



**Instituto Internacional de
Estudios Laborales**

**El trabajo decente en la
economía globalizada: una
estrategia de investigación**

Ginebra, junio de 2006

El trabajo decente en la economía globalizada: una estrategia de investigación

I. Principios generales de un programa de investigación sobre el trabajo decente

El informe del Director General de la OIT para la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999 hacía un llamamiento para que mujeres y hombres disfruten de la oportunidad de obtener un trabajo decente y productivo bajo condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

El concepto de trabajo decente sintetiza las diferentes dimensiones del trabajo, tales como empleo y la calidad de éste, derechos en el trabajo, representación y voz en el trabajo, igualdad de género y protección social, a la vez que incluye la contribución del trabajo a la producción y los ingresos, por una parte, y a la integración social y realización personal, por otra.

En cierto modo, esto es meramente un replanteamiento de los objetivos tradicionales del mundo del trabajo. Los elementos del programa de trabajo decente no son nuevos y la diferencia principal reside en la intención de integrar estos componentes en un todo coherente. Se necesita disponer de un marco integrado para comprender en su totalidad el papel del trabajo en la sociedad y en la economía, en la empresa y en la comunidad, así como su contribución a los objetivos individuales y colectivos. Las personas experimentan el trabajo de forma unificada y no en base a sus componentes aislados, ya sean derechos, condiciones de trabajo, protección social, etc. Además, los diferentes aspectos del trabajo están relacionados entre sí, de forma que es posible que una política que fomente un objetivo, como por ejemplo, el empleo, se vea debilitada o reforzada por otra política que promueva otros fines, tales como la protección social, y es necesario que se consideren conjuntamente.

Otra característica importante de la noción de trabajo decente se basa en la naturaleza del objetivo que éste implica, ya que la palabra «decente» es un término relativo que refleja tanto aspiraciones como posibilidades. Hasta cierto punto, un programa de trabajo decente es similar a un plan de desarrollo para el mundo del trabajo, desde el momento en que describe un proceso a largo plazo de mejora y expansión de oportunidades, reflejando las prioridades de cada sociedad, antes que una norma u objetivo particular a conseguir.

El nivel de conocimiento de estos temas es una cuestión básica y la eficacia y credibilidad de la labor de la OIT dependen, en gran medida, de su capacidad para reunir e interpretar información sobre el mundo del trabajo. Esto incluye la recolección de datos así como el análisis de las relaciones económicas, sociales y políticas que subyacen en los resultados observados. Un conocimiento de esta clase es el fundamento de la política estatal y de las

acciones de las comunidades empresarial y laboral que, junto con los gobiernos, componen el grupo de mandantes de la OIT.

El programa de la OIT incorpora bastantes aspectos del concepto de trabajo decente desde hace tiempo, por lo que hay una cantidad considerable de conocimiento disponible, aunque existen, por supuesto, grandes lagunas. Las fuentes de información son, en muchos países, poco fidedignas e incompletas, y sigue habiendo temas muy importantes sin resolver. Existe una necesidad continuada de investigar sobre los factores determinantes del empleo, el impacto de las normas de trabajo, las condiciones que conducen a la realización de los derechos de los trabajadores o al crecimiento de la empresa, el origen de la vulnerabilidad y la exclusión, la manera de promover un diálogo social productivo, etc.

Pero además de profundizar la base actual de conocimiento, necesitamos considerar dos causas que requieren nuevas líneas de investigación.

La primera se trata del programa mismo de trabajo decente. ¿Qué aspectos de este programa plantean cuestiones novedosas o exigen proyectos de investigación nuevos y diferentes?

La segunda se refiere al impacto de los cambios en el entorno exterior sobre el trabajo.

Por lo que respecta a la investigación sobre el trabajo decente propiamente dicho, un método integrado requiere que la interacción entre los diferentes aspectos del trabajo tenga mayor importancia que la que tuvo en el pasado. ¿Cuál es la relación entre la protección social de los trabajadores y el nivel de empleo? ¿En qué grado afecta la erradicación del trabajo infantil o del trabajo forzoso a la creación de empleo en la economía en su totalidad? ¿Son más eficaces las políticas que tratan varios aspectos del trabajo a la vez, o que aúnan varias disciplinas, tales como derecho y economía, que las más acotadas?

A un nivel más agregado, se ha prestado relativamente poca atención a cómo se conciben los objetivos de trabajo decente, como un todo, dentro de diferentes marcos económicos, sociales y políticos, y cuál ha sido su nivel de consecución en distintos modelos de desarrollo. Existe una base de investigación sobre algunos temas como la relación entre empleo y desarrollo, o el contenido de un enfoque del desarrollo basado en los derechos, pero estos estudios tienen a menudo un carácter parcial. Por ejemplo, es frecuente que la investigación sobre empleo y desarrollo se centre en el nivel general de empleo, prestando muy poca atención al contenido y estabilidad del trabajo, su remuneración, la discriminación y desigualdad a las que el trabajo está sujeto y la relación con otros objetivos sociales. El trabajo informal no tiene el mismo valor que el formal, así como ocurre con el trabajo inseguro comparado con el seguro. De la misma forma, los enfoques del desarrollo basados en los derechos normalmente no consideran de forma adecuada las condiciones previas de carácter económico y social necesarias para realizar dichos derechos. Sin embargo, una perspectiva integrada podría ayudar a solventar estos problemas.

Como se ha mencionado antes, la segunda causa que requiere investigación está relacionada con las repercusiones que el variable entorno económico y social mundial tiene sobre el trabajo.

Es muy probable que el reto más evidente o, al menos, el más aparente para una organización internacional, sea el efecto de la globalización. No es fácil encontrar una definición de globalización, pero podemos usar el término para abarcar un conjunto de cambios críticos en el funcionamiento de la economía globalizada, incluyendo la internacionalización de un gran

número de relaciones económicas, aunque no de todas, y un crecimiento de mercados mundiales liberalizados de mercancías, servicios y capital, los cuales, a su vez, se han llegado a constituir, en gran parte, gracias a rápidos avances en las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

La globalización causa impactos diversos y controvertidos sobre la producción, el trabajo y el empleo y origina tanto oportunidades como situaciones de desigualdad. Por consiguiente, la OIT ha establecido el trabajo decente como objetivo global. No obstante, la consecución de este objetivo va a requerir un mejor conocimiento de la relación entre el trabajo decente y la globalización, tanto en lo que se refiere al funcionamiento de la economía globalizada como al impacto de la globalización a nivel nacional y local, dentro de un entendimiento más amplio del aspecto de economía política de estas relaciones.

