



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

Introducción del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo

El trabajo decente para un desarrollo sostenible

CIT 96-2007/Memoria-Informe I (A)

Introducción

La reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo es la ocasión ideal para que los mandantes de la OIT procedentes de todo el mundo se reúnan y reflexionen sobre los retos que se plantean a los trabajadores, los empleadores y los gobiernos y sobre el papel que puede desempeñar la OIT para ayudarlos a hacer frente a esos retos. Es una ocasión para mirar hacia el futuro y hacer una planificación basada en las lecciones extraídas de la experiencia.

Hemos sintetizado nuestro objetivo común con el concepto de *trabajo decente para todos*. En él se resume la manera en que entendemos la misión actual de la OIT, que se basa en los valores y objetivos establecidos en la Constitución. Este concepto ha captado la atención de todo el mundo como un objetivo viable que puede aportar un cambio importante a la vida de la gente en todas partes y ayudar a unir nuestro mundo diverso y en ocasiones divergente.

Al pasar revista a la labor que hemos realizado en común en los últimos años, puedo observar que hemos creado varias oportunidades importantes para nosotros mismos y para nuestra institución con objeto de garantizar que las políticas, desde el plano mundial hasta el plano local, combinen la justicia y la eficiencia del mismo modo en que se promueven las inversiones y el comercio y en que se organizan el trabajo y los mercados de trabajo.

Las Naciones Unidas y el sistema internacional adoptaron (en la Cumbre Mundial de 2005 y, de manera más detallada, en la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social de julio de 2006) el objetivo de *trabajo decente para todos* de la OIT como una parte vital de la agenda internacional para el desarrollo y un elemento esencial para definir una globalización justa. Nuestra decisión de convertir el trabajo decente en un objetivo mundial ha sido adoptada rápidamente por el sistema multilateral. La práctica del tripartismo, tan importante para nosotros, pero tan poco valorada por muchos otros, ha dado muestras una vez más de su solidez y de su capacidad para proyectar una visión que pueda obtener un amplio apoyo. Como dijo el Ministro de Trabajo y

Solidaridad Social de Portugal, Sr. José António Fonseca Vieira da Silva, al dirigirse a la Reunión Regional Africana de la OIT en Addis Abeba a principios del presente año, «el trabajo decente es probablemente el concepto más valioso, y la herramienta más eficaz, que ha producido la comunidad internacional, ya que proporciona opciones de política que pueden dar respuestas eficaces a los efectos de la globalización».

No debemos desperdiciar esta oportunidad porque es posible que no vuelva a presentarse en mucho tiempo. Tenemos la responsabilidad moral de cumplir con la promesa de una idea que ha vuelto a infundir esperanzas en muchos corazones. Para ello es necesario que sigamos preparando a la OIT para hacer frente a los cambios acelerados que se producen en el mundo del trabajo en el contexto actual de la globalización. También debemos posicionar nuestra Organización de manera que pueda desempeñar cabalmente su papel en la renovación de las Naciones Unidas y del sistema multilateral.

Conseguir que la labor de nuestra Organización se siga centrando en esos retos constituye un tema importante de las propuestas de programa y presupuesto que presento a la reunión de este año de la Conferencia Internacional del Trabajo, así como de las discusiones sustantivas sobre la mejora de las capacidades de la OIT y sobre la promoción de las empresas sostenibles¹. Además, las rondas más recientes de reuniones regionales de la OIT en las Américas, Asia y el Pacífico, y, más recientemente en África, han desarrollado programas de acción a través de programas de trabajo decente por país para el período que se extiende hasta 2015 con miras a aportar una contribución importante a la agenda internacional para el desarrollo, con inclusión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En este punto debo expresarme con franqueza. En la prensa, la televisión y la radio distintos comentaristas y analistas políticos sostienen que el modelo de diálogo social no sobrevivirá a las presiones competitivas de la globalización, y que el tripartismo simplemente no puede responder con la rapidez necesaria para seguir el ritmo tan rápido de los cambios. Mi corazón me dice que están equivocados, pero mi cabeza me dice que mejor será asegurarnos de que el tripartismo pueda demostrar su capacidad de innovación si ha de sobrevivir y conservar su pertinencia. Debemos redoblar nuestros esfuerzos para garantizar que el tripartismo sea una realidad nacional e internacional palpable.

El objetivo de la presente Memoria es examinar varias cuestiones que deben abordarse mediante el tripartismo de la OIT. La mayoría de ellas son el resultado de las políticas internacionales aplicadas en los últimos veinticinco años.

En las discusiones celebradas en la última reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre mi Memoria *Cambios en el mundo del trabajo* se destacaron cuatro temas importantes que deberían servir de guía en los próximos años para formular nuestras políticas y aumentar la capacidad institucional:

- la globalización y la transformación de las estructuras de las inversiones y el empleo;
- trabajo y sociedad — lucha contra la pobreza, la discriminación y la exclusión social;
- modernización de la gobernanza del mundo del trabajo, y
- el trabajo decente y la agenda internacional para el desarrollo.

Todos esos temas son fundamentales para el mundo, para el futuro de la OIT como institución y para el tripartismo como método para formular y aplicar políticas.

En mi Memoria de este año se tratan algunas de las cuestiones clave inherentes a la promoción del trabajo decente para un desarrollo sostenible. En ella se destacan puntos del orden del día de la reunión de la Conferencia, en los que, a mi juicio, el tripartismo y el diálogo social se enfrentan con retos importantes y respecto de los cuales debemos mostrarnos dispuestos a pensar de manera innovadora y a actuar con urgencia, tanto en la formulación de políticas como en la mejora de la capacidad institucional. Invito a los delegados ante la Conferencia a que acepten estos retos, oportunidades y responsabilidades para promover de manera eficaz el Programa de Trabajo Decente y ayudar de esta manera a orientar al Consejo de Administración y a la Oficina para seguir desarrollando nuestras estrategias. Estas cuestiones están agrupadas bajo los temas siguientes:

- un enfoque equilibrado del desarrollo sostenible;
- políticas más coherentes para el comercio, las finanzas, las inversiones y el empleo;

¹ Véanse los siguientes informes presentados a la presente reunión de la CIT: *Proyecto de Programa y Presupuesto 2008-2009 y otras cuestiones financieras*, Informe II, Segundo punto del orden del día; *El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización*, Informe V, Quinto punto del orden del día; y *La promoción de empresas sostenibles*, Informe VI, Sexto punto del orden del día.

- promoción de una transición socialmente justa a empleos verdes;
- la compresión de los salarios y el aumento de las desigualdades constituyen una amenaza para el desarrollo sostenible;
- una mejor formulación de las políticas exige una base más completa de información sobre el mercado de trabajo para medir los déficits de trabajo decente;
- un enfoque global de la protección social: toda sociedad necesita un cimiento social;
- modernizar la gobernanza del mundo del trabajo: los derechos y el diálogo social;
- mejorar la eficacia de las Naciones Unidas y del sistema multilateral.

1. Un enfoque equilibrado del desarrollo sostenible

En mi opinión, una cuestión de alcance general que se plantea ante nosotros, tanto en el plano nacional como en el internacional, es alcanzar un acuerdo sobre maneras mucho más eficaces de aplicar un enfoque equilibrado al desarrollo sostenible en el cual estén integrados plenamente sus pilares social, económico y medioambiental. En la OIT necesitamos afianzar la visión del desarrollo sostenible como el paradigma de política absoluta dentro del cual el Programa de Trabajo Decente pueda hacer su contribución fundamental al desarrollo.

