

Reducir el  
DEFICIT  
DE TRABAJO  
DECENTE:  
un desafío  
global

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
89.<sup>a</sup> reunión 2001

ISBN 92-2-311949-9  
ISSN 0251-3226

---

*Primera edición 2001*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

---

# Índice

<b>1. El programa de la OIT</b> .....	<b>1</b>
1.1. La puesta en práctica del nuevo marco programático .....	1
<i>Nuestros avances</i> .....	2
<i>¿Qué hemos aprendido?</i> .....	4
1.2. La meta del trabajo decente en un mundo en evolución .....	6
<i>La importancia del trabajo</i> .....	6
<i>El déficit de trabajo decente</i> .....	8
<i>El objetivo de las políticas: reducir el déficit</i> .....	12
<i>La oportunidad</i> .....	14
1.3. Una mirada hacia el futuro .....	15
<i>Desarrollar la capacidad para formular políticas nacionales y locales</i> .....	16
<i>Incorporar nuestros valores en la economía global</i> .....	16
<b>2. El trabajo decente en la práctica</b> .....	<b>19</b>
2.1. Introducción .....	19
2.2. El dividendo económico del trabajo decente .....	22
<i>El trabajo decente como factor de producción</i> .....	23
<i>Equilibrar las metas</i> .....	25
<i>El dividendo del crecimiento</i> .....	27
2.3. El trabajo decente como meta universal .....	30
<i>Trabajo decente y desarrollo</i> .....	30
<i>Los pobres también tienen derechos</i> .....	32
<i>La economía informal</i> .....	34
2.4. El trabajo decente como marco integrado de políticas .....	38
<i>Las políticas macroeconómicas en un enfoque integrado</i> .....	40
<i>Programas de la OIT de elaboración de políticas integradas</i> .....	43
2.5. Nuevas tendencias institucionales a nivel mundial .....	47
<i>La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo</i> .....	48
<i>Otras iniciativas públicas o privadas</i> .....	49
<i>Nuevos instrumentos de diálogo social</i> .....	50
<i>Iniciativas privadas voluntarias</i> .....	52
<i>Inversiones socialmente responsables</i> .....	54

<b>3. Los progresos sociales en una economía global .....</b>	<b>57</b>
3.1. El mundo en que trabajamos .....	57
<i>Debates sobre el comercio y las normas del trabajo .....</i>	60
<i>El empleo en un mundo en proceso de integración .....</i>	63
<i>Una propuesta integrada .....</i>	66
<i>Logro de un consenso .....</i>	67
3.2. Nuevas orientaciones para la acción de la OIT .....	68
<i>Acción normativa y trabajo decente .....</i>	68
<i>Respuesta a las nuevas iniciativas privadas en la esfera social .....</i>	71
<i>El trabajo decente en la estrategia de desarrollo .....</i>	72
<i>Mejorar la base de información de la OIT sobre el trabajo decente .....</i>	76
3.3. Los retos con que se enfrentan los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores .....	77
3.4. Establecimiento de vínculos y alianzas .....	82
3.5. Mantener un rumbo constante .....	87



# 1. El programa de la OIT

## 1.1. La puesta en práctica del nuevo marco programático

Fui elegido Director General de la OIT con el mandato de proceder a su modernización y renovación. Hace dos años, en respuesta a mi primera Memoria a la Conferencia<sup>1</sup>, ustedes aprobaron un programa encaminado a cumplir dicho propósito. Este programa tenía varios objetivos:

- Centrar las energías de la OIT en el trabajo decente como una de las principales demandas globales de nuestra época.
- Desarrollar un sólido consenso respecto de los puntos comunes que comparten los tres grupos de mandantes de la OIT — gobiernos, trabajadores y empleadores — con el fin de reforzar la cohesión del tripartismo y la acción colectiva.
- Servir de principio rector para la reforma institucional y la modernización de la OIT.
- Dotarnos ante los ojos de la gente de una identidad más nítida en materia de políticas para facilitar nuestro diálogo y nuestra interacción con otras instituciones y actores.

Estos objetivos siguen en pie. Hemos logrado progresos, pero tenemos que hacer aún mucho más. Con nuestros escasos recursos, debemos impulsar nuestras prioridades estratégicas con claridad.

Hoy, les propongo que evaluemos juntos nuestros esfuerzos comunes por traducir el trabajo decente en programas y actividades realizables, en el contexto de cambios que experimenta la economía global. En nuestros debates en la Conferencia debemos preguntarnos: ¿qué podemos hacer todos juntos e individualmente para fortale-

---

<sup>1</sup> OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 1999.

cer a la OIT y lograr que sea más eficaz?, ¿cuáles son las cuestiones clave respecto de las cuales la OIT necesita potenciar su capacidad?

Cuando se aborda una tarea de esta magnitud — que afecta a todas las actividades de la Organización — es inevitable que surjan cuestiones difíciles, obstáculos y posibles controversias. Nada más natural. Esto es la expresión de una institución que está viva y se nutre con la energía y las complejidades del cambio. Debemos abordar estas cuestiones con franqueza y un espíritu de diálogo constructivo.

Es con ese espíritu que les presento ahora mi Memoria. En ella hablo de nuestra «labor en curso», es decir, de la concretización del trabajo decente. Se trata de los pasos que hemos dado, los obstáculos con que nos enfrentamos, y las nuevas oportunidades que tenemos ahora para plasmar el trabajo decente en la práctica.

### Nuestros avances

Como Director General, mi primera preocupación ha sido la adopción de medidas que habiliten a las estructuras institucionales, de programación y de formulación presupuestaria de la Organización para llevar a cabo programas coherentes en relación con el trabajo decente. Juntos, hemos avanzado en esa dirección.

- Hemos reorganizado la Oficina y nuestro programa de trabajo en torno a cuatro objetivos estratégicos: normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo; empleo; protección social, y diálogo social, a lo cual se suman dos temas transversales de gran prioridad, esto es, las cuestiones de género y el desarrollo.
- Hemos creado ocho programas InFocus. Algunos de ellos son completamente nuevos, como los Programas InFocus sobre la Promoción de la Declaración, la Respuesta a las Crisis y Reconstrucción, y la Seguridad Social y Económica. Otros, como el relativo a la seguridad y salud en el trabajo y medio ambiente (*SafeWork*), amplían, reestructuran y refuerzan programas ya existentes.
- Hemos abierto un nuevo camino con la elaboración de un programa y presupuesto estratégico<sup>2</sup>.
- Hemos preparado un marco de políticas y estrategias para guiar nuestros programas a mediano plazo<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Véase OIT: documento del Consejo de Administración GB.274/PFA/9/1, 274.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, marzo de 1999.

<sup>3</sup> Véase OIT: documento del Consejo de Administración GB.279/PFA/6, 279.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, noviembre de 2000.

- Hemos ampliado la base de apoyo extrapresupuestario (aunque todavía no es suficiente ni está adecuadamente diversificada por país y objetivo estratégico).
- Hemos puesto en práctica una política sistemática sobre la igualdad de género y la incorporación de las cuestiones de género en la OIT, que el Consejo de Administración discutió en marzo de 2000<sup>4</sup> y fue examinada de manera pormenorizada en un estudio comparativo de las Naciones Unidas sobre la incorporación de las cuestiones de género en los sistemas de programación y presupuesto<sup>5</sup>.
- Estamos renovando nuestras políticas y procedimientos en materia de recursos humanos, y hemos establecido un mecanismo de negociación colectiva con el Sindicato del Personal.
- Hemos creado un equipo de administración para promover un enfoque más colegiado.
- Hemos comenzado un proceso basado en el consenso para lograr una mayor eficacia en la elaboración, promoción y aplicación de las normas mediante la agrupación de las mismas en «familias», y hemos utilizado más plenamente las capacidades constitucionales de la OIT para promover la aplicación de las normas.
- Hemos hecho resaltar el perfil de la Organización mediante una mayor eficacia en las actividades de movilización y las comunicaciones.
- En colaboración con ONUSIDA, hemos emprendido un importante Programa sobre el VIH/SIDA y el Mundo del Trabajo.
- Hemos iniciado el proceso de puesta en práctica de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo mediante las memorias anuales y los informes globales, aumentando así considerablemente la información disponible sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como la cooperación técnica necesaria para su aplicación.
- Hemos impulsado con éxito una campaña de ratificación del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

---

<sup>4</sup> Véase OIT: documento del Consejo de Administración GB.277/5/2, 277.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, marzo de 2000, relativo al Plan de Acción de la OIT sobre igualdad entre los sexos e incorporación de las consideraciones de género en la OIT, y la Circular núm. 564 de diciembre de 1999.

<sup>5</sup> Véase Comité Interinstitucional de la Mujer y la Igualdad de Género (Naciones Unidas): *Mainstreaming gender perspectives into programme budget processes within the United Nations System, Synthesis Report*, Nueva York, mayo/junio de 2000.

Esta campaña ha dado lugar a más de 70 ratificaciones en tan sólo dos años, lo que representa la tasa de ratificación más alta en la historia de la OIT.

- Hemos emprendido un proceso de reflexión necesario y oportuno sobre el futuro de la seguridad social, tema que se discutirá en esta reunión de la Conferencia.
- En respuesta a las solicitudes de nuestros mandantes y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, hemos preparado un Programa Global de Empleo y organizaremos el Primer Foro Global del Empleo en noviembre de 2001.

Contamos, pues, con los componentes básicos necesarios para que la Oficina pueda avanzar con respecto al Programa de Trabajo Decente.

Nuestra próxima tarea consiste en abordar la difícil cuestión de crear un marco integrado de políticas dentro de la OIT y a nivel nacional, que será también nuestra contribución a la coherencia del sistema multilateral. Las ideas en que se sustenta el trabajo decente han sido siempre parte de la visión de la OIT. Lo que hoy estamos construyendo se apoya en los sólidos cimientos de ochenta años de historia. No obstante, el desarrollo de una capacidad de pensamiento integrado, de la cooperación entre los programas y del espíritu de trabajo en equipo dentro de la Oficina ha sido tradicionalmente una empresa difícil. Esto se aplica también a nuestros mandantes, que por lo general han seleccionado entre los objetivos de la OIT aquellos que más se ajustan a sus preferencias. Así ha ocurrido sistemáticamente en los debates sobre el programa y presupuesto.

Estoy sinceramente convencido de que una OIT fragmentada no tiene futuro. Tenemos que cambiar nuestros viejos hábitos. Por tal razón, el apoyo de ustedes al Programa de Trabajo Decente en su conjunto tiene un gran valor estratégico. Sólo podremos mantener nuestro dinamismo y cohesión si abordamos los cuatro objetivos estratégicos simultáneamente. Todos tenemos que mirar más allá de nuestras preocupaciones inmediatas o nuestros intereses específicos para desarrollar de manera integrada nuestro programa común. Si somos suficientemente creativos, tendremos la oportunidad de conciliar los intereses de la gente con el respeto del medio ambiente y el funcionamiento de los mercados.

### *¿Qué hemos aprendido?*

El hecho de pasar de la formulación a la aplicación nos ha ayudado a clarificar las diferentes dimensiones del trabajo decente, lo cual

a su vez nos ha permitido profundizar la comprensión del concepto y ganar un mayor apoyo por parte del público. También nos ha permitido abordar mejor algunos interrogantes legítimos acerca de su aplicación práctica. El trabajo decente contribuye al cumplimiento del mandato de la OIT de cuatro maneras diferentes.

En primer lugar, es una *meta*, que refleja en un lenguaje claro una aspiración universal de la gente en todo el mundo y establece un vínculo con sus expectativas de conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Es a la vez una meta personal para la gente y una meta del desarrollo para los países.

En segundo lugar, proporciona un *marco de políticas*. Los cuatro objetivos estratégicos combinan el mandato histórico de la OIT en el ámbito de los derechos en el trabajo, el diálogo social y la protección social con objetivos de crecimiento y desarrollo fijados en torno al empleo y la empresa. El hecho de que estén integrados en un solo programa proporciona un marco de formulación de políticas que ofrece perspectivas para un enfoque coherente de las metas comunes. Este enfoque proporciona también la base para un compromiso a más largo plazo de los mandantes tripartitos de la OIT, al permitirles ponerse de acuerdo sobre cuestiones inmediatas que, de ser consideradas aisladamente, podrían dividirlos.

En tercer lugar, constituye un *método para organizar los programas y actividades*. El hecho de establecer el programa de la OIT en torno a los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente ha permitido que la Oficina defina metas e indicadores de rendimiento que, por primera vez, le dan la posibilidad de medir los progresos y de rendir cuentas a los mandantes<sup>6</sup>.

En cuarto lugar, es una *plataforma para el diálogo y la asociación con otras entidades*. Precisamente por tratarse de un programa de gran alcance e integrado, que puede comprenderse fácilmente, el Programa de Trabajo Decente proporciona una plataforma de orientaciones generales para entablar el diálogo con el exterior y establecer asociaciones con otras organizaciones del sistema multilateral y la sociedad civil. Es un instrumento para hacer participar a todo el mundo, más allá del ámbito de la OIT.

---

<sup>6</sup> La etapa actual de este proceso está reflejada en las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003, que se han presentado a esta reunión de la Conferencia para su adopción. Véase el documento del Consejo de Administración GB.280/PFA/7, 280.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, marzo de 2001.

El Programa de Trabajo Decente es un proyecto ambicioso. Más que un plan detallado, es una señal indicadora. Es un tema central que debe tener una expresión específica en diferentes regiones y contextos nacionales, requiere un esfuerzo creativo conjunto de la Oficina y los mandantes y tiene que desarrollarse mediante el diálogo sobre la experiencia compartida.

## 1.2. La meta del trabajo decente en un mundo en evolución

Del análisis del mundo en que trabajamos hoy se desprende una conclusión ineludible: el trabajo tiene una profunda importancia para toda la gente, en cualquier parte. Y hay una honda preocupación con respecto al inmenso déficit global de trabajo decente, que refleja las diversas desigualdades de nuestras sociedades. A menos que remedemos este déficit, la meta de la justicia social seguirá estando fuera de nuestro alcance.

### *La importancia del trabajo*

La experiencia diaria nos recuerda que, para todos, el trabajo es un aspecto definitorio de la existencia humana<sup>7</sup>. El trabajo es un medio para sustentar la vida y satisfacer las necesidades básicas. Pero es también la actividad mediante la cual las personas afirman su propia identidad, tanto ante sí mismas como ante quienes les rodean. El trabajo es crucial para el ejercicio de opciones personales, para el bienestar de la familia y para la estabilidad de la sociedad.

Lo que más me sorprende, en medio de los tremendos cambios de nuestro entorno que están transformando el trabajo de tantas maneras, es que el significado del trabajo en la vida de la gente no ha cambiado. La esencia de lo que la gente quiere permanece constante, a través de las culturas y los niveles de desarrollo. Todos buscan una oportunidad equitativa para prosperar en la vida por su propio esfuerzo. Pero también quieren una segunda oportunidad cuando asumen riesgos y fracasan. La gente no tiene tanto temor a los cambios, o incluso al fracaso, como a la exclusión. ¿No es cierto acaso que preferimos generalmente el desafío del trabajo a la pasividad del bie-

---

<sup>7</sup> Utilizo el término «trabajo» porque es más amplio que el término «empleo» o «puesto de trabajo». El trabajo incluye el empleo asalariado, el empleo independiente y el trabajo a domicilio. También incluye la gama de actividades de la economía informal y de la economía del cuidado. Se trata, por lo tanto, de una noción de gran amplitud que corresponde a la idea de que el trabajo decente es una aspiración universal.

nestar? ¿No sabemos también que las redes de seguridad son esenciales? ¿De qué otro modo podemos protegernos contra los riesgos, nosotros mismos y nuestras familias, y sobrevivir en tiempos difíciles? ¿No somos acaso conscientes en todo momento de que necesitamos instituciones fuertes que protejan a la gente y a todas las formas de vida en nuestro planeta?

Pero también resulta evidente que es en el trabajo donde surgen con frecuencia contradicciones entre nuestros valores y aspiraciones y la vida real. Nuestro trabajo puede requerir que renunciemos a derechos que atesoramos, que perdamos nuestra autonomía, e incluso nuestra dignidad. Podemos terminar vendiendo nuestro trabajo para elaborar productos o prestar servicios que quizá carecen de sentido o son inútiles o incluso dañinos para nosotros mismos y para los demás. Yo sé que cada día un número excesivamente grande de trabajadores, atrapados en determinadas circunstancias y sistemas, se ven obligados a hacer concesiones inaceptables. Esta realidad laboral está en profunda contradicción con lo que el trabajo significa en su mejor expresión. Todos sabemos que el trabajo puede ser la cristalización de nuestros talentos singulares, un medio para contribuir al bienestar común y una vía para participar a fondo y de manera significativa en una comunidad.

Una y otra vez, he visto cómo los ingresos y la satisfacción derivados del trabajo tienen un impacto directo en la vida de las familias y la calidad de las relaciones familiares. En efecto, detrás de cada persona desempleada hay una familia infeliz. La falta de trabajo de los padres suscita tensiones, violencia familiar y abusos; afecta a los niños en la escuela, los acerca a la delincuencia y las drogas y, con demasiada frecuencia, al trabajo infantil. En una economía de bajos ingresos, las personas desempleadas y sus familias están libradas prácticamente a su propia suerte. Por eso, tenemos que resaltar mucho más los vínculos entre el trabajo y la vida familiar.

Debido al carácter vital que tiene para la gente, el trabajo es también una cuestión central en la esfera política. Estas son cuestiones respecto de las cuales la gente vota, y las elecciones se ganan o se pierden de acuerdo con las promesas, los éxitos y los fracasos por lo que respecta a crear oportunidades de trabajo. Parte de la credibilidad y el respeto del público de que gozan las empresas depende de la calidad del lugar de trabajo. En un mundo en el que la desreglamentación, la privatización y la reducción del papel de los gobiernos han trasladado el poder de decisión de la esfera pública a la esfera privada, el ámbito de los negocios en general y las empresas en particular son objeto de un examen más pormenorizado en relación con

todas las cuestiones laborales. Tanto las empresas como los subcontratistas se enfrentan con múltiples y crecientes demandas de numerosos y muy diversos sectores.

El trabajo es, por cierto, la lente a través de la cual la gente juzga el funcionamiento de la economía. El equilibrio presupuestario, el ajuste estructural, la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el comercio, la inversión y la economía globalizada son, para muchos, tan sólo conceptos abstractos cuya importancia real calibran de acuerdo con los efectos que tienen en el lugar de trabajo, y según que amplíen o no las oportunidades de trabajo y de generar ingresos.

Esta realidad compleja es un elemento inherente al mandato de la OIT. Como se dice en la Declaración de Filadelfia, entre las obligaciones de la OIT se incluye la de impulsar programas que permitan «emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común». En dicha Declaración se afirma también el derecho de todos a «condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». También se destaca la importancia de garantizar «a todos una justa distribución de los frutos del progreso». Ese es el fundamento del trabajo decente.

### *El déficit de trabajo decente*

En esas circunstancias es evidente que el tipo de futuro que la gente quiere es un futuro que pueda ofrecer oportunidades de trabajo decente en un entorno sostenible. Esta es una aspiración humana totalmente natural.

La mejor expresión de la meta del trabajo decente es la visión que tiene de él la gente. Se trata de su puesto de trabajo y sus perspectivas futuras, de sus condiciones de trabajo, del equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, de la posibilidad de enviar a sus hijos a la escuela o de retirarlos del trabajo infantil. Se trata de la igualdad de género, de la igualdad de reconocimiento y de la capacitación de las mujeres para que puedan tomar decisiones y asumir el control de su vida. Se trata de las capacidades personales para competir en el mercado, de mantenerse al día con las nuevas calificaciones tecnológicas y de preservar la salud. Se trata de desarrollar las calificaciones empresariales y de recibir una parte equitativa de la riqueza que se ha ayudado a crear y de no ser objeto de discriminación; se trata de tener una voz en el lugar de trabajo y en la comunidad. En las situaciones más extremas, se trata de

pasar de la subsistencia a la existencia. Para muchos, es la vía fundamental para salir de la pobreza. Para muchos otros, se trata de realizar las aspiraciones personales en la existencia diaria y de manifestar solidaridad para con los demás. Y en todas partes, y para todos, el trabajo decente es un medio para garantizar la dignidad humana.

Pero para hacer realidad las aspiraciones tenemos que comenzar por hacer frente al déficit global de trabajo decente. Tal déficit se traduce en una oferta de empleo insuficiente, una protección social inadecuada, la denegación de los derechos en el trabajo y deficiencias en el diálogo social. Esto nos da una medida de la gran diferencia que hay entre el mundo en el que trabajamos y las esperanzas que tiene la gente de una vida mejor.

*La brecha del empleo* es la falla del mundo de hoy. Calculamos que hay 160 millones de personas visiblemente desempleadas en el mundo. Detrás de esta estadística escueta y fría hay un mar de miseria humana y de potencial desperdiciado. Esta cifra global no traduce la verdadera magnitud de la tragedia de la cual son víctimas familias enteras. Si consideramos también las personas subempleadas, la cifra se dispara a por lo menos mil millones. De cada 100 trabajadores de todo el mundo, seis están totalmente desempleados de acuerdo con la definición oficial de la OIT, y otros 16 no pueden ganar lo suficiente para que su familia pueda superar el umbral mínimo de pobreza de un dólar por día y por persona. Estos últimos son los más pobres entre los trabajadores pobres. Muchos otros trabajan largas jornadas con poca productividad, tienen empleos ocasionales o precarios, o quedan excluidos de la fuerza de trabajo sin que se los contabilice como desempleados. Todos los países, desarrollados y en desarrollo, tienen sus trabajadores pobres. En Suiza, entran en esta categoría 250.000 trabajadores<sup>8</sup>. La magnitud del problema es asombrosa. Según el *Informe sobre el Empleo en el Mundo* de este año, se calcula que se necesitarán 500 millones de nuevos empleos en los próximos diez años tan sólo para absorber los nuevos ingresos en el mercado de trabajo e influir algo en el desempleo<sup>9</sup>.

Nunca insistiremos lo suficiente en el carácter prioritario de la creación de empleo. El acceso al trabajo es el medio más seguro para salir de la pobreza, y los derechos de los trabajadores no existen cuando no hay trabajo. Además, la incorporación de la gente en acti-

---

<sup>8</sup> E. Streuli y T. Bauer (directores de la publicación): *Les working poor en Suisse*, Office Fédéral de la Statistique, Berna, 2001.

<sup>9</sup> OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 2001: La vida en el trabajo en la economía de la información*, Ginebra, 2001.

vidades productivas es la vía para crear la riqueza que nos permite alcanzar las metas de la política social. La inversión y el crecimiento firmes y sostenidos, el acceso a los beneficios de la economía global, las políticas públicas de apoyo y un entorno propicio para la iniciativa empresarial y las empresas son los factores que impulsan la creación de empleo y, por lo tanto, los motores económicos del Programa de Trabajo Decente.

*La brecha de los derechos* es cualitativamente diferente, porque se trata de una esfera en la que, en muchos casos, se podrían lograr progresos rápidamente mediante medidas legislativas y políticas de desarrollo apropiadas. La OIT está examinando las características de esa brecha mediante los informes globales preparados en el marco del seguimiento de la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998. Esta labor confirma hasta qué punto la denegación del derecho a la libertad sindical y de asociación y la incidencia del trabajo forzoso y del trabajo infantil y la discriminación siguen afectando al mundo de hoy. Estimamos que hay 250 millones de niños que trabajan en todo el mundo. Por otra parte, las investigaciones en curso en el Instituto Internacional de Estudios Laborales indican que aproximadamente dos países de cada cinco tienen serios o graves problemas en relación con la libertad sindical. En algunos casos, los abusos son la consecuencia de decisiones deliberadas y conscientes, y se les podría poner término mediante un acto de voluntad política. En otros, se les podría hacer frente mediante políticas bien concebidas, iniciativas privadas, una mayor cooperación técnica y mecanismos de control de la OIT más efectivos. En todos los casos, es necesario que los actores de la sociedad, sin excepción, se sientan responsables de las políticas en esta esfera, pues de otro modo será muy difícil hacerlas aplicar.

Aun cuando *la brecha de la protección social* ha estado probablemente menos presente en la programación general de las políticas, sus proporciones son en verdad alarmantes. Pese a que la información de que disponemos a nivel mundial es muy fragmentaria, parece probable que tan sólo un 20 por ciento de los trabajadores de todo el mundo estén amparados por una protección social realmente adecuada. En muchos países de bajos ingresos, la protección institucional para los ancianos e inválidos, o para casos de enfermedad y atención de salud, abarca tan sólo a una mínima parte de la población. Mientras tanto, 3.000 personas mueren cada día como consecuencia de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> J. Takala: «Global estimates of fatal occupational accidents», en *Epidemiology* (Ginebra, OIT), vol. 10, núm. 5, septiembre de 1999.