La globalización no es ni mucho menos el único reto de esta clase, ya que los cambios tecnológicos no son sólo un problema que surge de ésta, sino también de la gestión del aumento de productividad, del desarrollo de calificaciones profesionales y de la reorganización de la producción. El impacto ocasionado y los temas de investigación son muy diferentes de un sector a otro, de una empresa a otra y de una región a otra. Otro desafío constante viene representado por el cambio demográfico, incluyendo el envejecimiento de la población, el aumento rápido y continuo en el número de jóvenes que entran en el mercado de trabajo y la creciente diferencia entre los perfiles demográficos del norte y el sur. Entre los cambios sociales que tienen mayores efectos potenciales en el mundo del trabajo se incluyen el crecimiento de movimientos sociales basados en la religión o la identidad, roles de género cambiantes y progreso hacia la igualdad de género, y debilitamiento de las instituciones sociales básicas, incluyendo el estado de bienestar y el sindicalismo en muchos países. A medio plazo, existen razones para creer que los cambios medioambientales y climáticos también van a presentar un reto muy importante para el trabajo decente, ya que el modelo de crecimiento actual no es sostenible por mucho tiempo.

Todos estos temas repercuten sobre las prioridades y la capacidad de acción del grupo de mandantes de la OIT, formado por empleadores, trabajadores y gobiernos.

II. Temas prioritarios de investigación del Instituto Internacional de Estudios Laborales

Una gran parte del plan mencionado anteriormente se puede y se debe abordar dentro del programa ordinario de la OIT, especialmente a través de proyectos de investigación sobre la naturaleza de los retos que enfrentan las políticas públicas y la eficacia de instrumentos específicos. La contribución del Instituto Internacional de Estudios Laborales se basa en su capacidad de fomentar y emprender programas de investigación sobre conceptos y relaciones subyacentes. Dentro del mandato del IIEL, como centro autónomo de investigación, educación y diálogo, se encuentra la necesidad de servir de apoyo al desarrollo de la base de conocimientos del programa de trabajo decente, mediante la realización de su propio plan de investigación, así como a través de la promoción y unificación de estudios sobre temas pertinentes que se llevan a cabo en otros lugares.

En vista de los principios detallados más arriba y del mandato del IIEL, se han seleccionado dos temas como ejes principales de este trabajo.

En primer lugar, es necesario investigar más sobre las condiciones y estrategias de desarrollo generales que pueden proporcionar trabajo decente para todos. La existencia y eficacia de instituciones y políticas nacionales y locales encargadas de la promoción de objetivos sociales, en general, y de trabajo decente, en particular, en el contexto de una economía globalizada, es una cuestión fundamental, especialmente en cuanto al rendimiento de los instrumentos de la OIT y el papel desempeñado por sus actores, es decir, gobiernos, empresas y trabajadores, tanto de forma individual como conjunta.

En segundo lugar, es evidente que si el trabajo decente se va a convertir en un verdadero objetivo global, es necesario abordar el tema de la gobernanza, o buen gobierno, de la economía globalizada. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización argumentó que la debilidad de la política social a nivel mundial refleja, en gran medida, un debilitamiento de la gobernanza y, en particular, una carencia de mecanismos globales adecuados orientados a la consideración de importantes objetivos sociales. La gobernanza debe ser entendida no sólo en términos de política estatal e instituciones, sino también del comportamiento de actores privados.

1. Primer campo de investigación: Trabajo decente y desarrollo

Los modelos de desarrollo son muy diversos, incluso en el caso de una economía globalizada. Aunque todos los países y regiones se hallan frente a un modelo mundial dominante, los resultados varían enormemente. Esta diversidad es especialmente evidente en los niveles de empleo, protección, derechos y otros aspectos del trabajo decente. A pesar de que algunos países han conseguido aprovecharse de la globalización para aumentar su crecimiento, otros muchos no han podido convertir las oportunidades globales de mercado en desarrollo sostenible. Incluso en casos de alto crecimiento, el impacto sobre el empleo ha sido normalmente menos pronunciado y parece que las situaciones de inseguridad, desigualdad y exclusión han aumentado en muchos países. La informalidad sigue existiendo y en muchas regiones del mundo la economía informal representa una gran proporción del trabajo total, así como un porcentaje aun mayor de los nuevos empleos. Resumiendo, la mayoría de los actuales modelos de desarrollo no abordan el tema de los objetivos de trabajo decente de forma adecuada y es necesario disponer de modelos de desarrollo que incorporen en mayor medida las cuestiones de empleo, representación, seguridad y derechos en el trabajo, objetivos esenciales de las personas que, con mucha frecuencia, no cuentan con suficiente prioridad en las políticas públicas. Además, existe la necesidad de comprender mejor el grado en que la globalización afecta a las políticas nacionales orientadas a fomentar el trabajo decente y el pleno empleo, así como la eficacia e impacto de los instrumentos y métodos que promueven la OIT.

a) *El trabajo decente en los modelos de desarrollo*

A nivel agregado, es necesario realizar más investigaciones sistemáticas sobre el modo de abordar los distintos aspectos del trabajo dentro de la estrategia de desarrollo y evaluar los resultados. Esto incluye no sólo niveles de empleo, sobre los que el conocimiento es relativamente mayor, sino también la incorporación de los derechos fundamentales en el

trabajo y otras normas de trabajo en la política de desarrollo, el tratamiento de la vulnerabilidad o seguridad, el alcance de las situaciones de dualidad y exclusión social, el tratamiento de los temas de desigualdad de género, tiempo de trabajo y salarios, y más ampliamente, los patrones de desigualdad resultantes. Una investigación de esta clase necesita considerar los múltiples papeles que el trabajo desempeña como factor de producción y distribución, así como de integración social y fuente de ingresos.

