. El primero está dado por la creación de oportunidades de empleo a un nivel que al menos esté en proporción con la capacidad de absorción de aquellas personas recién llegadas al mercado laboral, cuyo número está en ascenso debido a la elevada tasa de crecimiento de la población activa. Ello ha de ir acompañado por la creación de las condiciones necesarias para la creación de “trabajo decente”, haciendo, por ende, hincapié en la calidad de los empleos y de las oportunidades de trabajo que se están creando respecto del ingreso, la productividad, las mejores condiciones de trabajo y el respeto por los derechos fundamentales en el trabajo. El segundo reto está vinculado a resolver la cuestión relativa a la baja capacidad de absorción y a la reducción de la elasticidad del empleo de la economía que en realidad representa un serio desafío para los encargados de la formulación de políticas.

Si se examina la condición del empleo de los empleados, la situación justifica una respuesta adecuada que garantice el trabajo decente. Los empleados, en su inmensa mayoría i) se concentran en el sector informal, ii) no tienen suficiente trabajo, y iii) más de la mitad de los nuevos empleados reúnen las características para entrar en la categoría de “subempleados”.

El empleo del sector público – una fuente de empleo para una gran parte de la población activa – continúa disminuyendo a raíz de las reformas, ajustes y reducciones llevadas a cabo. La cantidad de empleados en el sector público se ha reducido en más de medio millón en un período de más de cinco años (1996-97- 2001-02) y ahora absorbe 5,81 millones de entre la población activa empleada, es decir, menos de un 10 %.

## **IV. Estrategia del Pakistán para la creación de empleo**

Conscientes de que la sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo están fuertemente vinculados a la disponibilidad de oportunidades de trabajo decente para adultos deseosos y capaces de trabajar, la estrategia de empleo incorpora todos los elementos necesarios para alcanzar ese objetivo. Esos elementos son los siguientes:

1. gobernabilidad económica, estabilidad macroeconómica y reformas de segunda generación,
2. reformas institucionales, desregulación y privatización,
3. establecimiento de las condiciones que motiven suficientemente al sector privado e incentiven a los inversores extranjeros a participar en forma activa en las actividades económicas,
4. construcción y fortalecimiento de la infraestructura física,
5. desarrollo de los recursos humanos y, perfeccionamiento de los conocimientos profesionales y técnicos de la mano de obra y la población,
6. incorporación de una perspectiva de género,
7. fortalecimiento de las PYME y desarrollo de la iniciativa empresarial,
8. elaboración de programas “destinados a objetivos específicos” especialmente para mujeres y jóvenes, y
9. políticas e instituciones relativas al mercado laboral.

Los puntos “1 a 3” se analizaron más arriba en la sección II y los puntos “5 a 8” se analizan por separado en las secciones siguientes. Por lo tanto, en esta sección además de examinar la estrategia de empleo también se analiza el punto “4”.

#### **IV.1 Estrategia de empleo: Plan de desarrollo a mediano plazo 2005- 10**

La reducción de la tasa de desempleo general a un 4 % para el período 2009-10 partiendo de una tasa de alrededor de un 7 % en el período 2004-05 es el objetivo al que se aspira en el Plan de desarrollo a mediano plazo 2005-10. Por lo tanto, se estima que la tasa del crecimiento del empleo debe ser mayor que el crecimiento de la mano de obra con 6,89 millones de oportunidades de trabajo adicionales que se estima se crearán en el marco del Plan de desarrollo a mediano plazo con el fin de absorber la mayor cantidad de trabajo y reducir su acumulación.

Una elevada tasa de crecimiento que favorezca a los pobres, el desarrollo social, la buena gobernabilidad y la protección de los vulnerables son los cuatro pilares fundamentales de la estrategia de creación de empleo y reducción de la pobreza del Plan de desarrollo a mediano plazo. El objetivo de dicho plan es crear empleos orientados a un crecimiento que favorezca a los pobres mediante la aceleración de las actividades económicas productivas. La expansión de las oportunidades de empleo en el sector de la agricultura, las PYME, la vivienda y la construcción que creen empleos para los segmentos pobres de la sociedad son los instrumentos clave. Los programas de asistencia al público (“Tameer-e-Pakistan” y “Khushal Pakistan”) con fines específicos tienen como objetivo la generación de ingresos y la creación de empleo. El alivio de las sequías también constituye un importante componente de los programas destinados a fines específicos. Los micro créditos para la agricultura, las pequeñas y micro empresas, la gestión de desastres (y las actividades de preparación), la protección social, y el desarrollo de los recursos humanos, incluyendo la educación, la salud, y la nutrición – tienen como objetivo mejorar los ingresos, crear empleos y reducir la pobreza. Es importante señalar que la formulación del Plan de desarrollo a mediano plazo y la Estrategia para la reducción de la pobreza – I se llevó a cabo con anterioridad a varios estudios analíticos y amplias consultas<sup>12</sup>, véase el recuadro-3.

---

<sup>12</sup> La OIT brindó asistencia para perfeccionar las capacidades en el análisis del empleo y del mercado laboral.

### **Recuadro-3**

#### **Estudios analíticos y enfoque participativo en la formulación del Plan de Desarrollo a mediano plazo 2005-10 y la Estrategia para la reducción de la pobreza -I**

El Centro para la investigación sobre la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso (CIRPDI), de la Comisión de Planificación realizó varios estudios con el objeto de contribuir a la formulación de la estrategia de empleo para el Plan de desarrollo a mediano plazo y la Estrategia para la reducción de la pobreza – I. Los estudios también tuvieron como resultado una serie de recomendaciones de políticas que se reflejaron en el presupuesto federal para el período 2003-04 y la Estrategia para la reducción de la pobreza –I. Por ejemplo, en el presupuesto 2003-04, el gobierno hizo especial hincapié en la creación de nuevas oportunidades de empleo mediante el aumento de un 30 % del presupuesto para el desarrollo y la exposición de una serie de medidas tendientes a incentivar el crecimiento de los sectores con alto coeficiente de empleos, tales como: vivienda y PYME. En la Estrategia para la reducción de la pobreza se reconoció la importancia fundamental de la creación de empleo para la reducción de la pobreza.