Para poner de manifiesto lo que esas estadísticas traducen de la experiencia de la vida real es necesario, a mi juicio, concebir una noción ampliada de lo que se entiende por seguridad socioeconómica. Los rápidos cambios de la economía globalizada, que engendran presiones competitivas cada vez mayores y reducen la seguridad del empleo para muchos, han creado nuevas incertidumbres en el mundo del trabajo. Y esto tiene diversos efectos secundarios negativos. En los sectores de bajos ingresos, por ejemplo, puede poner en peligro la seguridad de los ingresos básicos. En los sectores de ingresos más altos, se observa con frecuencia un aumento de la ansiedad, la depresión y el agotamiento en el lugar de trabajo. Actualmente, se pierden en los Estados Unidos 200 millones de días de trabajo por año como resultado de depresiones relacionadas con el trabajo<sup>11</sup>. Ahora bien, nadie pretende que la seguridad perfecta sea posible, y la excesiva protección puede entorpecer la iniciativa y la responsabilidad, pero la seguridad básica para todos en diferentes contextos de desarrollo es fundamental tanto para la justicia social como para el dinamismo económico, y resulta esencial para que la gente pueda utilizar al máximo sus capacidades.

*La brecha del diálogo social* refleja las deficiencias que existen tanto en materia de organización como en las instituciones, y a menudo también en las actitudes. Esto tiene varias causas, pero el origen primario es la falta de organización. El Informe Global que se presentó el año pasado a la Conferencia, relativo a la libertad sindical y de asociación, ponía de relieve lo que se ha denominado como «déficit de representación» en el mundo del trabajo, debido a que, con frecuencia y por diversas razones, los trabajadores y los empleadores no se han organizado para hacer oír su voz<sup>12</sup>. Los trabajadores agrícolas, los trabajadores domésticos, los empleadores en pequeñas empresas y microempresas, los trabajadores del sector público y los trabajadores migrantes se enfrentan a menudo con problemas y obstáculos específicos. Son frecuentes los obstáculos a la representación y el diálogo social en las zonas francas industriales (ZFI), en las que trabajan unos 27 millones de trabajadores en todo el mundo<sup>13</sup>. En todas

---

<sup>11</sup> Véase P. Gabriel y R. Liimatainen: *Mental Health in the Workplace* (Ginebra, OIT, 2000).

<sup>12</sup> OIT: *Su voz en el trabajo*, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2000.

<sup>13</sup> OIT: *Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales*, Informe para el debate de la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales, Ginebra, 1998, pág. 1.

partes, los trabajadores y empleadores de la economía informal están excluidos del diálogo tripartito, o bien tienen una representación insuficiente en el mismo. Incluso cuando están organizados, la falta de mecanismos institucionales puede impedir igualmente el diálogo. En casos más extremos, se rechaza simplemente el diálogo social por considerarlo adverso a los intereses de una o más de las partes interesadas, que piensan que tienen más posibilidades de lograr sus objetivos por otros medios. En los períodos buenos, la organización no parece necesaria; en los períodos malos, se la echa mucho de menos. En otras palabras, la cultura del diálogo está extendida de manera desigual a lo largo y ancho del mundo.

Debemos preguntarnos qué indican estos déficits. En esta época de avance económico y tecnológico, el progreso en las diferentes dimensiones del programa de la OIT es desigual e insatisfactorio. Librados a su propio funcionamiento, los sistemas económicos generan oportunidades para algunos países y para otros no, así como desigualdades en cuanto al acceso y los beneficios dentro de cada país. Por ende, para poder ampliar las oportunidades de trabajo decente se requieren políticas orientadas expresamente a superar esas limitaciones y lograr que los mercados favorezcan a todo el mundo. Debemos aprovechar el dinamismo de los mercados de manera que se fomente al mismo tiempo la justicia social y los beneficios económicos.

### ***El objetivo de las políticas: reducir el déficit***

El trabajo decente es un programa pertinente y práctico de orientación general para todos los Estados Miembros. Nadie pretende, evidentemente, que todos los países puedan aspirar de manera realista a las mismas condiciones absolutas. Ninguna intervención en la esfera de las políticas — ya sea por parte de la OIT o de cualquier otra entidad — podrá reproducir mañana las condiciones de trabajo de los países del G7 en los países menos adelantados. Pero es perfectamente viable — y yo diría, una expectativa que comparten los ciudadanos de todo el mundo — que cada país, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, fije sus propios objetivos para reducir el déficit de trabajo decente teniendo debidamente en cuenta sus circunstancias y posibilidades específicas, y que la comunidad internacional apoye ese esfuerzo.

El cimiento universal ya está constituido por la obligación de todos los Estados Miembros, reconocida en la Declaración de 1998, de promover y hacer realidad, de buena fe, los principios y derechos básicos estipulados en los convenios fundamentales. Pero parece tam-

bién razonable esperar que cada país que asuma el compromiso de aplicar una política de promoción del trabajo decente quiera también ampliar esa obligación y avanzar todo lo posible en la promoción de otros aspectos del trabajo decente a los cuales me he referido. Visto desde esta perspectiva, este esfuerzo puede considerarse como el eje de una estrategia dinámica de desarrollo, y los objetivos pueden irse ampliando a medida que el país avanza.

Hay algo que tiene que quedar bien claro: la Declaración de la OIT, cuyo origen fue una decisión unánime de los Jefes de Estado de todas las regiones reunidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en 1995, pertenece a todos los países, desarrollados y en desarrollo. Ningún país o región tiene el monopolio de la sabiduría en cuanto a la forma en que debería lograrse el respeto de los derechos en el trabajo. Ahora bien, los principios y derechos a que se refiere la Declaración de la OIT son válidos en todas partes. Tomemos como ejemplo la libertad sindical: ya sea en Nigeria, Chile, Tailandia o Suecia, todo trabajador tiene derecho a sindicarse y negociar colectivamente. Por supuesto, los resultados prácticos del ejercicio de esas libertades estarán determinados en cada caso por las posibilidades y la capacidad de desarrollo de cada país; el principio, no obstante, es el mismo.

El trabajo decente ofrece, pues, un medio para combinar el empleo, los derechos, la protección social y el diálogo social en las estrategias de desarrollo. Las dificultades con que tropiezan las políticas tradicionales de ajuste estructural de las instituciones de Bretton Woods se deben en parte a que no han incorporado esos objetivos; por ende, las estrategias de reducción de la pobreza no tendrán éxito a menos que se incluyan en ellas esos mismos objetivos. En la actualidad, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, elaborados bajo los auspicios de dichas instituciones, no abordan esas cuestiones de manera directa. La reducción del déficit de trabajo decente es la vía adecuada para la reducción de la pobreza y una mayor legitimidad de la economía global.

Durante las dos últimas décadas, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales se han centrado en reducir los déficit presupuestarios. Pienso que ha llegado la hora de centrarse colectivamente con el mismo celo en la aplicación de estrategias que permitan reducir el déficit de trabajo decente. El asesoramiento en materia de políticas de las instituciones de Bretton Woods y del sistema de las Naciones Unidas debería ponerse a prueba en relación con este objetivo. Del mismo modo, las políticas de cooperación para el desarrollo deberían incorporar en sus actividades fundamentales todos los objetivos estratégicos del trabajo decente.

### *La oportunidad*

Hay motivos para pensar que nuestra visión está suscitando un apoyo global. El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se celebró el año pasado, apoyó explícitamente el Programa de Trabajo Decente de la OIT como un elemento clave de las iniciativas que se necesiten. De acuerdo con el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas a la Cumbre del Milenio en septiembre de 2000, una de las ocho formas prioritarias de combatir la pobreza consiste en «elaborar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la oportunidad de encontrar un trabajo decente»<sup>14</sup>. El 1.º de mayo del año pasado, el Papa Juan Pablo II apoyó un llamamiento para formar una coalición global en pro del trabajo decente. El Presidente de Sudáfrica, Sr. Mbeki, en su carta a la Cumbre de Okinawa del G8, dijo en nombre del Movimiento de los Países no Alineados que «los niveles de vida decentes, la nutrición adecuada, la atención de salud, la educación y el trabajo decente para todos son metas comunes tanto para el Sur como para el Norte». En el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 del PNUD se indica como una de las siete libertades básicas la «libertad para desempeñar un trabajo digno, sin explotación». Al celebrarse un acuerdo histórico entre armadores y gente de mar en la 29.ª reunión de la Comisión Paritaria Marítima, a comienzos de este año, los empleadores y los trabajadores declararon que estaban orgullosos de ser «los portadores de la antorcha de la campaña de la OIT para promover el trabajo decente en todo el mundo». En mis contactos con Jefes de Estado, parlamentarios, dirigentes empresariales, trabajadores, particulares, líderes religiosos y espirituales, activistas destacados e investigadores universitarios, he encontrado una y otra vez un eco favorable y la voluntad de colaborar con nosotros.

Hay una corriente favorable, pero ésta no llega aún a todas partes. Ahora es el momento de actuar: a medida que resurgen temores acerca de las perspectivas futuras de la economía mundial y que nos damos cuenta una vez más de las repercusiones del ciclo económico en la vida de la gente, necesitamos dotarnos de políticas e instituciones que permitan incorporar los valores del trabajo decente en la economía globalizada.

No quiero exagerar la situación. Es alentador que el consenso de la OIT con respecto al trabajo decente despierte un interés que no se

---

<sup>14</sup> Véase Naciones Unidas: *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Informe del Secretario General, Nueva York, 2000.

limita a quienes inicialmente formularon el concepto y lo suscribieron. Pero aún nos queda mucha gente por convencer. Debemos ser conscientes de que, de tanto en tanto, sigue apareciendo la imagen de la OIT como una institución «sin garra». Nuestros esfuerzos recientes han realzado el perfil de la OIT y han mostrado que la Organización es un actor pertinente que puede ejercer más influencia de la que cabía pensar anteriormente. Pero esto no basta. Debemos tener la voluntad de influir realmente en la senda de la globalización. Lo más importante, en ese sentido, es que los mandantes tripartitos de la OIT tendrán que convenir en que la Organización debería desempeñar un papel destacado en el trazado de las vías sociales para la economía global. Pero esto no ocurrirá si continuamos con «nuestros asuntos como de costumbre». La oportunidad está aquí, delante de nosotros. Aprovecharla o no depende de nuestras capacidades de creatividad y de imaginación. Tenemos que profundizar y ampliar nuestra base de conocimientos y forjar una sólida alianza tripartita abierta al mundo.

### 1.3. Una mirada hacia el futuro

El trabajo decente no puede convertirse en un hecho por decreto. En el capítulo 2 se examinan cuatro cuestiones que tenemos que resolver a fin de hacerlo realidad: ¿Es el trabajo decente accesible? ¿Puede ser universal? ¿Cómo lograr coherencia en las políticas? ¿Es viable en la nueva economía globalizada? Yo creo que en todos estos ámbitos hay respuestas, pero éstas requieren un esfuerzo y un compromiso tripartitos. A este respecto, les invito a que expresen sus puntos de vista sobre las vías más eficaces para avanzar.

En el capítulo 3 analizo una serie de esferas de actividad de la OIT que tienen que reforzarse si queremos alcanzar nuestras metas. Tenemos que acelerar nuestra dinámica mediante una corriente de nuevas iniciativas intersectoriales integradas con el fin de definir políticas que ayuden a reducir el déficit global de trabajo decente. Tendremos que organizar grupos de trabajo intersectoriales, en el terreno y en la sede, y forjar asociaciones con otras entidades. Tenemos que ser particularmente creativos y vigilantes para asegurarnos de incorporar nuestro compromiso con respecto a la igualdad de género en todas nuestras labores. Debemos cultivar el pensamiento integrado y crear una cultura que lo valore. Debemos emprender campañas mundiales y adherirnos a otras ya existentes, estimular el desarrollo de nuevos mecanismos y colaborar con otros para producir resultados que sean significativos para la gente. Permítanme ahora enumerar algunas de las prioridades en ese sentido.

### ***Desarrollar la capacidad para formular políticas nacionales y locales***

Debemos procurar:

- incrementar nuestra capacidad para trabajar con los mandantes de la OIT a fin de poner en práctica un enfoque integrado del trabajo decente en el plano nacional, mediante un mejor nivel de conocimientos, datos y asesoramiento en materia de políticas; esto podría revestir la forma de estudios por país sobre la situación del trabajo decente;
- ampliar las vías para extender los objetivos del trabajo decente a la economía informal, con inclusión del apoyo a la Campaña de la Cumbre de Microcrédito;
- proseguir nuestros esfuerzos en favor del empleo de los jóvenes, respondiendo al llamamiento de la Cumbre del Milenio y recurriendo a redes de creatividad e imaginación en todo el mundo para planificar políticas que sean eficaces;
- incrementar los esfuerzos para suprimir los obstáculos a las empresas y el empresariado social y ayudar a las microempresas y las pequeñas empresas a iniciar sus actividades, crecer y mejorar las condiciones de trabajo;
- potenciar las capacidades de los empleadores y los trabajadores para hacer frente a las demandas del programa de trabajo decente, y aumentar el número de mujeres dirigentes entre quienes participan en el diálogo social;
- ser los primeros en comprender las necesidades y aspiraciones de la gente, y las políticas sociales y económicas mediante las cuales es posible satisfacerlas.

### ***Incorporar nuestros valores en la economía global***

Tenemos que trabajar con otros para:

- conseguir apoyo para un enfoque equilibrado e integrado del desarrollo y el crecimiento sostenibles en la economía globalizada, en la cual las metas económicas, sociales y ambientales pueden alcanzarse al mismo tiempo;
- emprender campañas en ámbitos en los que es posible hacer progresos concretos: obrar para que las ZFI constituyan soluciones en lugar de problemas; reforzar la eficacia de los compromisos para los que se ha fijado un plazo con el fin de erradicar las peores formas de trabajo infantil, y multiplicarlos; crear concien-

cia en todo el mundo acerca de la necesidad de mejorar la salud y la seguridad en el trabajo, y divulgar el mensaje de la Declaración de la OIT en todos los niveles, desde el lugar de trabajo a las cumbres mundiales;

- examinar nuevos mecanismos e instituciones en el campo de las normas que puedan permitir a los países avanzar más rápidamente sobre una base voluntaria;
- desarrollar una colaboración activa con empresas que participen en iniciativas privadas voluntarias y en inversiones socialmente responsables que reflejen los objetivos y principios de la OIT, particularmente en el contexto del Pacto Mundial;
- reforzar el papel del Grupo de Trabajo del Consejo de Administración sobre la Dimensión Social de la Mundialización como un foro primordial para la reflexión y el debate sobre las políticas y las instituciones que pueden promover el progreso social en la economía global<sup>15</sup>.

Debemos estar abiertos a nuevas ideas en todos los niveles. A ese respecto, se podrían crear premios de la OIT en reconocimiento de las experiencias exitosas. Podríamos colaborar con universidades o institutos de gestión para elaborar programas en materia de derecho, economía y otros campos que incluyan las preocupaciones de la OIT. Deberíamos ser el centro de las redes de investigación mundiales y regionales interesadas en profundizar en los temas del programa de la OIT. También podríamos establecer sólidos vínculos con las autoridades locales y sus organizaciones en torno al objetivo del trabajo decente en la vida de las comunidades.

Invito, pues, a todos los países a que participen en tales esfuerzos aportando recursos y tomando parte en acciones comunes. Quiero reunir y adaptar las mejores prácticas de los gobiernos, el sector privado y las organizaciones de ciudadanos para inyectar la adrenalina tan necesaria en las arterias burocráticas de nuestra institución con 80 años de vida. Esto podría ayudarnos a crear una «generación del trabajo decente» que ha de conducir y moldear la Organización del futuro. Quiero explorar las posibilidades de movilizar importantes recursos externos para emprender y ampliar estas iniciativas y campañas a escala mundial, con un gran número de asociados.

Debemos actuar como una institución abierta. Tenemos que mantenernos al corriente de todo lo que ocurre y desarrollar una mejor

---

<sup>15</sup> La Oficina está preparando un documento en el que se exploran las diferentes formas en que puede reforzarse este Grupo de Trabajo.

capacidad de escucha y de comprensión de los demás. Debemos entablar un diálogo con el exterior para encontrar nuevas ideas, enriquecer nuestro pensamiento y afinar nuestras propuestas de política. Asimismo, deberíamos aprovechar la inmensa energía que hay en la sociedad en torno a los asuntos de la OIT. Por el contrario, no deberíamos tener temor a interactuar con quienes no comparten nuestros puntos de vista. Debemos mostrar que estamos tan atentos a las necesidades de la gente y de su familia como a las realidades de las economías y las sociedades.

La realización del objetivo del trabajo decente no es una labor que incumbe únicamente a la Organización Internacional del Trabajo o al departamento o ministerio de trabajo de cada país. Es una responsabilidad, individual y colectiva, de los mandantes de la OIT y de sus asociados. El Estado es un actor fundamental, y los gobiernos, en su conjunto, tienen que participar en esta tarea; pero la mejor forma de impulsar los objetivos del trabajo decente consiste en que los empleadores, los trabajadores, los gobiernos y otros actores pertinentes de la sociedad obren conjuntamente para superar los principales obstáculos y proporcionar respuestas equilibradas. Hay que emprender esfuerzos mancomunados en cada nivel, procurando que se respalden mutuamente en los planos local, nacional y mundial. Sólo podremos progresar hacia la consecución de esas metas, y la eliminación de esas brechas, si avanzamos todos juntos.

## 2. El trabajo decente en la práctica

### 2.1. Introducción

Pese a que el trabajo decente es una meta atractiva, los déficit que al respecto observamos a nuestro alrededor muestran cuán difícil es hacerlo realidad para todos los trabajadores del mundo. Los mandantes tripartitos de la OIT, junto con muchos otros actores, están tratando de encontrar más y mejores formas para que la gente pueda alcanzar los objetivos del empleo y la seguridad, los derechos fundamentales y el diálogo social. Además, en parte gracias a los esfuerzos realizados por la OIT a lo largo de su historia, hay muchas personas para quienes el trabajo decente es una realidad, aunque a nivel mundial constituyen una minoría. Y diariamente los cimientos que parecían sólidos se van erosionando. Es obvio que no se puede encontrar ninguna solución rápida. Debemos ser realistas y considerar los desafíos que tendremos que superar para hacer realidad el Programa de Trabajo Decente.

Es cierto que este Programa se cuestiona a veces, tanto en países con renta alta como en países con renta baja. En algunos casos, los ministros de Trabajo que defienden los objetivos del trabajo decente tachan las propuestas políticas de «irrealistas», de un «lujo» o, lo que es peor, «de alto riesgo», dado que, a su juicio, suponen una amenaza para la competitividad de las empresas y de la economía nacional. Es necesario que la OIT esté a la escucha y responda a estas posturas reuniendo argumentos para prestar apoyo a quienes, desde el gobierno u otros sectores, están promoviendo el trabajo decente.

En mi opinión, hay cuatro desafíos a los que deberíamos hacer frente.

El primero consiste en saber si el trabajo decente es *económicamente viable*. En todo el mundo, los encargados de la elaboración de políticas se hallan ante un dilema. Para alcanzar muchos objetivos sociales se necesitan recursos económicos, ya sea en el contexto de la empresa o en el de la economía en su conjunto. La presión competitiva cada vez mayor que impera en la economía global hace que las

empresas estén menos dispuestas o tengan una menor capacidad para asignar fondos a la protección social. La capacidad de los Estados para recaudar impuestos y financiar la política social se halla también bajo presión. Al mismo tiempo, lograr los objetivos económicos depende de condiciones sociales previas. Hay que preguntarse, pues, si los gobiernos deberían dar prioridad al crecimiento económico dirigido por el mercado y posteriormente tratar de abordar las consecuencias sociales, o si, por el contrario, los sistemas económicos eficaces tienen que incorporarse en un marco social de derechos, participación, diálogo y protección. Muchos alegan que hay soluciones de compromiso entre la calidad y la cantidad de empleo, y entre el gasto social y la inversión, y que la reglamentación proteccionista socava la flexibilidad y la productividad empresariales. Ahora bien, en contrapartida, el trabajo decente puede producir buenos resultados al aumentar la productividad. Estas relaciones tienen que examinarse con más detenimiento a fin de evaluar los verdaderos costos y beneficios del trabajo decente.

El segundo desafío es el siguiente: ¿puede el trabajo decente constituir un objetivo *universal*? Existe la idea generalizada — y es importante tenerlo presente — de que la labor de organizaciones como la OIT tiene razón de ser especialmente en el sector formal, porque es ahí donde las normas de la OIT son más eficaces y sus mandantes más activos. Pero esto es sólo un aspecto del mundo del trabajo. Por supuesto, el argumento no se limita a la OIT; a menudo se aplica a la intervención de los gobiernos en general, especialmente en regiones — como el Sur de Asia y el África Subsahariana — donde la economía informal genera la mayor parte del trabajo. Esto también supone una fuente importante de desigualdad entre los sexos, dado que las mujeres están subrepresentadas en el empleo formal, tanto como trabajadoras como en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles. Es cierto, sin duda, que la política social tiende en general a favorecer a los grupos del sector formal que disfrutan de una mayor protección y de ingresos más elevados, dado que al margen de este sector se cuenta con pocos instrumentos para aplicar los derechos o brindar protección social. En realidad, las necesidades son mayores en la economía informal y entre los pobres. Si abogamos por la universalidad, y eso es lo que decía exactamente en mi Memoria de 1999 («todos los que trabajan tienen derechos en el trabajo»<sup>1</sup>), tenemos pues la obligación de abordar estas cuestiones. Por

---

<sup>1</sup> OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 1999, pág. 4.

ello, la igualdad de género es un elemento esencial del Programa de Trabajo Decente. Y por la misma razón, el Programa de Trabajo Decente ha de ser también un programa de desarrollo.

El tercer desafío es cómo constituir un programa *coherente* en materia de políticas. El Programa de Trabajo Decente es amplio, dado que engloba tanto objetivos económicos como sociales: derechos, diálogo social y protección social por un lado, y empleo y empresa por otro. Todavía se necesita saber más sobre la forma en que los avances en un aspecto del trabajo decente son impulsados por los avances en otros de sus aspectos. Hay razones para creer, por ejemplo, que el crecimiento del empleo facilita el fortalecimiento de la protección social y del diálogo social, y que los derechos fundamentales en el trabajo son un complemento básico de las políticas para incrementar la seguridad social. Aunque los datos provenientes de estudios son fragmentarios, se dispone en cambio de una información potencialmente rica en términos de experiencia en el trabajo y en la gestión. Tenemos que fortalecer sistemáticamente la base de conocimientos para apoyar este programa. El proyecto de transformar estos conocimientos en una política coherente a nivel nacional tropieza con dificultades similares. Los objetivos del trabajo decente interesan a muchos actores, que en la mayoría de los países no actúan de forma coordinada. Los ministerios gubernamentales y los actores sociales que tradicionalmente intervienen en asuntos laborales no ejercen necesariamente una gran influencia en las políticas económicas. El desarrollo empresarial no tiene forzosamente en cuenta los objetivos sociales. La necesidad de coherencia también implica que la OIT debe moverse fuera de sus esferas tradicionales, para establecer una interacción con todos los principales actores que dirigen la política económica y social.

El cuarto desafío consiste en saber si el trabajo decente es un objetivo *viable* en la nueva economía globalizada. En cada país, se puede recurrir a una amplia serie de políticas e instituciones para promover la participación, el reparto de los beneficios y el cimiento social. No obstante, en la economía global, el ámbito de aplicación de dichas políticas se halla limitado por la realidad de un mundo donde los Estados nacionales son soberanos. La actividad del mercado global está determinada principalmente por los objetivos económicos de las empresas y los inversores privados. A menudo, las instituciones nacionales pueden quedarse atrás. Más aún, la actividad económica se desarrolla de manera creciente en un espacio planetario. Observamos una pauta cada vez más desigual de desarrollo entre las naciones, y disparidades internacionales en los ingresos, el trabajo y

la seguridad, para lo cual no contamos con una respuesta política eficaz. Estas disparidades amenazan la propia legitimidad de la economía global. Sin embargo, los esfuerzos por incorporar una dimensión social en la globalización y extender sus beneficios permanecen limitados en lo que a su ámbito de aplicación se refiere. Es necesario contar con una nueva arquitectura global — marcos, métodos, políticas e instituciones — que pueda responder a las aspiraciones de la gente con relación al trabajo decente en un entorno socialmente sostenible.

En las siguientes secciones se analiza cada uno de estos interrogantes, y se describen algunas de las respuestas que se están desarrollando en el marco de la labor de la OIT y en otras partes. Pienso que es útil plantear estas cuestiones en esta Memoria, ya que contribuyen a esclarecer el contenido del Programa de Trabajo Decente y lo que esperamos lograr con él. Es obvio que queda mucho por hacer en cada uno de estos ámbitos, lo que indica las prioridades de la labor de la Organización en los próximos años.

## 2.2. El dividendo económico del trabajo decente

La OIT siempre ha afirmado que los principios y derechos que defiende son legítimos por derecho propio y que, por ende, no precisan otras justificaciones de índole económica. Mientras que el éxito de una economía suele medirse mediante índices de crecimiento de la producción o de los ingresos, el progreso social se calcula en base al goce de ciertos derechos y libertades, de seguridad y de protección social. De ahí la necesidad de que las políticas e instituciones mantengan el equilibrio entre el crecimiento económico y el progreso social. No obstante, es necesario examinar esto desde la perspectiva de que el trabajo realizado en condiciones decentes, recibiendo ingresos decentes, también puede contribuir a la eficacia económica. Si la cuestión que se plantea es la de la viabilidad financiera, es decir, que para mejorar la calidad del empleo o de la protección social se necesitan más fondos, la respuesta es que muy a menudo el trabajo decente es a la larga rentable. Evidentemente, esto no siempre ocurre así y los avances que se realicen en el ámbito del trabajo decente tendrán a veces un costo. Pero creo que con frecuencia estos costos se exageran, o los beneficios se subestiman. El trabajo decente es un objetivo por derecho propio, pero también puede tener un efecto positivo en la productividad y en el crecimiento económico. Ni la productividad ni la justicia social son «malas palabras» para la OIT. Por el contrario, son conceptos que pueden combinarse con éxito.

