

Políticas de empleo

El desafío

Un mundo en donde casi 200 millones de personas son desocupadas y el 40 por ciento de la fuerza de trabajo y las familias que de ella dependen viven con menos de 2 dólares de los EE.UU. diarios plantea un gran desafío. El empleo productivo se ha estancado, e incluso en los países con un crecimiento económico constante, la creación de empleo no ha logrado mantener el ritmo, especialmente para los jóvenes y las personas que recién ingresan al mercado de trabajo. Preocupa, además, la calidad de los nuevos puestos de trabajo, ya que muchos son precarios e informales, y reportan un salario demasiado bajo. En los próximos 10 años, se necesitarán 600 millones de puestos de trabajo para absorber a quienes recién se incorporan al mercado de trabajo, 40 millones de personas al año, y para reducir el volumen acumulado de desempleados. Desde los años ochenta, y durante tres décadas, el empleo no fue considerado como un componente central de los planes de desarrollo o de las políticas económicas nacionales. La mayoría de las estrategias nacionales hacían hincapié en las exportaciones, y en la industrialización basada en la inversión extranjera directa (IED); mientras que los Programas de ajuste estructural promovidos por las instituciones de Bretton Woods buscaban la estabilidad macroeconómica, el control del gasto público, la baja inflación, la desregulación de las finanzas, y la flexibilidad del mercado de trabajo. Los formuladores de políticas consideraban que la creación de empleo era un resultado genuino del crecimiento económico impulsado por el sector privado. Sin embargo, cada vez se hacía más patente que el crecimiento por sí solo no era una condición suficiente para crear empleo decente y productivo, demostrándose así que los patrones de crecimiento y las políticas económicas sí eran importantes. En el último decenio, en los países en desarrollo se han creado nuevos marcos nacionales de política en forma de Estrategias de lucha contra la pobreza en los países menos desarrollados, ya sea en forma de planes y estrategias de desarrollo, en las economías emergentes. Cada vez más, estos marcos de política incluyen objetivos y actividades intencionales para aumentar la productividad y el empleo y para asignar recursos. La crisis económica y financiera mundial ha agravado y revelado los déficits de empleo subyacentes, y ha puesto de manifiesto la necesidad de nivelar los desequilibrios estructurales, tal como se reconoce en el nuevo “Marco para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado”, adoptado por el G20, y en el Pacto Mundial para el

Empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2009. En la discusión de la CIT de 2010 sobre el empleo se convino en replantear los marcos de política macroeconómica, para dar cabida a un crecimiento y unas políticas macroeconómicas más orientadas al empleo. Ahora se hace hincapié en la necesidad de un crecimiento más incluyente y con un alto coeficiente de empleo, y de una globalización equitativa. La consecución de los objetivos de empleo sigue tropezando con importantes problemas: la coherencia entre las políticas en toda una gama de políticas económicas, financieras, sociales y del mercado de trabajo, y la coordinación de las políticas entre los principales actores. Para resolverlos con éxito, los países han de aplicar estrategias económicas, incluidas políticas macroeconómicas y sectoriales destinadas explícitamente al empleo, y establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación eficiente para medir la eficacia de las políticas y dar margen a modificaciones.

La respuesta de la OIT

El objetivo del empleo pleno y productivo ya se enunciaba en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia de 1944; posteriormente, fue tratado en mayor profundidad en el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). Además, toda la labor de la OIT en materia de empleo responde al mandato vigente del Programa Global de Empleo (2003), la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) y las Conclusiones de la discusión recurrente sobre el empleo. Muchos países buscan el apoyo de la OIT para formular, poner en marcha o examinar políticas de empleo nacionales; fortalecer los vínculos de éstas con los planes y las estrategias de desarrollo nacionales; y promover el diálogo social en las opciones y prioridades en materia de políticas. Las políticas de empleo nacionales buscan relacionar explícitamente las estrategias económicas y de crecimiento con la creación de empleo, diagnosticando los retos y las oportunidades a la hora de generar trabajo productivo. La OIT ayuda a los países a examinar, formular y ejecutar estas políticas desde la óptica abarcadora del Programa Global de Empleo, capaz de adaptarse a distintos contextos específicos. Ello se realiza mediante un equipo mundial de especialistas en empleo, que trabajan en colaboración con los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Se definen las tendencias del empleo, así como las oportunidades y limitaciones en relación con la creación de empleo de