Una serie de talleres tripartitos tuvieron lugar en Islamabad y en las capitales de provincia, oportunidad en la que se analizaron medidas de política y se adoptaron recomendaciones concretas. Los grupos representantes de los empleadores y de los empleados participaron activamente y presentaron informes escritos que se analizaron en dichas reuniones.

#### **IV.2 El en empleo en el marco de la Estrategia para la reducción de la pobreza**

En la Estrategia para la reducción de la pobreza se pone de relieve que el crecimiento económico debe provenir de los sectores que poseen un gran potencial para la creación de empleo. Además, allí se reconoce la necesidad de realizar intervenciones concretas a los efectos de ofrecer soluciones para la creación de oportunidades de empleo a corto plazo. Asimismo, también se hace hincapié en el desarrollo de una infraestructura de apoyo – puertos, carreteras y autovías, ferrocarriles y navegación aérea, para que actúe como catalizador del crecimiento de las actividades económicas y del empleo. En la estrategia para el desarrollo rural la atención se centra en el aumento de la productividad y los ingresos, entre otras cuestiones, mediante i) inversiones en la infraestructura hídrica y la gestión eficiente del suministro de agua, ii) el establecimiento de la actividad agropecuaria, iii) la ganadería – como una fuente de ingresos para los pequeños agricultores y los productores de ganado sin tierras, y iv) los programas destinados a objetivos específicos para los pescadores sin embarcación.

Entre otros elementos de apoyo importantes de la estrategia de empleo en el marco de la Estrategia para la reducción de la pobreza, se pueden citar los siguientes:

- Revisión de las reglamentaciones y leyes laborales que restrinjan la competencia y/o impongan costos relacionados con su cumplimiento que sean innecesarios y elevados;
- Un entorno comercial que ayude a las pequeñas y medianas empresas;
- Establecimiento en cada distrito de instituciones que impartan educación técnica y/o capacitación profesional mediante la adopción de programas de desarrollo de calificaciones relacionadas con cada área específica,

- Desarrollo de un sistema de educación técnica y capacitación profesional del sector público basado en la demanda, mediante la activa participación del sector privado,
- Abordar la cuestiones relativas al ingreso y empleo de la mujer mediante el desarrollo de las capacidades y la iniciativa empresarial, y acceso al crédito, en particular, al microcrédito, y
- Eliminación de trabajo infantil y del trabajo en condiciones de servidumbre.

### **IV.3 Política nacional de empleo y Plan de acción**

Con el objeto de garantizar que la gran prioridad y atención que se asigna a la creación de trabajo decente en el marco del Plan de desarrollo a mediano plazo y la Estrategia para la reducción de la pobreza – I se traduzcan en medidas de política clave, el Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y Pakistaníes en el Extranjero conjuntamente con los interlocutores sociales ha tenido una participación activa en la formulación de la Política Nacional de Empleo y Desarrollo de Calificaciones Profesionales.

A fin de analizar los puntos más importantes de la política nacional de empleo y desarrollo de las calificaciones profesionales, el Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y Pakistaníes en el Extranjero conjuntamente con la OIT organizó un foro tripartito nacional con un alto grado de participación de Ministerios clave, representantes de los empleadores y trabajadores, ONG y académicos interesados. El foro fue inaugurado por el Primer Ministro del Pakistán, el Excmo. Sr. Shaukat Aziz quien hizo hincapié en la importancia de desarrollar una mano de obra muy calificada y competitiva para hacer frente a los desafíos de la globalización.

El Plan de Acción adoptado por el Foro se basó en el marco del PGE y desarrolló las siguientes esferas<sup>13</sup>:

- Fortalecimiento de los conocimientos profesionales y técnicos de la población activa,
- Aceleración del crecimiento del empleo, los ingresos y la productividad en los sectores de gran capacidad de absorción de mano de obra,
- Políticas activas en materia de mercado laboral, con inclusión de medidas tendiente a la reabsorción productiva de trabajadores despedidos, mediante el establecimiento de servicios públicos de empleo y el fomento del desarrollo de la iniciativa empresarial entre las mujeres,
- Seguimiento, análisis y respuestas del mercado laboral y del empleo, y
- Establecimiento de un mercado laboral eficaz y equitativo, incluida la revisión de los salarios mínimos.

### **IV.4 El trabajo decente y la demanda ascendente de trabajo<sup>14</sup>**

#### El sector agrícola

En el sector agrícola, se están apoyando medidas tendientes al autoabastecimiento de los productos básicos, la seguridad alimentaria, la mejora de la productividad de los cultivos como también el desarrollo del ganado y los productos lácteos- todas estas, actividades

<sup>13</sup> Para consultar los documentos, deliberaciones, recomendaciones y el plan de acción del Foro, véase Ghayur (2006 & 2006a).

<sup>14</sup> Elemento fundamental n° 5 y 10 del PGE.

que contribuyen a aumentar el empleo. Dicho apoyo se lleva a cabo mediante i) el desarrollo de nuevas tecnologías, ii) el uso eficaz de los recursos hídricos – mediante la nivelación precisa del terreno y la creación de sistema de irrigación muy eficaz, iii) el fomento de la producción y exportación de cultivos de elevado valor, iv) la creación de la infraestructura necesaria y los entornos propicios, y v) las medidas para asegurar la oferta de crédito agrícola.