### **El trabajo decente como factor de producción**

Probablemente el vínculo más claro entre la eficacia social y la productividad se halle a nivel empresarial. Las empresas han estado demostrando que lo que hace que el trabajo sea decente también puede aportar dividendos económicos. Una importante serie de trabajos de investigación muestra los efectos positivos de los salarios en la productividad. El diálogo social en el trabajo da lugar a compromisos más sólidos y a una mayor productividad de los trabajadores. Distintos estudios realizados a nivel de la empresa muestran la influencia positiva que la participación en los beneficios, la calidad del empleo y la intervención de los trabajadores en la toma de decisiones tienen en las actitudes, la motivación y la productividad de los trabajadores<sup>2</sup>. Los modelos de gestión desarrollados en el sector minorista de los Estados Unidos, por ejemplo, indicaron que un mayor grado de satisfacción y compromiso del personal constituía la clave para el aumento de la satisfacción del cliente, y que la aplicación de este modelo había producido incrementos sustanciales en las ventas<sup>3</sup>.

Los estudios de la OIT muestran que las empresas que aplican políticas de igualdad de oportunidades también tienden a ser más productivas<sup>4</sup>. Asimismo, los lugares de trabajo compatibles con la vida familiar también producen dividendos económicos. Por ejemplo, en la maquiladora TRW del Estado mexicano de Chihuahua, el establecimiento de un programa de cuidado de los niños con asistencia estatal contribuyó en gran medida a que los trabajadores calificados permaneciesen en la empresa<sup>5</sup>. Loutfi Mezhar, Director Ejecutivo de la Federación de Industrias de Egipto, puso de relieve el dividendo económico del trabajo decente cuando visité El Cairo en abril de 2001. El Sr. Mezhar dijo lo siguiente: «Estamos convencidos de que

---

<sup>2</sup> Véase A.S. Blinder: *Paying for productivity: A look at the evidence* (Washington, D.C., Brookings Institution, 1990); D. Kruse y J. Blasi: *Employee ownership, employee attitudes, and firm performance* (Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigación Económica), documento de trabajo núm. 5277, de septiembre de 1995, y D.I. Levine: *Reinventing the workplace: How business and employees can both win* (Brookings Institution, 1995).

<sup>3</sup> A.J. Rucci, S.P. Kim, y R.T. Quinn: «The employee-customer-profit chain at Sears», publicado en *Harvard Business Review*, enero-febrero de 1998.

<sup>4</sup> V. Perotin y A. Robinson: «Employee participation and equal opportunities practices: Productivity effect and potential complementarities», publicado en *British Journal of Industrial Relations* (Londres), vol. 38, núm. 4 (diciembre de 2000), págs. 557-593.

<sup>5</sup> *Business for Social Responsibility*; véase <http://www.bsr.org/resourcecenter/index.html>.

protegiendo los derechos humanos en el trabajo sin discriminación alguna, y facilitando un contexto de trabajo decente, los empleadores experimentarán un incremento de la productividad, los ingresos y los beneficios».

Como factor de producción, las condiciones de trabajo decente tienen el mismo valor tanto en las pequeñas como en las grandes empresas. La metodología del Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (WISE) se está utilizando en distintas partes del mundo para promover mejores condiciones de trabajo y productividad en la pequeña empresa a través de ajustes de bajo costo o de costo nulo. Así, por ejemplo, la colaboración entre la Asociación de Empleadores de Mongolia y la OIT para promover la metodología del WISE a través de programas de formación tuvo resultados positivos. Las empresas que aplicaron dicha metodología descubrieron que una mejor productividad podía ir aparejada a una mejora de las condiciones de trabajo y las relaciones en el lugar de trabajo, así como a la satisfacción del trabajador.

Los objetivos del trabajo decente forman parte de una estrategia óptima para lograr la competitividad empresarial. Cuando las empresas se ven confrontadas con presiones cada vez mayores por parte de la competencia, pueden reaccionar reduciendo costos, incluso los laborales. Por el contrario, las mejoras de las calificaciones, las condiciones de trabajo y la satisfacción del trabajador pueden redundar en una mayor productividad de los lugares de trabajo y en el aumento de la competitividad. A mediados del decenio de 1990, la empresa multinacional de calzado deportivo Adidas, cuya producción se ha trasladado en buena parte a fábricas de países en desarrollo, decidió adoptar esta estrategia basada en la calidad y la innovación y no en la reducción de los costos laborales. Adidas comenzó a prestar una atención especial a la seguridad y la salud de los trabajadores, el tiempo de trabajo y la libertad sindical entre sus proveedores. Las pruebas experimentales realizadas en 1999-2000 muestran que el hecho de impartir una formación polivalente a los empleados de sus proveedores, así como de alentar la participación de los trabajadores y de mejorar las normas del trabajo, permitió prácticamente duplicar la productividad<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> N. Rogovsky y E. Sims, *Competitiveness in the XXI century: Social dimensions of corporate success* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

### *Equilibrar las metas*

El hecho de que el trabajo decente suela ser muy compatible con las metas de la economía no significa que no haya que aceptar soluciones de compromiso. A veces hay que tomar decisiones difíciles. En tales casos, el programa de la OIT ofrece mecanismos e instituciones a través de los cuales se pueden equilibrar los diferentes intereses y obtener un consenso mediante el diálogo social. El equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad es un buen ejemplo.

Tanto las personas como las empresas se enfrentan hoy en día a muchas incertidumbres. Numerosas empresas piden flexibilidad en su búsqueda de competitividad. Muchos trabajadores consideran la flexibilidad como un sinónimo de inseguridad<sup>7</sup>. Ahora bien, los trabajadores necesitan un cierto grado de seguridad para poder trabajar de forma productiva e invertir esfuerzos en el desarrollo de sus propias calificaciones, mientras que las empresas necesitan unos mercados laborales estables y sostenibles que les garanticen una oferta de mano de obra productiva y calificada. Si el marco institucional es el adecuado, se puede encontrar un equilibrio entre estas diferentes necesidades. Las instituciones del mercado laboral establecidas por las economías para hacer realidad los objetivos del trabajo decente proporcionan un apoyo a las empresas cuando éstas deben ajustarse a las demandas externas.

Diversos países han encontrado políticas y configuraciones institucionales diferentes para resolver estas cuestiones. Algunos ejemplos europeos así lo demuestran. Por ejemplo, el régimen de seguridad social de Finlandia, sumamente desarrollado, ayuda a los trabajadores afectados por la supresión de empleos a amortiguar sus pérdidas de ingresos, mientras que los servicios públicos de empleo contribuyen activamente al retorno al mercado laboral. Contrariamente a la idea popular de que hacer grandes inversiones en la seguridad social va en detrimento de la flexibilidad y el ajuste laborales, en el caso de Finlandia ha contribuido al desarrollo económico y a la recuperación del empleo (la tasa de desempleo descendió del 18 por ciento en 1994 al 9,2 por ciento a principios de 2001)<sup>8</sup>. En Dinamarca, los bajos niveles de protección oficial del empleo van acompañados de prestaciones de desempleo a largo plazo, con tasas elevadas de sustitución de los ingresos. El desempleo, y sobre todo el desempleo

---

<sup>7</sup> Para un análisis más detallado, véase G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (Basingstoke, Macmillan, 1999).

<sup>8</sup> Véase W. Sengenberger: *Employment, development and economic performance of Finland* (Ginebra, OIT, de próxima aparición).

de larga duración, se ha mantenido en niveles relativamente bajos porque, al igual que en Finlandia, las prestaciones de desempleo están asociadas a medidas efectivas para facilitar la búsqueda de puestos de trabajo y el retorno al empleo. En los Países Bajos, el diálogo social se tradujo en compromisos sobre moderación salarial, pautas de trabajo flexibles y la ampliación de las prestaciones sociales. Las políticas generales del mercado laboral han facilitado enormemente la adaptación eficaz a la economía global, además de la mejora de los resultados en el plano del empleo<sup>9</sup>.

El denominador común de todas estas experiencias diferentes es la búsqueda de un equilibrio entre los intereses de las personas afectadas por los cambios estructurales y de quienes buscan aumentos de la productividad e innovación. El diálogo social es la clave para forjar un consenso y compromisos sobre objetivos comunes, al mismo tiempo que proporciona los medios para conciliar objetivos contradictorios y resolver adecuadamente los conflictos. Estos países han sabido sustituir un proceso en el que la flexibilidad crea inseguridad por otro en el que la seguridad es una condición previa para la flexibilidad. El reto para los países en cuestión parece ser ahora la inclusión de quienes se encuentran sujetos a relaciones de empleo más informales en los márgenes de la economía.

La reestructuración de las empresas, situación que a menudo pone en peligro la seguridad de los empleos e ingresos, también puede llevarse a cabo teniendo en cuenta los objetivos del trabajo decente. No se pueden pasar por alto las realidades económicas, y las empresas quizás deban reestructurarse para sobrevivir, pero las medidas que se tomen en relación con cada aspecto del trabajo decente pueden contribuir a mantener bajos los costos sociales. Las prácticas óptimas son posibles, incluso en circunstancias económicas difíciles. Por ejemplo, las empresas de los países en transición han estado experimentando una reestructuración importante. Ello ha provocado una inseguridad generalizada y el aumento de la pobreza. El Grupo ZEM, uno de los pocos supervivientes de la industria rusa de fabricación de instrumentos, adoptó una estrategia algo diferente. Su reestructuración se basó en: establecer un diálogo con las organizaciones representativas de los trabajadores para discutir y planificar las medidas que debían tomarse; centrar la atención en las repercusiones sobre el empleo invirtiendo fuertemente en la formación y readaptación profesional del personal directivo y los trabajadores, así como

---

<sup>9</sup> P. Auer: *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Ginebra, OIT, 2000).

en el establecimiento, con ayuda de la OIT, de un «Centro de servicios al personal» para los trabajadores separados del servicio, y alcanzar un compromiso para evitar el trastorno total de la vida de los empleados, sus familias y las comunidades.

### ***El dividendo del crecimiento***

Además de su contribución como factor de producción, y como medio para conseguir equilibrar las diferentes metas en materia de políticas, los progresos efectuados respecto de cada una de las cuatro dimensiones del trabajo decente también pueden conducir a modalidades de crecimiento más equitativas y sostenibles. Por ejemplo, el diálogo social sobre políticas de desarrollo de calificaciones puede favorecer el surgimiento de condiciones del mercado de trabajo más previsibles y fomentar un mejor funcionamiento de ese mercado. Las investigaciones de la OIT en los países del Cono Sur de América Latina muestran la manera en que el diálogo social ha servido de herramienta eficaz a la hora de adaptar los cursos de formación para que respondan a la nueva demanda de competencias profesionales por parte de los sectores y ocupaciones emergentes. Asimismo, están contribuyendo a disminuir los conflictos entre la mano de obra y el personal directivo sobre cuestiones como el reconocimiento y la remuneración de las calificaciones y a dirigir la formación hacia segmentos vulnerables y discriminados del mercado laboral<sup>10</sup>. Todo ello favorece la inversión y el crecimiento y contribuye a aumentar la seguridad del empleo y del mercado laboral.

Unas condiciones del mercado de trabajo más estables también pueden ofrecer importantes ventajas de ubicación para las inversiones extranjeras. Ello puede permitir a los países atraer inversión extranjera directa de mayor calidad (con un alto potencial para la difusión tecnológica y vínculos más estrechos con la economía nacional). Esta inversión adicional ha permitido a algunos países aumentar la tasa de inversión, el crecimiento, el empleo (tanto directo como indirecto) y los ingresos. La séptima Encuesta sobre el curso que ha de darse a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social<sup>11</sup>, realizada por la OIT en 2000,

---

<sup>10</sup> Para consultar éste y otros ejemplos, véase T. Alfthan y colaboradores (directores de la publicación): *Global restructuring, training and social dialogue* (Ginebra, OIT, de próxima aparición).

<sup>11</sup> Véanse los documentos GB.280/MNE/1/1 y GB.280/MNE/1/2 del Consejo de Administración de la OIT, 280.ª reunión, Ginebra, marzo de 2001. Para obtener un resumen de los informes recibidos en el marco de la encuesta, véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/folup/index.htm>.

reboza de ejemplos sobre la importancia de promover vínculos con la economía nacional, mostrando cómo el desarrollo de las calificaciones, la política social y el diálogo social han contribuido al crecimiento económico.

- El Gobierno de Singapur ha comunicado que logró combinar las políticas industriales, los incentivos específicos y el desarrollo de los recursos humanos en un programa que prevé importantes ventajas de ubicación para los inversores. Existe una representación sindical y una sólida tradición de diálogo social tripartito en la Junta de Gobernadores del Consejo de Desarrollo Económico, encargada de supervisar esta estrategia en materia de inversiones. El Gobierno considera que este acuerdo institucional ofrece a los inversores cierto grado de estabilidad social y económica.
- En Costa Rica, el Gobierno ha informado de los amplios esfuerzos desplegados para promover la formación y el desarrollo de recursos humanos. Además de las políticas sociales existentes, adoptó toda una serie de medidas laborales especiales entre las que se incluía una estrategia de desarrollo de recursos humanos global. A partir de esta base, se pudo atraer la inversión de Intel, que proporcionó en un principio 3.500 empleos directos y un número importante de empleos indirectos<sup>12</sup>.
- Una serie de acuerdos económicos y sociales tripartitos en Irlanda condujeron, entre otras cosas, a aumentar las inversiones en educación y formación, haciendo del país un destino atractivo para la inversión extranjera directa. Estos acuerdos tripartitos nacionales también establecieron un marco político destinado a aumentar al máximo la contribución de las EMN de propiedad extranjera al desarrollo económico y social del país. El empleo en las EMN asciende ahora a casi el 50 por ciento de todo el empleo en la industria manufacturera.

Aunque estos ejemplos no abarcan necesariamente el Programa de Trabajo Decente en su totalidad, sirven para mostrar cómo diferentes aspectos del trabajo decente pueden promover la inversión y el crecimiento. Como decía recientemente Frank Vargo, Vicepresidente para Asuntos Económicos Internacionales de la Asociación Nacional de Industriales de los Estados Unidos, «las empresas no buscan oportunidades de inversión en los países que están dispuestos a

---

<sup>12</sup> OIT: *Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales*, Informe para el debate de la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales, Ginebra, 1998, pág. 49.

reducir las normas laborales o medioambientales. No es eso lo que atrae las inversiones ... Las empresas, en todo el mundo, aceptan con agrado una normativa exigente. Esto no es un obstáculo para los negocios»<sup>13</sup>.

A nivel macroeconómico, ciertas investigaciones sugieren que existe una relación positiva entre la igualdad de género y el crecimiento económico. Según una estimación, el equilibrio entre los géneros en la educación en 1960 podría haber aumentado el crecimiento económico *per cápita* registrado durante el período comprendido entre 1960 y 1992 en hasta un 0,9 por ciento anual en Asia Meridional y Africa Subsahariana. En cambio, es posible que la desigualdad de género en el empleo observada en ambas zonas haya reducido el crecimiento en un 0,3 por ciento en comparación con Asia Oriental<sup>14</sup>. Así, la igualdad entre los géneros podría haber tenido como resultado un aumento de más de un 50 por ciento del crecimiento *per cápita* en Asia Meridional y de más del 100 por ciento en Africa Subsahariana. Un estudio reciente del Banco Mundial concluye también que la desigualdad entre los géneros disminuye el ritmo de crecimiento y hace que las políticas sean menos efectivas, mientras que la igualdad entre los géneros favorece el desarrollo<sup>15</sup>.

Por último, existe un vínculo entre las libertades democráticas y los resultados económicos. Hay ejemplos de buenos y malos resultados económicos en entornos políticos tanto democráticos como autoritarios. No obstante, los datos muestran una *estabilidad* de los resultados económicos en regímenes más democráticos. Por ejemplo, se ha comprobado que hay menos volatilidad a corto plazo en los resultados económicos de los regímenes en donde la toma de decisiones está descentralizada<sup>16</sup>. De forma más directa, los países con tradición democrática por lo general también suelen encontrarse en mejor situación para mantener su estabilidad frente a conmociones económicas. Ello se debe a que han construido el capital social y humano necesario para mediar en los conflictos sociales que esas conmociones externas

---

<sup>13</sup> Bureau of National Affairs (BNA): *Daily Labor Report* (Washington D.C.), 1.º de febrero de 2001.

<sup>14</sup> S. Klasen: *Does gender inequality reduce growth and development? Evidence from cross-country regressions*. Serie de documentos de trabajo, núm. 7 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1999).

<sup>15</sup> Banco Mundial: *Engendering development* (Washington, D.C., 2000).

<sup>16</sup> R.K. Sah: «Fallibility in human organizations and political systems», en *Journal of Economic Perspectives* (Nashville, Tennessee), 5(2); primavera de 1991, págs. 67-88.

a menudo provocan. Disponen de mecanismos de diálogo que permiten alcanzar un consenso en torno a los ajustes en materia de políticas necesarios para restaurar el equilibrio macroeconómico<sup>17</sup>.

Así, las mejoras en las condiciones de trabajo, la participación de los trabajadores, el diálogo social, la protección y seguridad sociales, la reducción de los prejuicios por género y el goce de ciertas libertades democráticas en el lugar de trabajo y en la sociedad son todos elementos que pueden contribuir a un crecimiento económico estable. En otras palabras, el trabajo decente puede ser un factor productivo. Esto no quiere decir que las relaciones en cuestión sean sencillas; al contrario, con frecuencia son complejas e indirectas. Pero si las instituciones existentes son las adecuadas, la eficiencia económica y la eficiencia social irán unidas. A menudo, el trabajo decente será más viable económicamente de lo que pudiera parecer a primera vista.

### 2.3. El trabajo decente como meta universal

#### *Trabajo decente y desarrollo*

Además de abarcar muchas de las preocupaciones de los países de altos ingresos, el trabajo decente es también una vía para expresar los objetivos del desarrollo en términos humanos. En efecto, con el trabajo decente se busca mejorar la calidad de la vida de la gente, lo que se refiere no sólo a su nivel de ingresos y de consumo, sino también a la capacidad para realizar sus aspiraciones. En otras palabras, el trabajo decente es también un medio para expresar un objetivo de desarrollo válido para todos los países y para todas las personas que en ellos trabajan.

Amartya Sen, al abordar estas mismas cuestiones en su disertación durante la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1999, expresó el objetivo del desarrollo como la ampliación de las capacidades de la gente y, por lo tanto, como un incremento de sus libertades. La pobreza se percibe, pues, como la privación de esas capacidades y libertades. Martha Nussbaum ha llevado estas ideas aún más lejos, al considerar las capacidades humanas desde una perspectiva de género<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> D. Rodrik: «Democracy and economic performance», documento preparado para la Conferencia sobre democratización y reforma económica en Sudáfrica, Ciudad del Cabo, 1998; e ídem: *The new global economy and developing countries: Making openness work* (Washington, D.C., Overseas Development Council, 1999).

<sup>18</sup> A. Sen: *Development as freedom*, Oxford University Press, 1999; M. Nussbaum: «Mujeres e igualdad según la tesis de las capacidades», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, núm. 3, sobre *Mujeres, género y trabajo* (Ginebra, OIT, 1999).

Este es también el espíritu del Programa de Trabajo Decente. Se trata de un argumento básico del enfoque de la OIT según el cual los derechos y el progreso económico deben ir a la par. El logro de los derechos fundamentales no es sólo una meta en sí, es también un factor determinante y crucial de la capacidad que la gente tiene para realizar sus aspiraciones. Por ende, los principios y derechos fundamentales en el trabajo constituyen los cimientos, es decir, la base en que se sustenta el trabajo decente. Ahora bien, la gente tiene que tener trabajo para que esos derechos puedan concretarse. Hay un nivel mínimo, pero no un tope: en lo que se considera como «decente» se plasman derechos y principios universales, pero se reflejan también las circunstancias particulares de cada país. En este sentido el trabajo decente constituye una meta móvil, un objetivo que evoluciona a medida que se van transformando también las posibilidades, las circunstancias y las prioridades de cada sociedad. Sus valores mínimos avanzan junto con el progreso económico y social. Tal ha sido la historia de los países que hoy tienen altos ingresos.

En todo caso, para hacer progresos con respecto al trabajo decente no hay que esperar el progreso económico. Según un análisis comparativo entre países de todo el mundo, hay muchas posibilidades de promover el trabajo decente, incluso en los países de bajos ingresos. Un estudio de la OIT sobre la relación entre el trabajo decente y los ingresos por habitante a nivel nacional puso de manifiesto que, como era de esperar, los progresos en materia de trabajo decente están efectivamente correlacionados con el progreso económico. Dicho esto, en cada nivel de ingresos se observa una gran variación en cuanto a los indicadores del trabajo decente alcanzados por los países. En otras palabras, hay al parecer un margen sustancial de libertad para que cada país aplique políticas de promoción del trabajo decente, independientemente de su nivel de desarrollo<sup>19</sup>.

En definitiva, no se trata sólo de que el trabajo decente promueva el desarrollo, o de que el desarrollo facilite la realización del trabajo decente; ambos argumentos son válidos, pero una manera más correcta de expresarlos consiste en decir que el trabajo decente forma parte del desarrollo, que es a la vez una aspiración y una condición previa, un objetivo y una medida de progreso.

---

<sup>19</sup> Este estudio exploratorio utilizó una serie de indicadores indirectos del trabajo decente. Para mayor detalle, véase N. Majid: *Economic growth, social policy and work*, documento de trabajo de la OIT (de próxima aparición).

### *Los pobres también tienen derechos*

En un artículo del *Financial Times* publicado el año pasado se sostenía que las normas fundamentales del trabajo no tenían relación alguna con la vida de los trabajadores agrícolas y los trabajadores ocasionales en los países de bajos ingresos<sup>20</sup>. El autor afirmaba que la gente que vivía en la pobreza sólo necesitaba ingresos y empleo; los derechos básicos no eran, por lo tanto, pertinentes. Este punto de vista, que se oye con cierta frecuencia, es erróneo. La pobreza no es sólo una cuestión de ingresos, sino también de derechos y capacidades. Estos cimientos sociales son esenciales para los pobres. Librarse del trabajo infantil, por ejemplo, es la base para que todos los miembros de la sociedad puedan tener la oportunidad de desarrollar plenamente sus capacidades. Librarse de la discriminación es esencial para que todos tengan las mismas oportunidades. El derecho de sindicación es vital para que los pobres puedan reclamar sus derechos, mejorar su capacidad de ganarse el sustento y asegurarse una parte equitativa de los beneficios económicos. No establecer esa correlación lleva a adoptar el punto de vista del «trabajo primero, trabajo decente después». Desafortunadamente, casi siempre ocurre que ese «después» no llega jamás.

A juzgar por lo que está ocurriendo en el terreno, es posible lograr que los derechos, el empleo, la protección y el diálogo formen parte de una propuesta general de desarrollo. En la industria del vestido de Bangladesh, por ejemplo, la búsqueda de un enfoque que combinase los derechos con medios de vida sostenibles se vio estimulada por una amenaza de boicoteo debido a la utilización de mano de obra infantil. En 1995, la acción concertada entre el Gobierno de Bangladesh, la Asociación de Fabricantes y Exportadores de Prendas de Vestir de Bangladesh (BGMEA), organizaciones no gubernamentales (ONG), el UNICEF y la OIT dio lugar al lanzamiento de un programa centrado en los niños y sus familias, iniciativa que obligó a las instituciones interesadas a abordar las diferentes facetas del problema. Se facilitó el acceso de los niños a la educación y la formación profesional; se proporcionaron estipendios para reemplazar los ingresos que los niños percibían anteriormente, y se promovieron oportunidades alternativas de obtener ingresos para las familias mediante la formación profesional y empresarial y el microcrédito. Al mismo tiempo, se desarrolló un sistema de seguimiento eficaz. La propor-

---

<sup>20</sup> M. Wolf: «The big lie of global inequality», en *Financial Times*, 9 de febrero de 2000.

ción de fábricas que utilizaban mano de obra infantil bajó del 43 por ciento en 1995 a cerca del 5 por ciento en junio de 2000; en un período de cuatro años se logró retirar del trabajo a casi 30.000 niños. Si bien todavía queda mucho por hacer, esta iniciativa ha establecido una plataforma para tratar otras cuestiones. Por ejemplo, se han de abordar ahora diversos aspectos de los derechos y la seguridad y salud en el trabajo. La oportunidad de diálogo entre todos los interesados ha sido un factor clave para ampliar el alcance de esta iniciativa.

Otro caso que puede citarse se refiere a la servidumbre por deudas que, según ha estimado un autor, es una penosa realidad para unos 20 millones de personas en todo el mundo<sup>21</sup>. Los niños, y en algunas regiones sobre todo las niñas, son especialmente vulnerables. La experiencia ha mostrado que saldar la deuda para liberar a la gente no es una solución. Un enfoque que podría resultar más eficaz consiste en abordar las causas del problema desde una perspectiva de desarrollo sostenible. Recientemente la OIT y otras organizaciones de las Naciones Unidas emprendieron un programa cuyo objeto es apoyar las políticas nacionales destinadas a eliminar la servidumbre por deudas de los niños en varios países de Asia Meridional. Este programa ha adoptado un enfoque preventivo, que combina las microfinanzas, las actividades generadoras de ingresos, medidas relativas a la salud, la educación, la concienciación y el diálogo social en zonas donde la servidumbre por deudas es una práctica corriente.