Debemos recordar que en la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en septiembre de 2002 se contrajo el compromiso de promover «la integración de los tres componentes del desarrollo sostenible — desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente — como pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente. La erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles de producción y consumo y la protección y la ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social son objetivos generales y requisitos indispensables del desarrollo sostenible». Este compromiso se basó en el Principio 4 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la que se indica lo siguiente: «A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.»

La OIT ha reconocido que el seguimiento de todos los puntos acordados en la Cumbre de Johannesburgo constituye un enorme desafío. Como dije en mi discurso en Johannesburgo, se trata de un desafío impresionante, pero también de «una gran oportunidad en materia de innovaciones tecnológicas, inversión, desarrollo de las calificaciones, igualdad de género y trabajo decente». También recalqué que una estrategia plenamente integrada de desarrollo sostenible debía estar basada en el lugar de trabajo y que la gestión de los cambios requería una estrecha colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores para hacer la transición tecnológica hacia la sostenibilidad. Para la OIT fue una satisfacción que se reconociera la importancia del diálogo y de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo del Plan de Aplicación adoptado en la Cumbre de Johannesburgo².

Cinco años después de la Cumbre de Johannesburgo y quince años después de la Cumbre de Río, estamos atrasados en el cumplimiento de los programas establecidos. El sistema internacional, con inclusión de la OIT, aún no ha desarrollado sinergias fuertes entre la sostenibilidad social, medioambiental y económica. De resultas de ello, se han hecho pocos progresos en la obtención de una convergencia de las políticas y de resultados prácticos. Es cierto que muchas empresas, sindicatos, organizaciones comunitarias y otros grupos importantes han participado en señaladas iniciativas medioambientales y, por esta razón, por lo menos comparten algunas ambiciones. Sin embargo, no contamos con una estrategia que integre las dimensiones social, económica y medioambiental, lo cual es esencial para hacer avances reales.

Creo que esa dificultad se debe en parte a que existe otra estrategia integrada — otra visión del desarrollo mundial — que han promovido principalmente las instituciones de Bretton Woods en los últimos veinticinco años. Con frecuencia se la conoce con el nombre de Consenso de Washington. La aplicación de esta estrategia se ha suspendido muchas veces, pero sigue teniendo una importante influencia sobre las políticas.

² El Plan de Aplicación de Johannesburgo, en su sección II sobre la erradicación de la pobreza, incluye un párrafo 10, b), en el que se piden medidas para «proporcionar asistencia para aumentar las oportunidades de empleo remunerado, teniendo en cuenta la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo». En esta sección también se incluyen referencias explícitas al trabajo infantil y al Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), así como al «empleo decente» para los pobres de las zonas urbanas, la promoción de la microempresa, las pequeñas y medianas empresas, y oportunidades de tener medios de subsistencia seguros y sostenibles en pequeñas empresas mineras.

Muchos de los preceptos de esas políticas se han convertido en referentes comunes, por ejemplo, la estabilidad macroeconómica, la búsqueda de bajos niveles de inflación, la predominancia de las inversiones del sector privado y una mayor apertura del comercio y las finanzas. Sin embargo, esa estrategia adolece de un defecto fundamental: se basa en la creencia de que los mercados pueden reemplazar las políticas públicas para equilibrar las necesidades económicas, sociales y medioambientales.

Los economistas llaman fallos del mercado a lo que en realidad son fallos de las políticas. Estos fallos han creado graves desequilibrios con las consiguientes reacciones sociales y políticas, que pueden medirse en las encuestas, observarse en las elecciones y presenciarse cada vez más en las calles. Paralelamente a los numerosos beneficios que han recibido ciertas categorías en todos los países, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización ha advertido de que «el actual proceso de globalización está produciendo resultados desiguales entre los países y dentro de ellos. [...] Esas desigualdades globales son inaceptables desde el punto de vista moral e insostenibles desde el punto de vista político»³.

El tripartismo de la OIT está muy integrado en la buena gobernanza del mercado de trabajo para lograr que haya economías de mercado justas, productivas y competitivas. Por esta razón, creo que puede desempeñar un papel fundamental para definir el punto de convergencia de las políticas públicas y de los mecanismos de mercado necesario para encontrar los equilibrios indispensables para el desarrollo sostenible.

La discusión sobre la promoción de empresas sostenibles en la reunión de la Conferencia de este año es particularmente oportuna. Promover las empresas sostenibles significa reforzar las instituciones y los sistemas de gobernanza que fomentan las empresas; un mercado fuerte y eficiente requiere instituciones fuertes y eficaces. También significa garantizar una combinación equitativa y eficiente de los recursos humanos, financieros y naturales que permita lograr innovaciones y un aumento de la productividad. Para ello hacen falta nuevas formas de cooperación entre el gobierno, la empresa y la sociedad que aseguren la mejor calidad de vida (y de empleo) ahora y en el futuro, y que a la vez salvaguarden la sostenibilidad del planeta.

La OIT puede dinamizar aún más la búsqueda de un enfoque plenamente integrado del desarrollo sostenible porque el lugar de trabajo reúne las dimensiones social, económica y medioambiental de manera indisociable. También estoy convencido de que, para garantizar el avance de nuestro Programa de Trabajo Decente, tendremos que situarlo de manera más clara en un marco de desarrollo sostenible. Necesitamos más y mejores empleos, sobre todo en sociedades que sufren de una pobreza generalizada, pero esos empleos también deben ser sostenibles. ¿Qué significa esto?

En el plano social, esos empleos deben estar abiertos a todos por igual, y los beneficios derivados deben ser equitativos. La desigualdad y la discriminación provocan frustración y rabia y por ello son causa de dislocación social e inestabilidad política⁴. En el plano económico, los empleos deben ser productivos y poder competir en un mercado competitivo. Y, en el plano medioambiental, los empleos deben utilizar los recursos humanos de modo que conserven el planeta para las generaciones futuras, pero a la vez deben ser seguros para las trabajadoras y los trabajadores y para la comunidad.

La desigualdad social dentro de las naciones y entre ellas, exacerbada por la desigualdad en la distribución de los beneficios y los costos de la globalización, constituye una seria amenaza para el desarrollo sostenible. La apertura de los mercados está intensificando la competencia en los mercados nacionales y de exportación, lo cual obliga a las empresas de todo el mundo a mejorar constantemente sus resultados para no correr el riesgo de irse a pique. Un cambio de nuestra manera de consumir recursos que consista en adoptar modelos mucho menos destructivos desde el punto de vista medioambiental creará numerosas oportunidades para reducir la pobreza a través del trabajo decente, y también dará lugar a importantes ajustes en las empresas y en el empleo.

La sostenibilidad de la vida de la gente, la sostenibilidad de las empresas y la sostenibilidad del medio ambiente del planeta están estrechamente relacionadas; estas tres dimensiones deben construirse a través de una acción colectiva en los planos local y mundial. Debemos empezar a pensar en un futuro más lejano, es decir, más allá de las preocupaciones de cómo sobrevivir día a día en el mercado. Estas tres dimensiones de la sostenibilidad obligan a los mandantes tripartitos de la OIT

³ OIT: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Ginebra, 2004.

⁴ OIT: *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe del Director General, Informe I (B). Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

a planificar cómo han de aprovecharse las oportunidades y administrarse los ajustes de una manera equitativa.