### Manufacturas

Se adoptó un plan de acción nacional para un rápido crecimiento de la industria mediante el desarrollo de la tecnología industrial con el fin de acelerar la industrialización y elevar la productividad total de los factores (PTF). Se están estableciendo una serie de polígonos industriales con centros de tecnología común (CTC). Los gobiernos provinciales están creando –con el más amplio apoyo del Gobierno Federal - corredores industriales (CI) y áreas industriales especializadas (AIE) a lo largo de las autovías, autopistas y las vías del ferrocarril.

### Programa de obras públicas

El programa de obras públicas – proyectos de obras públicas de pequeña envergadura – en el marco de los programas “Tameer-e-Pakistan” y “Khushhal Pakistan” constituyen importantes iniciativas. El programa “Tameer-e-Pakistan” fue concebido a los efectos de contribuir a la expansión del empleo mediante la ejecución de los proyectos de obras públicas de pequeña envergadura, tales como: caminos de acceso de las granjas a los mercados, suministro de agua, sistema cloacal, recolección de residuos, redes de alcantarillado y electrificación de las ciudades.

El programa “Khushhal Pakistan”, que se inició en 2000, tiene como objetivo la creación de empleo especialmente a través de programas de construcción de obras públicas con gran densidad de mano de obra. Dicho programa está concebido para crear empleo en el medio rural a través de: i) el desarrollo de las calificaciones profesionales para el trabajador independiente, ii) la microfinanciación, iii) la infraestructura de pequeña envergadura para las ciudades, iv) la agricultura, incluido el desarrollo de la ganadería, v) la educación primaria, y vi) la atención sanitaria. El objetivo de este programa ha sido concebido para brindar la infraestructura esencial para las áreas rurales y las áreas urbanas de bajos recursos mediante la construcción de caminos de acceso de las granjas a los mercados, proyectos de suministro de agua, la reparación de las escuelas, los pequeños caminos rurales, calles, drenajes, y los canales de tormentas de las ciudades. Los proyectos que han de ejecutarse en el marco del programa también tienen como objetivo el entubamiento de cursos de agua, el desentramamiento de canales como así el suministro de las instalaciones cívicas de las ciudades, comisiones municipales y empresas metropolitanas. Las comunidades locales participan en la determinación, planificación, concepción y aplicación de proyectos en el marco del programa. Se estima que se beneficiarán con este programa 3,2 millones de hogares de 2.000 consejos rurales de todo el Pakistán..

### Vivienda

El país registra un déficit habitacional de 6 millones de viviendas. El sector de la construcción demuestra tener las mayores vinculaciones del país con el empleo; cerca de 40 industrias se encuentran vinculadas a actividades relacionadas con la construcción.

Con la elasticidad del empleo a un 0,60 y la tasa de crecimiento esperada entre un 6,0 y 8,0 % en el mediano plazo, se está utilizando al sector de la vivienda para reducir el déficit habitacional, dando impulso a alrededor de 40 industrias vinculadas a la construcción y la edificación de viviendas así como aumentando las oportunidades de obtener ingresos y empleo, las que están bastante dispersas.

#### Medidas y/o programas concretos

El gobierno inició en febrero de 2007 el “Programa Nacional de Pasantías” (PNP) para los desempleados que posean un título de Maestría o hubiesen finalizado 16 años de educación con el doble propósito de resolver la cuestión del desempleo entre las personas de un elevado nivel de educación y proporcionarles la oportunidad de obtener una experiencia laboral de un año en sus diferentes departamentos como también en las organizaciones del sector público.

El proyecto “Rozgar Scheme” del Presidente, iniciado en 2006, tiene como propósito proporcionar oportunidades de empleo a las personas desempleadas en la franja etaria de 18 a 40 años y que posean como mínimo un certificado de educación secundaria (matriculación). Esta condición de poseer una calificación mínima no se aplica a las mujeres. La ejecución de este programa está a cargo del Banco Nacional del Pakistán (BNP). El Banco Nacional del Pakistán ha desarrollado una variedad de productos con el nombre comercial de "NBP KAROBAR". El gobierno soportará la mitad del margen de aumento del 12 % .

El Fondo Pakistaní para el Alivio de la Pobreza (FPAP) de \$100 millones de dólares de los EE.UU. se creó con el fin de fomentar los proyectos de microfinanciación y microcréditos para objetivos específicos. El SME Bank está financiando actividades de pequeña escala en el marco del proyecto “Hunarmand Pakistani” haciendo hincapié en i) auto-partes, ii) telares automáticos, iii) fabricación de alfombras, iv) equipos de GNC, v) bombas para GNC vi) cubiertos, vii) pesca, viii) mueblería, ix) telares manuales, x) industria de los ventiladores, etc.

El Khushali Bank también ofrece micro créditos. El plan de servicios sociales del banco incluye actividades de promoción de la mujer, creación de capacidad, servicios para el desarrollo de las calificaciones profesionales así como el suministro de servicios básicos, como por ejemplo, atención sanitaria, educación, etc..

#### Migración al extranjero

La mayor atención se centra en la gestión de la migración internacional y en aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen los cambios demográficos que se están produciendo en los países industrializados como también en el marco de los debates en curso en materia de servicios en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En su calidad de país emisor de mano de obra y considerando que la migración logra objetivos sociales y de desarrollo, nuestra atención se centra en: i) realizar esfuerzos para enviar más trabajadores al extranjero pero con las debidas calificaciones profesionales, ii) proteger los derechos de los trabajadores migrantes, iii) tomar las medidas necesarias para facilitarles a nuestros trabajadores en el extranjero el envío de remesas por canales legales, iv) utilizar eficazmente dichas remesas v) desarrollar los servicios relacionados con las inversiones para que los trabajadores en el extranjero puedan utilizar la experiencia y conocimientos adquiridos y el dinero ganado con

esfuerzo, vi) el bienestar que se dejó atrás, y vii) la reintegración eficaz de los migrantes que retornan.