Estos ejemplos muestran que cuando el compromiso de los gobiernos de respetar los principios y derechos fundamentales está respaldado por enfoques prácticos del desarrollo se puede avanzar en todos los frentes simultáneamente. Así, se contribuye también a determinar los nexos de interacción, positivos o negativos, que existen entre los diferentes aspectos de las políticas. Por ejemplo, cuando se aplica una estrategia de trabajo decente para los adultos y de vida decente para los niños, hay que tener presente que ciertos tipos de empleo de los adultos pueden agravar el problema del trabajo infantil, como se ha observado en el curso de las investigaciones realizadas por la OIT en Bangladesh y la República Unida de

---

<sup>21</sup> K. Bales: *Disposable people: New slavery in the global economy* (Berkeley, University of California Press, 1999). Sin embargo, en el Informe Global de la OIT de este año se sugiere que esas cifras tienen que manejarse con cuidado. OIT: *Alto al trabajo forzoso*, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.

Tanzanía<sup>22</sup>. Las niñas, en particular, son vulnerables a que se las saque de la escuela con el fin de trabajar o de asumir responsabilidades familiares en lugar de los padres que trabajan. Estos resultados permiten ir afinando un enfoque coherente de las políticas, que tome en consideración al mismo tiempo los derechos y los medios de subsistencia.

### **La economía informal**

Aunque la mayor parte de los trabajadores del mundo están ocupados en la economía informal, casi todos ellos carecen de una protección adecuada, de seguridad, de organización y de voz en el trabajo. Ahora bien, considero que los principios del trabajo decente son tan importantes en la economía informal como en la economía formal. El derecho a sindicarse, en la medida en que es un derecho que faculta para actuar, permite también alcanzar otras metas. Es cierto que la forma en que la gente se organiza puede diferir entre las economías formal e informal, dado que gran parte del trabajo informal no es un trabajo asalariado y que los propósitos inmediatos de la organización pueden variar. Pero su meta es siempre la misma: contar con voz y representación. Esto se aplica también a otras normas fundamentales del trabajo. La discriminación, por ejemplo, puede limitar el acceso al crédito, a la tierra, al espacio para las actividades comerciales y a muchos otros aspectos del empleo independiente en el sector informal. El trabajo infantil impide librarse de las actividades informales que generan bajos ingresos. De lo que se trata en verdad es, pues, de encontrar la forma de extender esos derechos a toda la gente, y no de limitar su aplicación.

El problema fundamental a este respecto es el de quién debe actuar. El hecho de extender a la economía informal el objetivo del trabajo decente no puede depender exclusivamente de los mecanismos estatales de reglamentación y representación que se aplican en los demás sectores. Necesitamos nuevas formas de incrementar las capacidades económicas y reforzar la voz, defender los derechos, generar y transferir recursos y modificar los incentivos. A menudo,

---

<sup>22</sup> En el marco de estas investigaciones se han examinado los tipos de sectores económicos, las características del empleo de las mujeres y las condiciones de trabajo, así como el tipo de estructuras de apoyo que podrían afectar al trabajo infantil ya sea de manera positiva o negativa. Véase OIT: Programa de Promoción de Cuestiones de Género: *Linkage between women's employment, household dynamics and family welfare and child labour: Report of a survey conducted in Bangladesh and the United Republic of Tanzania* (se publicará próximamente).

los actores existentes tienen un margen de maniobra para emprender nuevas formas de acción, pero también se requieren nuevos actores y nuevas instituciones que potencien las calificaciones, abran los mercados y mejoren las condiciones de trabajo. Las empresas del sector formal que recurren al empleo informal mediante acuerdos de subcontratación pueden ser un medio para promover las políticas de trabajo decente en la economía informal. Muchos sindicatos han comprendido este desafío y están tratando, por ende, de extender la capacidad de sindicarse a los trabajadores del sector informal; pero hay también otros actores que operan en ese ámbito.

El programa PROMICRO de la OIT en América Central ha mostrado la importancia de organizarse para crear oportunidades económicas decentes, amplificar la voz y promover los intereses de los microempresarios en la economía informal. Tanto en el ámbito de la comunidad como en el plano de la política nacional, la posibilidad de organizarse ha sido un elemento esencial para impulsar el espíritu empresarial entre los hombres y las mujeres. Por ejemplo, los operadores en pequeña escala en El Salvador se han unido para formar asociaciones y crear un comité nacional, el Comité Nacional de Microempresarios Salvadoreños (CONAMIS), como medio para contribuir a fortalecer a sus miembros. Esto llevó a un grupo de microempresarios — principalmente mujeres dueñas de salones de belleza — a constituir su propia asociación. Las actividades de dicha asociación resultaron directamente provechosas, ya que consiguió un aumento de la participación en el mercado y de los ingresos. Sin perjuicio de esto, también ha sido importante el hecho de haber encontrado una nueva dignidad y autoestima, ya que sus actividades laborales les permitieron granjearse el respeto y el reconocimiento de los ciudadanos y de los círculos políticos. Ahora han incluido la seguridad en el lugar de trabajo entre sus objetivos. Al igual que en la economía formal, en la economía informal también se puede avanzar simultáneamente en relación con los diferentes aspectos del trabajo decente.

Por lo que se refiere a la protección social, se han emprendido numerosas iniciativas. En Tailandia, por ejemplo, la OIT ha apoyado un fructífero programa piloto que tiene por objeto mejorar la seguridad, la salud y las condiciones de trabajo de los trabajadores a domicilio (en su mayoría mujeres), habitualmente marginados de los sistemas de protección formales. Esta experiencia se está repitiendo ahora en mayor escala.

Hay un importante problema de género en lo que se refiere a la exclusión de la protección social, ya que las mujeres han tenido que asumir tradicionalmente el papel de proveedoras de cuidados en la

sociedad<sup>23</sup>. No es sorprendente, pues, que muchas de las iniciativas para fomentar el acceso a la protección social en la economía informal se hayan basado en la organización de las mujeres. Tal ha sido el caso de los sistemas de microseguros Wer Werlé implantados en Dakar, en 1998, por el PROFEMU (Programme des Femmes en Milieu Urbain). El apoyo que la OIT presta a estos programas incluye una estrategia de capacitación mediante la cual las mujeres pueden articular sus necesidades en materia de atención de salud y lograr que estas necesidades sean reconocidas en los sistemas de prestaciones. Wer Werlé también organiza campañas relacionadas con la salud, en las que se incluye la cuestión de la prevención del VIH/SIDA. También actúa en las redes nacionales y regionales de microseguros, es un interlocutor reconocido del Ministerio de Salud y promueve las cuestiones relacionadas con la salud de las mujeres en el ámbito de las políticas nacionales<sup>24</sup>.

En la India, la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) ha procurado llenar un vacío similar en materia de protección en la economía informal. Se trata de un sindicato reconocido, con más de 300.000 afiliados. Su programa integrado de seguridad social es el régimen contributivo más importante de la India para los trabajadores de la economía informal y cuenta actualmente con 32.000 trabajadoras afiliadas. Los componentes de dicho régimen se han formulado según un enfoque basado únicamente en la demanda. La acción de la SEWA se extiende también a muchos otros ámbitos. Esta Asociación constituye uno de los ejemplos más notables de cuánto puede lograrse mediante la organización eficaz de los trabajadores del sector informal<sup>25</sup>.

La falta de acceso a instituciones financieras apropiadas y a la financiación es una de las principales causas de la vulnerabilidad en la economía informal. Dicha carencia se traduce en una pérdida de oportunidades para desarrollar empresas, tanto en los países de bajos ingresos como en los de altos ingresos. De ahí la importancia del papel que la microfinanciación puede desempeñar a este respecto. Los mecanismos de microfinanciación son un instrumento excelente

---

<sup>23</sup> Los resultados de las investigaciones llevadas a cabo en el ámbito de la economía del cuidado por el Programa InFocus sobre Seguridad Social y Económica estarán disponibles en el curso de este año.

<sup>24</sup> Para mayor detalle y otros ejemplos extraídos del Programa de la OIT sobre Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP), véase <http://ilo.org/public/english/protection/socsec/step>.

<sup>25</sup> Véase <http://www.sewa.org>.

para articular las diversas dimensiones del trabajo decente: incentivar el empleo, contribuir a promover la seguridad, estimular la participación y dar voz a la gente mediante la organización<sup>26</sup>. Una iniciativa de la OIT en el ámbito de las microfinanzas ha permitido lograr la cooperación de los bancos centrales de siete países de África Occidental para dar apoyo a las actividades bancarias encaminadas a mitigar la pobreza; actualmente, esta iniciativa beneficia en promedio al 19 por ciento de la población económicamente activa<sup>27</sup>. Como siempre, también en este caso hay que prestar atención a la dinámica de género. En el marco del microcrédito, los estudios de la OIT han puesto de manifiesto que, junto con el control de los recursos, debe asegurarse el acceso de las mujeres al crédito, para garantizar que éstas resulten realmente beneficiadas.

Las iniciativas de empresariado social que — como las instituciones de microfinanzas — tienen una gran repercusión en los sectores excluidos de la población son esenciales para lograr que los mercados beneficien a la gente. Uno de los mejores ejemplos en ese sentido es el Grameen Bank, de Bangladesh, experiencia modelo que ha sido reproducida tanto en países de bajos ingresos como en países de altos ingresos. Para su fundador, Muhammad Yunus, el empresariado social está creando todo un nuevo sector privado. El Grameen Bank, propiedad de sus clientes pobres y administrado también por éstos, ha servido como trampolín para lanzar más de dos docenas de empresas que han tendido puentes hacia otras actividades económicas de mayor valor agregado, basándose en la utilización de nuevas tecnologías, y para cumplir otros objetivos sociales, tales como la educación y la atención de salud. Con 2.300.000 prestatarios, el 94 por ciento de los cuales son mujeres, el Grameen Bank genera más del 1 por ciento del PIB de Bangladesh<sup>28</sup>.

Estas iniciativas están comenzando a tener un gran impacto. En lo que respecta a la seguridad social, por ejemplo, las instituciones oficiales se están interesando por las «iniciativas populares», y están más dispuestas a concebir nuevos servicios para satisfacer las necesidades

---

<sup>26</sup> Los resultados de una encuesta entre 1.065 entidades de microcrédito, realizada por la Campaña de la Cumbre de Microcrédito, indicaron que los programas de dichas entidades beneficiaban a unos 23 millones de clientes, con inclusión de 13.800.000 familias de las más pobres, de los cuales el 75 por ciento eran mujeres. Véase <http://www.microcreditsummit.org>.

<sup>27</sup> Esos países son los siguientes: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Malí, Níger, Senegal y Togo.

<sup>28</sup> Véase <http://www.grameen.com>.

de otros segmentos de la población, así como a articular sus servicios con los regímenes emergentes. Los instrumentos de microfinanzas están contribuyendo también a subsanar las disparidades entre el sector formal y el sector informal. En la Federación de Rusia, por ejemplo, la OIT ha ayudado a instituciones microfinancieras a establecer sistemas de garantía crediticia financieramente sustentables, tendiendo así un puente entre los bancos, por naturaleza renuentes al riesgo, y las pequeñas y medianas empresas, lo cual permite que éstas prescindan de las fuentes de financiación informal y recurran a las fuentes de financiación formal. Por otra parte, la OIT está apoyando el desarrollo de fondos mayoristas a nivel nacional, de acuerdo con las pautas de la Fundación PKSF de Bangladesh, los que pueden otorgar préstamos para microfinanciar la actividad minorista<sup>29</sup>. Mediante la intermediación financiera, estas entidades conectan la economía formal con la economía informal.

Tenemos que apoyar estos movimientos con miras a hacer de la universalidad una realidad. Sería un error subestimar las dificultades de tal empresa: es en el sector de la economía informal donde la meta de la universalidad se enfrenta con la prueba más ardua. En todo caso, está claro que el objetivo del trabajo decente puede guiar las opciones en materia de políticas relativas a la economía informal.

#### **2.4. El trabajo decente como marco integrado de políticas**

El hecho de ver los grandes problemas mundiales, aún no resueltos, de la desigualdad, la inseguridad, la pobreza y el desempleo a través de los ojos de la gente, es decir, desde la perspectiva de cada persona, de las familias y de las comunidades, ha forjado mi propio pensamiento y ha influido en la visión estratégica y las prioridades de los programas de la OIT. En la experiencia individual de los trabajadores encontramos una trama común que refleja las necesidades y las aspiraciones de la gente. A los trabajadores les preocupa el trabajo y la seguridad, tanto suya como de su familia, y saber si tendrán la capacidad de brindar a sus hijos oportunidades en la vida, atención médica y otro tipo de cuidados indispensables. Para alcanzar esas metas necesitan que su voz sea oída en la comunidad y en su entorno laboral, que se les respete y que se respeten sus derechos en el trabajo. Estas diferentes preocupaciones son comunes a todos los individuos y engloban las múltiples dimensiones de la vida: la gente percibe su vida como un todo.

---

<sup>29</sup> Véase <http://www.pksf.org>.

Para poder satisfacer las necesidades integradas de la gente se requieren enfoques integrados de las políticas. Muchos de los proyectos y políticas citados como ejemplos en las dos últimas secciones constituyen pasos en esa dirección, pues abarcan, al menos, dos aspectos del trabajo decente como, por ejemplo, los derechos y el empleo, o el diálogo social y la protección social. Lo que se requiere ahora es un enfoque que integre más sistemáticamente las metas sociales y económicas, ya sea en el ámbito local, nacional o mundial. Hay varias razones para esto.

En primer lugar, cada uno de los elementos del trabajo decente cumple una función en el logro de objetivos más amplios, tales como la inclusión social, la erradicación de la pobreza y la realización personal. Por ejemplo, el trabajo contribuye a la inclusión social, pero sólo si se realiza en condiciones apropiadas, esto es, sin discriminación ni coacción, en un entorno en el cual la gente haga oír su voz. Por el contrario, el trabajo en condiciones inaceptables puede ser una fuente de exclusión. Análogamente, los objetivos inmediatos de los programas contra la pobreza pueden consistir en asegurar los ingresos y el empleo, pero para lograr esto se requiere el respeto de los derechos y la representación de los trabajadores.

En segundo lugar, como hemos visto en los ejemplos antes citados, los diferentes aspectos del trabajo decente se refuerzan mutuamente. El derecho a la libertad sindical y de asociación — un derecho democrático básico — permite que la gente exprese sus aspiraciones y las impulse colectivamente, y de ese modo contribuye a la realización de todos los demás objetivos. El diálogo social amplía las opciones en cuanto a las políticas relativas al empleo. El derecho a librarse del trabajo infantil es esencial para que todos los miembros de la sociedad tengan la oportunidad de desarrollar plenamente sus capacidades; también es esencial la libertad con respecto a la discriminación, para que todos tengan las mismas oportunidades. Al mismo tiempo, el crecimiento económico y la creación de empleo hacen que sea mucho más fácil garantizar efectivamente otros derechos, sean éstos relativos al trabajo infantil, a la seguridad de los ingresos o a la seguridad en el trabajo.

En tercer lugar, una estrategia integrada con respecto al trabajo decente puede proporcionar una base para crear asociaciones con otras entidades. Por ejemplo, puede tender un puente para alcanzar un objetivo más amplio de desarrollo sostenible. Las conferencias mundiales de las Naciones Unidas de la última década han puesto de manifiesto la grave preocupación que existe acerca de la sostenibilidad del actual modelo de desarrollo, cuya aplicación está amenazan-

do con destruir nuestro medio ambiente natural al contaminar el aire y el agua, agotar rápidamente los recursos naturales no renovables y mermar nuestra biodiversidad. Las cuestiones ambientales revisten una gran importancia en el lugar de trabajo y ejercen una poderosa influencia en las oportunidades de empleo; por ende, pueden vincularse fácilmente con los objetivos del Programa de Trabajo Decente.

Por cierto, no basta con proclamar la superioridad del enfoque integrado; además, tenemos que demostrarla. La OIT ha comenzado a examinar estas cuestiones, y dispone ya de un estudio según el cual los países que logran resultados relativamente satisfactorios en un aspecto del trabajo decente también tienden a conseguir resultados relativamente buenos en otras de sus facetas<sup>30</sup>. En síntesis, la experiencia a nivel nacional está confirmando la idea de que es mucho más fácil progresar en cada una de las distintas dimensiones del trabajo decente cuando se van logrando avances en varias de ellas simultáneamente. En todo caso, necesitamos seguir acumulando más información sobre estos temas y perfeccionando nuestros métodos de trabajo.

### **Las políticas macroeconómicas en un enfoque integrado**

Un aspecto importante de todo enfoque integrado consiste en incorporar al análisis una perspectiva macroeconómica. Las políticas macroeconómicas pueden ayudar de diversas formas a promover el trabajo decente: el crecimiento y el empleo son los cauces más evidentes. Pero estas políticas también tienen la capacidad de reducir la inseguridad derivada de la inestabilidad económica o de la inflación, y de contribuir a la disminución de la pobreza y las desigualdades, aportando recursos para sustentar las políticas sociales en general.

En los últimos diez años, las preocupaciones sociales han venido cobrando una importancia creciente en la formulación de las políticas macroeconómicas. Por ejemplo, después de haber cometido algunos graves errores en los años ochenta, en que descuidaron el alto costo social del ajuste estructural, tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional han modificado sus posturas políticas a nivel de la macroeconomía de los países en desarrollo y los países en transición, moderando el énfasis que habían puesto en las políticas de ajuste estructural y dando una mayor prioridad a las estrategias de reducción de la pobreza. Sin embargo, la importancia que estas ins-

---

<sup>30</sup> Majid, *op. cit.* El autor llegó a esta conclusión tras tomar en consideración la relación (positiva) entre el trabajo decente y los ingresos.

tituciones atribuyen al empleo sigue siendo insuficiente. En su período extraordinario de sesiones del año 2000 (Copenhague+5), la Asamblea General de las Naciones Unidas instó a los países a reexaminar sus políticas macroeconómicas a la luz de los objetivos del aumento de la generación de empleo y de reducción de los niveles de pobreza.

En realidad, el grado efectivo de influencia que dichos objetivos ejercen en las políticas es variable. En la mayoría de los países industrializados, las políticas monetarias todavía se formulan principalmente en función de metas de control de la inflación. Con frecuencia, se presta una escasa atención a los costos fiscales y sociales en que se incurre cuando la aplicación de estas políticas provoca un aumento del desempleo y del subempleo. La definición de metas específicas con respecto al empleo tiene la ventaja de que permite barajar abiertamente posibles fórmulas de compromiso entre las metas de control de la inflación y las prioridades tanto en materia de desempleo como de financiación de la protección social. Un buen ejemplo de un procedimiento acertado para lanzar una estrategia integradora de promoción del empleo lo constituye la Estrategia Europea de Empleo. Dicha Estrategia se inició con la publicación en 1993 del Libro Blanco de Jacques Delors sobre crecimiento, competitividad y empleo, en el que se planteó la prioridad política de los objetivos en materia de empleo<sup>31</sup>. Luego, la Estrategia pasó por etapas sucesivas de elaboración en los distintos consejos europeos, hasta su formulación operativa por los Jefes de Estado de Europa que se congregaron en Luxemburgo, en 1997, en una cumbre especial sobre el empleo. La longevidad de esta Estrategia se basa en un proceso efectivo de supervisión, presentación de informes y aplicación de medidas.

En general, la creación de empleo depende del incremento de los niveles de inversión, por lo que una de las primeras prioridades relacionadas con las políticas macroeconómicas consiste en alcanzar un equilibrio entre la estabilización a corto plazo y los objetivos a más largo plazo en materia de crecimiento y cambio estructural. Aunque hoy existen pruebas suficientes y un consenso general en cuanto a que el equilibrio macroeconómico es una condición previa para el crecimiento sostenido, sigue habiendo opiniones divergentes sobre *qué grado de estabilización* es necesario lograr antes de que dicha estabilidad comience a producir efectos negativos, a más largo plazo, en las inversiones y el crecimiento. Por otra parte, se ha de tener en

---

<sup>31</sup> Comisión de las Comunidades Europeas: *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 6/93 (Luxemburgo, 1993).

cuenta que los incentivos a las inversiones, tanto nacionales como extranjeras, no dependen únicamente de la estabilidad económica, sino también de la estabilidad social.

La mención explícita de la meta del trabajo decente podría contribuir a enriquecer dichos debates políticos. En particular, podría servir para incorporar a la formulación de políticas macroeconómicas una gama más amplia de temas: el desarrollo de las empresas, las políticas salariales y de ingresos, la elaboración de políticas en materia de ingresos y de seguridad en el empleo, las inversiones en capital humano y en instituciones del mercado laboral, y el papel de los programas de creación de empleo, como los que se han organizado en el sector de las obras públicas. Muchas de esas políticas son «compatibles» con la macroeconomía. Las políticas tributarias también tienen que tomar en consideración su impacto en la problemática del trabajo decente. En un plano más general, se puede afirmar que cuanto más sólida sea la base social de las políticas macroeconómicas, mayor será su sustentabilidad.

El diálogo social puede contribuir de forma significativa a alcanzar un consenso sobre la manera en que las políticas macroeconómicas pueden contribuir a la realización de este abanico más amplio de objetivos. Por ejemplo, un elemento importante de los formidables resultados conseguidos en los últimos años por la economía irlandesa es la sólida cooperación entre los interlocutores sociales, basada en una serie de acuerdos en los campos económico y social que se han negociado sobre una base tripartita. Este extenso programa de cooperación social fue importante a la hora de asegurar la adhesión de los interlocutores sociales a determinadas políticas y reformas institucionales, así como también para moderar los incrementos salariales relacionados con las reducciones del impuesto sobre la renta que tenían por objeto beneficiar a las personas de ingresos medios y bajos. En un contexto de integración económica internacional, esta combinación favorable de políticas transformó una economía en crisis, convirtiéndola al cabo de un decenio en una de las economías europeas de más rápido crecimiento<sup>32</sup>.

A menudo se aduce que, en estos tiempos de globalización, los países ya no tienen un espectro suficientemente amplio de opciones

---

<sup>32</sup> Véase P. O'Connell: *Astonishing success: Economic growth and the labour market in Ireland*. Documento sobre empleo y formación núm. 44 (OIT, Ginebra, 1999); y OIT: Séptima encuesta sobre el curso dado a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (<http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/folup/index.htm>).

macroeconómicas. Desde luego, es verdad que el alcance de las políticas macroeconómicas nacionales depende cada vez más de factores propios de la economía internacional y del grado de coordinación internacional de las políticas en el marco de la economía global. Sin perjuicio de lo anterior, la experiencia de algunos países muestra claramente que la integración en los mercados mundiales es compatible con el éxito de las políticas sociales, a condición de que existan sistemas nacionales de seguridad social adecuados, mecanismos operativos de diálogo social y un nivel relativamente reducido de desigualdad en los ingresos<sup>33</sup>. Varias economías europeas ofrecen buenos ejemplos en este sentido, pero también se pueden señalar algunos logros en los países en desarrollo. Por ejemplo, en los años ochenta, un pequeño país de economía abierta como Costa Rica comenzó a aplicar un programa de estabilización muy poco convencional. Este se basaba en un plan de compensación social que preveía mantener el empleo público y en un plan de rescate de las empresas que preservaba la protección del empleo y el reajuste salarial al tiempo que reducía otros gastos públicos. Se consiguió así un superávit fiscal que pronto se incrementó gracias al aumento del ingreso en la medida en que se había evitado la recesión. Por otra parte, no cabe duda de que la recuperación económica relativamente rápida que logró la República de Corea tras la crisis financiera de Asia obedece en parte a los mecanismos de diálogo social que el nuevo Gobierno estableció conjuntamente con los empleadores y los trabajadores en los primeros meses de 1998, y gracias a los cuales fue posible canalizar considerables recursos públicos hacia los programas de empleo y de apoyo a los ingresos.

### **Programas de la OIT de elaboración de políticas integradas**

#### **a) El trabajo decente a nivel nacional**

Con el fin de avanzar hacia la adopción de un enfoque integrado de las políticas relativas al trabajo decente, establecí hace poco un nuevo programa piloto de la OIT encargado de formular métodos para el nivel nacional. Aun cuando sus principios básicos son comunes para todos los países, la aplicación práctica del Programa de

---

<sup>33</sup> W. van der Geest y R. van der Hoeven: «Africa's adjusted labour markets: Can institutions perform?», en W. van der Geest y R. van der Hoeven: *Adjustment, employment and missing institutions in Africa* (Ginebra, OIT, y Oxford, James Currey, 1999).