El estudio del papel desempeñado por las normas de trabajo dentro de los modelos de desarrollo tiene particular importancia. La investigación más reciente sugiere que el impacto de los derechos fundamentales en el trabajo, especialmente los derechos democráticos, incluyendo la libertad de asociación, puede ser favorable al crecimiento. Sin embargo, es necesario realizar más estudios sistemáticos que investiguen si las normas de trabajo, así como las mejoras que éstas producen en las condiciones de trabajo, constituyen condiciones previas para el desarrollo igualitario o, alternativamente, son consecuencias de este desarrollo. Esto se aplica no sólo en los casos de empleo remunerado, sino también en la producción a pequeña escala y el empleo independiente. La concentración de trabajos «buenos» en una fracción relativamente pequeña de la población es una característica de muchos países y es importante comprender la influencia que este hecho tiene sobre el ritmo y la naturaleza del desarrollo, así como identificar las instituciones y políticas que puedan asegurar que los beneficios se propaguen por toda la economía en general.

Estas cuestiones requieren la realización de estudios de caso sobre las experiencias de desarrollo en determinados países, con un análisis comparativo complementario que examine las diferencias entre regiones, entre países de ingresos medios y base industrial y los países menos desarrollados, entre países grandes y pequeños, y entre países globalizantes y no-globalizantes.

Esta investigación también puede contribuir a elaborar marcos de desarrollo que integren adecuadamente los objetivos económicos y sociales. Se suele considerar que el consenso de Washington, que realmente subordinó los objetivos sociales a los económicos, está muerto, aunque su influencia sigue siendo evidente en la importancia que se concede a la liberalización de los mercados, a la política macroeconómica conservadora y a la limitación del papel del Estado. A pesar de que este modelo no ha logrado proporcionar procesos de desarrollo equitativos, todavía no se ha alcanzado un consenso sobre un marco alternativo, uno que pueda mantener los incentivos necesarios para el desarrollo de la empresa y el crecimiento, aprovechando el poder de las fuerzas de mercado, a la vez que logre un mejor equilibrio entre los objetivos económicos y sociales. La creación de alternativas de esta clase debe ser un objetivo de todo el sistema de la ONU a largo plazo y el IIEL puede contribuir a este esfuerzo mediante el establecimiento del trabajo decente como tema fundamental en los nuevos marcos de políticas públicas. La posibilidad de que el método integrado sea más eficaz que el parcial es un tema importante a investigar dentro de este contexto.

Una cuestión significativa relacionada con estos temas concierne al diseño de «modelos sociales», en el sentido de combinación de políticas afines que abordan conjuntamente los temas de empleo y regulación del mercado de trabajo, protección de los ingresos, así como solidaridad social y provisión de servicios sociales básicos, incluyendo salud pública y educación. El modelo social europeo, que está formado realmente por varios modelos diferentes, aunque con algunos elementos comunes, está siendo atacado desde distintos frentes: la internacionalización de la producción debilita su viabilidad económica y seguridad financiera; una fuerza de trabajo cambiante aporta nuevas demandas; y el entorno político no es favorable a que el Estado desempeñe un papel importante, lo que implica un incremento de las

responsabilidades de otros actores. Estos temas se deben estudiar más a fondo, no sólo en un contexto europeo, sino de forma más amplia. Una perspectiva basada en el ciclo vital puede ser un método útil para identificar demandas y necesidades sociales y examinar si éstas se abordan de forma adecuada por los modelos actuales y futuros. El objetivo a conseguir se puede expresar como la formulación de combinaciones viables de políticas sociales que se adapten a entornos económicos diferentes y a las necesidades cambiantes de las personas. Por lo tanto, es imprescindible que el trabajo decente se considere dentro de un modelo social más amplio, del que forma parte esencial.

b) *El impacto de la economía globalizada a nivel nacional y local*

Un segundo grupo de temas relacionados emana de la interacción entre el desarrollo y la globalización a nivel nacional y local. Hoy en día, los impulsores más poderosos del desarrollo provienen de la economía globalizada y provocan consecuencias importantes para el empleo y la calidad de éste. Un comercio en expansión ha conducido a un incremento enorme del número de trabajadores cuyas perspectivas de empleo e ingresos dependen de la economía globalizada. La inversión extranjera directa ha sido responsable de la creación de millones de puestos de trabajo por todo el mundo, aunque sus efectos se hayan concentrado en ciertas regiones mientras que otras han quedado excluidas. Al mismo tiempo, la subcontratación y el traslado constante de la producción destruyen puestos de trabajo e incrementan la inseguridad e inestabilidad. Se ha registrado un incremento en la migración de trabajadores altamente calificados a la vez que ha aumentado la desigualdad de remuneración entre la mano de obra calificada y no calificada.

Estas situaciones se describen, normalmente, como una competición global de suma cero por puestos de trabajo y, a pesar de que es evidente que causan problemas de ajuste a los trabajadores del norte, ésta no es la única consecuencia de los cambios que se están registrando, ni por supuesto la más importante. En realidad, constituyen el modo principal de creación de empleo en la economía globalizada y, conjuntamente, definen la relación entre globalización y empleo. Desde la perspectiva de los países en desarrollo, estos procesos determinan el conjunto de oportunidades de incrementar el nivel de empleo mediante una mayor integración en la economía globalizada y plantean nuevas cuestiones para la elaboración de estrategias de desarrollo.

Es necesario abordar los tres aspectos principales de esta relación que se detallan a continuación:

- Comercio y empleo.
- Redes globales de producción y desarrollo local.
- Internacionalización de los mercados de trabajo.

(i) Comercio y empleo

El impacto de la liberalización del comercio y el crecimiento sobre la cantidad y calidad del empleo tiene un carácter complejo y ambiguo, ya que, aunque la liberalización del comercio conlleva la posibilidad de creación de nuevos puestos de trabajo en los sectores exportadores, al mismo tiempo pone en peligro el empleo en sectores que compiten con las importaciones. El

hecho de que el resultado neto con respecto al grado de producción y crecimiento sea positivo es prácticamente un artículo de fe entre los economistas de corrientes mayoritarias, aunque existe mucha menos certeza con respecto a los efectos sobre el empleo.

El impacto de la expansión comercial sobre el empleo depende de la tecnología de producción, la situación del mercado de trabajo, el tamaño de la economía informal, la disponibilidad de mano de obra calificada, la naturaleza de los productos comercializados y muchos otros factores. Además del efecto sobre los niveles de empleo, también se suelen apreciar repercusiones sobre la calidad del puesto de trabajo, la estructura del mercado de trabajo, la remuneración y el grado de desigualdad.