La mejor y eficaz utilización de las remesas así como el aprovechamiento de la experiencia de los Pakistaníes que emigraron al extranjero constituyen importantes iniciativas de política. A los efectos de obtener una mayor participación de los Pakistaníes del extranjero en las actividades empresariales y económicas, el Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y Pakistaníes en el Extranjero está organizando para marzo de 2007 una conferencia de gran notoriedad titulada: “Conferencia relativa a las inversiones de los Pakistaníes en el Extranjero”.

## **V. Desarrollo de los recursos humanos y perfeccionamiento de los conocimientos técnicos y profesionales<sup>15</sup>**

El crecimiento impulsado por el empleo y la productividad están fuertemente vinculados a i) el acceso a una educación primaria y universal, ii) la retención de una gran parte de los estudiantes de educación media y secundaria en donde también se imparta educación técnica y formación profesional como así actividades relacionadas con el agro y la empresa, y iii) el aumento de los coeficientes netos de inscripción en las instituciones de enseñanza media y terciaria. La educación de calidad y el desarrollo las adecuadas habilidades de los futuros flujos de mano de obra son cuestiones que revisten una importancia fundamental. Éstas constituyen dimensiones diferentes del desarrollo de los recursos humanos y del perfeccionamiento de la educación técnica y la formación profesional de la mano de obra y de la población, quienes son los receptores de estas medidas.

Se hace hincapié en una educación superior de calidad conjuntamente a una mayor participación del sector privado. Esto se puede conmensurar por el hecho de que mientras no existían universidades del sector privado hasta 1981-82, el país cuenta ahora con 36 universidades y 18 instituciones que confieren títulos, pertenecientes a dicho sector. En el período 2005-06 el Pakistán contó con 116 universidades e instituciones que confieren títulos del sector público y privado. La calidad de la educación superior también se está viendo fortalecida por el hecho de que cientos de Pakistaníes en el exterior han sido contratados por la Comisión de Educación Superior (CES) en el marco del “programa relativo a la contratación de cuerpo docente extranjero” y han recibido nombramientos en diversas universidades.

El hincapié que se hace en la educación técnica y profesional, y la flexible formación profesional en múltiples esferas constituyen medidas importantes para el perfeccionamiento de los conocimientos técnicos y profesionales de la población y la mano de obra. Se están estableciendo autoridades con el objeto de perfeccionar, normalizar y racionalizar la educación técnica y profesional. El gobierno ha creado la “Comisión Nacional de Educación Profesional y Técnica” (CNEPT) que está presidida por un empleador del sector privado que principalmente actúa como un órgano coordinador y de reglamentación en materia de desarrollo de las calidades profesionales y

---

<sup>15</sup> Elemento fundamental n° 5 del PGE.

establece normas para la normalización, certificación y acreditación de las calidades profesionales en el ámbito nacional.

Se espera que la inscripción en las instituciones de capacitación técnica y profesional aumente a un millón para el año 2010; una cifra cuatro veces superior a la registrada en 2005. El gobierno se propone establecer 100 instituciones de educación técnica y formación profesional adicionales. Tales instituciones estarán a cargo de los representantes de los empleadores, y establecerán programas de desarrollo de las calidades profesionales específicas del sector y/o industria. La Oficina de Capacitación Nacional (OCN) ha dado inicio al programa de formación de instructores y ha alentado la colaboración entre el sector público y el privado a través de la creación de los Consejos para el Desarrollo de las Calidades Profesionales (CDCP), véase el recuadro-4.

El Programa Nacional de Apoyo Rural (PNAR) aplicó, en dos distritos del Pakistán, con carácter experimental, un criterio basado en las necesidades comunitarias para la capacitación de personas de bajos recursos de las zonas rurales y urbanas en materia de creación de empleo y generación de ingresos – una capacitación para fomentar la autonomía económica- un programa elaborado por la OIT. Este programa, que está destinado a hombres jóvenes y a mujeres pobres del medio rural, ha permitido a sus participantes adquirir la capacidad de control de su propio porvenir. Las nuevas pequeñas empresas de propiedad de los beneficiarios del programa están también brindando servicios que anteriormente no se ofrecían en las comunidades y, por lo tanto, contribuyendo al desarrollo económico local.

**Recuadro -4**  
**Colaboración entre el sector público y privado en el desarrollo de las calidades profesionales**

Se está tratando activamente de establecer una mayor participación y coordinación entre los empleadores y el sector privado para garantizar que la educación y la capacitación respondan adecuadamente a las necesidades del mercado laboral. Además de la política de establecimiento de las Comisiones de Gestión del Centro (CGC) que las presiden los representantes de los empleadores, se ha alentado la asociación entre el sector público y privado mediante el establecimiento de los “Consejos para el Desarrollo de las Calidades Profesionales” (CDCP). Dichos Consejos se han establecido tanto en las capitales de provincia como en Ismalabad. Presididos por los representantes de la industria, los Consejos, apoyados por el Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y Pakistanés en el Extranjero son autónomos en lo que respecta a la ejecución de sus funciones y definen sus programas de desarrollo de las calidades profesiones en base a sus propias necesidades de conformidad con la demanda del mercado. Los Consejos administran anualmente un gran número de programas de capacitación..

## **VI. Incorporación de las consideraciones de género<sup>16</sup>**

El Pakistán inició un programa para la emancipación de la mujer a través de un cambio de paradigma de un antiguo criterio de bienestar por objetivos de desarrollo a largo plazo.

<sup>16</sup> Los detalles se pueden consultar, entre otros, en los sitios Web del Ministerio de Promoción de la Mujer – [www.pakistan.gov.pk](http://www.pakistan.gov.pk) - y el programa de fomento de la descentralización - [www.decentralization.org.pk](http://www.decentralization.org.pk)

Se estableció un completo Ministerio para la Promoción de la Mujer (MPM) como mecanismo nacional de coordinación para el adelanto de la mujer. El Ministerio también funciona como “coordinador” para la aplicación del programa del milenio sobre cuestiones de género. Actualmente se está aplicando un “Plan de Acción Nacional” (PAN) en el que se exponen 184 acciones relacionadas con “12 esferas de preocupación” de la plataforma de Beijín. Con el objeto de abordar las diferencias de género, el Gobierno del Pakistán también está aplicando un plan de acción para promover reformas a favor de la igualdad de género, véase el recuadro – 5.