Trabajo Decente dependerá de las circunstancias y prioridades nacionales. En algunos países, y especialmente en los de bajos ingresos, las preocupaciones principales podrían ser el derecho de sindicación y otros derechos fundamentales, el empleo y la seguridad social, y la contribución de estos factores a la lucha contra la pobreza, especialmente entre los trabajadores de la economía informal. Los nexos entre los derechos sindicales, el diálogo social, la creación de empleo y los objetivos económicos tendrán una gran prioridad en algunos países de ingresos medios. En los países con un nivel de ingresos superior será más frecuente la preocupación con respecto a los problemas persistentes de la exclusión social y de la calidad y la seguridad del empleo. La seguridad en el lugar de trabajo, la organización de los trabajadores y de los empleadores y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres son preocupaciones que se plantean en todos los niveles de ingresos. Aun cuando cada país tiene carencias y necesidades diferentes, existe una idea común de que para colmar tales carencias y necesidades es preciso tomar una serie de medidas que se refuercen entre sí.

En esta perspectiva, hemos iniciado este programa piloto en un número reducido de países. Dinamarca, Ghana, Panamá y Filipinas figuran en su primera etapa. En colaboración con los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores de cada país, este programa se propone mostrar cómo se pueden articular las series de políticas destinadas a reducir los déficit en materia de trabajo decente. Asimismo, servirá para racionalizar en mejor forma el asesoramiento técnico prestado por la OIT, focalizar y coordinar las actividades en el terreno y en la sede, y establecer nexos con las iniciativas de otras organizaciones internacionales.

Los estudios sobre los déficit en materia de trabajo decente que se llevan a cabo a nivel nacional servirán de base para examinar las posibles respuestas en lo que atañe a las políticas públicas, las iniciativas tanto privadas como comunitarias y el diálogo social. Las cuestiones políticas de espectro más amplio, como las medidas macroeconómicas orientadas a estimular el crecimiento, el ámbito de cobertura de la protección social o los derechos en materia de sindicación, se analizarán desde el punto de vista de sus efectos concretos en la vida de la gente y de los factores que les dan forma. En particular, se pasará revista a la eficacia de las instituciones y las políticas y se analizará su interacción; también es posible que se ensayen nuevos métodos, a título experimental, y que se adapten las experiencias que hayan dado frutos en otros países. Gracias a una mayor vinculación entre los problemas, los objetivos y los resultados, el programa tam-

bién debería contribuir a la elaboración de un instrumento eficaz que permita evaluar periódicamente los avances hacia la realización de los objetivos del trabajo decente, y determinar concretamente si los resultados concuerdan con las expectativas.

Sobre la base de este programa, nos proponemos avanzar, entonces, hacia la aplicación sistemática de las enseñanzas que hayamos adquirido. Podríamos prever la realización de estudios por país sobre la situación del trabajo decente, en colaboración con los interlocutores tripartitos nacionales y con el apoyo de donantes activos en el campo de la cooperación técnica. También deberíamos ser capaces de sintetizar los objetivos sobre trabajo decente en una lista de verificación de políticas, que aporte orientaciones para diversas circunstancias. Es muy probable que, entre otros resultados, este trabajo desemboque en nuevos enfoques para la cooperación técnica, basados en un conjunto más amplio de instrumentos y en una mejor movilización de las capacidades técnicas disponibles en los países o las regiones.

La necesidad de contar con un enfoque integrado de promoción del trabajo decente reviste un significado particular para las mujeres y las desigualdades que éstas afrontan. El análisis de las experiencias prácticas en distintos continentes y países ha mostrado claramente que las iniciativas más fructíferas de reducción de la pobreza y de la desigualdad de género integran medidas en cuatro niveles diferentes: la promoción del empleo y la mejora de la productividad; la acción legislativa y en particular la eliminación de las barreras formales, junto con las campañas de divulgación jurídica; el fomento de la participación por medio de la organización, y la existencia de medios eficaces de protección social. Así ha ocurrido con los trabajadores a domicilio empleados en el sector de la fabricación de juguetes de Filipinas, con las mujeres indígenas de la zona de Jalqa, en los Andes bolivianos o con los artesanos de Yemen. La OIT ha sintetizado las conclusiones referentes a las políticas en un programa de desarrollo de capacidades relativas a las cuestiones de género, la pobreza y el empleo<sup>34</sup>. El Centro de Mujeres Arabes para la Formación y la Investigación, de Túnez, ha previsto adaptar este enfoque y utilizarlo en el desarrollo de las capacidades necesarias para aplicar una metodología integrada a la promoción del trabajo decente para las mujeres en un grupo escogido de países árabes.

---

<sup>34</sup> OIT: *Modular Package on gender, poverty and employment. Reader's kit and facilitator's kit* (Ginebra, 2000).

## b) Enfoques de base local

Son muchas las iniciativas encaminadas a promover enfoques integrados del desarrollo económico y social en el nivel local. Algunas se han organizado siguiendo el modelo de las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL), empresas de inspiración social originadas en Europa que proponen un modelo integrado fácilmente adaptable a los objetivos de la OIT.

La Oficina y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han venido desplegando esfuerzos en América Central, Asia, África y los Balcanes para impulsar el desarrollo de las ADEL. A estos esfuerzos han contribuido todos los copartícipes del desarrollo local — representantes del sector público, empleadores y trabajadores, asociaciones de agricultores, cooperativas y otras ONG —. El proceso en sí es un estímulo para la organización de los distintos sectores interesados y un factor de fortalecimiento del diálogo. Las ADEL apoyan el desarrollo de las empresas y las cooperativas, en particular de las que ofrecen servicios sociales, prestando por lo general una atención especial a las cuestiones de género. Aun cuando su objetivo es la realización de beneficios, las estrategias de estas agencias también tienen en cuenta a quienes disponen de una escasa capacidad financiera. En lo que atañe a su impacto en el empleo, las ADEL de América Central — que partieron con un fondo de créditos inicial de 8 millones de dólares de los Estados Unidos — crearon más de 25.000 puestos de trabajo permanentes y 16.000 puestos de trabajo temporal y financiaron más de 7.000 nuevas empresas entre 1994 y 1998<sup>35</sup>.

Los enfoques integrados también pueden ser eficaces en el nivel municipal. Al respecto, encontramos un ejemplo reciente en Río de Janeiro, ciudad donde una investigación sobre las aspiraciones y las necesidades de la población fue aprovechada en el diseño y la puesta en práctica de programas integrados en zonas de bajos ingresos. Estos programas comprenden la creación de empleo, el apoyo a la iniciativa empresarial mediante la «creación de mercados», la capacitación técnica y políticas de mejoramiento de la seguridad de los ingresos, sobre la base de una participación y un diálogo social muy amplios.

Aunque los resultados de estos enfoques son diversos, y dependen de las circunstancias de cada caso, se han reunido suficientes antecedentes que muestran que la aplicación de enfoques integrados

---

<sup>35</sup> OIT, UNOPS, EURADA y Ministerio Italiano de Asuntos Exteriores: *Local economic development agencies* (Ginebra, junio de 2000).

en el nivel local puede contribuir a la realización de todos los aspectos del Programa de Trabajo Decente.

### c) Respuestas integradas a las situaciones de crisis

La OIT en su conjunto puede sacar lecciones de estos esfuerzos, lo que nos permitirá profundizar nuestra comprensión de la forma en que tenemos que desarrollar y poner en práctica los enfoques integrados. Un campo en el que la OIT ya está aplicando una metodología integrada es el de las situaciones de crisis, en cuyo marco nos esforzamos por proponer una solución basada en el trabajo decente desde el comienzo del proceso de reconstrucción. Hemos comprobado que en los distintos contextos de crisis — ya se trate de conflictos, de catástrofes naturales, de crisis económicas o de procesos de transición política — existe una demanda por los objetivos de nuestro Programa entre los sectores afectados. En tales situaciones, es posible concretizar nuestro enfoque de trabajo decente en una forma integrada y multidisciplinaria, que abarque la promoción de derechos, de medios de sustento y de la protección social, así como de la capacidad de representación necesaria para que las personas afectadas y sus comunidades puedan hacer oír su voz. Hasta ahora, los limitados recursos de que disponemos nos han permitido contribuir a poner nuevamente en marcha las economías locales, por ejemplo, utilizando la formación como instrumento para mejorar la empleabilidad y reducir la inseguridad de los jóvenes, las mujeres y otros grupos afectados. La importancia de estos esfuerzos ha quedado demostrada en nuestras actividades recientes, por ejemplo, en Timor Oriental, Mozambique y la República Democrática del Congo.

## 2.5. Nuevas tendencias institucionales a nivel mundial

Hoy, las cadenas de montaje de un mismo producto recorren distintas culturas, atravesando varias zonas horarias. De hecho, hay quienes consideran que la economía globalizada es un universo sin fronteras, y que los gobiernos son instituciones sin poder efectivo. En realidad, si bien existe un cierto grado de regulación mundial de las corrientes comerciales y de capital, la dimensión social de esta economía global es débil. ¿Resulta posible, entonces, hacer realidad los objetivos del trabajo decente en dicho contexto global?

Aun cuando la respuesta a este interrogante abarca aspectos que rebasan el alcance de la presente Memoria, cabe prestar aquí una atención especial a algunas importantes tendencias surgidas recientemente tanto en la esfera pública como privada. Los hechos muestran que el papel del Estado en un mundo en creciente integración es hoy

más importante que nunca, pero que su eficacia dependerá de una mayor coordinación internacional. Independientemente de los gobiernos, han aparecido nuevas instituciones y nuevas pautas de comportamiento que están incorporando con firmeza algunos valores sociales al campo de la economía globalizada<sup>36</sup>. Hay también nuevos acuerdos e instrumentos internacionales de diversa índole. Las consideraciones éticas están ejerciendo una creciente influencia en la actividad económica de las empresas, así como en el comportamiento de los consumidores y los inversores. En particular, los consumidores de los países de altos ingresos están aparentemente dispuestos a pagar sobrepagos por mercancías producidas en condiciones decentes. De hecho, se recurre cada vez más a las asociaciones de empleadores para solicitarles orientaciones sobre esta importante materia. Los sindicatos, por su parte, se han movilizado activamente al respecto, tanto a nivel nacional como internacional. Las agrupaciones de la sociedad civil promueven la igualdad de género, las normas ambientales y los derechos humanos en las cadenas de producción globalizadas. Los accionistas y los directivos de grandes empresas de ámbito mundial se interesan hoy por engarzar firmemente en sus actividades algunos valores comunes. En esta sección pasaremos revista brevemente a algunos de los avances más destacados en este campo, en el que el sistema multilateral tiene un importante cometido, cuestión esta última que será abordada en el próximo capítulo.

### ***La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo***

Uno de los avances institucionales más importantes del último tiempo ha sido la adopción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Este instrumento está demostrando su gran capacidad de fomento del progreso social, tanto a nivel de cada país como en el marco de la economía global, gracias a un mecanismo de promoción no coercitivo, que ofrece orientaciones para la acción nacional e internacional. El dispositivo de seguimiento — que está dando origen a un programa de cooperación técnica en rápido crecimiento y a una base de información cada vez más amplia por medio de su sistema de presentación de informes — ha convertido a la Declaración en el punto de referencia para los gobiernos y actores sociales de todo el mundo. Son cada día más las empresas privadas, los fondos de inversión y los acuerdos internacio-

---

<sup>36</sup> Véase S. Hayter: *Institutions and labour policy in an integrating world*. Documento de trabajo de la OIT (Ginebra, de próxima aparición).

nales que incorporan los principios de la Declaración en sus normativas éticas. Muchas agrupaciones regionales, como la Comunidad para el Desarrollo de Africa Meridional (SADC), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), están tratando de promover en el contexto de la integración regional el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo contenidos en la Declaración. Estos principios y derechos se han incorporado a sus cartas sociales o a declaraciones sobre principios sociales de índole no obligatoria. La puesta en práctica de estos principios y derechos fundamentales en el trabajo se convierte, entonces, en un tema del diálogo social o se impulsa por medio de otros instrumentos de promoción. En el caso de la CARICOM, por ejemplo, se han formulado directrices para la redacción de la legislación del trabajo de los países miembros.

### ***Otras iniciativas públicas o privadas***

Existen otros dos conjuntos de orientaciones intergubernamentales sobre política social de las empresas que también promueven la incorporación de valores sociales a la actividad empresarial. Se trata de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de la OIT (la Declaración EMN), y las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales. Mientras que estas Directrices de la OCDE, de ámbito multilateral, fueron adoptadas por los gobiernos, la Declaración EMN de la OIT tiene carácter universal y tripartito, y fue adoptada por los gobiernos, las asociaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores. El seguimiento de la Declaración EMN de la OIT se lleva a cabo por medio de procedimientos de encuesta, informes e interpretación. El procedimiento de presentación de informes permite que cada interlocutor social a nivel nacional exponga sus puntos de vista sobre los avances o repercusiones observados, ya sea por separado o conjuntamente si logran una opinión de consenso. Aun cuando la Declaración EMN se adoptó hace casi veinticinco años, la presentación de nuevos informes permite actualizar el proceso. En particular, un amplio diálogo social tripartito tuvo lugar en el seno de la OIT durante la preparación del análisis de la Séptima encuesta sobre el curso dado a la Declaración EMN, que se presentó al Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2001<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Véase la página Web que se encuentra en <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/>.

Otras alianzas públicas o privadas, como el Pacto Mundial impulsado por el Secretario General de las Naciones Unidas, han incitado a las empresas a aplicar valores de alcance universal, incluidos los que figuran en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Iniciado en 1999, el Pacto Mundial se ha convertido en un importante marco de referencia para la comunidad empresarial internacional — en la medida en que tiene por objeto mejorar las prácticas de las empresas y aprender de sus experiencias en el campo social — y para impulsar el diálogo con diversos actores sociales.

### ***Nuevos instrumentos de diálogo social***

En el marco de la Directiva sobre los comités de empresa europeos, de 1994<sup>38</sup>, unas 596 empresas (cada una con una plantilla superior a 150 trabajadores e implantadas en por lo menos dos Estados miembros de la UE) han emprendido los procedimientos de información y consulta correspondientes. Este mecanismo consultivo y de intercambio de información es prácticamente una iniciativa híbrida pública/privada pues, además de haber sido reconocido en la Directiva de la UE antes citada, debe ser transpuesto a las normativas de cada Estado miembro (por vía legislativa o mediante convenios colectivos). El proceso consultivo bilateral fomentado por los comités de empresa europeos deja un amplio margen para el desarrollo del diálogo entre los interlocutores sociales<sup>39</sup>.

Asimismo, se han producido otros avances a nivel internacional. En el sector marítimo, por ejemplo, la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) y el Comité Marítimo Internacional de Empleadores (IMEC), una de las principales organizaciones de empleadores de dicho sector, concertaron el año pasado un innovador convenio colectivo internacional. Este acuerdo incluye disposiciones sobre salarios, normas mínimas y otras condiciones de trabajo, incluida la protección de la maternidad. Con ocasión de la 29.<sup>a</sup> reunión de la Comisión Paritaria Marítima, en enero de 2001, los interlocutores sociales de este sector (los armadores y la gente de mar)

---

<sup>38</sup> Directiva núm. 94/45/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 1994, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.

<sup>39</sup> Véase R. Blanpain: *European works councils in multinational enterprises: Background, working and experience*, documento de trabajo núm. 83, Programa de Empresas Multinacionales (Ginebra, OIT, 1999).

adoptaron un histórico «Acuerdo de Ginebra» sobre el futuro desarrollo de las normas laborales en la industria marítima internacional, que permitirá que las normas laborales se conviertan en su tercer pilar mundial, complementario de los otros dos, a saber, las normas de protección del medio marítimo y las normas de seguridad. La reunión convino también en que deben proseguir los trabajos encaminados a la adopción de un nuevo convenio marco único en el que se inscriban las normas laborales marítimas.

En el sector del transporte, el proceso de reestructuración en curso ha redundado en la formación de nuevas alianzas entre las compañías aéreas (Star, OneWorld, etc.) y en la concentración de los servicios de restauración aérea y de operaciones en tierra entre unas pocas grandes empresas transnacionales. La ITF ha creado grupos de trabajo para cada una de estas alianzas, en los que se congregan todos los afiliados que deben tratar con un grupo determinado de aerolíneas, a fin de coordinar las estrategias de negociación colectiva.

Al mismo tiempo, ha ido aumentando el número de acuerdos marco internacionales o regionales concertados por las empresas multinacionales (EMN) y los secretariados profesionales internacionales (SPI). Entre dichos acuerdos marco, que están orientando las prácticas laborales y las relaciones de trabajo en un ámbito transfronterizo, figuran los que han suscrito las siguientes entidades:

- Statoil y la Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM);
- IKEA y la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM), y
- Telefónica y la Union Network International (UNI).

El código de conducta suscrito por Telefónica — gigante de las telecomunicaciones con sede en España — y la organización sindical mundial Union Network International (UNI) ha sido calificado de hito histórico en las relaciones de trabajo. Este acuerdo protege los derechos laborales de unos 120.000 trabajadores empleados por Telefónica en todo el mundo, representados por 18 sindicatos afiliados a la UNI. El Presidente Ejecutivo de Telefónica, César Alierta, y el Secretario General de la UNI, Philip Jennings, visitaron la OIT para celebrar la firma de este acuerdo. En el código se especifica la adhesión de ambas partes a las normas del trabajo fundamentales de la OIT, relativas a la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva, así como a la lucha contra la discriminación, el trabajo forzoso y el trabajo infantil. El acuerdo está basado también en otros convenios y recomendaciones de la OIT sobre materias tales como

los salarios mínimos, las horas de trabajo, la seguridad y la salud en el trabajo y la libre elección del empleo, lo que representa un total de 15 convenios y recomendaciones.

Entre otros ejemplos de acuerdos marco adoptados por asociaciones sectoriales internacionales y organizaciones de trabajadores figura el código de prácticas laborales suscrito por la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA), por una parte, y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Federación Internacional de Empleados, Técnicos y Profesionales (FIET) y la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero (FITTV).

### *Iniciativas privadas voluntarias*

En los últimos años ha surgido una gran diversidad de mecanismos conocidos como iniciativas privadas voluntarias (VPI) que, si bien no están respaldadas por una legislación, pueden servir para reforzar o complementar comportamientos que sí están regidos por disposiciones legislativas. Los códigos de conducta, las iniciativas de etiquetado social, la certificación, la extensión de licencias, los controles y auditorías sociales, así como los acuerdos marco entre empresas y SPI, como los que se han señalado más arriba, se están convirtiendo en verdaderos hitos sociales que guían la actividad económica a lo largo de toda la cadena de producción, desde el abastecimiento en materias primas hasta la fabricación y la venta al público<sup>40</sup>. Hoy, muchas de las empresas líderes de estas cadenas están imponiendo códigos de conducta a sus subcontratistas. Y también son muchas las empresas que, tras haber adoptado dichos códigos, están dándose cuenta de que es necesario crear sistemas de supervisión a fin de verificar su cumplimiento. En algunos casos, han llegado a la conclusión de que para ser creíbles tienen que incluir sistemas de verificación independientes que corroboren sus propios esfuerzos. Las VPI necesitan demostrar una práctica efectiva. Hay una nueva demanda de ratificación de las políticas sociales de las empresas. Lo mismo se plantea respecto del Pacto Mundial, mencionado más arriba.

Algunas de estas iniciativas se han inspirado en los principios de la OIT, y en particular en los contenidos en la Declaración relativa a

---

<sup>40</sup> Véase, por ejemplo, OIT: documento del Consejo de Administración GB.273/WP/SDL/1, 273.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, noviembre de 1998. Se puede encontrar información sobre cuestiones de empleo y laborales relativas a varias VPI en la dirección <http://oracle02.ilo.org:6060/vpi/vpiSearch.first>.

### La experiencia del sector forestal

El sector forestal constituye un ejemplo interesante de diálogo social en el contexto de las VPI. En efecto, la experiencia de este sector muestra que el diálogo social es un factor importante en el establecimiento de un marco propicio para el trabajo decente y el desarrollo sostenible.

*Acuerdos marco.* Dos buenos ejemplos de acuerdos marco en este sector son los concertados, respectivamente, entre las empresas IKEA y Faber-Castell y la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM). IKEA es una de las mayores empresas comercializadoras de muebles del mundo, que compra el 90 por ciento de sus mercancías a más de 2.000 productores independientes repartidos en 56 países (lo que representa una mano de obra de cerca de 1 millón de trabajadores). El acuerdo marco entre IKEA y la FITCM rige para una parte de su cadena de abastecimiento — los subcontratistas y el personal de éstos —, pero no para sus propios puntos de venta al por menor. Faber-Castell es el líder del mercado mundial de lápices de grafito y de color, y emplea a unas 5.500 personas en diez países.

Ambas empresas han reaccionado positivamente a la presión de los consumidores que reclaman una producción sostenible y un abastecimiento racional de madera bruta por los subcontratistas. También han comprendido que asegurar el trabajo decente en las fábricas y aserraderos que les suministran sus productos o materias primas es esencial para afirmar su propia legitimidad. Estos acuerdos estipulan el cumplimiento de los convenios sobre los derechos fundamentales recogidos en la Declaración de la OIT y también contienen disposiciones sobre salarios, tiempo de trabajo y condiciones laborales adecuados. El

acuerdo suscrito por IKEA precisa que las condiciones de trabajo de sus contratistas deben ser, por lo menos, compatibles con la legislación o los convenios nacionales. La verificación del cumplimiento de estos acuerdos se efectúa en el marco de visitas de inspección paritarias<sup>1</sup>.

*Certificación voluntaria de los productos forestales.* Los tipos de acuerdos que se han descrito son complementarios de los compromisos que tienen por objeto el abastecimiento de madera y materias primas procedentes de bosques sujetos a una ordenación forestal sostenible. A veces, las empresas exigen que la madera sea certificada siguiendo las normas establecidas por el Forest Stewardship Council (FSC). El programa de certificación del FSC se estableció al cabo de un amplio diálogo social entre la industria forestal, las organizaciones de trabajadores, las autoridades y la sociedad civil. En este programa se abordan explícitamente los derechos de los trabajadores y de las comunidades locales.

Los principios del FSC estipulan que las empresas del sector deben acatar todos los convenios de la OIT ratificados por el país en que operan, y que en todos los casos, sin excepción, debe darse cumplimiento al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Así, estos instrumentos complementan las reglamentaciones nacionales. En febrero de 2001, la junta directiva del FSC convino en enmendar sus principios a fin de asegurar una cobertura más sistemática de las preocupaciones sociales y laborales, inspirándose para ello en una guía de la OIT sobre las normas de trabajo pertinentes.

<sup>1</sup> Los acuerdos pueden consultarse en Internet, en la dirección <http://www.ifbww.org>.

los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Varias VPI incluyen el diálogo y la consulta entre los actores sociales de distintos niveles. Por ejemplo, los códigos de conducta y los procedimientos de certificación son materias que pueden discutirse con los sindicatos. Asimismo, a veces se formulan declaraciones políticas conjuntas con el objeto de luchar contra ciertas prácticas como, por ejemplo, el trabajo infantil.

### *Inversiones socialmente responsables*

Los principales fondos de inversión, y en particular los fondos de pensiones, están prestando una atención cada vez mayor a las consecuencias sociales de sus decisiones en materia de inversión. El concepto de «inversiones socialmente responsables» (en adelante, ISR) amplía los criterios de los inversores al incluir consideraciones de orden social, ético y ambiental, lo que les permite conciliar determinados valores con sus propuestas de inversión en algunas carteras financieramente interesantes. El índice Domini 400 Social Index, compuesto por 400 empresas que cumplen determinados criterios sociales de selección, es bien conocido por haber registrado sistemáticamente una rentabilidad en el mercado de valores superior al índice Standard & Poor's 500 (S&P 500)<sup>41</sup>. Entre otros ejemplos figuran el Dow Jones Sustainability Group Index y el FTSE4Good Index Series, que apareció este año en el mercado.

Los fondos de ISR, que se originaron en los Estados Unidos, se han extendido a muchos otros países. Nada más que en los Estados Unidos, las ISR consideradas en sentido amplio constituyen el 13 por ciento del volumen total de las inversiones institucionales (es decir, las efectuadas por instituciones financieras y fondos de pensiones), con una cuantía superior a 2 billones de dólares de los Estados Unidos; esto refleja una tasa de crecimiento dos veces superior a la del mercado entre 1997 y 1999. El número total de fondos mutuos seleccionados con arreglo a criterios sociales en los Estados Unidos pasó de 55 en 1995 a 195 en 1999. En otros países se observan tendencias análogas<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> H. Brill, J.A. Brill y C. Feigenbaum: *Investing with your values: Making money and making a difference* (Princeton, Bloomberg Press, 1999). El Domini 400 Social Index superó al S&P 500 desde 1990 a 1999; sus resultados fueron inferiores en 2000.

<sup>42</sup> OIT: *Socially responsible investment*, Programa de Financiación Social de la OIT (de próxima aparición). Véase también el documento GB.273/WP/SDL/1, *op. cit.*

Las organizaciones de trabajadores, en su calidad de miembros de los fondos, son una fuerza importante en este campo. Según un estudio reciente de la OIT sobre los fondos de pensión ISR controlados por los sindicatos, se estima que el número de estas entidades se eleva a 350, con una capitalización total de 78.000 millones de euros<sup>43</sup>. El California Public Employee Retirement System (CalPERS), el mayor de los fondos de toda índole de los Estados Unidos, se ha convertido en una de las fuerzas motrices de las ISR. Sus criterios de selección de inversiones en los mercados emergentes toman en consideración los principios y derechos fundamentales en el trabajo contenidos en la Declaración de la OIT<sup>44</sup>.