La otra cara de la moneda de la liberalización comercial son los procesos de reestructuración y ajuste económicos. En vista de los efectos adversos de la liberalización en muchos países, es necesario tener un mayor conocimiento sobre la importancia real de la pérdida de puestos de trabajo y la reestructuración que resultan de la expansión comercial, así como sobre las condiciones necesarias para superar estas situaciones.

Existe gran cantidad de estudios publicados sobre estos temas y, en principio, deberíamos proceder a su revisión y síntesis. A continuación, sería conveniente realizar proyectos de investigación adicionales con el fin de estudiar la razón por la que algunas economías crean más y mejores puestos de trabajo que otras tras la liberalización del comercio. Es necesario que una investigación de este tipo profundice más allá de las condiciones del mercado de trabajo y considere la capacidad de producción y la competitividad, haciendo uso tanto del análisis comparativo internacional como de exhaustivos trabajos a nivel nacional.

(ii) *Redes globales de producción y desarrollo local*

Las redes globales de producción constituyen un aspecto clave de la economía globalizada, ya que determinan, en gran parte, el acceso de los productores de países en desarrollo a los mercados mundiales, a la vez que estructuran estos mercados. Estos sistemas incluyen redes de proveedores para compradores globales, grandes cadenas minoristas que se abastecen a nivel mundial, así como sistemas integrados de producción de empresas multinacionales con una división internacional del trabajo, operando dentro de la cadena de valor añadido de un producto o servicio determinado. Muchos sectores comerciales se caracterizan por una compleja red global de propiedad y control, de abastecimiento externo y deslocalización, de inversión y comercio, y de producción y distribución. Estas estructuras explican las crecientes cuotas de comercio mundial y de inversión extranjera directa (IED) y, aunque sus cuotas de producción son mucho mayores que las de empleo, constituyen un importante factor determinante directo e indirecto de los niveles de empleo y de los objetivos de trabajo decente tanto a nivel nacional como local.

Un tema fundamental a investigar son las condiciones que permiten a los actores y empresas nacionales y locales participar y prosperar en redes de esta clase, y la magnitud y calidad del empleo creado. Nos encontramos con factores a nivel macro, meso y micro relacionados con el funcionamiento de estos sistemas globalmente, las instituciones nacionales orientadas a crear las capacidades e incentivos necesarios para una participación eficaz, la competencia entre países y regiones por la inversión extranjera, y el comportamiento de empresas, trabajadores y comunidades locales. A su vez, estos factores afectan a la escala, calidad y sostenibilidad del empleo en países industrializados y en desarrollo.

El actual material publicado sobre abastecimiento externo e inversión extranjera directa tiende a concentrarse en la amenazada mano de obra poco calificada de los países industrializados, subestimando el impacto sobre el empleo en los países en desarrollo. Por lo tanto, se planea realizar una serie de estudios de caso con el fin de ilustrar las oportunidades y retos a los que se enfrentan los productores de países en desarrollo al participar en las redes globales de producción.

En principio, estos estudios van a examinar el impacto de las estrategias a nivel empresarial sobre la creación de empleo y el trabajo decente, considerando la conformidad con las normas de trabajo, la situación reinante en la economía informal, las condiciones de trabajo y el nivel de salarios. Se abordarán temas de género, por ejemplo, mediante el estudio de la diferencia de remuneración entre hombres y mujeres trabajadoras y los retos específicos a los que estas se enfrentan.

En segundo lugar, es necesario analizar temas relacionados con la participación y representación de los actores, ya que sindicatos y asociaciones de empleadores juegan un papel importante tanto a nivel local como nacional, influyendo el comportamiento de localización dentro de las redes globales de producción. Otras instituciones y agencias pueden ayudar a incrementar la porción de valor agregado conseguido localmente y es crucial que exista una gobernanza eficaz nacional y local para que prevalezca la sostenibilidad social y económica.

A nivel macro, se examinará el papel de los agentes políticos nacionales, sobre todo sus esfuerzos orientados a aumentar la capacidad económica. Hace falta más investigación sobre la eficacia de iniciativas tales como las políticas industrial y tecnológica y los sistemas nacionales de innovación, dentro del entorno globalizado actual. La programada investigación sobre el «espacio político» nacional, que se describe más adelante, estudiará estos temas más a fondo.

(iii) *Internacionalización de los mercados de trabajo*

La cuestión del movimiento transnacional de los trabajadores es otro tema importante que vincula los conceptos de desarrollo, trabajo decente y economía globalizada. A pesar de que la mano de obra disfruta de mucha menos movilidad que el capital, la migración es un aspecto significativo de la organización internacional de la producción en varios sectores. La naturaleza de algunos mercados de trabajo tiene cada vez más un carácter transnacional y este hecho provoca consecuencias para el nivel de trabajo y empleo en las regiones de origen y de destino. Con respecto a los objetivos de trabajo decente, es frecuente que los trabajadores migrantes ocupen posiciones polarizadas, incluyendo tanto ocupaciones altamente calificadas, que son deseables, como aquellas que se encuentran en el escalón más bajo de la jerarquía laboral.

La investigación en este campo parte de una serie de proyectos que el Instituto ha venido realizando en los últimos años orientados a conseguir un mayor conocimiento sobre los vínculos existentes entre movilidad, empleo y desarrollo. ¿Cómo se relacionan los diferentes modelos de desarrollo con la internacionalización de los mercados de trabajo y los sistemas de producción? ¿Cuál es el vínculo entre empleo y desarrollo? ¿Por qué algunos flujos internacionales de trabajo producen externalidades positivas en los países de origen de los migrantes, tales como la creación de nuevas industrias y más puestos de trabajo, mientras que otros conducen a externalidades negativas, como la escasez de calificaciones profesionales esenciales y baja productividad?

Estas cuestiones se abordarán mediante la comparación de estudios de caso. Hay dos casos extremos que han atraído una atención considerable de la comunidad científica en los últimos

años. Un círculo virtuoso asociado con la migración de especialistas de informática indios, que tuvo como consecuencia la creación de una nueva industria y más empleo en algunas partes de la India contrasta con el éxodo de profesionales de salud pública sudafricanos, asociado a un deterioro de este sector, baja productividad de los trabajadores y desarrollo socioeconómico más lento. Se revisará la literatura existente sobre estos dos casos, así como sobre la migración internacional en los sectores de salud e informática con el fin de obtener una serie de hipótesis sobre los factores (macroeconómicos, específicos del sector, de política migratoria, etc.) causantes de los distintos resultados de los flujos migratorios en términos de empleo local y desarrollo.