Las economías de mercado, si no cuentan con políticas públicas eficaces y con interlocutores sociales fuertes, no promueven automáticamente la inclusión social, ni tampoco crean suficientes vías para un trabajo productivo y decente para las personas desfavorecidas. Del mismo modo, los mercados no reglamentados tampoco internalizan los costos medioambientales ni los reflejan en las estructuras de precios. Si queremos anticipar las repercusiones que tendrá la aceleración del ritmo de transformación social, económica y medioambiental que se ha iniciado con la apertura de las economías nacionales a una mayor competencia internacional y nacional, y si queremos establecer políticas apropiadas, entonces es necesario reforzar la capacidad de actuación de los Estados y la capacidad de cooperación del tripartismo.

El desarrollo sostenible requiere un marco sólido de normas y reglamentos que goce de una aceptación general. Sin embargo, hay que evitar el fardo de un Estado excesivamente centralizado y burocrático, y los riesgos consiguientes de asfixia de la innovación y la competencia. El tripartismo es una de las vías más prometedoras para el desarrollo de una sólida infraestructura social en la cual las organizaciones de empleadores y los sindicatos puedan promover el diálogo y la confianza necesarios para garantizar el cumplimiento de reglas de aceptación general, lo cual reduce la necesidad de utilizar costosos mecanismos estatales para el control de la aplicación.

2. Políticas más coherentes para el comercio, las finanzas, las inversiones y el empleo

Uno de los motores del cambio es el comercio. Por esta razón, me complace que este año se haya publicado por primera vez un estudio conjunto de la OMC y la OIT sobre comercio y empleo⁵. Se trata de una rica fuente de información sobre los conocimientos actuales acerca de las complejas relaciones que existen entre las políticas comerciales y las políticas de empleo. En él se muestra que la liberalización del comercio da lugar a una reestructuración en forma de cierre de empresas y pérdida de empleo en algunos sectores de la economía y de creación de nuevas empresas, inversión para aumentar la producción y nuevos empleos en otros sectores.

La liberalización del comercio se asocia tanto con la destrucción como con la creación de empleo. A corto plazo, los efectos sobre el empleo pueden ser positivos o negativos en función de factores nacionales específicos tales como el funcionamiento de los mercados de trabajo y de productos y el carácter justo de las normas comerciales.

Sin embargo, se considera que a largo plazo, y con el establecimiento de normas iguales para todos, los aumentos de eficiencia originados por la liberalización probablemente tendrán efectos positivos sobre el empleo, en lo que respecta a número de empleos, salarios percibidos o ambas cosas. No obstante, el incremento medio de los salarios puede ocultar desigualdades de los ingresos que afecten negativamente a algunas trabajadoras y trabajadores. Dado que la liberalización del comercio puede afectar negativamente a una parte de la fuerza de trabajo, habrá que adoptar políticas laborales y sociales para redistribuir algunos de los beneficios. También es importante encontrar maneras de anticipar las repercusiones que tienen los cambios de políticas sobre los empleos, de modo que el ritmo, el alcance y la secuencia de las medidas comerciales puedan examinarse a la luz de los problemas de ajuste a los que se enfrentan los empleadores y los trabajadores. Y sobre todo, la adopción de reglas comerciales justas constituye la mejor garantía para poder contener los efectos negativos.

Durante algún tiempo, la agenda del comercio y el empleo ha estado en un punto muerto. Pascal Lamy y yo tomamos la decisión de abordar los temas de una manera directa y basada en los conocimientos, a través de un análisis objetivo por parte de la OIT y de la Secretaría de la OMC. Me complace saber que esta decisión ha tenido una buena acogida en todas partes y pienso que ha abierto una vía para realizar más investigaciones constructivas orientadas hacia las políticas.

Podemos aplicar esta lección a otras áreas vitales con potencial de sinergia entre las políticas y que han estado bloqueadas en el pasado, por ejemplo, en relación con la estabilidad financiera. Hay más probabilidades de que la estabilidad financiera sea sostenida en los casos en que también se ha logrado dar respuesta a las expectativas de aumento de las oportunidades de trabajo decente y de elevación de los niveles de vida. Sin embargo, las políticas ortodoxas en materia de asesoramiento han dado tanta importancia al mantenimiento de bajos niveles de inflación y a la aplicación

⁵ OIT y Secretaría de la OMC: *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas*, estudio conjunto de la OIT y la Secretaría de la OMC, Ginebra, 2007.

de un estricto control de las finanzas públicas que justifican la imposición de toda una serie de sacrificios, incluso a sectores extremadamente desfavorecidos de la población de países pobres. Se han aplicado condiciones financieras de tal manera que han acentuado la inestabilidad social y política en demasiados países y retrasado los esfuerzos para seguir una vía de desarrollo equitativo y sostenible.

Varios países han aprovechado el auge actual de la economía mundial para reembolsar rápidamente al FMI y constituir reservas muy altas de divisas extranjeras a fin de no verse obligados a aplicar nuevamente políticas tan restrictivas. Esta estrategia puede comprenderse, pero también tiene sus costos. Mantener las reservas nacionales en un nivel más elevado de lo necesario cuando es fácil recurrir a una reserva común internacional en condiciones razonables constituye una desviación de recursos que podrían invertirse en el desarrollo de la economía, con inclusión de la infraestructura social. Esta situación también está debilitando al FMI en un momento de riesgo muy concreto de cambios volátiles de los flujos financieros a corto plazo, razón por la cual se requiere un estricto régimen reglamentario internacional. La aparición de nuevos fenómenos, tales como los fondos en títulos privados (*equity funds*) y los fondos de alto riesgo (*hedge funds*), exige un estudio urgente por parte de las instituciones financieras internacionales competentes a fin de asegurar que haya transparencia y que se apliquen reglas fundamentales de control. Los sistemas nacional e internacional deberían alentar las inversiones productivas estables y crear instrumentos para disuadir los comportamientos especulativos perjudiciales para un crecimiento equitativo que genere un alto coeficiente de empleo.

Sin embargo, hay indicios de que la situación está cambiando. Por ejemplo, el FMI ha dado un paso adelante para reflexionar sobre las consecuencias sociales de las políticas financieras al adoptar una postura distinta que consiste en fomentar de manera mucho más reservada la liberalización del mercado de capitales. Actualmente se considera que la supresión prematura de los controles sobre los capitales contribuyó a provocar crisis financieras que hicieron retroceder mucho la reducción de la pobreza en varios países en desarrollo y en transición. Los debates en curso sobre la reforma del FMI han cobrado mayor importancia debido al reducido número de países que recurren a su apoyo, y deberían integrarse en un programa de reforma multilateral más amplio paralelo a la reforma de las Naciones Unidas. La reforma del FMI debe abordar varias cuestiones que inciden sobre su capacidad para contribuir a «alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales»⁶ y en particular sobre sus estructuras de gobernanza, y sobre el papel que desempeña en relación con las crisis económicas y financieras importantes, el bajo nivel de los ingresos en los países en desarrollo, la inestabilidad financiera y su nivel global de recursos⁷. Todas estas cuestiones a la postre tienen repercusiones sobre el Programa de Trabajo Decente.

Sin embargo, creo que el diálogo y la convergencia son posibles. La OIT ha abierto un foro de discusión con otros organismos internacionales, con inclusión del FMI, el Banco Mundial y la OMC, acerca de cómo lograr una mayor coherencia entre las políticas para promover el trabajo decente para todos, la estabilidad financiera y la apertura del mercado⁸. Para muchos países menos adelantados que siguen atados por programas de austeridad fiscal y monetaria adoptados a cambio de la cancelación de su deuda y del alivio de la deuda, es vital contar con un mayor espacio para las políticas a fin de permitir, por ejemplo, una modesta recuperación del poder adquisitivo de los salarios mínimos extremadamente bajos. Esto es particularmente importante para la remuneración de la administración pública, que en algunos países es tan baja que impide la contratación y retención de mano de obra calificada. Los progresos en la reducción de la corrupción y la construcción de un Estado moderno — con instituciones de mercado de trabajo y de diálogo social que sirvan a sus ciudadanos y al desarrollo nacional — quedarán paralizados si la remuneración ordinaria de los funcionarios públicos no basta para mantener a su familia por encima de la línea de pobreza y ofrecerles buenas expectativas de progreso en su vida laboral.