El examen por la OIT de los criterios definidos para las ISR ha mostrado que éstos son en gran medida divergentes<sup>45</sup>. Una de las dificultades reside en la definición y el alcance reales de los criterios de lo que se considera como «socialmente responsable». También se plantea la cuestión del grado en que estos criterios, que reflejan los valores sociales en el contexto del trabajo, se refieren explícitamente a los principios de la OIT o enfocan el tema en una forma coherente con las normas de la Organización. Una tercera dificultad consiste en que los métodos de verificación aplicados para medir el rendimiento y los avances hacia determinados objetivos suelen ser incongruentes o simplemente inexistentes. Por ende, si bien el fenómeno de las ISR sigue cobrando importancia, la medida en que las ISR son congruentes con los valores y principios de la OIT varía de un caso a otro, y sus repercusiones en las prácticas laborales siguen siendo inciertas. Con todo, valga señalar que en los Estados Unidos del total de títulos de inversión sometidos a criterios de selección, el 38 por ciento son examinados tomando en consideración cuestiones laborales, que van desde los derechos fundamentales hasta las condiciones de trabajo y las remuneraciones<sup>46</sup>. Por ello, no cabe duda de que este campo seguirá cobrando importancia.

Todas estas tendencias institucionales pueden contribuir a que los objetivos de la OIT sean más factibles en la economía global. Pero, por supuesto, ésta es sólo una parte de la problemática. La realización de dichos objetivos está estrechamente ligada al cauce que seguirá la globalización, a la gobernabilidad de este fenómeno y

---

<sup>43</sup> OIT: *Socially responsible investment, op. cit.*

<sup>44</sup> Véase <http://www.calpers.com/whatsnew/press/2000/1115a.htm>.

<sup>45</sup> Véase el documento GB.273/WP/SDL/1, *op. cit.*

<sup>46</sup> OIT: *Socially responsible investment, op. cit.*

a sus efectos sobre el crecimiento y la distribución. Además, la experiencia nos enseña que la aplicación de políticas públicas cuidadosamente formuladas puede redundar en mejoras efectivas. A la OIT le incumbe aportar una contribución importante, con el fin de respaldar los esfuerzos que los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores están desplegando para colmar el déficit de trabajo decente. Estas son las cuestiones que abordaré en el siguiente capítulo.

## 3. Los progresos sociales en una economía global

### 3.1. El mundo en que trabajamos

Las opiniones sobre las características y la orientación de la globalización son objeto de una polarización creciente. Los ingresos medios en el mundo en su conjunto están aumentando y hay una capacidad obvia de innovación y de creación de riqueza. Ahora bien, estas ganancias van acompañadas de una desigualdad persistente, de una exclusión creciente, de inseguridad causada por las fluctuaciones económicas y de un sentimiento de que las reglas del juego son injustas.

Las disparidades y los desequilibrios entre los países son enormes y cada vez mayores. En 1960, el PIB *per cápita* de los 20 países más ricos fue 14 veces superior al de los 20 países más pobres. Para 1998 la diferencia se había ampliado hasta 34 veces<sup>1</sup>. En 1999, sólo el 24 por ciento del total de las inversiones extranjeras directas (IED) del mundo se dirigieron a países en desarrollo, mientras que durante el período comprendido entre 1993 y 1997 ese porcentaje fue del 38 por ciento. Los beneficiarios del 80 por ciento de esos flujos de IED fueron sólo diez países en desarrollo<sup>2</sup>. Si bien la parte de los países en desarrollo en el comercio mundial de productos manufacturados ascendió del 23 por ciento en 1970 al 38 por ciento en 1997, el 80 por ciento de ese aumento correspondió únicamente a 13 países<sup>3</sup>. La cre-

---

<sup>1</sup> Estimaciones basadas en la paridad del poder adquisitivo. Véase V. Spiezia: «The effects of globalization on world income inequality» (OIT, mimeografiado, 2000). Las estimaciones del Banco Mundial muestran un aumento similar desde 18 veces en 1960 hasta 37 veces en 1995. Véase Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: Lucha contra la pobreza*, publicado por Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2001.

<sup>2</sup> UNCTAD: *World Investment Report 2000* (Ginebra, 2000).

<sup>3</sup> A.K. Ghose: «La liberalización comercial, el empleo y la desigualdad en el mundo», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 3 (Ginebra, OIT, 2000). Esos 13 países son: Argentina, Brasil, China, República de Corea, Filipinas, Hong Kong (China), India, Indonesia, Malasia, México, Singapur, Tailandia y Taiwán (China).

ciente brecha informática fue puesta de relieve en el *Informe sobre el Empleo en el Mundo* de este año<sup>4</sup>. Muchos países están marginados del sistema económico mundial. Los países en proceso de transición han perdido terreno. Para un gran número de personas, el mundo parece estar lleno de posibilidades, pero no encuentran la manera de conectar sus vidas con las oportunidades disponibles.

Las cuestiones de legitimidad y sustentabilidad influyen en las percepciones y conducen a debates cada vez más enconados. Hay actualmente dos opiniones extremas sobre la globalización que han sido caricaturizadas por algunos como «globofobia» y «globofilia». Estas visiones del mundo no se entrecruzan. Para los «globofilos», la globalización constituye una fuente de riqueza y bienestar. Es viable y sostenible, y se debe proteger contra los ataques de las personas mal informadas y con malos propósitos. Para los «globofobos», la globalización supone la destrucción sistemática del planeta y de los trabajadores en beneficio de la minoría rica y de las grandes corporaciones. Lejos de ser una fuente de progreso, constituye una amenaza para la humanidad.

Estas dos visiones antagónicas del fenómeno determinante de nuestro tiempo parecen tener pocos puntos de confluencia que permitan una discusión seria. Los diferentes enfoques se han exteriorizado principalmente en la confrontación de Seattle envuelta en gases lacrimógenos, en los intercambios acerbos de lado a lado del océano entre Davos y Porto Alegre, y en las protestas que ahora se escuchan regularmente en las importantes reuniones de las instituciones financieras y comerciales internacionales.

Ahora bien, dejando atrás esa imagen, considero que todas las partes están tomando cada vez mayor conciencia de que es preciso actuar rápidamente para colmar esa brecha. Debemos ser capaces de responder a las frustraciones silenciosas que brotan en el ánimo de muchas personas y de sus familias. Estas tal vez no tengan la voluntad, la fuerza o la posibilidad de manifestarse en las calles, pero sería un gran error interpretar su silencio como una aceptación. El actual modelo de globalización está perdiendo apoyo. Al mismo tiempo, la mayoría de las personas entienden que, con reglas justas, los mercados y sociedades abiertos constituyen parte de la solución. Muchos de los más interesados en que la globalización sea sostenible están reconociendo la necesidad de un cambio. En un reciente estudio de jefes ejecutivos de todo el mundo, en ningún momento se sostuvo

---

<sup>4</sup> OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 2001: La vida en el trabajo en la economía de la información*, Ginebra, 2001.

que un mercado libre por sí solo, sin reglas ni instituciones gubernamentales eficaces, funcionaría en beneficio de las empresas y de la sociedad<sup>5</sup>. También por lo que se refiere a los detractores, son muchas las voces que claman nuevas respuestas que permitan atender de manera sostenible las necesidades reales de las personas, sus familias y sus comunidades. De la turbulencia y la diversidad de este debate, pueden, a mi entender, salir a la luz los contornos del cambio.

Las partes más esclarecidas y con visión de futuro comparten algo en común: el deseo de encontrar una nueva vía para la globalización, y la frustración de no conseguirlo. Pero ya se trate de empresarios o de dirigentes sindicales, de autoridades gubernamentales o de activistas de ONG, todas estas personas tienen mucho menos claro cuáles deberían ser los objetivos y qué sistema podría utilizarse para alcanzarlos: cómo crear nuevas reglas, normas, mecanismos e instituciones que consigan respecto de la economía globalizada lo que todos damos por sentado a escala nacional, esto es, orientar los mecanismos económicos y sociales hacia el interés común. Como en cualquier encrucijada, la economía global necesita señales que le indiquen dónde parar y cuándo avanzar.

En medio de las divergencias, he observado una amplia receptividad en cuanto a la idea de que el logro de mayores oportunidades de trabajo decente para todos es un objetivo apropiado para la economía globalizada. Dado que el Programa de Trabajo Decente de la OIT se ha forjado por medio de un proceso de diálogo tripartito, abarcando necesariamente opiniones y perspectivas en un principio divergentes, esta observación es tal vez menos sorprendente de lo que podría primeramente parecer. Considero que deberíamos examinar las posibilidades que ofrece este programa de ayudar a salvar la brecha entre opiniones contrapuestas respecto de la globalización. Es indispensable que no se pierdan las oportunidades que brinda la economía global.

El fortalecimiento de la capacidad mundial de promover los objetivos sociales junto con los económicos constituye una necesidad urgente. Esto se podría alcanzar por medio de nuevos mecanismos para la transferencia de recursos, de nuevos cometidos para el sector privado, de una reevaluación del programa comercial y financiero para el desarrollo social y económico, de un enfoque más coherente e integrado por parte de las instituciones de Bretton Woods y del resto del sistema multilateral, de la función incipiente del «activismo de mercado» para promover ciertos valores, de un examen detenido

---

<sup>5</sup> J.E. Garten: *The Mind of the CEO* (Nueva York, Basic Books), 2001, pág. 17.

de los sistemas mundiales de distribución de los ingresos o por otros medios. Es preciso el diálogo, el consenso y la asociación a escala internacional, así como la voluntad de trascender nuestros intereses y preocupaciones inmediatos en favor del marco institucional que pueda sustentar los intereses de todos en la economía global.

Necesitamos un sistema internacional basado en reglas que sea justo para todos. La equidad, tal como la perciben las personas y sus familias, así como los países en desarrollo, constituye la piedra angular de la legitimidad.

Esto significa que deben encontrarse nuevas vías que propicien la gobernabilidad de la globalización. La gobernabilidad no sólo tiene que ver con el gobierno, sino con la manera en que la sociedad en su conjunto administra sus asuntos. Incluye la forma en que los valores y las metas sociales influyen en el comportamiento de la población, lo cual se refleja en nuevas reglas y objetivos para los inversores, nuevas metas para las compañías y nuevos instrumentos para el diálogo social. La estructura tripartita de la OIT es un elemento determinante en los esfuerzos por hacer frente a esos desafíos, dado que las políticas, normas y recomendaciones basadas en un consenso tripartito refuerzan la legitimidad. Todos debemos estar dispuestos a cambiar nuestra mentalidad y métodos de trabajo.

### **Debates sobre el comercio y las normas del trabajo**

Las controversias actuales sobre el comercio y las normas del trabajo ilustran perfectamente los desafíos a que nos enfrentamos. Se han celebrado intensos debates sobre los efectos del comercio y las inversiones extranjeras directas en el empleo y las condiciones de trabajo en la economía global, y se ha expresado la preocupación de que se pueda tratar de alcanzar los objetivos de desarrollo a expensas de los derechos de los trabajadores<sup>6</sup>.

Se han presentado tres tipos de argumentos sobre la importancia de las normas del trabajo fundamentales en el contexto de una economía globalizada en proceso de integración.

- En primer lugar, hay argumentos basados simplemente en la inaceptabilidad de las prácticas laborales en condiciones de explo-

---

<sup>6</sup> Véase D. Brown: «International trade and core labour standards: A survey of the recent literature», en *Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No. 43* (OCDE, París, 2000); y E. Lee: «Mundialización y normas del trabajo. Puntos del debate», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 116, núm. 2 (Ginebra, OIT, 1997). En lo que se refiere específicamente a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva, véase, por ejemplo, OIT: documento GB.279/WP/SDG/2 del Consejo de Administración, 279.<sup>a</sup> reunión, noviembre de 2000.

tación, tales como el trabajo infantil y el trabajo forzoso, y en la necesidad de promover el respeto universal de los derechos humanos básicos en una economía global.

- En segundo lugar, hay argumentos sobre la «competencia desleal» en la economía global y sus repercusiones en las normas del trabajo. Existe el temor de que la mayor integración económica esté ejerciendo una presión a la baja sobre los programas de asistencia social y las normas del trabajo. Esto está relacionado en parte con el hecho de si, como resultado del aumento del comercio internacional y de la movilidad del capital, las normas del trabajo y las condiciones del mercado de trabajo precarias que existen en algunos países provocan el deterioro de las condiciones del mercado de trabajo en otros.
- En tercer lugar, se esgrime que las normas del trabajo fundamentales sirven de marco para el cumplimiento de otras normas del trabajo y de los objetivos del desarrollo y, de esta forma, promueven el progreso social junto con el desarrollo económico esperado de los flujos comerciales y financieros.

Estas cuestiones han provocado debates acalorados sobre la condicionalidad y las vinculaciones entre comercio y normas laborales. Algunos han aducido que las normas del trabajo fundamentales son una imposición de los países desarrollados ricos sobre los países en desarrollo pobres que no pueden acceder a las mismas, con la advertencia más o menos enfática de que las diferentes culturas pueden tener normas sobre derechos humanos distintas. Esos debates se han celebrado en varios foros diferentes, en especial los foros tripartitos de la OIT, en donde la Organización ha podido examinar nuevamente su propio mandato, sus instrumentos y sus objetivos en el contexto de la creciente interdependencia económica.

Durante el pasado decenio surgieron cuatro importantes esferas de consenso.

En primer lugar, desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995 hasta la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en 1998, se forjó un consenso internacional sobre el contenido de las normas del trabajo fundamentales que representaría el cimiento social para la economía global<sup>7</sup>. Esta serie de principios y

---

<sup>7</sup> Estas normas se ocupan de los asuntos siguientes: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

derechos constituye una expresión específica de los derechos humanos básicos en el mundo del trabajo.

En segundo lugar, la comunidad internacional ha reafirmado en múltiples ocasiones la competencia de la OIT en cuanto al establecimiento y administración de las normas de que se trata<sup>8</sup>.

En tercer lugar, en lo que se refiere al debate sobre la cláusula social, que se caracterizó, por una parte, por las alegaciones de «comercio desleal» y, por otra, de «proteccionismo encubierto», tanto en la Declaración Ministerial de Singapur de la OMC de 1996 como en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo se afirma que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que no debería ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país<sup>9</sup>. Esto es, la ventaja comparativa de que disfrutaran algunos países en virtud de una abundancia relativa de mano de obra más barata se ha confirmado como ventaja legítima en el comercio, como sucedió históricamente en el caso de los países actualmente industrializados.

La OIT ha llevado este asunto más lejos, destacando que las normas del trabajo no son solamente importantes en lo que se refiere al comercio, sino que son igualmente pertinentes en cuanto a la tecno-

---

<sup>8</sup> Los gobiernos deberían mejorar la calidad del trabajo y del empleo, y para ello deberían: [...] *b*) Proteger y fomentar el respeto de los derechos básicos de los trabajadores, incluidos la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo de los niños; la libertad de asociación y el derecho de organización y negociación colectiva, la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, y la no discriminación en el empleo, aplicando plenamente los convenios de la OIT en el caso de los Estados parte en esos convenios, y habida cuenta de los principios consagrados en ellos, en el caso de los Estados que no sean partes en esos convenios, para lograr verdaderamente un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible (Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, párrafo 54, 1995); «Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas.» (Declaración Ministerial de Singapur de la OMC adoptada el 13 de diciembre de 1996, párrafo 4).

<sup>9</sup> «La Conferencia Internacional del Trabajo, [...] 5. Subraya que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que nada en la presente Declaración y su seguimiento podrá invocarse ni utilizarse de otro modo con dichos fines; además, no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración y su seguimiento.» Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (Ginebra, OIT, 1998). Véase también la Declaración Ministerial de Singapur de la OMC, adoptada el 13 de diciembre de 1996.

logía, financiación, inversión, desarrollo empresarial y otras esferas. Así, la cuarta esfera de consenso conexas que se ha manifestado en el contexto de la OIT es la afirmación de que esos principios y derechos fundamentales en el trabajo son una parte integrante del desarrollo propiamente dicho. Además, esas normas del trabajo y las instituciones del mercado de trabajo que se fundan en las mismas producen dividendos económicos, argumento que se desarrolla en el capítulo 2. Por esta razón, no considero que la denegación de los derechos básicos en el trabajo pueda constituir un fundamento sólido de la estrategia de cualquier país en materia de exportación.

El enfoque de la OIT en relación con la promoción de las normas se basa en la promoción, la participación y la colaboración, y se lleva a cabo a través de la dinámica de la concienciación social y del desarrollo económico con la participación del Estado, así como de la sociedad civil, de las empresas y de la opinión pública. Depende de la acción nacional voluntaria apoyada por un marco internacional propicio, actuando en virtud de procedimientos imparciales y de una supervisión democrática, con una participación tripartita. Reconoce que el fortalecimiento de la capacidad de la población para defender sus derechos constituye una forma de cambiar la sociedad que ha dado sus frutos. Finalmente, no debemos olvidar que el progreso y los avances sociales de los trabajadores se han alcanzado por medio de diferentes tipos de lucha y diálogo sociales, que han impulsado un cambio legislativo e institucional. El sistema de convenios de la OIT es un resultado de esos procesos.

Debemos seguir tratando de alcanzar el objetivo de establecer un cimiento social en la economía globalizada mediante mecanismos que resulten aceptables tanto para los países desarrollados como en desarrollo. Más allá de los debates en otras organizaciones, la OIT está resuelta a reforzar su propia acción, de acuerdo con su mandato y procedimientos establecidos. Ahora bien, para que este enfoque prevalezca y sea aceptado por todos, tiene que ser considerado eficaz, tanto desde el punto de vista de la opinión pública de todos los países como en función de los resultados sobre el terreno. Sin duda alguna, es preciso examinar la manera en que se puede potenciar la capacidad de la OIT para seguir adelante con esta tarea.

### ***El empleo en un mundo en proceso de integración***

El debate sobre la globalización no trata en modo alguno únicamente de las normas, sino también del empleo. La participación en la economía global proporciona actualmente las principales oportunidades de crecimiento y desarrollo. La internacionalización de la pro-

ducción ha abierto nuevas vías para la transferencia de capital, tecnología y competencias, y para la creación de empleo e ingresos. Ahora bien, un número considerable de trabajadores de los países industrializados, y cada vez más de los países de ingresos medianos, teme que sus empleos se estén exportando a países en donde los costos de la mano de obra son más reducidos. Por su parte, los trabajadores de muchos países en desarrollo sostienen que no se han beneficiado de ninguna de las ventajas que supuestamente se derivarían de la integración en la economía mundial.

El progreso tecnológico, impulsor de la integración económica global, ha creado evidentemente nuevas oportunidades de empleo. Así, como resultado de los avances en la TIC, se puede acceder más fácilmente a la información, la cual se puede transmitir ahora desde casi todos los lugares del mundo. Esto ofrece oportunidades para el desarrollo de industrias de servicios de alta tecnología y de telecentros en emplazamientos geográficos distantes de los principales centros financieros e industriales, lo cual a su vez crea oportunidades de empleo y de ingresos más elevados.

El comercio, otro aspecto esencial de la dinámica de la economía global, también ha actuado como motor de la creación de empleo en muchas economías que han logrado penetrar con éxito en los mercados globales. Algunos países en desarrollo se han establecido prósperamente como exportadores de productos manufacturados modernos, y en esas economías el crecimiento inducido por el comercio ha provocado rápidos aumentos del empleo y los salarios<sup>10</sup>.

Así, hay muchos ejemplos exitosos. Ahora bien, el éxito que registran las estadísticas globales no se refleja necesariamente en la vida de las familias. Las personas no pueden simplemente ir al Banco Central y reclamar su parte del PIB *per cápita*. La opinión de muchas personas queda resumida en las palabras siguientes: «el país va bien, pero yo me siento muy inseguro». Muchos países siguen luchando por competir en mercados abiertos y enfrentándose a costos transitorios elevados, con consecuencias adversas para el crecimiento, el empleo y los salarios<sup>11</sup>. La experiencia de esos países muestra que no es la liberalización del comercio por sí sola lo que genera crecimiento

---

<sup>10</sup> A.K. Ghose, *op. cit.*

<sup>11</sup> Por ejemplo, pese a la considerable liberalización del comercio en los últimos años, y al aumento del comercio en relación con el PIB, la parte de Africa en el comercio mundial no ha logrado aumentar y sigue representando menos de la mitad del nivel alcanzado a finales del decenio de 1970. Véase FMI: *World Economic Outlook 2001*, Washington, D.C.

y empleo. Muchos países menos adelantados, en particular, necesitan disponer de infraestructura y de instituciones para beneficiarse de las oportunidades creadas por la expansión del comercio mundial. El trabajo decente en esos países es ante todo un reto vinculado al desarrollo<sup>12</sup>. Ahora bien, es poco probable que las políticas internas para hacer frente a ese reto se vean coronadas de éxito a menos que vayan reforzadas por una financiación externa adecuada<sup>13</sup>, y sigue habiendo importantes obstáculos visibles e invisibles a las exportaciones, en especial en lo que se refiere a los productos agrícolas y a los textiles, que impiden a muchos de esos países acceder a los mercados globales en los que se disfruta de ventajas particulares.

Las inversiones extranjeras directas y el comercio a menudo corren parejos. Por ejemplo, una gran parte del comercio internacional se efectúa por medio de transacciones dentro de las empresas multinacionales (EMN), sus filiales y sus socios contratantes y entre todos éstos. La inversión y el comercio son en este caso parte de la compleja organización transfronteriza del trabajo y la producción. Esta internacionalización de la producción ha creado oportunidades de crecimiento y de empleo. Las IED pueden inducir (o atraer) mayores niveles de inversión interna, conducir a la difusión de tecnología y a la transferencia y perfeccionamiento de las competencias, y alentar mejoras de la productividad en las empresas locales, generando tanto empleo directo como indirecto. Ahora bien, las IED pueden tener también efectos adversos sobre el empleo como resultado de las reubicaciones de fábricas o de las reestructuraciones que se efectúan con frecuencia después de la adquisición de empresas por firmas extranjeras, y las fusiones y adquisiciones representan un porcentaje cada vez mayor de los flujos de IED.

Las cuestiones relacionadas con el comercio y las inversiones figuran evidentemente en el orden del día de la UNCTAD y la OMC, así como de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados. El aumento del acceso de los países menos adelantados a los mercados globales y el incremento de la financiación para el desarrollo gozan de un apoyo muy difundido. Ahora bien, hay aquí muchas cuestiones sin resolver y resulta muy difícil llegar a

---

<sup>12</sup> S. Hayter, *op. cit.*

<sup>13</sup> Según el informe de la UNCTAD titulado *Los países menos adelantados, Informe de 2000*, las fuentes de financiación externas siguen siendo decisivas para los procesos presupuestario y de acumulación central en esos países, y esa financiación externa seguirá procediendo en su mayor parte de fuentes oficiales.

un acuerdo sobre una respuesta coordinada en materia de política internacional.

Sigue habiendo un debate intenso acerca de los efectos de la globalización sobre el empleo. Esos efectos implican no sólo flujos de capital y de bienes, sino también de mano de obra: las crecientes desigualdades en materia de ingresos a escala internacional constituyen un incentivo poderoso para la migración, tanto legal como ilegal<sup>14</sup>. Lo que resulta claro es que la integración en la economía mundial forma parte de una estrategia de desarrollo y de una estrategia de empleo, y que no reemplaza a ninguna de ellas. La integración significará la pérdida de puestos de trabajo en ciertos sectores y la creación de empleo en otros. Las políticas públicas desempeñan una función importante aumentando los efectos positivos directos e indirectos sobre el empleo que la integración puede ofrecer. También desempeñan un papel decisivo para facilitar el ajuste. Las políticas industriales pueden promover vínculos entre las IED y las empresas nacionales y aumentar sus efectos indirectos de creación de empleo; ahora bien, se corre siempre el riesgo de que la fuerte competencia en la economía global ejerza una presión a la baja sobre la calidad del empleo. Se necesitan instituciones del mercado de trabajo enérgicas para que la población pueda expresar su opinión y gozar de seguridad, así como asistencia en materia de ajuste y políticas de desarrollo de competencias, para contrarrestar estas presiones y permitir a los trabajadores beneficiarse de las oportunidades de empleo que se abren en los nuevos sectores de la economía. Para que esto ocurra, es preciso conceder a los objetivos de empleo una prioridad política mucho más elevada.

### **Una propuesta integrada**

Considero que la clave para encontrar una salida a las discusiones actualmente estancadas consiste en reunir los objetivos relativos al empleo y las normas, y vincularlos a las otras cuestiones relativas al trabajo decente, a saber, la seguridad y el diálogo social. En realidad, las relaciones entre las normas del trabajo y el comercio internacional, o el comercio y el empleo, son mucho más complejas de lo que, en apariencia, podría parecer. Las normas del trabajo fundamentales y el empleo forman parte del Programa de Trabajo Decente de mayor alcance; el comercio es tan sólo uno de los aspectos de la dinámica de la economía global. Por consiguiente, se trata de promover el

---

<sup>14</sup> Véase P. Stalker: *Workers without frontiers: The impact of globalization on international migration*. OIT y Lynn Rienner Publishers, Inc., 2000.

trabajo decente en dicho contexto global y, de manera más general, de conceder más atención a las dimensiones sociales de la globalización, más que de centrarse de manera exclusiva en estrechar la vinculación entre las normas fundamentales y el comercio, o únicamente en el empleo y el crecimiento. Las políticas laborales y otras políticas sociales deben formar parte de una estrategia de desarrollo coherente, en la que la respuesta a las oportunidades globales depende de una visión integrada de los objetivos económicos y sociales interdependientes. Este es precisamente el propósito del enfoque sobre el trabajo decente, que abarca una parte decisiva del programa sobre la política económica y social y que puede desempeñar una función estratégica en la elaboración de un marco de alcance mundial. La característica esencial de este enfoque es que los derechos fundamentales deben promoverse simultáneamente y en sinergia con el empleo, la protección social y el diálogo social.