calidad en el país; los datos se utilizan como base para negociar y establecer prioridades para las respuestas de política; posteriormente se reflejan en la política nacional de empleo. Este proceso brinda la oportunidad de promover la coherencia entre los distintos ministerios del gobierno, fomentar el diálogo tripartito (entre gobiernos, empleadores y trabajadores) y dar un impulso y propiciar el consenso sobre la mejor manera de alcanzar resultados positivos en materia de empleo en un contexto dado. Generalmente, las políticas de empleo realizan recomendaciones sobre objetivos acordados a nivel sectorial o nacional y el modo de alcanzarlos; el análisis del marco macroeconómico; los ajustes a las políticas e instituciones del mercado de trabajo, los sectores de crecimiento y las estrategias de inversión sectorial (el aspecto del trabajo relacionado con la demanda); el desarrollo de las empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas; y las cuestiones relativas al desarrollo de los recursos humanos (el aspecto del trabajo relacionado con la oferta), mejorando la calidad del empleo y promoviendo normas y reglas internacionales. Tras la Gran Recesión de 2008-2009, dicho asesoramiento resulta crucial para lograr la recuperación del empleo y proteger a los más vulnerables, dando cumplimiento así al Pacto Mundial para el Empleo. La OIT realiza un seguimiento de su labor en materia de políticas nacionales de empleo, estudiando en qué medida los temas relativos al empleo se incluyen en los planes nacionales de desarrollo; para ello, utiliza un sistema de base de datos que le permite realizar una vigilancia rápida y global, y acceder a información específica sobre distintos países. La investigación orientada a la formulación de políticas profundiza en el análisis y la comprensión de las políticas que funcionan mejor para generar empleo productivo y trabajo decente en países con distinto grado de desarrollo; además, permite evaluar ejemplos de buenas prácticas provenientes de diversos países. Se hace gran hincapié en el aumento de la capacidad de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en el ámbito nacional y a través del curso sobre Políticas de Empleo, del Centro Internacional de Formación de la OIT de Turín, Italia.

La labor de la OIT se centra en las siguientes prioridades:

- lograr que el empleo sea un tema central de las estrategias nacionales económicas y de desarrollo, a través de la prestación de servicios de asesoramiento técnico para el examen y la formulación de políticas nacionales de empleo y el seguimiento del Pacto Mundial para el Empleo;
- ubicar a las consultas tripartitas, el desarrollo de la capacidad y la validación en el centro de la formulación y el examen de las políticas de empleo;
- seguir participando en instancias de examen y debates sobre paradigmas de desarrollo a nivel mundial, a través de esfuerzos de investigación revitalizados;
- examinar y renovar herramientas y metodologías de diagnóstico para el establecimiento de objetivos de empleo y el seguimiento de sus repercusiones;
- especialmente después de la crisis, apoyar a los países a acelerar la recuperación y la creación de empleo, según las directrices incluidas en el Pacto Mundial para el Empleo.

Herramientas y material clave

Además de las normas de la OIT mencionadas anteriormente:

Recomendación complementaria, 1964 (núm. 122).

International Labour Office (ILO). 2005. *Decent work and Poverty Reduction Strategies (PRS): A reference manual for ILO staff and constituents* (Geneva).

—. 2006. *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente Documento de «visión»* (Ginebra).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_140849.pdf

—. 2009a. *Proteger a las personas y promover el empleo: De las respuestas ante la crisis, a la recuperación y el crecimiento sostenible. Comunicación del Director General de la OIT presentada a los líderes del G-20 en la Cumbre de Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009* (Ginebra).

http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/protecting_people_promoting_jobs.pdf

—. 2009b. *Guía sobre los nuevos indicadores de empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluido el conjunto completo de indicadores de trabajo decente* (Ginebra).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_110513.pdf

—. 2010a. *Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G20 a partir de la experiencia adquirida*, Informe de la OIT para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20, abril de 2010 (Ginebra). http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating_es.pdf

—. 2010b. *Informe de la comisión para la discusión recurrente sobre el empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 99a reunión, 2010* (Ginebra).

http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/pr/WCMS_144683/lang--es/index.htm

—. 2011. *Social partners and their engagement in National Development Plans – Lessons learnt from a decade of implementation of Poverty Reduction Strategies* (Geneva).

—. De próxima aparición. *Guide for the formulation of National Employment Policies* (Ginebra).



Azita Berar Awad
Directora, Departamento de Política de Empleo

Contáctenos
Departamento de Política de Empleo
Sector de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo
4, Route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22 / Suiza
Tel: +41 22 799 6111
Correo-e: emp_policy@ilo.org
www.ilo.org/emppolicy/lang--es/index.htm