Como se afirma en el informe presentado a esta reunión de la Conferencia sobre la promoción de empresas sostenibles, la iniciativa empresarial requiere un entorno financiero estable, previsible y favorable para las inversiones productivas y el trabajo decente. Un marco reglamentario equilibrado, acorde con las innovaciones financieras, es un elemento vital para garantizar que los beneficios obtenidos y el poder creativo de los empresarios sirvan al conjunto de la sociedad.

Nuestro objetivo debe consistir en desarrollar políticas coherentes de inversión, crecimiento y empleo que garanticen que la economía mundial, al igual que las economías nacionales, se encami-

⁶ Extracto del artículo I (Fines), ii) del Convenio Constitutivo del FMI.

⁷ E. M. Truman (director de la publicación): *Reforming the IMF for the 21st Century*, Institute for International Economics (Washington, D.C., 2006).

⁸ Véase OIT: *Crecimiento, inversión y empleo: actualización relativa a la investigación y las reuniones sobre coherencia de las políticas*, Consejo de Administración, 298.ª reunión, Ginebra, marzo de 2007, documento GB.298/WP/SDG/2.

ne en una vía de aumentos sostenibles y equilibrados de la productividad y el empleo. Necesitamos hacer progresos todos los años para reducir el desempleo y el número de trabajadores pobres mediante la creación de más y mejores empleos. Para que el Programa de Trabajo Decente de la OIT y los esfuerzos multilaterales permitan alcanzar los objetivos convenidos en materia de desarrollo internacional, es vital realizar un examen conjunto de las investigaciones y mantener un diálogo acerca de las interrelaciones entre diferentes ámbitos de política a fin de identificar la naturaleza de las concesiones que pueden hacerse y el tipo de ventajas que cabe esperar. Este esfuerzo representa un reto fundamental para el conjunto del sistema multilateral y en él debe tenerse en cuenta la necesidad de conservar los recursos naturales y el medio ambiente.

3. Promoción de una transición socialmente justa a empleos verdes

El enfoque que consiste en buscar áreas de sinergia de las políticas tiene repercusiones de gran alcance para la labor de la OIT y para sus relaciones con otros organismos. Este enfoque, además de que ofrece un margen para seguir realizando una labor útil con la OMC, las instituciones de Bretton Woods y otros organismos en relación con las políticas comerciales, de inversión y de empleo, también debería aplicarse para reflexionar sobre la relación que existe entre las políticas para mitigar el cambio climático y para promover el empleo. Hay pruebas cada vez más abundantes de que es urgente detener y, llegado el momento, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, que constituyen un factor importante en el calentamiento global⁹. En la OIT necesitamos emprender un esfuerzo importante en materia de investigaciones y de políticas para determinar el alcance y la naturaleza de la transformación del empleo que acompañará el cambio a modelos más sostenibles de producción y consumo, y en particular a una economía menos dependiente del carbono. Esto debería realizarse en cooperación con el PNUMA y con otras organizaciones internacionales y nacionales pertinentes. Esta es una de las áreas de acción prioritarias que identificó el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon.

Cabe prever importantes cambios en los modelos de empleo y en los perfiles de las calificaciones. Es probable que el alcance de estos cambios y el corto plazo en que se produzcan no den tiempo suficiente para que los mercados de trabajo puedan ajustarse con facilidad. La experiencia adquirida en otras situaciones anteriores de transición indica que convendría adelantarse a los acontecimientos. ¿Qué medidas útiles pueden adoptarse para preparar y acompañar la transición y garantizar que las emisiones de gases de efecto invernadero dejen de aumentar para 2015, tal como lo ha demostrado el IPCC para detener el cambio climático?¹⁰ Habría que empezar a aplicar desde ya medidas para ajustar la producción y los modelos de consumo porque sus efectos sobre el ajuste del empleo no tardarían en hacerse sentir. El período que se extiende hasta 2015 será, pues, determinante para definir un proceso de transición que permita aumentar al máximo las oportunidades de empleo y abordar la pérdida potencial de empleos. Habida cuenta de la experiencia adquirida con los retos que han planteado otros ajustes del empleo, cabe citar algunas cuestiones prioritarias que podría abarcar esa iniciativa de transición a empleos verdes y que incluirían la identificación y aplicación de:

- programas destinados a desarrollar y ampliar un diálogo eficaz entre todos los actores pertinentes, y en particular un diálogo social nacional e internacional sobre el medio ambiente y el mundo del trabajo entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores;
- un vasto programa de investigaciones acerca de las consecuencias que podrían tener las diferentes hipótesis de cambio climático y medidas de mitigación sobre la producción y los modelos de consumo, la lucha contra la pobreza y las oportunidades futuras de empleo e ingresos;
- un programa de apoyo a la creación de nuevos empleos «verdes» en varios sectores prioritarios tales como las fuentes de energías renovables, la conservación de energía, la captación de carbono, las nuevas tecnologías con un bajo contenido de carbono, la construcción, el transporte público y la eliminación de los desechos;

⁹ El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha publicado tres informes como parte del proceso preparatorio de su Cuarto Informe de Evaluación. En estos informes un grupo de expertos internacionales llegó a un amplio consenso sobre el alcance y la urgencia de este problema y también sobre la viabilidad y las ventajas de actuar pronto para mitigar el calentamiento global. Véase en particular el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, Grupo de Trabajo III, en el cual se concluye que los estudios de enfoque ascendente y de enfoque descendente sobre las políticas indican que hay un importante potencial económico para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero en los próximos decenios, que podría compensar el crecimiento previsto de las emisiones mundiales o reducir esas emisiones por debajo de los niveles actuales.

¹⁰ IPCC, *ibid.*

- en un contexto más amplio de políticas de protección social y de políticas activas de mercado de trabajo diseñadas para apoyar el ajuste del empleo a los cambios tecnológicos y comerciales, medidas destinadas a facilitar una transición justa de las trabajadoras y los trabajadores, las comunidades y las empresas perjudicadas por los cambios de los modelos de producción y de consumo, con inclusión de políticas para mitigar el cambio climático;
- un programa destinado a apoyar iniciativas en materia de educación y formación que faciliten el desarrollo de las calificaciones necesarias para la creación de nuevos empleos verdes y para facilitar la transición de los trabajadores que perderán sus «viejos» empleos;
- nuevas técnicas de evaluación para mejorar las estimaciones y, cuando sea posible, aumentar las repercusiones que tienen sobre el empleo y los ingresos las inversiones en infraestructura públicas y privadas de gran escala (infraestructura de transporte e inversiones en actividades de rehabilitación, mitigación y adaptación, tales como la captación de carbono, los biocombustibles y la protección contra las inundaciones), y
- medidas encaminadas a reforzar la capacidad institucional para tratar de manera más eficaz los efectos que tengan sobre el empleo y los ingresos las iniciativas de desarrollo sostenible, con inclusión de la prestación de apoyo a los ministerios del medio ambiente, trabajo, finanzas, educación y otros ministerios pertinentes, las organizaciones de trabajadores y de empleadores y las autoridades de zonas urbanas.