#### **Recuadro -5**

##### **Plan de Acción para promover reformas a favor de la igualdad de género**

El Plan de acción para promover reformas a favor de la igualdad de género del Gobierno del Pakistán se propone abordar las diferencias de género a través de la introducción de reformas en cuatro esferas importantes, a saber:: 1) reformas políticas, 2) reformas administrativas y/o institucionales, 3) reformas del empleo en el sector público y 4) reformas de políticas y fiscales. A este programa se están agregando medidas sustantivas en materia de formación de creación de capacidad y apoyo, que se ejecutarán en un período de 4 años.

El 12 de diciembre de 2006, el Gobierno del Pakistán aumentó a 10 % el cupo reservado para las mujeres en los empleos del sector público, que anteriormente era de 5 %<sup>17</sup>.

Los avances en el empoderamiento económico en cuestiones que abarcan la pobreza, el acceso al crédito, el trabajo remunerado, las mujeres del medio rural de la economía informal (sector informal), y el desarrollo sostenible se desprenden de lo siguiente:

- Constitución del fondo nacional para el empoderamiento de las mujeres del medio rural (*Jafakash Aurat*) con un capital inicial de 100 millones de rupias haciendo especial hincapié en las mujeres del medio rural y el sector informal (economía informal). Este fondo, operado por el Khushhali Bank, First Women Bank y el Programa de Apoyo Rural Agha Kkan, ha brindado la posibilidad de obtener calidades profesionales, empleo e ingresos a 23.000 mujeres del medio rural y beneficiado a más de 74,000 hogares.
- Además, las mujeres constituyen las tres cuartas partes de los beneficiarios del “suministro de redes de seguridad” y el “proyecto de apoyo alimentario” - habiendo beneficiado a mujeres pertenecientes a 1.200.000 hogares del medio rural. Asimismo, con el “subsidio guzara” (de subsistencia) y el “Zakat” también se beneficiaron 400.000 mujeres.
- El programa de capacitación de 3 años que se inició en 2001-02 destinado a la cría de ganado y animales utilizados para la producción de leche contribuyó sustancialmente a la generación de ingresos para las mujeres, y
- El proyecto de micro crédito auspiciado por el Ministerio para la Promoción de la Mujer a través del First Women Bank, Khushhali Bank y el Zarai Taraqiyati Bank ha comenzado a crear, en forma local, una nueva clase de empresarias entre las mujeres pobres.

Entre algunos de los logros del “empoderamiento social” cabe citar::

- Reducción de las diferencias de género en todos los niveles del sistema educativo y la sanción de legislación que establece la educación primaria obligatoria en dos provincias (Punjab y NWFP) y las zonas tribales administradas por el Gobierno Federal en el marco de las reformas para el

<sup>17</sup> Se prevé aumentar este cupo del 10 % a un 50 % con el transcurso del tiempo.

sector educativo. Ello se realiza a través de: i) el otorgamiento de un estipendio a niñas del medio rural, ii) el establecimiento del sistema de escuelas mixtas, y iii) la creación de escuelas modelo comunitarias y/o primarias para 1.465 niñas y de 8.045 escuelas no formales. Esto trajo aparejada la duplicación de las inscripciones en las escuelas primarias, con un aumento de cerca del 30 % en las escuelas medias y un aumento casi similar en la educación superior de las niñas en comparación con los niños.

- Desde una perspectiva de género respecto de las políticas nacionales de salud y salud reproductiva, se registraron 2.000 logros: i) ampliación de los servicios de capacitación para mujeres trabajadoras de la salud, ii) programas en materia de alimentación y nutrición para niñas de entre 5 y 12 años de edad relacionadas con el programa de inscripción, iii) servicios de suministro de alimentación gratuita para 520.000 niñas en 28 distritos muy pobres, y iv) mejora de los programas nacionales de control de hepatitis, tuberculosis, paludismo y Sida- lo que contribuye al mejora de la salud de las mujeres.

Los logros respecto del empoderamiento político se están traduciendo en nombramientos de mujeres para ocupar puestos jerárquicos en los procesos de adopción de decisiones, así como en la participación en puestos electivos en el ámbito federal, provincial y local a través de la Ordenanza del Gobierno Local de 2001 en el marco del “Plan de Delegación de Poderes”. Ello marcó un hito en las cuestiones relativas al empoderamiento político de las mujeres del Pakistán, permitiendo un 33 % de representación de las mujeres en todos niveles de los organismos electivos locales. Éstos ahora cuentan con cerca de 40.000 mujeres que ocupan puestos de “consejeras”. Además, en las asambleas tanto provinciales como nacionales, 787 miembros son mujeres.

Los interlocutores sociales del Pakistán están adoptando acciones afirmativas. Mientras la Federación de Empleadores del Pakistán (FEP) ha adoptado una estrategia estructurada en tres niveles, la Federación de Trabajadores del Pakistán (FTP), entre otras, ha establecido comisiones de la mujer en el ámbito nacional como también en todas sus organizaciones regionales<sup>18</sup>; véase el recuadro-6.

#### **Recuadro -6**

##### **Incorporación de las consideraciones de género y los interlocutores sociales**

La estrategia de la Federación versa sobre: i) actividades de sensibilización mediante seminarios y el suministro de información por correspondencia, ii) estudios en materia de cuestiones de género del sector privado, y iii) fomento del liderazgo de la mujer a través de la realización de talleres.