Estas hipótesis se pondrán a prueba y se refinarán con estudios empíricos de uno o dos sectores más en los que indios y sudafricanos hayan buscado empleo fuera del país. O sea, se realizarán entre dos y cuatro estudios de caso que podrán compararse entre ellos así como con el conocimiento existente sobre la evolución del sector informático en la India y el de salud en Sudáfrica tras la migración de los profesionales locales a mercados laborales extranjeros. Esta comparación permitirá teorizar sobre los parámetros que rigen el impacto de la migración sobre el desarrollo y ayudará a esclarecer los vínculos entre la internacionalización de los mercados de trabajo y las redes mundiales de producción.

c) Los actores e instrumentos de la OIT en la estrategia nacional de desarrollo

Los actores e instrumentos de política de la OIT desempeñan un papel importante a la hora de integrar los objetivos de trabajo decente dentro del proceso de desarrollo, aunque la base de conocimiento de este campo es, a menudo, poco sólida. El impacto del derecho del trabajo y el valor del tripartismo y el diálogo social se cuestionan frecuentemente en situaciones donde existe una gran economía informal y la regulación y representación formal sólo alcanza a pequeñas partes de la población. Necesitamos conocer mejor bajo qué condiciones estos instrumentos son eficaces, ya que el impacto de la regulación laboral sobre el trabajo decente es un tema central para la OIT. Los proyectos de investigación del Instituto exploran, en particular, el impacto del derecho del trabajo en entornos de bajos ingresos y el impacto del tripartismo y las instituciones de diálogo social sobre las políticas públicas.

(i) Derecho del trabajo y trabajo decente en entornos de bajos ingresos

Muchos trabajadores de todo el mundo, ya sea en países en desarrollo, industrializados o en transición, no disfrutan, *de jure* o *de facto*, de la protección que el derecho del trabajo intenta ofrecer en términos de derechos, condiciones de trabajo, seguridad de los ingresos y protección social. Este fenómeno es especialmente evidente en los países en desarrollo, donde la mayoría de los trabajadores tienen empleos informales y se encuentran gravemente afectados por la falta de derechos y protección. El alcance y aplicación desigual de la legislación laboral no sólo conduce a exclusiones, sino que ocasiona una competencia desleal para las empresas que respetan las reglas y socava los esfuerzos orientados a la realización de los derechos y las normas de trabajo en toda la economía.

El objetivo de la investigación en esta área es lograr una mejor comprensión de la eficacia del derecho del trabajo en países de bajos ingresos, así como en aquellos de ingresos medios con problemas significativos de desigualdad salarial. La eficacia del derecho del trabajo se analizará no sólo en términos de su grado de aplicación real sino en un sentido más amplio, que

abarca la capacidad del derecho del trabajo de cumplir su función garantizadora de la igualdad de los trabajadores, la libertad, la seguridad individual y los derechos colectivos.

La investigación se centrará en uno de estos campos, examinando dos cuestiones principales:

- Cuáles son los desafíos a los que se enfrenta el derecho del trabajo y los factores responsables de las dificultades que éste encuentra a la hora de cumplir su función protectora y así contribuir al objetivo del trabajo decente en entornos de bajos ingresos?
- Cuál es la eficacia de las medidas políticas y jurídicas diseñadas en respuesta a tales dificultades?

En vistas a captar mejor los desafíos a los que se enfrenta el derecho del trabajo y evaluar la idoneidad de las respuestas en curso o emergentes, este proyecto de investigación analizará el contexto económico, social, legal, cultural e ideológico (a nivel internacional, nacional y local) en el que el derecho del trabajo se desarrolla y opera, así como el impacto que dicho contexto ejerce sobre su ámbito y aplicación.

El proyecto comprenderá la recopilación y revisión crítica de la investigación existente en este campo, así como la realización de estudios de caso en un número pequeño de países, basados en fuentes secundarias y primarias, incluidos textos legales, jurisprudencia, informes gubernamentales, estadísticas del mercado de trabajo y encuestas.

(ii) *Diálogo social, tripartismo y trabajo decente*

El diálogo social constituye un elemento clave del programa de trabajo decente, en el sentido de que da voz a los representantes de los trabajadores y empleadores, libremente elegidos, y les brinda la oportunidad de negociar entre ellos y con el gobierno. No obstante, los regímenes de diálogo social son extremadamente diversos y el grado de eficacia e impacto del diálogo en la realidad es muy variable. Es importante, pues, comprender bajo qué condiciones los regímenes de diálogo social surgen y se reproducen a lo largo del tiempo, y estudiar la manera en que pueden influir la toma de decisiones políticas tanto en países industrializados como en vías de desarrollo. El diálogo social se enfrenta, en particular, al reto de la diversidad y precariedad de las situaciones laborales y a una economía informal en aumento en muchas partes del mundo.

Esta investigación comprende la elaboración de indicadores de diálogo social y sus elementos en términos de derechos, procesos de relaciones laborales y formulación negociada de políticas públicas. Dichos indicadores se usarán después en el estudio de un cierto número de experiencias nacionales.

Un segundo tema de investigación en este campo es el impacto del tripartismo sobre los resultados socioeconómicos en el contexto actual de liberalización económica; viendo, más específicamente, si el mismo tiene alguna influencia sobre la naturaleza y resultados de las reformas.

El tripartismo, definido como la negociación de políticas públicas a nivel nacional entre representantes del gobierno, sindicatos y asociaciones de empleadores, constituye la variable independiente. Se entiende por negociación un proceso que va más allá del mero intercambio de información y consulta e implica una búsqueda genuina de consenso y compromisos entre las partes.

La investigación cubre varios países, de ingresos medios en su mayor parte, situados en distintas regiones del mundo. Los estudios de caso analizan la relación entre tripartismo y proceso de reformas económicas, viendo el impacto del primero sobre el ritmo, secuencia y contenido de las últimas. Entre las hipótesis de trabajo se encuentra la noción de que un tripartismo fuerte hace que las reformas sean más sostenibles y creíbles tras su aceptación por parte de actores sociales clave; produce reformas que reconcilian mejor la eficiencia y la equidad; e incrementa el margen de maniobra de los gobiernos nacionales frente a las instituciones internacionales financieras.