4. La compresión de los salarios y el aumento de las desigualdades constituyen una amenaza para el desarrollo sostenible

El mandato constitucional de la OIT consiste en luchar por la justicia social y abordar las condiciones de trabajo que entrañan «tal grado de injusticia, miseria y privaciones para un gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales»¹¹. Los indicios cada vez más numerosos de un cambio de actitud que consiste en atribuir una gran importancia al rendimiento del capital en detrimento de la mano de obra, combinados con un aumento de las desigualdades de los ingresos, son perturbadores, entre otras cosas, porque esta situación amenaza el desarrollo sostenible en una economía mundial abierta. Esto nos recuerda que para la OIT, «el trabajo no es una mercancía» y que la paz se basa en la justicia social.

Numerosos análisis sobre la desigualdad muestran que las tendencias recientes obedecen probablemente a la manera en que los mercados de trabajo se han visto afectados por la globalización, y por desigualdades históricas. Es significativo el hecho de que la parte correspondiente a los ingresos laborales en el ingreso nacional está disminuyendo, mientras que los beneficios están aumentando en muchos países. Un capítulo del documento *Perspectivas de la economía mundial*, FMI, abril de 2007, contiene cuadros que muestran que, en 16 países industrializados, entre 1980 y 2004, la compensación de los empleados (los salarios más las contribuciones del empleador a la seguridad social) bajó del 58 por ciento a aproximadamente el 55 por ciento del PIB. Si se incluyen los ingresos por concepto de «trabajo» de los trabajadores independientes y de otros trabajadores por cuenta propia, esta disminución del porcentaje correspondiente a la mano de obra en los ingresos nacionales es todavía más importante, pues pasó, aproximadamente, del 68 al 62 por ciento. Varios análisis anteriores que realizó la OIT sobre un grupo más grande de países industrializados, en transición y en desarrollo muestran una disminución global similar, aunque en promedio no ha sido muy alta y varía de un país a otro¹². La disminución del porcentaje correspondiente a los ingresos laborales en el ingreso nacional es coherente con el cambio que se ha observado en el poder de mercado relativo de la mano de obra y del capital a raíz de la integración de varios países muy populosos en el sistema económico mundial y de los efectos de los cambios tecnológicos originados en los países adelantados que permiten ahorrar mano de obra¹³.

Cuando los dueños del capital, y no los trabajadores, detentan una parte cada vez más importante del ingreso nacional, es probable que aumente la desigualdad de los ingresos, dado que el

¹¹ Preámbulo de la Constitución de la OIT.

¹² Los análisis de las partes correspondientes a la mano de obra y a los beneficios dependen mucho de las clasificaciones de los ingresos de los trabajadores independientes y por cuenta propia y del porcentaje de este grupo de trabajadores en el conjunto de la fuerza de trabajo. Los países en desarrollo generalmente tienen un número mucho más alto de estos tipos de trabajadores y, por lo tanto, tienden a tener un porcentaje más bajo de ingresos laborales en el ingreso nacional.

¹³ FMI: «Globalización de la mano de obra», capítulo 5 de *Perspectivas de la economía mundial: Desbordamientos y ciclos de la economía mundial* (Washington, D.C., abril de 2007).

rendimiento del capital beneficia principalmente a una minoría adinerada¹⁴. Además, los salarios de los profesionales y de las personas relativamente calificadas a menudo han aumentado con más rapidez que los de los trabajadores sin calificaciones, que en algunos casos se han estancado o incluso han disminuido a pesar del crecimiento económico. Como resultado de estas dos tendencias, en muchos países — desarrollados y en desarrollo — los ingresos del estrato más alto de la escala han aumentado con mucha más rapidez que los de las personas de los estratos intermedio y bajo.

Otra manera de examinar la desigualdad mundial consiste en comparar los ingresos medios por habitante entre países. Un aspecto positivo de ello es que los ingresos por habitante de varios países en desarrollo, con inclusión de los dos gigantes que son China e India, han aumentado con más rapidez que los de los países ricos. Por lo tanto, se ha estrechado mucho la brecha entre varios países en desarrollo exitosos y el mundo industrializado. En cambio, en otras partes, y particularmente en los países africanos, los ingresos han aumentado de manera mucho más lenta que los de las economías avanzadas. De resultados de ello, la brecha global entre los países más pobres y los más ricos ha aumentado sustancialmente: los ingresos medios por habitante en los 20 países más ricos son ahora 112 veces más altos que los de los 20 países más pobres, cuando a principios de 1960 eran 49 veces más altos. Teniendo en cuenta que el crecimiento generalmente contribuye a elevar los ingresos de los pobres y eleva los ingresos medios¹⁵, los progresos alcanzados en países exitosos — en particular China — han elevado por encima de los umbrales de pobreza de 1 y 2 dólares diarios a cientos de millones de familias¹⁶. Ahora bien, el número de personas que viven en la extrema pobreza ha disminuido como porcentaje de la población mundial, pero sigue siendo alto en términos absolutos y no ha disminuido en África¹⁷.

Si bien el crecimiento ha sido un factor importante en la reducción de la pobreza, las pruebas de que ha aumentado la desigualdad dentro de los países indican, sin embargo, que los modelos actuales de crecimiento favorecen a las personas acomodadas más que a los pobres. Un estudio, basado en datos sobre el consumo, muestra que sólo un 9,5 por ciento del crecimiento registrado entre 1993 y 2001 benefició al 50 por ciento más pobre de la población mundial. Y el 19 por ciento de la población mundial que sobrevive con menos de 1 dólar diario se benefició sólo del 2 por ciento del aumento del consumo mundial. La «clase media mundial» constituida por las personas que se encuentran en la mitad superior de la escala mundial de distribución de los ingresos recibió más del 90 por ciento de este aumento. Esto incluye la mayor parte de la población de los países más ricos del mundo, más muchas personas en China y otros países de Asia Oriental y del sudeste de Asia¹⁸.

Un estudio pionero que elaboró recientemente el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER) contiene informaciones sobre la distribución mundial de la riqueza, la cual se define como el valor de los activos físicos y financieros menos el pasivo. Esto demuestra que sólo el 1 por ciento de los adultos más ricos poseían el 40 por ciento de los activos mundiales en 2000, y que el 10 por ciento de los adultos más ricos poseían el 85 por ciento del total mundial. En contraste con ello, la mitad más pobre de la población mundial adulta poseía apenas el 1 por ciento de la riqueza mundial. Para formar parte del 10 por ciento de los adultos más ricos del mundo harían falta activos valorados en 61.000 dólares y para formar parte del 1 por ciento más rico harían falta activos superiores a 500.000 dólares. Hay una alta concentración de riqueza en América del Norte, Europa y en los países de Asia y el Pacífico de altos ingresos. La población de esos países posee colectivamente casi el 90 por ciento de la riqueza total mundial. Si bien en América del Norte vive sólo un 6 por ciento de la población mundial adulta, en esa región se concentra el 34 por ciento de la riqueza de los hogares. La concentración de riqueza dentro de los países varía de manera importante, pero las estimaciones del porcentaje de riqueza correspondiente al 10 por ciento más rico de la población oscilan entre alrededor del 40 por ciento en China y el 70 por ciento en los Estados Unidos¹⁹.