La estrategia de la Federación de Trabajadores del Pakistán versa sobre: i) actividades de sensibilización, especialmente respecto de los derechos de las mujeres empleadas y la no discriminación en el lugar de trabajo, ii) organización de talleres periódicos, y iii) creación de liderazgo en cuestiones sindicales entre las mujeres jóvenes.

<sup>18</sup> Ambas organizaciones están participando activamente en el proyecto de la OIT relativa a las “Preocupaciones respecto del Empleo de las Mujeres en el Pakistán” y administrando respectivamente sus programas en materia de “igualdad de género”.

## **VII. Fomento de las PYME y el Desarrollo empresarial<sup>19</sup>**

Las medidas expuestas en el Plan de desarrollo a mediano plazo 2005- 10 respecto de las PYME son las siguientes: i) modernización tecnológica y perfeccionamiento de las competencias empresariales, ii) aumento de la competitividad de las PYME mediante el dictado de modulo de capacitación específica de corta duración para los trabajadores y sus superiores inmediatos, iii) incentivos para realizar inversiones mediante la modalidad de reducción de impuestos para las empresas que se comprometan a modernizar sus productos comerciales, iv) mejora de las normas de calidad para competir en la economía mundial, v) ampliación del acceso a los mercados y mejora de la información respecto de los productos, vi) fortalecimiento del marco jurídico, impositivo e institucional, y vii) ampliación del acceso a los recursos y servicios financieros que incluyen un aumento sustancial de la financiación bancaria para las PYME y de los créditos como capital de riesgo para el desarrollo de nuevas empresas especialmente para aquellas que realizan sus actividades en el sector manufacturero orientado a la exportación..

Se está analizando cada vez con mayor interés el establecimiento de centros de desarrollo de empresas y tecnologías para el desarrollo empresarial y de las PYME como también de las herramientas que sirvan como catalizador de las nuevas empresas y el desarrollo de los recursos humanos [Shehab (2006)]. Los vínculos de los círculos académicos con la industria se desarrollan cada vez más, lo que es importante en este sentido [Aftab (2006)].

La tarea de la Autoridad en materia de desarrollo de las PYME (ADP) en fomentar en forma activa el crecimiento de este sector se puso de relieve tanto en el Plan de desarrollo a mediano plazo como en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. En esta última figura un listado de las actividades de gran prioridad en los sectores manufacturero, de diseño y servicios, incluidos los centros de llamadas para la realización de inversiones por parte de las PYME.

Tanto en el Plan de desarrollo a mediano plazo como en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza se han expuesto en forma detallada las medidas de política concretas y las estrategias para el desarrollo de las PYME. La Autoridad en materia de desarrollo de las PYME desarrolló la primera política para las PYME en el país, que se consideró como una de las esferas prioritarias para el crecimiento económico. La política, que se formuló con el consenso de los principales interesados, fue aprobada por el Gabinete el 17 de enero de 2007.

## **VIII. Políticas relativas al mercado laboral<sup>20</sup>**

La respuesta al desafío del empleo también va acompañada de medidas tendientes a mejorar la calidad del empleo, la productividad y las condiciones de trabajo. Se ha expresado preocupación por la calidad del empleo que se está creando. El aumento del empleo en el sector informal (economía informal) y de la contratación de trabajadores por contrato en el sector organizado ha sido caracterizado en parte como el resultado de un marco normativo que conlleva elevados costos e impone una falta de flexibilidad en la contratación y despido de trabajadores, respecto de aquellos que emplean personas en el

---

<sup>19</sup> Elemento fundamental n° 5 del PGE

<sup>20</sup> Elemento fundamental n° 7 del PGE.

sector formal u organizado.<sup>21</sup> Se ha hecho hincapié en el desarrollo de un mercado laboral eficaz basado en el diálogo social e instituciones sólidas que apoyen el mercado laboral y que incluyan a las organizaciones de empleadores y empleados. Así, al ser conscientes de tales preocupaciones como también del compromiso del gobierno en la creación de las condiciones necesarias para el “trabajo decente”, se han adoptado un serie de iniciativas tendientes a garantizar el buen funcionamiento del marco institucional del mercado laboral que cada vez en mayor medida propicie la creación de trabajo decente. Por lo tanto, se está promoviendo vigorosamente la aplicación de las disposiciones de la Ordenanza en material de Relaciones Industriales (ORI) de 2002, como así la sanción de otras leyes que se ajusten a las normas laborales internacionales.<sup>22</sup>

#### Política sobre la protección del trabajo 2006

Esta Política sobre la protección del trabajo (PPT) de 2006, que se ajusta a la Política sobre el Trabajo de 2002, y emana de ésta, abarca cinco esferas principales, a saber: 1) *derechos básicos*, tales como el derecho a sindicarse y el derecho de negociación colectiva, igualdad de trato y de no discriminación, y la ausencia de trabajo forzoso y trabajo infantil, 2) *condiciones de trabajo*, que incluyen cuestiones relativas al salario mínimo y al salario por sobre el mínimo, subsidios y prestaciones, horas de trabajo, pausas, horas extraordinarias, acuerdos relativos a licencias, incluidas cuestiones sobre licencias anuales, licencias por enfermedad y licencias especiales, y disposiciones relativas a la seguridad en el empleo, 3) *medio ambiente de trabajo* que incluye la protección contra los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo como así contra las enfermedades, 4) *seguridad social*, que incluye la protección contra los efectos de las penurias económicas y sociales que traen aparejadas la reducción de las ganancias debida a los accidentes y/o enfermedades de trabajo, el desempleo y la jubilación, y 5) *medio ambiente*, que abarca la mejora de la situación de la vivienda, y la protección contra las condiciones de vida adversas respecto de la salud e higiene, nutrición, sanidad, suministro de agua y otras cuestiones.