2. Segundo campo de investigación: La gobernanza social de la economía globalizada

Parece ser que la globalización ha puesto en marcha dos tendencias opuestas. Por una parte, la incertidumbre que atraviesa la actual economía internacional y, en particular, el aumento de la inestabilidad y la aceleración de las situaciones de crisis, ha generado una demanda de reglas de juego justas en muchos sectores. Por otra parte, los mecanismos existentes de gobernanza económica y social, que son predominantemente de carácter nacional, parecen tener cada vez menos capacidad para satisfacer las esperanzas de protección y seguridad.

Por consiguiente, es necesario estudiar las tendencias y posibilidades de gobernanza a nivel internacional. En realidad, la gobernanza mundial y nacional se relacionan entre sí, ya que las instituciones globales se ven impulsadas, en gran medida, por intereses nacionales, a la vez que muchos de los temas que hemos mencionado anteriormente bajo el epígrafe de desarrollo y que versan sobre la gobernanza a nivel local y nacional, se ven influidos en su alcance e impacto por factores globales. En última instancia, hay que considerar estos dos niveles conjuntamente, aunque sea práctico distinguir, a la hora de formular un programa de investigación, aquellos aspectos de la gobernanza que son, en principio, de naturaleza global o transnacional.

Esta investigación debe orientarse a entender qué tipo de marcos institucionales podrían resultar más apropiados para los retos de la economía globalizada y cómo esto puede crear nuevos espacios y demandas para la labor de la OIT dentro de su actual mandato. Comprenderá el análisis de las actuales instituciones transnacionales o globales, la manera en que éstas se podrían fortalecer y su impacto probable sobre empresas y trabajadores, así como el estudio de innovaciones institucionales emergentes tanto a nivel global como regional. Es necesario realizar proyectos de investigación que evalúen la relevancia y el potencial de estos avances y discernir entre ellos con respecto a su proximidad a los valores y objetivos de la OIT.

Se propone investigar sobre dos grupos de temas. El primero está relacionado con el grado en que los objetivos sociales están, o podrían estar, incorporados de forma eficaz a las políticas e instituciones del sistema multilateral y las normas de la economía globalizada, mientras que el segundo estudia, más específicamente, los instrumentos y actores de la OIT y los retos y oportunidades a los que estos se enfrentan.

a) *Los objetivos sociales en el sistema multilateral*

Si se pretende que el trabajo decente sea un objetivo global, es necesario reexaminar las reglas de la economía globalizada. Según la Comisión Mundial, en la actualidad las reglas son desequilibradas y hay falta de coherencia entre los objetivos e instrumentos económicos y sociales. Este tema se está tratando entre las organizaciones internacionales, pero sigue habiendo una necesidad considerable de reflexionar de manera independiente sobre el

funcionamiento de las reglas globales existentes, la manera en que limitan a las políticas nacionales y su capacidad para cumplir con los objetivos sociales.

(i) *Gobernanza internacional y el espacio para las políticas socioeconómicas nacionales*

Como se describe anteriormente, la integración de los objetivos del trabajo decente en el desarrollo no sólo depende de las políticas nacionales, ya que la economía globalizada y sus actuales instituciones de gobernanza imponen una variedad de restricciones a los gobernantes nacionales.

Si se pretende que el trabajo decente sea un objetivo global, es necesario examinar cuál es el espacio que queda actualmente a nivel nacional para una política social progresista. Una hipótesis es que este espacio es ahora muy limitado en los países en desarrollo, debido a una de las dos razones siguientes. La primera es la condicionalidad, es decir, la presión continuada de las instituciones internacionales financieras, cuyas prioridades no reflejan todavía los intereses sociales de forma adecuada, y la segunda es la necesidad de mantener la confianza de los mercados financieros mundiales. Esta forma de presión latente, y quizás más insidiosa, la sufren, en particular, los países con mayor nivel de deuda a corto plazo. Se podría añadir una tercera fuente de restricciones, si consideramos las limitaciones que las normas y negociaciones de la OMC pueden imponer sobre la política industrial nacional.

Se propone examinar este tema en profundidad en el Brasil y Sudáfrica, dos países con gobiernos democráticos de los que se podría esperar una política decidida de promoción del trabajo decente, si tenemos en cuenta sus trayectorias de partido y vínculos con movimientos sociales poderosos. Además, estos países poseen grandes mercados emergentes y ocupan posiciones destacadas en la arena política internacional. Si se demostrara que las iniciativas de estos gobiernos han quedado básicamente frustradas, esto confirmaría la opinión de que el espacio disponible para una política social progresista es realmente pequeño. En cualquier caso, demarcar este espacio político tendrá implicaciones importantes para el tripartismo y potenciará nuestro conocimiento sobre cómo integrar el objetivo del trabajo decente de manera más eficaz en la agenda internacional del desarrollo. Por otro lado, este es un campo más en el que explorar la cuestión de la eficacia relativa de un enfoque integral en materia de política económica y social frente a enfoques parciales. Posteriormente, se pueden incluir más países dentro de la investigación.

(ii) *Afianzando los objetivos sociales en marcos multilaterales*

El análisis de los modelos sociales, descritos anteriormente bajo el epígrafe de desarrollo nacional, es también un tema internacional. Los modelos actuales no sólo se enfrentan a retos debidos a la internacionalización de mercados y sistemas de producción, sino que, además, muchos de los problemas y objetivos para los que están diseñados, se replican en el sistema internacional, a menudo de forma más extrema.

La reflexión sobre la forma que podría adoptar un modelo social internacional está aún en estado totalmente embrionario y los actuales instrumentos que se ocupan de la pobreza, vulnerabilidad e inseguridad a nivel mundial son débiles. Claro que existen medidas multilaterales para tratar la pobreza y las crisis humanitarias, pero los recursos que se movilizan con estos fines son sólo una pequeña parte de los medios que se emplearían en similares proyectos a nivel nacional. La Comisión Mundial también ha expresado su

preocupación por la escasez de recursos para proteger a aquellos que se han visto afectados desfavorablemente por acontecimientos económicos mundiales y ha suscitado la posibilidad de un «piso socioeconómica». Estos temas se pueden explorar más a fondo, teniendo en cuenta qué tipos de instrumentos internacionales se podrían concebir para promover la seguridad en un clima de fluctuaciones económicas mundiales y uno de los primeros pasos a seguir sería el estudio de las actuales instituciones regionales y mundiales orientadas a fomentar la solidaridad e igualdad.