Es necesario profundizar y ampliar el análisis de estas distintas tendencias, en particular para tener una visión más amplia de la manera en que el producto de los ingresos y la riqueza y los porcentajes correspondientes a la mano de obra y al capital interactúan con el funcionamiento de los

¹⁴ E. Daudey y C. García-Peñalosa: *The personal and the factor distributions of income in a cross-section of countries*, GREQAM (Marsella, 2005).

¹⁵ Banco Mundial: *Informe sobre el seguimiento mundial 2007: Objetivos de Desarrollo del Milenio: Resolución de los desafíos que plantean la igualdad de género y los Estados frágiles* (Washington, D.C., 2007).

¹⁶ P. Collier y D. Dollar: *Globalización, crecimiento y pobreza: Construyendo una economía mundial e incluyente*, Banco Mundial (Washington, D.C., 2002).

¹⁷ M. Ravallion y S. Chen: *Absolute poverty measures for the developing world, 1981-2004*, World Bank Policy Research Working Paper 4211 (Washington, D.C., 2007).

¹⁸ P. Edgard: Examining inequality: Who really benefits from global growth?, en *World Development*, vol. 34 (10), 2006.

¹⁹ J. B. Davies, S. Sandstrom, A. Shorrocks y E. N. Wolff: *The world distribution of household wealth*, UNU-WIDER (Helsinki, 2006).

mercados de trabajo, sobre todo en los países en desarrollo. También hace falta una perspectiva de género para cuantificar de manera más sistemática datos según los cuales la población femenina se concentra más en el estrato inferior de la escala de ingresos y riqueza que en el estrato más alto.

La difícil tarea que se nos plantea consiste en tratar de tener una mejor comprensión de las relaciones actuales entre el crecimiento, las inversiones y el empleo, y la manera en que se ven afectados por las políticas. En la mayoría de los países en desarrollo, el factor que más afecta a los mercados de trabajo es el flujo constante de hombres y, cada vez más, de mujeres de zonas rurales que abandonan sus tierras por las ciudades, donde la mayoría de ellos terminan dedicándose al comercio ambulante o a empleos jornaleros ocasionales, que tal vez les ofrecen una situación ligeramente mejor que en el campo, pero no mucho mejor. Están subempleados, trabajan de manera intermitente utilizando pocas herramientas, pero no tienen otra opción para sobrevivir debido a la falta de sistemas de apoyo social. Las distintas subdivisiones del sector de los servicios incluyen actividades laborales altamente calificadas y bien remuneradas, así como el enorme sector informal del comercio ambulante que es en gran parte una actividad de supervivencia, en la cual predominan las mujeres. En las economías globalizadas de hoy en día el crecimiento no llega hasta estas últimas personas. Sencillamente no está produciendo suficiente trabajo decente y, por lo tanto, no está promoviendo un ritmo más rápido de reducción de la pobreza.

Hoy en día es una necesidad política aminorar o invertir esta tendencia hacia un aumento de las brechas sociales dentro de los países y al mismo tiempo seguir haciendo progresos para reducir las brechas entre países y lograr una reducción sustancial de la pobreza absoluta. Esta debe ser una prioridad para los responsables de las políticas económicas y sociales. Es fundamental que las políticas de inversión y de empleo permitan eficazmente que los trabajadores pobres accedan al trabajo decente. En este sentido, las políticas encaminadas a integrar el trabajo informal en la economía formal desempeñan un papel vital para acelerar la reducción de la pobreza, detener el aumento de la desigualdad de los ingresos y superar la discriminación, sobre todo contra las mujeres. Las estrategias de educación y formación que permiten reducir la falta de calificaciones y superar la discriminación y la exclusión también son capitales para lograr un crecimiento más rápido y generador de empleo, así como un mayor poder adquisitivo para las personas con ingresos más bajos. También es probable que las mejoras de la legislación laboral, los sistemas de seguridad social, las políticas activas del mercado de trabajo y de negociación colectiva permitan contribuir a crear un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad, que pueda servir de apoyo al dinamismo de la competencia, garantizando al mismo tiempo un aumento de las oportunidades, sobre todo para los más desfavorecidos en el mercado de trabajo.

5. Para mejorar la elaboración de políticas se necesita una base de información más sólida acerca del mercado de trabajo que permita medir los déficits que existen en términos de trabajo decente

Para mejorar la elaboración de políticas y alcanzar los objetivos de trabajo decente se requiere una base de información y conocimientos sólida que permita rastrear y vigilar la evolución del mercado de trabajo. Unos pocos países en desarrollo han aumentado sus inversiones en instrumentos indispensables a estos efectos, como encuestas sobre la fuerza de trabajo, apoyadas por métodos informatizados de almacenamiento y tratamiento de datos, pero otros muchos van rezagados en este empeño o incluso recortan estos servicios indispensables para atender otras prioridades con unos recursos ya de por sí escasos, y ello a veces en cumplimiento de políticas de austeridad vinculadas a su vez a programas de ajuste que gozan de apoyo internacional. También debemos reconsiderar las normas y los conceptos básicos internacionales para cerciorarnos de que aquello que se mide corresponde de hecho a lo que necesitamos saber acerca de los mercados de trabajo en la actualidad y en los próximos años.

Así, por ejemplo, los parámetros tradicionales que se utilizan para medir el empleo (número de trabajadores empleados en actividades económicas) y el desempleo (número de personas sin trabajo, en busca de empleo y disponibles para trabajar) no han sido nunca suficientes para indicar la situación real del empleo y del mercado de trabajo, pues en particular no permiten captar las características esenciales que son propias de los países en desarrollo. Resulta por ejemplo difícil dar una definición uniforme de las personas que tienen un empleo remunerado y de aquellas que trabajan por cuenta propia. Se considera que una persona está empleada cuando informa de que ha realizado algún trabajo durante al menos una hora en un período de referencia determinado. Este mismo criterio se aplica al desempleo. Se considera desempleada toda persona que no tiene trabajo, ha venido buscando empleo en fechas recientes y se halla disponible para trabajar. Estar sin empleo significa no haber trabajado más de una hora durante el período de referencia señalado

para la encuesta, el cual suele ser de una semana. Personalmente, no considero que esta definición sea aceptable desde un punto de vista social, pues subestima a buen seguro las cotas reales de exclusión del mercado de trabajo.

Además, para que los parámetros de medición tradicionales constituyesen indicadores verdaderamente suficientes, deberían cumplirse al menos las dos condiciones siguientes:

- debería haber un predominio claro del empleo asalariado a tiempo completo y sistemático;
- todos los miembros de la fuerza de trabajo deberían poder percibir prestaciones por desempleo.

En realidad, son éstas unas condiciones que rara vez se cumplen en los países en desarrollo, y que en los países industrializados no son hoy, ni mucho menos, tan de actualidad.

En muchos países en desarrollo no existen prácticamente regímenes de prestación por desempleo, y el empleo asalariado a tiempo completo y en la economía formal es un privilegio del que sólo goza una fracción de la fuerza de trabajo que oscila entre el 5 y el 50 por ciento. Así pues, por una parte, como la mayoría de la gente no tiene más remedio que trabajar para sobrevivir y no puede permitirse quedar inactiva, la tasa de desempleo medida con parámetros tradicionales suele ser baja. Por otra parte, la mayoría, a menudo inmensa, de trabajadores tradicionalmente considerados como empleados suelen ser en realidad trabajadores autónomos o asalariados ocasionales que trabajan en la economía informal del sector rural o urbano. Muchos de estos hombres y mujeres se hallan confrontados a diversas formas de desempleo y registran una productividad sumamente escasa, de modo que cuando se mide la tasa de desempleo se subestima con mucho la proporción que realmente alcanza la ausencia de trabajo productivo, mientras que cuando se mide la tasa de empleo se sobrestima con creces la disponibilidad de trabajo productivo.