#### Política sobre la inspección del trabajo de 2006

Los objetivos específicos de la Política sobre la inspección del trabajo (PIT) son: i) introducción de diversos enfoques innovadores de las inspecciones del trabajo, que sean flexibles, transparentes, justos e imparciales, ii) incentivar la ampliación de los servicios de protección del trabajo para así abarcar a las personas que realizan actividades en la economía informal, iii) promoción de inspecciones del trabajo eficaces como medio de prevención de diferendos y de reducción de conflictos en las empresas, iv) incentivo y apoyo a la participación del sector privado en el suministro de diversos servicios de inspección, v) fomento de la capacidad de los integrantes de los servicios de inspección del trabajo para contribuir a su transformación en instituciones modernas, eficaces, y respetadas, y vi) fomento de la capacidad de los trabajadores, empleadores y sus respectivas organizaciones para que ajusten a los nuevos criterios de la inspección del trabajo.

---

<sup>21</sup> Véase Banco Mundial (2006 b).

<sup>22</sup> En especial, el Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, el Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, y el Convenio N° 81 sobre la inspección del trabajo.

Las formulaciones de política precedieron a un proceso de consultas y se procuró especialmente la activa participación y contribución de los interlocutores sociales; véase el Recuadro -7.

#### **Recuadro -7**

##### **Enfoque tripartito para las formulaciones de políticas**

El Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y Pakistaníes en el Extranjero había establecido grupos de trabajo conformados por representantes del gobierno, empleadores y trabajadores para brindar asistencia en la formulación de un nuevo enfoque de la inspección y protección del trabajo. Los grupos de trabajo procuraron activamente realizar una cantidad considerable de consultas en el proceso de preparación de la Política sobre la protección del trabajo de 2006 y la Política sobre la inspección del trabajo de 2006.

#### Flexibilidad del mercado laboral y otras iniciativas

El proyecto de ley relativa a las condiciones de servicio y empleo (CSE) de 2006 consolida una serie de leyes conexas – que ascienden a 12. En el se exponen: i) las condiciones de empleo, ii) las restricciones, inscripciones y reglamentación del empleo, iii) los salarios y primas, la determinación del salario mínimo, iv) la prelación de los salarios por sobre otras deudas, v) la responsabilidad del empleador y contratista principales, y vi) las sanciones y extinción del empleo.

Cada trabajador debe recibir una orden por escrito en la que se especifican las condiciones de prestación de servicios y la manera en que cada parte podrá resolver el contrato.

Los trabajadores – que deben afiliarse a un sindicato inscripto, y participar de sus actividades como funcionarios del sindicato de que se trate o de alguna otra manera; o asociarse con alguna otra persona con el propósito de organizar un sindicato - se clasifican como : a) trabajador a tiempo; b) trabajador a tiempo parcial; c) trabajador a prueba; y b) aprendiz..

No se puede permitir ni exigir que los jóvenes trabajen entre las 19:00 y las 06:00 hs. El pago de las horas extraordinarias deberá duplicar el valor de las horas de los salarios que los trabajadores reciben.

Se prohíbe: i) el trabajo infantil por cualquier causa que sea, ii) el empleo de jóvenes en virtud de un acuerdo cuyo objeto consista en efectuar una promesa de ejecutar un trabajo, iii) empleo de jóvenes en cualesquiera de las ocupaciones consideradas como riesgosas – que son 32 en total, iv) empleo de una mujer en cualquier parte de una mina subterránea entre las 19:00 y las 06:00 hs. a excepción de aquellas mujeres que no realicen trabajo manual y se desempeñen en puestos gerenciales o de carácter técnico o fuesen empleados para prestar servicios sociales o de salud..

## **IX. Conclusiones y reflexiones sobre estrategias futuras**

Se prevé que el impulso del crecimiento económico se podrá mantener e incluso acelerar aun más a medida que el marco favorable de políticas fortalezca la confianza del sector privado. La economía está creando inversiones y oportunidades de trabajo (y lo seguirá haciendo) para empresarios, trabajadores como así para los que recién ingresan al mercado laboral- en su mayoría jóvenes y cada vez más letrados, instruidos y capacitados. Una economía en expansión generaría una demanda de hombres y mujeres calificados, capacitados y educados. Por lo tanto, se está haciendo cada vez mayor hincapié en el desarrollo de una educación y de calificaciones profesionales cuidadosamente relacionadas con las necesidades del mercado.

Actualmente se están elaborando medidas tendientes a una mayor participación de los usuarios y productores – como, por ejemplo, los representantes de los empresarios y de las instituciones de educación y capacitación- en la formulación de políticas específicas para cada sector a fin de desarrollar sinergias más eficaces.

Habida cuenta de estas importantes y alentadoras novedades, el Pakistán ahora se propone:

- Elaborar políticas macro y sectoriales que reflejen la importancia del trabajo decente y productivo como vínculo fundamental entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, véase el recuadro- 10,
- Garantizar que el crecimiento conlleve la creación de tantos empleos como fuese posible en un contexto signado por un ritmo acelerado de productividad y cambios tecnológicos, así como asegurar la competitividad global,
- Incentivar el crecimiento de los sectores que aumentan la capacidad de la economía para crear empleos – y en este respecto definir y suprimir los perversos incentivos que hacen que las inversiones se inclinen a favor de las técnicas más intensivas en términos de capital,
- Evaluar los resultados en relación con el empleo respecto de: i) las estrategias y políticas alternativas – especialmente las sectoriales, y ii) los programas relativos al desarrollo de sector público que se determinan, se definen sus características y se lleva a cabo su seguimiento, y cuyo tamaño ha aumentado considerablemente en el Plan de desarrollo a mediano plazo, estimándose que se mantendrán,
- Abordar las cuestiones de productividad, ingresos y condiciones de trabajo en el sector informal de la economía y en el agrícola – donde existen y a su vez se están creando mayores oportunidades de trabajo,
- Introducir los cambios (reforma) necesarios en el sistema educativo<sup>23</sup> y de desarrollo de las calidades

#### **Recuadro-8**

##### **Programa del Pakistán para el trabajo decente (PPTD)**

El Programa del Pakistán para el trabajo decente fue preparado por el Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y Pakistaníes en el Extranjero conjuntamente con la Oficina de la OIT en Islamabad en estrecha consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores en mayo de 2004. Los cuatro desafíos más importantes respecto del trabajo que se definieron en el Programa del Pakistán para el trabajo decente son:

- Las normas y principios fundamentales y los derechos en el trabajo, el trabajo infantil y la acción normativa;
- El apoyo a las políticas de empleo, la creación de empleo, la empleabilidad y los conocimientos ;
- La seguridad social y la mejora de las condiciones de trabajo; y
- El fomento de la capacidad de los interlocutores sociales y de las instituciones gubernamentales para asegurar el compromiso constructivo en el diálogo social.