La propuesta de desarrollar un régimen multilateral para el movimiento transnacional de personas es otro asunto de importancia. En la actualidad, la OIT está trabajando de forma tripartita en un primer marco de principios voluntarios para la migración laboral, pero este trabajo se podría considerar sólo como un primer paso. La contribución del Instituto en estos temas de acción multilateral será fomentar la reflexión y el diálogo sobre las carencias y problemas de los actuales regímenes, así como las necesidades, opciones y posibilidades de nuevos instrumentos de gobernanza.

b) *La OIT y sus actores en la economía globalizada*

La forma en que el patrón de globalización afecta al papel e impacto de las normas internacionales de trabajo constituye un tema fundamental para la OIT, ya que éstas se consideran como uno de los instrumentos globales existentes más importantes para el progreso de los objetivos sociales en la economía globalizada. Es necesario realizar análisis conceptuales y empíricos de los obstáculos para la implementación de las normas internacionales de trabajo, teniendo en cuenta aspectos culturales, económicos, legales y políticos.

El trabajo del Instituto prestará especial atención a las necesidades y opciones para una renovación del derecho del trabajo, como instrumento clave para la labor de la OIT. La reflexión sobre el derecho del trabajo, su desarrollo y aplicación, y las respuestas que brinda a los nuevos de la globalización, va a proporcionar una base importante para la investigación aplicada. En particular, se estudiarán las implicaciones que el uso creciente del «derecho blando» comporta para los derechos sociales y laborales. Esto se complementará con una reflexión sobre cómo vincular mejor las normas de trabajo y posibles instrumentos afines de derecho blando con la agenda internacional de comercio e inversión, de tal manera que se evite el estancado debate sobre la cláusula social.

Por añadidura, la globalización presenta nuevos retos para los actores de la OIT, ya que redefine los campos de influencia y acción. El equilibrio entre Estado y actores privados cambia a medida que la actividad económica se desplaza hacia el nivel mundial y emergen nuevas instituciones para el diálogo y la coordinación. La investigación y reflexión sobre estos asuntos puede ofrecer aportaciones importantes al desarrollo de marcos de política y programas institucionales.

(i) Responsabilidad social de la empresa y derecho internacional del trabajo

La responsabilidad social de la empresa (RSE) se está convirtiendo en una cuestión clave dentro del análisis de la gobernanza social y económica, así como en un instrumento cada vez más importante para las empresas multinacionales y nacionales. Este es un tema de la OIT por antonomasia, ya que el concepto de RSE está básicamente relacionado con la promoción de los

objetivos de política social a través de mecanismos voluntarios, y los mandantes de la OIT están muy involucrados en su desarrollo y aplicación. Constituye, también, una vía importante a través de la que se refleja el programa de trabajo decente en la economía globalizada. La globalización está alterando las condiciones de la RSE, debido a la necesidad de una estrategia mundial y a la creciente presión para aplicar políticas globales coherentes, pero que luego se ejecutan en entornos nacionales muy diversos de carácter social, legal y económico.

El Instituto va a prestar particular atención al estudio de los vínculos entre la RSE y el derecho internacional del trabajo. Es necesario analizar las situaciones completamente diferentes en las que los representantes de empresas, trabajadores y ONG hacen referencia a la variedad de textos y documentos de la OIT y, especialmente, a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 y a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de 1977, revisada en el 2000. Entre los factores a tener en cuenta se incluyen el origen y la dinámica de estas declaraciones en un contexto tripartito y las cambiantes perspectivas que pueden emerger del nuevo uso de principios y normas internacionales.

Las normas internacionales de trabajo están dirigidas a los Estados Miembros de la OIT. Por lo tanto, aquellas empresas u otros entes que quieran hacer referencia a éstas en sus declaraciones e incorporarlas en sus prácticas tienen que encontrar la manera más apropiada y rigurosa para lograrlo, ya que, en un principio, las normas de trabajo no estaban destinadas a estas instituciones. Un análisis de las prácticas en distintos sectores económicos y en diferentes sistemas legales y de relaciones laborales podría ayudar a comprender los factores que conducen a un uso más o menos apropiado de las normas y principios internacionales de trabajo y es necesario realizar este estudio no sólo desde el punto de vista del derecho positivo, sino también de forma prospectiva. Un estudio comparativo de las prácticas con respecto a los principios y normas internacionales en varias instituciones y campos, tales como el de derechos humanos, empleo, medio ambiente y salud pública, podría también resultar muy instructivo.

Igualmente, esta investigación debe examinar las condiciones bajo las que los empleadores y trabajadores pueden utilizar las normas internacionales de trabajo de manera más eficaz. Esta «apropiación» de los principios y normas legales requiere que los interesados tengan un conocimiento profundo de estos instrumentos, que estén convencidos de su importancia y directamente implicados en su aplicación. ¿Qué condiciones técnicas son las apropiadas para que esto ocurra? y ¿qué pueden hacer las instituciones internacionales, gobiernos, organizaciones de empleadores, sindicatos, abogados nacionales o internacionales y ONG, por ejemplo, para fomentar esta apropiación?

Con el fin de identificar los problemas legales más importantes y servir de guía para el intercambio y la discusión, se planea empezar por hacer uso de la experiencia y opiniones de personajes destacados en este campo y, sobre esta base, promover la interacción con el sector académico. Se investigarán así mismo los temas expuestos anteriormente a través de una serie de estudios de caso, que buscan clarificar no sólo las prácticas existentes, sino también los medios para mejorarlas. Se espera que esto lleve a conformar una red sostenible de expertos académicos en este sector.

(ii) *Diálogo social transnacional*

La aparición de nuevos instrumentos de diálogo y acuerdo a nivel global constituye un reciente acontecimiento significativo en la economía globalizada. Entre estos mecanismos se incluyen los «acuerdos marco mundiales» entre empresas multinacionales y federaciones sindicales

mundiales, que comprenden el respeto por ciertas normas de trabajo, diálogo y consulta, así como varias iniciativas de diálogo social transnacional y negociación colectiva a nivel regional. A pesar de que estos instrumentos todavía cubren sólo una parte muy pequeña del mercado de trabajo mundial, sirven para ilustrar la tendencia de los actores interesados a tratar de descubrir nuevos mecanismos y marcos institucionales, que podrían tener repercusiones importantes para la labor de la OIT a medio plazo.