En muchos países en desarrollo el número de trabajadores autónomos y trabajadores asalariados y ocasionales supera a veces el 60 por ciento de la fuerza de trabajo. Suponiendo que éstos encuentren empleo en tan sólo un 75 por ciento de los casos en que están disponibles y buscan trabajo, cabría estimar que la «subutilización de la mano de obra» asciende a un 15 por ciento. Esta tasa, sumada a la tasa de desempleo que, medida con parámetros tradicionales, ronda el 5 por ciento, ascendería pues a un 20 por ciento, y en realidad se acercaría mucho más a aquella obtenida con una observación aleatoria del mercado de trabajo de un país en desarrollo que a aquella calculada con los criterios estadísticos que se aplican hoy día. Si bien la experiencia no ha confirmado todavía que los trabajadores asalariados ocasionales y aquellos empleados por cuenta propia en la economía informal hallen trabajo en un 75 por ciento de los casos en que están disponibles para trabajar, este dato permite sin embargo dar un orden de magnitud de la escasez de oportunidades de trabajo que aqueja a los países en desarrollo. Para elaborar políticas que permitan acelerar la reducción de la pobreza mejorando la calidad del trabajo e incrementando las cotas de empleo, es esencial poder medir con mayor exactitud los déficits registrados en términos de trabajo decente, con un desglose más detallado por sexos y edades.

Otro aspecto, vinculado al anterior, reside en la necesidad de conocer mejor la magnitud real de las cotas de «pobreza de los trabajadores». Muchos hombres y mujeres empleados a tiempo completo tienen largas jornadas de trabajo todos los días de la semana y escasas ganancias, entre ellos muchos vendedores ambulantes que permanecen la mayor parte del día esperando clientes. Para muchos trabajadores, el empleo a tiempo completo es sinónimo de baja productividad y escaso rendimiento laboral. Los datos relativos a la pobreza recabados mediante encuestas por hogares permiten estimar con cierta precisión el número de adultos o de «pobres que trabajan» entre la masa total de personas que viven con un máximo de 1 o 2 dólares de los Estados Unidos al día. No obstante, para corroborar esas estimaciones es importante mejorar las encuestas relativas a los ingresos derivados del empleo.

El carácter fragmentario de la información relativa a la situación de las personas más vulnerables a la exclusión en el mercado de trabajo no es privativo de los países en desarrollo. También en los países industrializados se necesita una información más completa acerca de la magnitud que alcanza el empleo informal, el trabajo realizado involuntariamente a tiempo parcial o con carácter temporal, así como los motivos de las bajas tasas de participación en el mercado de trabajo y de la pobreza de ciertos colectivos de hombres y mujeres que trabajan.

La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo celebrará su próxima reunión ordinaria en 2008. Esta ocasión brindará una oportunidad excelente de tratar esas importantes cuestiones conceptuales y aportar indicadores adicionales que generen el tipo de información necesaria a quienes elaboran las políticas y que puedan aplicar las autoridades nacionales en materia de estadísticas. Es preciso que el tripartismo de la OIT contribuya en gran medida a que las estadísticas del trabajo reflejen con mayor fidelidad la situación real y diaria de los trabajadores.

Además de esta labor determinante, es también preciso atender con carácter urgente el suministro de apoyo internacional a las autoridades de estadísticas de los países en desarrollo que hoy día no tienen el potencial necesario para recabar y analizar los datos que necesitan sus propios políticos y que son cada vez más importantes para completar el panorama de las tendencias globales. El acopio y el tratamiento de los datos esenciales sobre el empleo son funciones indispensables para medir y evaluar las políticas con precisión. De hecho, la mayoría de los países necesitan una base de datos sociales mucho más sólida que les permita establecer puntos de referencia fiables y evaluar los progresos realizados en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el programa de desarrollo internacional en general. En las Naciones Unidas ya se están realizando algunas labores en este sentido, mientras la OIT elabora propuestas para la creación de un buen programa de cooperación técnica sobre estadísticas del trabajo que permita ayudar a las autoridades nacionales y mejorar la calidad y el ámbito de los conjuntos de datos internacionales.

6. Enfoque global de la protección social: toda sociedad necesita un cimiento social

Toda sociedad debe concebir regímenes de seguridad social adaptados a sus necesidades y circunstancias específicas. También debemos poder reflexionar con una perspectiva global sobre la manera de organizar la solidaridad entre países. Además, para mantener unos sistemas económicos abiertos en el plano internacional, debemos empezar a considerar que la seguridad social es una cuestión decisiva para la gobernanza y a articular dispositivos que permitan a quienes más dificultades tienen en aprovechar las oportunidades que encierra la globalización de lograr un trabajo decente, participar en los beneficios de esta última.

La historia nos muestra que los regímenes de seguridad social han evolucionado más o menos con el crecimiento de los países industrializados. Hace cien años, los Estados nórdicos, que son hoy paradigmas de estados del bienestar fuertes, eran países pobres donde un porcentaje elevado de la fuerza de trabajo todavía labraba la tierra. Empezaron a invertir en la protección social en los años treinta y su empeño fue recompensado, ya que hoy registran las tasas más bajas de pobreza y criminalidad, buenos índices de bienestar y algunas de las tasas de ingresos más altas por habitante. Compaginar el crecimiento económico con la equidad social es posible, siempre y cuando se adopten políticas maduras con el apoyo y la intervención de los sindicatos y de las asociaciones empresariales.

La clave reside en una planificación que permita lograr a un tiempo resultados económicos equitativos y un incremento de la productividad. Ello viene a confirmar uno de los principales mensajes de la Constitución de la OIT, según el cual la organización del trabajo no puede dissociarse de la organización de las responsabilidades sociales.

La historia también nos enseña que muchas sociedades empezaron a crear regímenes de protección social con la experiencia de alguna crisis. Así, por ejemplo, la OIT fue creada en las postrimerías de la Primera Guerra Mundial, las instituciones de bienestar de los Estados Unidos y de los países nórdicos surgieron para contrarrestar los efectos de la Gran Depresión, y el modelo social europeo, con todas sus variantes, se desarrolló después de la Segunda Guerra Mundial. La forma que hoy reviste la globalización no preserva de nuevas crisis. Un elemento estabilizador indispensable es la comprensión global de que todas las sociedades necesitan cimientos sociales consensuados, atendiendo a las posibilidades económicas existentes y con el apoyo de la cooperación internacional.

Como bien saben ustedes, la acelerada transformación económica y social provocada por el encarnizamiento de la competencia en los mercados globales está modificando profundamente las pautas de trabajo y, por tanto, la experiencia de las mujeres y de los hombres que trabajan, así como la de sus familias. Aquellas personas con menor poder adquisitivo son las que más expuestas se hallan a caer y quedar atrapadas en la pobreza. Según se desprende del Informe global presentado este año con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y titulado *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*, la discriminación, la exclusión social y la pobreza representan una concatenación de desventajas, y la mejor manera de afrontarlas consiste en promover la igualdad de acceso al empleo y la igualdad en el lugar de trabajo, especialmente con miras a reducir las desigualdades de género. Si bien la mayoría de la gente pasa gran parte de la vida trabajando, los ingresos que deriva de este trabajo no siempre bastan para garantizarle una fuente de ingresos que le permita hacer planes para toda una vida. Algunas personas tienen más facilidad que otras para ahorrar lo suficiente a fin de quedar cubiertas durante los períodos en que no tengan la posibilidad de trabajar.