Fuente: GDP:(2005). Programa del Pakistán para el trabajo decente. Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y Pakistaníes en el Extranjero. Gobierno del Pakistán. Islamabad.

<sup>23</sup> El Ministerio de Educación ha distribuido en enero de 2007 su “libro blanco” sobre la educación procurando los comentarios de las partes interesadas.

- profesionales y la capacitación mediante los cuales se pueda ofrecer una respuesta adecuada a las necesidades específicas de la industria, al cambiante mercado laboral y al hincapié que se hace en el “conocimiento”,y
- Formular políticas para el mercado laboral que contemplen la adopción de medidas respecto de: a) la reabsorción productiva de trabajadores despedidos por causa de planes de reestructuración y privatización de las empresas de propiedad estatal, b) la mejora del sistema de información sobre el mercado laboral, c) el desarrollo de los servicios del empleo público y apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial de las mujeres, d) el establecimiento paulatino de un sistema universal de seguridad social, y e) el establecimiento de un marco normativo para el mercado laboral, que sea eficaz, equitativo y conforme a derecho, que brinde flexibilidad al mercado laboral y a su vez garantice la protección eficaz de los trabajadores y las inspecciones del trabajo, véase el recuadro-8.

La atención se centra en los resultados de las políticas y una cultura de observancia y aplicación se está forjando en el marco del sistema. Se hace hincapié en la gobernabilidad económica, o la adecuada gestión del desarrollo; su fundamental importancia para lograr un desarrollo sostenible se advierte claramente. Los cuatro componentes de la gobernabilidad que se están analizando son: responsabilidad, transparencia, previsibilidad y participación – en la elaboración y aplicación de las políticas, programas y proyectos.

.....

### Referencias

Aftab, Khalid (2006). Employment Creation in Pakistan’s Informal Industrial Sector: Constraints and Potential. *In* Ghayur, Sabur (2006) (ed) Pakistan: Decent Employment Generation and Skills Development. Papers, Synthesis and Recommendations of the National Tripartite Forum on Employment and Skills. Labour and Manpower Division. Government of Pakistan. Islamabad.

Amjad, Rashid (2006). Employment Strategies and Labor Market Policies: Interlinkages with Macro and Sectoral Policies. *In* Ghayur, Sabur (2006) (ed) op. cit.

Bajwa, Rashid (2006). Training Programs: The Key to Alleviating Poverty. *In* Ghayur, Sabur (2006) (ed) op.cit.

Ghayur, Sabur (2006). Employment and Skills Development for Decent Work: Issues and Strategies. *In* Ghayur, Sabur (2006) (ed) op. cit.

..... (2006a) (ed) Action Plan For Decent Employment Generation and Skills

- Development in Pakistan. Based on the National Tripartite Forum on Employment and Skills. Labour and Manpower Division. Government of Pakistan. Islamabad
- ..... (1993) (ed). *The Informal Sector of Pakistan – Problems and Policies*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Islamabad
- GDP (2006). *Pakistan Economic Survey 2005-06*. Economic Advisor’s Wing. Finance Division. Government of Pakistan. Islamabad.
- ..... (2005). *Medium Term Development Framework, 2005-10*. Government of Pakistan, Islamabad.
- ..... (2005a). *Pakistan Decent Work Country Program*. Government of Pakistan, Ministry of Labour, Manpower and Overseas Pakistanis. Islamabad. September.
- Kemal, A.R. (2006). *Skills Development for International Competitiveness, Productivity, FDI, Exports and Overseas Migration*. In Ghayur, Sabur (2006) (ed) op.cit.
- Khan, Ehsanullah (2006). *Technical Education and Vocational Training: Public and Private Partnership*. In Ghayur, Sabur (2006) (ed) op.cit.
- Khawaja, Shahab (2006). *Sector Specific Employment Potential: Constraints and Strategies – A Note on SMEs*. In Ghayur, Sabur (2006) (ed) op.cit.
- Siddiqui, Rehana (2006). *Overcoming the Gender Employment and Skill Gap*. In Ghayur, Sabur (2006) op.cit.
- ILO (2006). *Implementing the Global Employment Agenda: Employment Strategies in Support of decent work. “Vision” Document*. Geneva
- ..... (2005). *World Employment Report 2004-2005*. ILO. Geneva
- ..... (2004). *Employment-based Poverty Reduction Strategy for Decent Work in Pakistan*. Pakistan Institute of Development Economics (PIDE). Islamabad
- ..... (2003). *Global Employment Agenda*. ILO. Geneva
- World Bank (2006 a). *Pakistan’s Economy in 2006. Performance and Outlook*. Growth and Competitiveness Conference. December 5-6, Lahore.
- World Bank (2006 b), *Pakistan: Labour Market Study: Regulation, Job Creation and Skills Formation (Draft 31 May 2006)*.
- Wagner, Karin (2005). *Paper on “Productivity and Skills in Industry and Services – A Britain-German Comparison”*, presented at the 21<sup>st</sup> AGM of the Pakistan Society of Development Economists, 19-21 December 2005, Islamabad.