La investigación intentará establecer una base de conocimientos más sistemática de este tipo de prácticas, empezando con el inventario de las diferentes iniciativas de diálogo social y convenio colectivo a nivel mundial y regional, así como sus resultados. Se contemplarán cuestiones tales como ámbito y cobertura sectorial, impacto socioeconómico, mecanismos de control y aplicación práctica, papel de las autoridades públicas, si lo hubiere, y efectos indirectos más allá del acuerdo mismo.

Sería importante estudiar los posibles incentivos que pueden motivar al empleador o a las organizaciones de empleadores y trabajadores a formar parte de iniciativas como éstas, las características de las empresas o de las organizaciones de empleadores y trabajadores interesadas, la apreciación de los participantes con respecto a las ventajas e inconvenientes, así como las condiciones bajo las que se puede alcanzar el acuerdo. Esta investigación requerirá la recopilación de nueva información de fuentes primarias, prestando atención a la capacidad de los interlocutores sociales para participar en iniciativas de este tipo y a las coaliciones y compromisos potenciales con otros actores sociales. Los resultados se compararán con los obtenidos por otros mecanismos voluntarios, tales como la responsabilidad social de la empresa.

Asimismo, se va a estudiar la experiencia a nivel regional, especialmente en la Unión Europea, con la intención de extraer lecciones que puedan ser útiles en otras partes del mundo. Entre otros aspectos, la investigación debería destacar zonas prometedoras para el posterior desarrollo institucional y podría indicar áreas para una labor futura de la OIT, orientada a satisfacer las necesidades de sus mandantes en este campo.

III. Modus operandi

El Instituto por sí solo no puede cubrir la totalidad del amplio programa de investigación que se detalla más arriba, ni tampoco es esto lo que se pretende. Algunos de los temas expuestos se van a tratar dentro de proyectos específicos de investigación conceptual o empírica, a realizar por el personal del IIEL, y otros requerirán asociaciones y colaboraciones o el fomento de redes de investigación externas. En algunos casos, el papel principal del Instituto será promover el debate y la reflexión o sintetizar la investigación existente, más que emprender trabajo nuevo.

Es posible prever los tipos de asociación que se detallan a continuación.

En primer lugar, otras secciones de la OIT, tanto en la sede como en las oficinas de las regiones, están tratando una gran cantidad de estos temas y, frecuentemente, será provechoso realizar trabajos de investigación sobre un asunto en particular en asociación con los departamentos y regiones de la OIT interesados. La ventaja comparativa del Instituto sería su enfoque en los conceptos y relaciones subyacentes. Además, el Instituto intentará promover y apoyar el desarrollo de la investigación dentro de la OIT, de una manera más general.

En segundo lugar, se va a tratar de establecer asociaciones con grupos y redes académicas externas que proporcionen acceso a expertos además de un medio eficaz para emprender proyectos de investigación empírica. Hoy en día, existe un número de asociaciones internacionales y grupos de investigación trabajando en muchos de los campos descritos anteriormente y el Instituto puede hacer que el impacto de estos se multiplique, mediante la promoción de su trabajo y la participación en el mismo.

En tercer lugar, el Instituto planea constituir relaciones a largo plazo con un número limitado de instituciones académicas y de investigación situadas en países en desarrollo, con las que podría desarrollar un programa común de investigación y educación. Además, esta red ayudará a que la investigación empírica emprendida desde el Instituto se centre sobre un número relativamente pequeño de países y contribuirá, de esta manera, a elaborar un programa de investigación más coherente.

En cuarto lugar, se desarrollarán alianzas con redes e institutos de investigación vinculados a los mandantes de la OIT, trabajadores y empleadores, tales como la Red Sindical Global de Investigación y las redes de investigación del medio empresarial. Su diseño contribuirá tanto al programa de investigación, como a servir de apoyo al desarrollo de la capacidad investigadora entre las organizaciones de trabajadores y empleadores.

La ventaja comparativa de un instituto internacional se encuentra, claramente, en programas internacionales de investigación comparada y sobre temas que trascienden fronteras, lo que determina las prioridades a seguir. Se intenta fomentar un método multidisciplinario que reúna, en la mayor medida posible, las principales disciplinas pertinentes al trabajo de la OIT, particularmente el derecho, la economía, la ciencia política, la sociología y la antropología social. Este carácter interdisciplinario se verá reforzado mediante la participación en una reflexión metodológica sobre las premisas básicas, los puntos de referencia conceptuales y los métodos de análisis de las diferentes disciplinas relacionadas, especialmente derecho y economía. La perspectiva de género se integrará, así mismo, a cada una de las áreas de investigación.

Parte de la misión del Instituto es la promoción y divulgación de la investigación sobre temas de trabajo claves, así como la interacción entre investigadores y sectores profesionales y, en particular, la OIT y sus mandantes. Dos medios importantes para lograr este objetivo son:

- La concesión por parte de la OIT de un premio de investigación sobre el trabajo decente, a comenzar en el 2007, por contribuciones importantes al entendimiento de los factores y políticas que fomentan el trabajo decente.
- La organización de una conferencia de investigación a celebrar con regularidad en la OIT, empezando en noviembre de 2006. La primera reunión de esta clase tratará, entre otros temas, sobre los modelos sociales y las redes globales de producción.

Además, se realizarán conferencias, talleres y diálogos sobre políticas públicas.

La investigación se va a llevar a cabo en estrecha interacción con programas de educación y su desarrollo y, en particular, se espera que la mayoría de estos estudios se manifieste, a su debido tiempo, como material educativo para uso en cursos impartidos en el Instituto y en otros lugares. Se invitará a becarios y estudiantes dedicados a la investigación en institutos asociados de países en desarrollo, para pasar temporadas en el Instituto trabajando sobre temas incluidos

en el programa y, además del curso de prácticas anual del Instituto, se organizarán talleres sobre determinadas cuestiones derivadas del programa de investigación en las regiones.

Los resultados del programa de investigación se reflejarán en distintas clases de publicaciones, tales como libros y monografías, una nueva serie de Trabajo y Sociedad, la revista del Instituto, documentos de discusión y artículos en otras revistas internacionales. Asimismo, estarán disponibles en el sitio Web del Instituto.