### *Logro de un consenso*

Hay cuestiones sobre las cuales es preciso superar el aparente estancamiento en el escenario internacional de los debates actuales para forjar un consenso más amplio en el que puedan coexistir en condiciones apropiadas los derechos y otros objetivos en materia de desarrollo. En la búsqueda de un enfoque que pueda satisfacer los diferentes intereses involucrados, el actual Grupo de Trabajo del Consejo de Administración sobre la Dimensión Social de la Mundialización establece un marco institucional valioso. Ese Grupo podría desempeñar una función más amplia en la búsqueda de un acuerdo tripartito y general sobre las iniciativas y acciones específicas para promover el trabajo decente en la economía global.

Lamentablemente, en este momento hay percepciones completamente diferentes sobre la manera en que está funcionando la economía global y la forma en que debería alentarse el acceso a las nuevas oportunidades. El Grupo de Trabajo constituye uno de los pocos foros existentes en donde es posible celebrar un debate constructivo sobre las dimensiones sociales de la globalización. Entre sus miembros figuran muchos de los actores principales del debate a escala mundial, pero en un entorno en el que es posible intercambiar las ideas con más libertad que en una negociación sobre intereses inmediatos. Potencialmente, tiene una importante función que desempeñar en la construcción de una visión común sobre la manera de conseguir que la globalización actúe en beneficio de todos. Nuestro reto es encontrar la manera de promover una confianza suficiente para que el Grupo de Trabajo pueda seguir adelante y ayudar a llenar el

vacío institucional, en cooperación con otros órganos. Para ello, habrá que introducir mejoras en cuanto a su presencia y prioridades, y actualmente el propio Grupo de Trabajo está reexaminando otras formas de conseguir estos objetivos.

### 3.2. Nuevas orientaciones para la acción de la OIT

El concepto de trabajo decente desarrolla, en el entorno del siglo XXI, los objetivos fundamentales de la OIT definidos en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia. Se propone ofrecer una visión sintética y dinámica de su contenido. Su puesta en práctica en la nueva economía global hace que resulte necesario reexaminar los instrumentos normativos de la OIT con el fin de mantenerlos al día y de definir nuevos retos y oportunidades.

En esta sección, se considera en primer lugar el papel de la acción normativa en el Programa de Trabajo Decente; se analizan algunas de las formas en que la OIT podría responder al aumento de las iniciativas privadas discutidas en el capítulo anterior, y se examinan las repercusiones en los esfuerzos de la OIT por integrar los objetivos de trabajo decente en una estrategia de desarrollo más amplia. Se señalan asimismo algunas prioridades para la base de información de la OIT a la luz de este Programa.

#### *Acción normativa y trabajo decente*

La acción normativa es una herramienta indispensable para convertir en realidad el trabajo decente.

En primer lugar, la acción normativa ayuda a esclarecer el significado del trabajo decente: las normas ofrecen una respuesta digna de crédito a la pregunta sobre lo que implica el trabajo decente en términos concretos en lo que se refiere a las condiciones previas (principios y derechos fundamentales), a su contenido (trabajo que reúne ciertos criterios de calidad y de seguridad) y al proceso en virtud del cual este objetivo se puede alcanzar (diálogo social).

En segundo lugar, ayuda a poner en práctica el Programa de Trabajo Decente: las normas son un indicador riguroso del progreso hacia el logro de los objetivos de la OIT, no por medio de promesas que no se han de cumplir sino en la legislación y la práctica, y el sistema de control de la OIT es el medio más avanzado de que se dispone para vigilar la aplicación de los convenios ratificados y para alentar el cumplimiento de las recomendaciones. Estamos examinando más detenidamente el potencial de la Constitución, así como la disposición de los mandantes a utilizarlo, como lo ilustra la aplicación

reciente del artículo 33 con respecto al trabajo forzoso en Myanmar (Birmania)<sup>15</sup>. El sistema de control se debe actualizar para que permita resolver los problemas de manera menos complicada, más eficiente y más eficaz. Es preciso mejorar los procedimientos jurídicos y de presentación de informes con una capacidad proactiva para ayudar a resolver los problemas por medio de otros instrumentos a disposición de la OIT en su conjunto.

Ahora bien, la relación entre la acción normativa y el trabajo decente no actúa, en modo alguno, en sentido único. El concepto de trabajo decente también puede representar una nueva frontera para la acción normativa, como seguidamente se explica.

A primera vista, los métodos de la acción normativa no parecen estar debidamente adaptados al Programa de Trabajo Decente. El trabajo decente es un concepto universal y sus componentes son interdependientes; en cambio, la acción normativa es voluntaria y está necesariamente fragmentada en la práctica, dado que trata de desglosar los objetivos generales de la Constitución en un cierto número de problemas específicos a los que brinda soluciones concretas por medio de convenios y recomendaciones. Así, los métodos normativos existentes no pueden asegurar un progreso análogo y coherente en todos los frentes del trabajo decente. Esos métodos tampoco pueden garantizar la aplicación universal de cualesquiera normas específicas en los diferentes países y sectores; la eficacia de las normas en la economía informal, en particular, se pone con frecuencia en entredicho.

Los acontecimientos recientes han mostrado, sin embargo, que existen vías por medio de las cuales la acción normativa puede hacer frente a esas limitaciones aparentes.

En primer lugar, la cuestión de la universalidad. La aspiración al trabajo decente es universal al igual que nuestra obligación de hacerla efectiva en la medida de lo posible. Ahora bien, el contenido de esta aspiración depende de las circunstancias y posibilidades de cada país. La garantía de la universalidad del trabajo decente no implica la imposición de un modelo uniforme fijo. Supone asegurar la universalidad del progreso en sus diferentes dimensiones. Una condición necesaria, aunque no suficiente, es la garantía universal de los principios y derechos básicos, que son los instrumentos esenciales para tal progreso. Como ya se ha señalado, de esto precisamente trata la Declaración.

---

<sup>15</sup> Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 88.<sup>a</sup> reunión, 2000, *Actas* 6-4, y documento GB.279/6/2 del Consejo de Administración.

En segundo lugar, la cuestión de la interdependencia. La interdependencia de los elementos del trabajo decente no significa que haya una fórmula mágica y uniforme para combinarlos. Como ya se ha señalado, en algunos casos la elección entre opciones puede ser difícil, y resulta apropiado e inevitable dejar que cada Estado Miembro resuelva esta cuestión a la luz de las circunstancias especiales y de las preferencias de cada país. La verdadera pregunta es, por consiguiente, cómo la acción normativa, pese a su carácter fragmentado, puede ayudar mejor a los Estados Miembros a que su elección sea más significativa y esté mejor fundamentada.

La combinación de la Declaración y el nuevo enfoque integrado de las normas que el Consejo de Administración adoptó con carácter experimental el pasado mes de noviembre abren una nueva vía. La Declaración tiene como objetivo dar a los trabajadores la posibilidad de expresar su opinión de manera colectiva e individual, y por consiguiente de influir en las decisiones públicas. El enfoque integrado, que se propone reforzar la coherencia de las normas agrupándolas en familias en torno a las cuatro dimensiones del trabajo decente, servirá también de marco para una evaluación sistemática de su impacto. En esa evaluación se deberían documentar los vínculos positivos entre las familias de normas y así alentar a los Estados Miembros a hacer progresos simultáneos en cada uno de los frentes del trabajo decente.

¿Se agota de esta manera el potencial de la acción normativa de promover el trabajo decente? Considero que no. Sigue habiendo varias posibilidades, en particular en lo que se refiere a nuestra acción en favor de los principios fundamentales, que se podrían adoptar sin sobrepasar las fronteras del voluntarismo.

A título de ejemplo, podríamos pensar en acciones específicas para eliminar las prácticas que son más contrarias al espíritu de la Declaración. Así, los gobiernos podrían acordar eliminar las excepciones respecto de los principios y derechos fundamentales que se aplican en algunas zonas francas industriales (ZFI). Podríamos, de hecho, convertir en un objetivo la transformación de las ZFI en los prototipos de la economía global, en lo que se refiere al respeto de la Declaración. Bajo los auspicios del Pacto Mundial, podríamos promover el diálogo entre los gobiernos, los trabajadores y las empresas que ejercen actividades en las ZFI con el fin de que las garantías solicitadas por las compañías como condición para invertir en esas zonas, o sus prácticas de gestión, no menoscaben los principios y derechos de la Declaración. Una primera medida práctica para la OIT podría ser abrir un registro voluntario de todos los países comprome-

tidos a respetar la Declaración en las ZFI, reforzado por programas específicos de cooperación técnica para apoyar a los mandantes en ese esfuerzo.

También cabría considerar que todas las partes interesadas pidiesen a la OIT que emitiera una opinión técnica o que actuara como mediadora en los asuntos respecto de los cuales el diálogo social o el acuerdo tripartito están resultando difíciles. Si todos nosotros logramos desarrollar una confianza suficiente en nuestros métodos de trabajo, la Oficina podrá responder de muchas maneras a las solicitudes de colaborar como un «intermediario imparcial». Valga citar como ejemplo mi reciente experiencia respecto de Colombia y Venezuela, en donde los buenos oficios de la OIT han ayudado a promover un acuerdo tripartito sobre cuestiones difíciles y complejas. En la Argentina, un reciente decreto en relación con el diálogo social se refiere a la OIT como observadora y asesora en ese proceso.

En otra esfera, el éxito notable del Convenio núm. 182 debería ir seguido por una acción de alcance mundial para ayudar a los gobiernos que establezcan programas voluntarios para eliminar las peores formas de trabajo infantil en un plazo determinado; el calendario y las modalidades específicas dependerían de las posibilidades nacionales.

Deberíamos seguir buscando otros nuevos procedimientos e instituciones en la esfera de las normas. Tendríamos que estar abiertos a innovaciones que permitan a los países progresar más rápidamente de manera voluntaria.

### ***Respuesta a las nuevas iniciativas privadas en la esfera social***

Como muestra la última sección del capítulo 2, hay un rápido desarrollo de nuevas iniciativas privadas relacionadas con diferentes aspectos del trabajo decente y con otras cuestiones sociales. Esas iniciativas se refieren a los ciudadanos, consumidores, inversores, trabajadores, compañías y otros actores privados que, cada vez más, están teniendo en cuenta en su actuación los objetivos y condiciones sociales. La proliferación de esas iniciativas es alentadora, pero puede asimismo ser fuente de confusión, dado que su contenido y objetivos varían enormemente. Para que estas iniciativas sean creíbles se requieren dispositivos comunes y sistemas de vigilancia y verificación. Esas iniciativas están surgiendo independientemente de la OIT, pero no es sorprendente que, cada vez más, las personas que participan en las mismas nos pidan orientación, debido a la autoridad, imparcialidad e independencia de la OIT.

Se trata para la OIT de una nueva esfera que ofrece un gran potencial como forma de promover nuestros valores, pero que también implica cuestiones complejas que se deben considerar detenidamente. Existe el peligro evidente de que las iniciativas privadas adopten un enfoque selectivo respecto del programa de la OIT o de que los sistemas de verificación no funcionen perfectamente. Para que la OIT y sus mandantes puedan sacar partido del terreno potencialmente favorable, tenemos que establecer primeramente algunas reglas del juego y determinar los tipos de iniciativas por los que podría interesarse la Organización. Por ejemplo, es probable que la OIT sólo se muestre interesada por iniciativas que sean estrictamente voluntarias, y esas iniciativas tendrían que ser compatibles con los objetivos del Programa de Trabajo Decente.

Pese a la complejidad de este problema, debemos responder al desarrollo de esta esfera. La OIT debería estar en condiciones de proporcionar puntos de referencia y de responder a las solicitudes voluntarias que no afecten a nuestra autonomía e independencia. Esto se podría conseguir, por ejemplo, reuniendo datos sobre decisiones socialmente responsables relativas a los mercados y apoyando iniciativas privadas para poner en práctica la Declaración a lo largo de la cadena de suministro. Así, se podrían infundir las metas, los objetivos en materia de políticas y los métodos de trabajo decente en sus sistemas, y ¿qué mejor vía para ello que el diálogo social?

Nosotros — la Oficina y los mandantes conjuntamente — necesitamos asimismo aumentar los conocimientos sobre estas iniciativas y las instituciones que están surgiendo por todas partes. El Pacto Mundial del Secretario General de las Naciones Unidas constituye un ejemplo con el que ya nos sentimos comprometidos. Deberíamos conocer mejor las inversiones socialmente responsables, la manera en que están propagándose y actuando, y su contribución a los objetivos económicos y sociales. Los fondos de pensiones son ahora actores importantes en esta esfera y su papel se debe igualmente comprender mejor. Varios programas de la OIT ya están atendiendo estos asuntos, y considero que nuestros esfuerzos deberían intensificarse.

### ***El trabajo decente en la estrategia de desarrollo***

En el capítulo 2 sostengo que el trabajo decente es un elemento central de los programas de desarrollo. Si el objetivo que se busca es el trabajo decente, debe haber suficiente trabajo para todos aquellos que quieren tenerlo; por consiguiente, sigue en pie el reto de alcanzar nuestro objetivo institucional que es el «pleno empleo, productivo y libremente elegido». La persistente brecha del empleo en la econo-

mía global ha dado lugar a reiterados llamamientos para elaborar estrategias de promoción del empleo más eficaces y de mayor alcance. La Novena Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los Quince exhortó a la OIT a que lanzara una estrategia integral de empleo en 1999. Este llamamiento recibió el respaldo de la Cumbre del Grupo de los 77 en abril de 2000. En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial en junio de 2000 se reconoció la necesidad de una «estrategia internacional coherente y coordinada en materia de empleo» y se respaldaron los esfuerzos de la OIT para perseguir este objetivo.

Nuestra respuesta ha sido la elaboración de un Programa Global de Empleo, que se examinará en el Foro Global del Empleo en el mes de noviembre. Este Programa tiene cuatro características fundamentales.

En primer lugar, aspira a ser integral al incluir las cuestiones clave de política que influyen en el empleo, por ejemplo, la iniciativa empresarial, un entorno propicio para las inversiones, la política de mercado laboral, las desigualdades en materia de género, la salud, las calificaciones, el comercio, la tecnología o la política macroeconómica.

En segundo lugar, proporciona una plataforma para establecer alianzas y asociaciones dentro y fuera del sistema multilateral entre todos los actores que pueden contribuir a promover el trabajo decente.

En tercer lugar, si bien se concentra en el empleo, forma parte del marco del trabajo decente, de tal manera que los vínculos con la protección social, los derechos fundamentales y el diálogo social constituyen una parte esencial del enfoque aplicado. Asimismo, en todos estos campos se pone de relieve la perspectiva de género.

En cuarto lugar, tal vez el rasgo más importante es que se ha elaborado en torno a una visión positiva de la contribución que hace la fuerza laboral al crecimiento y la prosperidad. El empleo es un medio para desarrollar y utilizar plenamente las capacidades humanas.

Este enfoque integral de la política de empleo también se está aplicando en el plano regional, en particular, en el Programa de Empleos para África.

La clave para lograr que el trabajo decente ocupe un lugar central en el contexto del desarrollo radica en la variedad de situaciones laborales que se observan en la economía informal y en las pequeñas empresas. Es ahí donde se crea la mayoría de los empleos, y donde el

empleo contribuye más a reducir la pobreza. Sin embargo, es también ahí donde se plantean los principales problemas relacionados con la protección social, la representación y los derechos.

A nosotros nos toca demostrar que los derechos en el trabajo y la protección social tienen significación para la economía informal. Los ejemplos proporcionados muestran que esta tarea es posible. Las redes de seguridad social deben ir más allá de la economía formal. Es necesario ampliar la educación y la formación para superar la exclusión en la economía informal, mejorar el rendimiento de las empresas, así como la empleabilidad y la productividad de los trabajadores, y transformar progresivamente las actividades de supervivencia en oportunidades de trabajo decente; es necesario demostrar, por último, que también en las empresas informales el hecho de orientarse hacia el trabajo decente aporta dividendos económicos. En vista de que la tecnología amenaza con ahondar las divisiones en el mundo del trabajo, tenemos que establecer vínculos entre la economía del conocimiento y la economía informal.

En la Oficina hay muchas iniciativas que abordan el reto de la economía informal desde distintos ángulos: mejores estadísticas; microfinanciación y esfuerzos para superar los obstáculos a la creación y al crecimiento de microempresas y de pequeñas empresas; nuevas formas de organización; maneras innovadoras de proporcionar protección social, lugares de trabajo más seguros o seguridad de los ingresos; acciones contra el trabajo infantil en el sector informal, etc. Una gran parte de la economía informal está en las zonas rurales, y deberíamos renovar nuestra labor relativa al empleo rural en cooperación con la FAO. Un grupo de trabajo interno ya está examinando el empleo informal desde distintos ángulos. Creo que deberíamos hacer todo esto y aún más y aprovechar el creciente interés manifestado por las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

En la reunión de la Conferencia del próximo año examinaremos esta cuestión de manera más exhaustiva. Pienso que se trata de un campo de trabajo vital para el futuro y que el debate marcará un verdadero hito en ese sentido. Hasta entonces, tengo previsto hacer de la gente y las familias que dependen de la economía informal uno de los temas más importantes de la lista de prioridades de la OIT en su totalidad. ¿Por qué? Porque es en el sector informal donde se concentran más las necesidades de los que no tienen voz para defender sus intereses, es decir, la mayoría silenciosa de la economía mundial.

Junto a la economía informal, pero parcialmente integrada en ella, existe otro sector, el de las microempresas y las pequeñas empresas (MYPE). En ese sector el apoyo a la iniciativa empresarial es la

clave para abrir las oportunidades a fin de que más gente participe en el crecimiento de la economía. Tenemos que hacer la parte que nos corresponde de esta tarea para crear un entorno que ayude a convertir la abundante iniciativa personal en empleos y riqueza; un entorno que sea favorable al espíritu de iniciativa empresarial. Debemos contribuir además a demostrar de qué manera las MYPE pueden ser también lugares de trabajo decente para sus trabajadores. Muchas de las nuevas pequeñas empresas son fundadas por mujeres, jóvenes y pobres. Ahora bien, tenemos que asegurarnos de que esto se convierta en una estrategia importante para ayudar a la gente a salir de la marginación y a no utilizarla en último recurso para absorber la mano de obra. Es necesario examinar los numerosos obstáculos jurídicos e institucionales que impiden la creación y el crecimiento de las empresas, y promover la acción coordinada que se requiere para suprimir los obstáculos innecesarios. Es lógico que la OIT se convierta en el principal organismo que apoya la creación de pequeñas empresas.

La visión, la creatividad y la determinación de los emprendedores de negocios constituyen una fuente de nuevos productos y servicios, y, a veces, de industrias completamente nuevas. Los emprendedores «sociales»<sup>16</sup> poseen estas mismas cualidades, pero las utilizan para crear soluciones sostenibles basadas en el mercado para los problemas sociales. Estos emprendedores se ocupan de todo tipo de problemas y todos podríamos beneficiarnos si las iniciativas del empresariado social se incluyeran en las políticas generales, de manera que no estemos constantemente remando contra la corriente, sino contribuyendo a cambiar su curso. En los últimos dos decenios, los hombres y mujeres de negocios de la economía formal también han adoptado la idea de «ganar bien haciendo el bien» y han creado muchos híbridos, de modo que el empresariado social presenta distintas manifestaciones. Es notable que por su propia iniciativa se acerquen a la gente de la economía informal, y presten gran atención a acabar con la «brecha digital» y utilizar la tecnología para saltar etapas en el proceso de desarrollo<sup>17</sup>.

Es necesario establecer asociaciones entre los mandantes de la OIT, con las empresas multinacionales y con organizaciones comuni-

---

<sup>16</sup> Véase <http://www.ashoka.org> para más informaciones sobre el grupo que acuñó el término «emprendedores sociales» hace veinte años, y para más detalles sobre los principales emprendedores sociales en 41 países.

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, <http://www.inaise.org> International Association of Investors in the Social Economy; <http://www.svn.org> Social Venture Network; y <http://www.bsr.org> Business for Social Responsibility.

tarias. La OIT ya está colaborando con la Campaña de la Cumbre del Microcrédito, que se ha fijado como objetivo garantizar que 100 millones de las familias más pobres del mundo, y sobre todo las mujeres de esas familias, reciban créditos para iniciar un empleo independiente, así como otros servicios financieros y comerciales para el año 2005<sup>18</sup>. Yo copresidí el Consejo de organizaciones de las Naciones Unidas para esa campaña, que está trabajando con profesionales, Jefes de Estado, defensores de distintos campos, bancos, y otros participantes, cada cual con su propia posición, para alcanzar este objetivo colectivo, de alcance mundial y con un calendario preciso.

Todos estos elementos se han tomado en cuenta en un enfoque integrado del trabajo decente y del desarrollo. Nuestros equipos multidisciplinarios tendrán la responsabilidad de aplicar estas ideas en el plano nacional, en respuesta a las necesidades expresadas por los mandantes de la OIT en cada país. Estas necesidades se integrarán en el plano regional por medio de equipos sobre el trabajo decente, cuya tarea consistirá en reforzar la capacidad regional, apoyar las acciones nacionales y establecer fuertes vínculos con los programas que se están desarrollando en cada uno de los sectores del Programa de la OIT.

### **Mejorar la base de información de la OIT sobre el trabajo decente**

Un campo importante en el que está claro que necesitamos invertir es el de nuestros sistemas de información. Para promover de manera eficaz el objetivo del trabajo decente para todos, la Oficina debe ser capaz de medir y supervisar los progresos alcanzados y los déficit existentes, y de responder a las solicitudes de información sobre estas cuestiones que formulen los mandantes y el público en general. Debemos contar con información actualizada y fácilmente utilizable sobre todos los aspectos del trabajo decente que se prestan para llevar a cabo diagnósticos y evaluaciones, así como para formular una política.

Hoy en día, nuestros sistemas de información sólo dan una visión parcial, a veces rudimentaria, de los déficit de trabajo decente, cuando, en realidad, existen necesidades imperiosas en las cuatro dimensiones del trabajo decente. Necesitamos saber mucho más sobre la frecuencia con que los trabajadores ven mermados sus *derechos fun-*

---

<sup>18</sup> Este movimiento fue lanzado por la Cumbre del Microcrédito celebrada en 1997, en la que se reunieron más de 2.800 personas de 137 países.

*damentales en el trabajo*. Estos datos pueden obtenerse de las estadísticas sobre cuestiones tales como la incidencia del trabajo infantil y la discriminación, y también por medio de una información cualitativa sistemática, que ayude a indicar con precisión cuáles son las restricciones de los derechos de sindicación y de negociación colectiva. Ya contamos con muchos antecedentes sobre el *empleo*, pero necesitamos disponer de una información mucho más sistemática acerca de los *déficit de empleo*, en particular sobre los indicadores de la calidad del empleo y de los ingresos de los trabajadores, en especial con respecto a los trabajadores pobres. Necesitamos saber cuántos trabajadores carecen de *protección social* y de *seguridad en el trabajo* y se enfrentan con condiciones de trabajo inadecuadas o peligrosas. Necesitamos tener una visión más cabal de la medida en que el *diálogo social* se practica entre nuestros mandantes y de los *déficit de representación* en general. Toda esta información debería desglosarse por género.

Se han iniciado varios programas para atender estas necesidades, pero la creación y el mantenimiento de un sistema de datos suficientemente amplio e informativo sobre los indicadores y los *déficit de trabajo decente* constituirán un importante reto para la Oficina. También es necesario que no nos limitemos a medir los *déficit* y que midamos además y llevemos un registro de las iniciativas de políticas que han tenido éxito. Para hacerlo posible, se prevé que todos los Sectores, la Oficina de Estadística y las regiones trabajen cada vez más en colaboración con miras al logro de este objetivo común; con tal finalidad, creé una comisión consultiva interna que guiará este proceso. Si hay un lugar en el mundo al que la gente debe poder acudir para obtener información de calidad sobre el trabajo decente, ese lugar debería ser la OIT. Necesitamos hacer una importante inversión en el diseño y aplicación de nuestra base de datos y estadísticas. Hemos definido nuestros cuatro objetivos estratégicos y ahora necesitamos medir los progresos alcanzados.

### **3.3. Los retos con que se enfrentan los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores**

En definitiva, el impacto de la OIT depende de la eficacia de nuestra colaboración interna, es decir, de que los mandantes de la Organización trabajen juntos para formular diagnósticos y encontrar soluciones. Se trata de un esfuerzo mancomunado en cuyo marco los mandantes nacionales deben formar parte del movimiento global. Esta participación se refleja en la Conferencia y en muchas reuniones

específicas, pero no siempre se explota cabalmente en la labor diaria que la Oficina realiza en los distintos países y en el plano regional. El impacto de la OIT será mucho mayor si nuestros mandantes de todo el mundo asumen una plena responsabilidad por el programa en su conjunto, lo promueven activamente y desarrollan sus propias iniciativas. Para que esto ocurra, la Organización debe brindar apoyo y servicios estratégicos a los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores de cara a los importantes retos con que se enfrentan y hacer que esto sea parte integrante del Programa de Trabajo Decente.

De lo dicho en los capítulos anteriores se desprende claramente que la globalización no reduce la responsabilidad del Estado. Por el contrario, los gobiernos se enfrentan con numerosos y cambiantes retos al ocuparse del déficit de trabajo decente en sus países. De hecho, si se siguen apegando a ideas anticuadas, pueden verse superados por la globalización. Las políticas públicas siguen siendo, en efecto, fundamentales para que la economía global redunde en un progreso social y económico. Los gobiernos deben promover un entorno favorable a las organizaciones de trabajadores y a las empresas. En particular, deberían crear y respaldar a las instituciones que defienden sus derechos, promueven mecanismos de acceso, luchan contra la desigualdad y la exclusión y fomentan la seguridad. Como hemos visto, tienen un campo amplio para promover el empleo. Es necesario que trabajen juntos en el plano internacional para establecer reglas básicas que tengan una amplia legitimidad y el respeto de todos. Sus metas han de ser la eficacia, la competencia, la credibilidad y la capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

Por otra parte, también se ha exhortado a las organizaciones de trabajadores a definir nuevos objetivos y buscar nuevos métodos de trabajo. El entorno económico, social y político en que los sindicatos se organizan y representan a los trabajadores está cambiando radicalmente en todo el mundo, lo que obliga a los sindicatos a reexaminar su función y sus estrategias. La época de la producción en masa se está acabando, y en el futuro los sindicatos tendrán que operar en un gran número de unidades de empleo mucho más pequeñas, cada vez más concentradas en el sector de los servicios privados. Por lo mismo, es probable que la negociación colectiva se disperse más.

La estructura del empleo también está cambiando. La proporción de mujeres en la fuerza laboral aumenta, mientras que la de los trabajadores fijos a tiempo completo disminuye, debido en parte al aumento del volumen de empleos flexibles en los nuevos sistemas de producción. Los sindicatos consideran que deben adoptar nuevas téc-

nicas de organización para atender las necesidades de los trabajadores «atípicos» y ayudarlos a conquistar sus derechos. En el contexto de la nueva economía flexible, algunos sindicatos están ofreciendo nuevos servicios — como el desarrollo de las calificaciones y la protección social — con objeto de proporcionar una seguridad que de otro modo no existiría. Un importante reto con que se enfrentan los sindicatos es el de encontrar nuevas maneras de asegurarse de que las responsabilidades familiares y la participación en la comunidad puedan combinarse con un empleo productivo y satisfactorio. El reto planteado a los sindicatos rebasa el ámbito del lugar de trabajo, lo que los obliga a tener en cuenta muchas otras necesidades de sus miembros en los servicios que proporcionan.

Las empresas multinacionales están creando sistemas de producción integrados a nivel mundial tanto por medio de sus inversiones directas como de complejas cadenas de subcontratación. La representación de los intereses de los trabajadores en esos sistemas tropieza con muchas dificultades. Los sindicatos tienen que desarrollar nuevas estrategias, por ejemplo, tratando de utilizar códigos de conducta para crear oportunidades de organizar y representar a los trabajadores de las EMN y los de sus cadenas de producción y de servicios. También están creando y prestando servicios a estructuras sindicales internacionales para que actúen como puntos focales en discusiones mundiales o regionales con las EMN, en particular a través de los Secretariados Profesionales Internacionales. (En el capítulo 2 cito ejemplos a este respecto.) Estas estructuras constituyen el contrapunto global de la dispersión de las negociaciones a nivel de las empresas.

Quienes más necesitan a los sindicatos son los trabajadores de la economía informal de los países en desarrollo porque no tienen la posibilidad de recurrir a la protección de la ley o a un seguro social. Sin embargo, existen grandes obstáculos para la organización de los trabajadores, en muchos casos debido a la incapacidad de las autoridades públicas para proteger a los activistas y también a que gran parte del trabajo informal es de carácter temporal. No obstante, están surgiendo organizaciones comunitarias y gremiales de todo tipo, muchas de las cuales merecen el apoyo de los sindicatos establecidos, de las autoridades públicas y de la comunidad internacional. La gente que vive al día necesita recibir ayuda para organizarse, ser más productiva, y quedar cubierta progresivamente por estructuras jurídicas e institucionales. De lo contrario, debido a las dimensiones de la economía informal, la brecha entre el sector formal y el sector informal seguirá siendo el factor más importante de división de la sociedad y un obstáculo para lograr un desarrollo equitativo.

Los retos que se plantean a los empleadores y sus organizaciones no son menos espectaculares. De hecho, muchos de estos retos son similares a los de los trabajadores. Las organizaciones de empleadores también se enfrentan con el problema de definir y desarrollar servicios que respondan a las necesidades de las empresas en la nueva economía global. Esto comporta cada vez más una dimensión transfronteriza. A menudo, tienen que competir con otros proveedores de servicios para las empresas, tales como los consultores comerciales, y por esta razón tienen que elevar constantemente el nivel de los conocimientos y la calidad técnica de su oferta. En un contexto de liberalización y de globalización, la supervivencia de las empresas y los empleos, así como de los ingresos que producen, depende de su competitividad. Las organizaciones de empleadores no son una excepción a esta regla.

En su función representativa, la mayoría de las organizaciones de empleadores se sigue ocupando principalmente de las empresas más grandes del sector formal. Algunas han desarrollado servicios para empresas más pequeñas, que se han sentido así motivadas para adherirse. Sin embargo, pese a la importancia cobrada por las empresas de la economía informal en muchos países, en la práctica éstas no tienen voz en las organizaciones de empleadores. Por cierto, sería beneficioso para todos, y sin duda también para las empresas del sector formal, que haya un aumento de la productividad y del poder adquisitivo en la economía informal de manera que ésta pueda contribuir en mayor medida a la economía nacional y penetrar más en el mercado.

A este respecto, existe un cierto número de obstáculos institucionales y legislativos que pueden superarse. Por ejemplo, un libro publicado recientemente revela el papel que desempeña la falta de derechos de propiedad y de otros tipos de protección jurídica en la perpetuación del sector informal<sup>19</sup>. De hecho, la posibilidad de gozar de esos derechos es una de las bases sobre las cuales se desarrolló el propio sector formal. Por esta razón, sólo se necesita que los empleadores del sector formal hagan algunos esfuerzos — lo que no implica actos de fe profunda — para incluir en el temario de sus órganos de representación colectiva las condiciones que ayudarían a los productores de la economía informal a salir de sus circunstancias actuales.

Las organizaciones de empleadores han dado un amplio apoyo al Pacto Mundial del Secretario General de las Naciones Unidas — en el

---

<sup>19</sup> Hernando de Soto: «El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo» (Lima, El Comercio, 2000).

que se incorporan objetivos que ellas mismas contribuyeron a formular — en la medida en que incluye los elementos esenciales de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, además de otras preocupaciones relacionadas con los derechos humanos y el medio ambiente. La tarea que tenemos ahora consiste en convertir este Pacto en una serie de principios que se reflejen en la gestión diaria de todas las empresas en todas partes. En definitiva, se trata de una cuestión que concierne a la base del sistema de la empresa privada, porque refleja las exigencias básicas que la sociedad impone a aquellos que quieren ejercer las libertades económicas que la propia sociedad ofrece.

Estos retos para las organizaciones de trabajadores y de empleadores están muy estrechamente relacionados con el programa expuesto en las secciones anteriores. Tanto los trabajadores como los empleadores están respondiendo a la globalización y a los contornos cambiantes de la economía global, y les preocupa que la competencia por hacerse con partes del mercado no socave la relación de cooperación verdadera que requiere un sistema de producción eficiente. Es necesario que ambos sectores se preocupen por los medios usados para promover los principios y derechos básicos en la economía global, sean éstos instrumentos jurídicos o códigos menos formales. Es necesario también que se preocupen por establecer un vínculo entre la calidad de la producción y la calidad de las relaciones de trabajo. Sin embargo, unos y otros reconocen asimismo la importancia de la economía informal y de la pequeña empresa para que su acción sea eficaz.

A mi juicio, lograr una organización más eficaz es capital tanto para los trabajadores como para los empleadores. Esta es la condición previa de un diálogo social constructivo, orientado a encontrar soluciones a los conflictos y determinar los campos en los que se podrían mejorar los resultados. Es la clave para mejorar las condiciones de trabajo, para obtener un buen rendimiento de las inversiones y aumentar el empleo. Debemos trabajar juntos a fin de reforzar la capacidad de los trabajadores y de los empleadores para promover el Programa de Trabajo Decente. El Centro de Turín, por ejemplo, podría explorar distintas maneras de multiplicar la formación que imparte a los sindicalistas y a los empresarios sobre algunos temas fundamentales, entre los que figuran el liderazgo, las capacidades necesarias para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la igualdad de género, y la manera de organizar estrategias para la economía informal, así como otras prioridades encaminadas a hacer realidad el trabajo decente.

### 3.4. Establecimiento de vínculos y alianzas

El tripartismo cohesivo es la piedra angular de la OIT. Ahora bien, aun cuando constituye una condición indispensable para el éxito de la Organización, por sí solo es insuficiente. Nuestra institución debe estar abierta al resto del mundo. Debemos entender los objetivos de otros actores sociales, y cómo dichos objetivos se relacionan con las metas del trabajo decente. La OIT y sus mandantes deben buscar sistemáticamente los intereses que comparten con las demás organizaciones del sistema multilateral, con las autoridades nacionales — pero sin limitarse a los responsables de las cuestiones laborales — y con otros actores de los círculos económicos y culturales de la sociedad que comparten nuestros valores. Cada vez que encuentre estos intereses comunes, la OIT debe estar dispuesta a actuar como miembro de un equipo y como interlocutora, porque de esta manera tendremos más posibilidades de lograr un impacto que esté a la altura de nuestras ambiciones.

Permítanme referirme primeramente al sistema multilateral. Estoy haciendo ingentes esfuerzos por robustecer las alianzas entre la OIT y otras organizaciones del sistema multilateral. Esta tarea es mucho mayor de lo que debiera ser, porque, como he observado a lo largo de muchos años, los hábitos de trabajo fragmentado y las actitudes de defensa de los «cotos privados» han convertido al sistema en un archipiélago cuyas islas están prácticamente incomunicadas entre sí. Todas las organizaciones interesadas, incluida la OIT, pueden citar ejemplos de cooperación y de coordinación, como lo hago más adelante. Pero los hechos muestran que aún sigue faltando la capacidad de reflexión y de acción integradas necesaria para abordar los retos de la economía global. El sistema multilateral debe responder a los llamamientos incesantes que reclaman la adopción de marcos internacionales nuevos, mejores y más coherentes. Hemos hecho progresos, pero no los suficientes. Creo que en este sentido el sistema multilateral aún sigue funcionando por debajo de su capacidad.

Desde la OIT debemos impulsar una mayor unidad de acción. A su vez, la OIT debe estar lista para actuar como un miembro comprometido de este equipo. Esto supone no sólo que trabajemos conjuntamente con otros sino también que tengamos en cuenta de veras los objetivos de cada una de las distintas organizaciones. Del mismo modo que la OIT debe incorporar a su filosofía la necesidad de aplicar políticas macroeconómicas acertadas, las instituciones de Bretton Woods deberían integrar en su marco programático los objetivos de desarrollo comprendidos en el trabajo decente. A mi juicio, el compromiso de todo el sistema de promover el trabajo decente como un

objetivo primordial del desarrollo y un instrumento para reducir la pobreza beneficiaría no sólo a todos los mandantes, sino que también enriquecería el programa de políticas de otras organizaciones.

Esto no significa que vamos a estar siempre de acuerdo, y es posible que las conclusiones de la OIT y el FMI o el Banco Mundial no coincidan en determinados casos. Cada organización tiene una identidad y una base constituyente propias, así como su propio mandato. Desde nuestra perspectiva, *cuando llega el momento de tomar decisiones difíciles no hay razón para que, como ocurre con tanta frecuencia, se tengan que sacrificar los objetivos sociales.*

Sin embargo, es preciso llegar al entendimiento de que no vamos a menoscabar nuestras respectivas prioridades. Se produciría una especie de «esquizofrenia multilateral» si cada una de las organizaciones — que básicamente están compuestas por los mismos miembros gubernamentales — se comportase como si su única responsabilidad consistiera en cumplir su propio cometido, sin tener en cuenta los mandatos de las demás organizaciones. En la actualidad, debido a esta práctica, sucede que unos mismos gobiernos reciben orientaciones políticas contradictorias por parte de distintas organizaciones. Podemos realizar muchas cosas mediante un intercambio honesto y abierto entre los distintos secretariados. Ahora bien, no nos engañemos. La responsabilidad real de brindar una orientación política sobre estas cuestiones recae en los gobiernos. Les ha llevado demasiado tiempo afrontar esta situación. Ya no basta con hacer más exhortaciones generales en pro de una mayor cooperación.

En el caso de la OIT, esto es especialmente importante cuando se trata de los derechos fundamentales. He insistido particularmente en la cuestión de la libertad sindical y de asociación porque pienso que otras organizaciones no siempre aprecian este aspecto como lo haría la OIT, por tratarse de uno de los pilares de su identidad. Sin embargo, creo que es posible establecer políticas coherentes en torno a los objetivos estratégicos del trabajo decente, precisamente porque es un programa integrado que aborda conjuntamente los objetivos de desarrollo económico y social, y se sitúa en un campo común a las diferentes organizaciones.

Uno de los elementos de mi Memoria de hace dos años fue un llamamiento para desarrollar una mayor cooperación bilateral con otras organizaciones internacionales. Consecuentemente, estamos trabajando con las instituciones de Bretton Woods para incorporar los objetivos del empleo y el trabajo decentes en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Estamos trabajando también con el

Secretario General de las Naciones Unidas en relación con el Pacto Mundial. Otra alianza capital es la de la Red de Políticas de las Naciones Unidas sobre el Empleo de los Jóvenes, una asociación entre las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT para determinar qué medidas surten efecto en la lucha contra el desempleo de los jóvenes. Asimismo, hemos trabajado con la UNCTAD para conseguir que el empleo forme parte de la estrategia destinada a los países menos adelantados, con el UNICEF en relación con el trabajo infantil, con varias organizaciones de las Naciones Unidas en relación con la respuesta a las crisis y la reconstrucción, con la OMS sobre la seguridad en el trabajo, con el ONUSIDA con respecto al repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, y con el PNUD y el UNIFEM en relación con la microfinanciación. No obstante, debemos desarrollar un sentimiento más profundo de que compartimos un propósito común si queremos hacer frente a los desafíos globales.

La identidad en materia de políticas que confiere el Programa de Trabajo Decente también abre posibilidades de desarrollar nuevas iniciativas en asociación con gobiernos individuales y con organizaciones regionales, más allá de nuestra cooperación técnica regular y nuestra labor consultiva. Esto puede consistir en compartir conocimientos y efectuar una reflexión conjunta, como ha ocurrido, por ejemplo, en el caso de las actividades de colaboración recientes y en curso con la Unión Europea, con el Ministerio del Empleo y la Solidaridad de Francia y con el Gobierno del Canadá. También podría incluir el inicio de actividades en nuevos campos de trabajo — la asociación con los Estados Unidos nos ayudó a lanzar nuestro nuevo Programa sobre el VIH/SIDA y el Mundo del Trabajo. Asimismo, puede implicar el desarrollo de perspectivas e iniciativas regionales, como la relación de colaboración que hemos establecido con el MERCOSUR y con la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, por ejemplo, o un diálogo como el que entablé recientemente con los Ministros de Trabajo del Consejo de Cooperación del Golfo. Esas asociaciones multiplican y enriquecen la labor de la Oficina.

El establecimiento de vínculos tampoco debe limitarse a los gobiernos y las instituciones multilaterales, sino que debe extenderse también a otros actores. En los foros antagonistas de Davos y Porto Alegre que se celebraron a principios del presente año, lo más sorprendente fue la gran variedad de actores — gobiernos, empleadores, sindicatos, organizaciones internacionales, parlamentarios y políticos, líderes espirituales, escritores y periodistas, académicos y organizadores de base — y el hecho de que se centraron en los

aspectos sociales de la globalización que forman parte del programa de la OIT.

Se ha iniciado un proceso de profundo alcance, a medida que han ido apareciendo nuevas formas de organización, protesta y debate. Hay una atmósfera palpable de cambio. Estos actores ofrecen una fuente variada de ideas, innovación y acción. Algunos de ellos ya son importantes interlocutores de la OIT. Nuestras campañas para acabar con el trabajo infantil y promover la Declaración, nuestra labor con las organizaciones de microfinanciación y con la economía informal, nuestra estrategia para fomentar la igualdad de género y las inversiones sociales, para mencionar tan sólo algunas de nuestras acciones, dependen de una colaboración intensa con una amplia gama de actores.

Todos los mandantes de la OIT están respondiendo a este nuevo entorno. Los gobiernos y las autoridades locales mantienen contactos periódicos con el mundo de los negocios y con la sociedad civil. Muchos han ido más allá de las reuniones de información y consulta para establecer una auténtica colaboración. Algunos sindicatos han lanzado nuevas y agresivas estrategias para incorporar en sus filas a «los que no se ven y no han sido invitados», y el movimiento de protesta, desde Seattle hasta Porto Alegre, cuenta con una fuerte presencia sindical. El sector privado, en particular las grandes empresas, está cooperando con organizaciones del sector ciudadano en relación con toda una serie de objetivos, que van desde códigos de conducta hasta cómo superar la brecha digital. Existen organizaciones de afiliación para los trabajadores independientes de la nueva economía y cámaras de comercio para microempresarios. Las coaliciones de estudiantes, activistas y dirigentes religiosos han influido con éxito en los consumidores e inversionistas, quienes a su vez también se están organizando y utilizando su influencia sobre el mercado para modificar las modalidades de producción y las prácticas de las empresas. Como dije anteriormente, creo que el concepto de «activismo de mercado» está en pleno auge y es probable que desempeñe un importante papel en las cuestiones relacionadas con la OIT.

La OIT — al igual que sus mandantes — también debe responder. Para ello, podemos aumentar nuestra eficacia aprovechando plenamente los contactos con actores exteriores que comparten nuestros objetivos.

Para aquellos que necesitan oírlo una vez más, permítanme reafirmar mi compromiso con la OIT en su condición de institución tripartita. Esta condición no está amenazada y en modo alguno se podrán erosionar las prerrogativas constitucionales ni las prerrogati-

vas para formular políticas que tienen sus mandantes tripartitos. Las organizaciones de la sociedad civil, con su amplia gama de preocupaciones y con sus variadas formas, no van a desplazar a los sindicatos ni a las organizaciones de empleadores en lo relativo a sus funciones de representación en la OIT. Como lo he dicho a menudo, para ellas es muy difícil contar con un mandato democrático basado en la afiliación de sus miembros como el que sí tienen los trabajadores y los empleadores organizados. La composición del voto en el Consejo de Administración y la Conferencia no están en peligro. Sin embargo, en la OIT, el establecimiento de contactos con actores exteriores sigue siendo motivo de reticencia e inseguridad. Creo que esto es un error. El mayor error estratégico que esta Organización podría cometer es creer que el diálogo tripartito basta de por sí para comprender lo que ocurre en las sociedades actuales.

Ahora bien, en definitiva la cuestión del establecimiento de asociaciones conlleva otra cuestión, la de la legitimidad. Hoy en día, la fe que se tenía en todos los tipos de organizaciones representativas se ha ido reduciendo a medida que ha disminuido su capacidad para obtener lo que la gente busca. Los gobiernos y las organizaciones internacionales, las ONG, los partidos políticos, las empresas, los sindicatos y otros son objeto de distintas críticas que los tachan de ineficaces. Mucha gente en todo el mundo estima que no se están atendiendo sus necesidades y no se está escuchando su voz, que la desigualdad y la inseguridad están en aumento, y que las reglas del juego no son justas. Existe el sentimiento de que se están descuidando importantes valores. Como es natural, cuestionan a aquellos que a su juicio tienen la responsabilidad o las facultades necesarias para cambiar la situación.

¿Cómo puede aumentarse la legitimidad? Creo que es capital que aquellos que detentan la autoridad tengan la capacidad de reconocer y responder a las distintas voces que se expresan en la sociedad, así como la capacidad para trabajar para la gente y con la gente. También es necesario que estén en contacto permanente con las realidades cambiantes de la base.

Al final, la legitimidad depende de lo que se considera recto y justo, de si se satisfacen las demandas razonables, y si las instituciones locales, nacionales y mundiales pueden cumplir sus promesas. La buena noticia es que la gente de todo el mundo está expresando su sentir; algunos en las calles, pero muchos más en sus comunidades. Este liderazgo ciudadano me da esperanzas. Este fenómeno puede adoptar muchas formas: la gente está haciendo cambios, examinando premisas anticuadas, probando nuevos modos de vida y nuevas ma-

neras de organizarse. Conectarse con estas realidades también constituye un reto para la OIT.

La legitimidad fue lo que sostuvo las luchas de Nelson Mandela en Sudáfrica, de Lech Walesa en Polonia y de los demócratas de Chile cuando se enfrentaron a regímenes autoritarios. En cada caso, la autoridad moral de la OIT contribuyó a su legitimidad, en el contexto de un movimiento social más amplio. Una vez que se estableció la democracia, todos ellos reconocieron el respaldo que habían recibido de la OIT.

Sin embargo, la contribución de la OIT va más allá de su autoridad moral. En definitiva, el vínculo entre esa autoridad y los valores que la apuntalan, por un lado, y los objetivos económicos y sociales del Programa de Trabajo Decente, por el otro, constituyen la contribución distintiva de la OIT y la base sobre la cual deben desarrollarse sus relaciones de cooperación.

### 3.5. Mantener un rumbo constante

Para hacer del trabajo decente una realidad debemos seguir adelante basándonos en un tripartismo fuerte y cohesivo. Debemos mantener firmes los compromisos hechos hace dos años cuando emprendimos el Programa de Trabajo Decente. Formular el Programa fue laborioso y difícil y los que participaron en esta tarea no lo hicieron a la ligera. La Organización se ha beneficiado mucho con esta labor que iniciamos juntos en 1999. Ha servido de base para reorganizar la Oficina y de instrumento para proyectar su imagen y su influencia.

Desde que se inició, este Programa no ha sido nunca ni fácil ni cómodo. Como insisto en toda esta Memoria, combinar los aspectos relativos a los derechos, el empleo, la protección y el diálogo en un todo integrado es un esfuerzo importante que requiere una intensa participación de toda organización. Del mismo modo, todos aquellos que respaldaron el Programa asumieron un importante compromiso político con un propósito común. Su verdadera importancia radica en el hecho de que es un enfoque integrado del mundo del trabajo en la actualidad.

Esto implica simplemente que no es posible disociar los elementos del Programa de Trabajo Decente sin destruir su significado. Dado que depende de un delicado equilibrio de intereses y de un contrato implícito entre los mandantes, no hay cabida para tratar de alcanzar algunos de sus objetivos y otros no, de manera selectiva. Las prioridades y circunstancias nacionales harán que se recalque uno u otro de

sus componentes, pero debemos asegurarnos de no perseguir algunos de sus objetivos en detrimento de otros.

No se busca idealizar la noción del tripartismo cohesivo. Este concepto no hará desaparecer ni debería hacer desaparecer las diferencias, y a veces la oposición, de intereses que existen entre los mandantes de la OIT, del mismo modo que la cooperación en las relaciones laborales no elimina del lugar de trabajo las exigencias divergentes entre el factor trabajo y el capital. Sin embargo, es la base de una acción común. Desde un punto de vista estrictamente práctico, el período transcurrido desde la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, del Convenio núm. 182 y del Programa de Trabajo Decente ha demostrado que la OIT tiene la capacidad para aunar los esfuerzos de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores en pos de objetivos acordados en común — y todos sabemos lo difícil que resultan las situaciones una vez que se inicia una confrontación —. Es obvio que el tripartismo cohesivo se verá sometido periódicamente a tensiones, con mayor frecuencia cuanto más controvertidas sean las cuestiones abordadas. Esto es saludable y constructivo, mientras se mantenga firme el compromiso con el Programa en su conjunto.

Las esperanzas y los temores suscitados por la globalización en el último decenio están cobrando visos más realistas. Resulta cada vez más claro qué políticas hacen falta para que la globalización beneficie a todos, y estas políticas confluyen hacia el Programa de la OIT. En la presente Memoria he propuesto algunas vías de acción que la OIT y sus mandantes pueden adoptar. La Organización debe abrirse más al mundo mediante su capacidad de aprendizaje, liderazgo y su influencia. Debemos aprender escuchando a los demás, profundizando nuestros conocimientos de base y reflejando las necesidades de las personas y las familias en nuestra labor. Debemos ejercer nuestro liderazgo defendiendo nuestros valores y demostrando que proporcionan una plataforma realista para el progreso social. Debemos ejercer nuestra influencia atrayendo a otros hacia nuestros objetivos y promoviendo los esfuerzos mancomunados para alcanzarlos. Esto exige creatividad, nuevos métodos de trabajo y nuevas formas de establecer contactos. Todos juntos tenemos la oportunidad de reducir el déficit global de trabajo decente. Debemos aprovecharla.