En la mayoría de las sociedades las familias prestan algún apoyo, pues redistribuyen entre sus miembros los ingresos de suerte que, por ejemplo, los niños pueden disfrutar de un período de desarrollo físico y mental antes de entrar en el mercado de trabajo, y las personas de edad avanzada pueden jubilarse. En las sociedades de corte más tradicional también la familia menos directa se ve a veces obligada a cuidar de lo posible de sus miembros en períodos en que éstos no perciben ingresos, como en caso de enfermedad, lesión, maternidad, búsqueda de empleo o, en el caso de la agricultura, en los períodos fuera de temporada. Sin embargo, este aspecto de la seguridad social de la familia o del clan principalmente rural y de las sociedades agrícolas formó, y todavía suele formar hoy, parte integrante de unas estructuras de autoridad sumamente jerarquizadas en que prevalece la discriminación por varios conceptos, entre ellos por razón de sexo. La enseñanza y la difusión de ideas sobre los derechos humanos y la democracia, sumadas a la disgregación de las tradicionales unidades económicas de los hogares debida al aumento de la movilidad y de la urbanización, han entrañado el desarrollo de regímenes de seguridad social más formales y más basados en los derechos.

Volviendo la mirada hacia el siglo XXI, los países del mundo en desarrollo, en que se experimenta una rápida urbanización, donde se debilitan los vínculos con los familiares menos directos y donde la fuerza de trabajo tiene mayor movilidad profesional y geográfica, necesitan el espacio político y el respaldo internacional necesarios para ampliar paulatinamente la seguridad social en sintonía con su desarrollo económico. El número de ratificaciones del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que es un instrumento marco, aumenta desde su adopción sin prisa aunque sin pausa, lo cual denota la necesidad de fortalecer este proceso. La protección y la justicia social deben ser intrínsecas al desarrollo nacional en aquellas sociedades que son todavía relativamente pobres. El planteamiento consistente en anteponer el crecimiento a la distribución genera disparidades que luego son difíciles de reabsorber. Bueno es recordar que, en los años treinta, cuando ya habían empezado a desarrollar el Estado de bienestar, Noruega y Suecia eran más pobres en términos de ingresos reales por habitante que países como el Brasil o Sudáfrica lo son hoy en día.

¿Acaso era el desarrollo del Estado del bienestar posible solamente en economías relativamente cerradas de las que el capital no podía eludir los aumentos fiscales? ¿Es acaso inevitable que los regímenes de protección social engendren rigideces y disuadan de la innovación, de forma que reduzcan la competitividad y debiliten el potencial de las economías abiertas? Aunque la envergadura de los regímenes de seguridad social varía considerablemente de un país industrializado a otro, no existe una correlación fuerte entre el crecimiento efectivo y la cuota presupuestaria que representa la seguridad social en el PIB de los países²⁰.

Si bien personalmente opino que podemos vislumbrar ya algunas respuestas a esas preguntas, lo que está claro es que el futuro de la seguridad social está estrechamente vinculado a la ordenación del trabajo, la cual depende a su vez y en gran medida del tipo de globalización que configuramos para el mundo. Necesitamos crear un cimiento social a escala global y elevarlo paulatinamente, y no debemos pensar sistemáticamente que la protección social entraña solamente costos. La experiencia de los países nórdicos y también de otros países nos demuestra que esta operación constituye en realidad una inversión social y económica muy rentable.

Velar por que las mujeres y los hombres que viven en la pobreza puedan tomar el camino del empleo decente, productivo y razonablemente seguro debe ser una prioridad de las estrategias de reducción de la pobreza. La pobreza castiga sobre todo a los que más riesgos tienen de perder el empleo, más dificultades tienen en encontrar otro nuevo y más probabilidades tienen de cobrar una retribución modesta. La pobreza se transmite con demasiada facilidad entre generaciones y en una lógica de privación. La mala salud, los escasos logros educativos, el género y otros factores de discriminación, además de otras vertientes de la pobreza, dificultan todavía más el logro de un empleo y la posibilidad de mantenerlo. Las sociedades deben proponerse evitar que la gente quede atrapada en la pobreza, y brindar apoyo a quienes tienen grandes dificultades en encontrar un empleo.

En la mayoría de los países industrializados al menos una de cada seis personas, en promedio, cambia de trabajo cada año, principalmente por decisión personal pero también a veces por haber sido despedida²¹. Muchos países en desarrollo se acercan a estas tasas de movilidad, de forma que resulta esencial dotar a las mujeres y a los hombres de calificaciones para permitirles superar la transición de un empleo a otro y prestarles apoyo para que afronten esas transiciones como un episodio natural de la vida laboral y no como una catástrofe que entrañe el peligro casi inevitable de caer en la pobreza y quedar sumido en ella. Al elevar la productividad general de la economía,

²⁰ Desde hace varios años los países nórdicos con altas cotas de gasto social han registrado los Índices de Competitividad Global más altos del Foro Económico Mundial. Véase *Global Competitiveness Report 2006-2007* (Palgrave MacMillan, 2006).

²¹ *The natural survival of work: Job creation and job destruction in a growing economy*, Pierre Cahuc y André Zylberberg (MIT Press, 2006).

esas estrategias generan más recursos que, a su vez, pueden invertirse en regímenes de protección social sólidos y garantes de un cimiento social que impida a la gente caer en la pobreza extremada. Según declararon los ministros de trabajo y empleo del G8 en las conclusiones que adoptaron en la conferencia celebrada en Dresde en 2007 sobre la configuración de la dimensión social de la globalización, debemos considerar el fortalecimiento y la ampliación de la protección social como una de las principales tareas en relación con los procesos de globalización²².

Las principales causas de la pobreza no son individuales sino estructurales, y deben tratarse como una responsabilidad social. Una vez creado el cimiento social, la sociedad está en condiciones de pedir a las mujeres y a los hombres que acepten la responsabilidad de aprovechar las oportunidades de trabajar para superar la pobreza mediante el trabajo. Es evidente que en los países más ricos se tiende a prestar un apoyo más concreto a las personas que tropiezan con dificultades para conseguir un trabajo regular, pero en la mayor parte del mundo en desarrollo la creación de un cimiento social básico es la prioridad absoluta.

Invertir en la protección social equivale a prevenir una disgregación de la sociedad fruto de la privación y a crear el capital humano y social de las economías. Sin embargo, pese a las claras ventajas que ello supone para los países y la gente, tan sólo un 20 por ciento de la población mundial, principalmente de los países más ricos, goza de cierto grado de cobertura social. Cabe pues preguntarse por qué resulta tan difícil a los países más pobres iniciar la creación de estos regímenes.

En parte porque las corrientes de pensamiento tradicionalistas de los últimos decenios han sostenido que el crecimiento termina siempre alcanzando incluso a los más pobres, pues el bienestar trasciende hasta las capas más bajas de la población sin que el Estado deba intervenir para estimular su redistribución. Esta afirmación es parcialmente correcta, pero el ritmo de reducción de la pobreza es de una lentitud alarmante en muchos países, y mientras muchos cientos de millones de personas recién emergen del umbral de la pobreza, que supone cobrar entre 1 y 2 dólares de los Estados Unidos diarios, los ingresos registrados en el otro extremo del espectro han crecido mucho más deprisa, de forma que las desigualdades se han acentuado. La aceleración de la reducción de la pobreza extremada y la reducción de la desigualdad, o bien el hecho de impedir que la pobreza aumente, presupone que existan regímenes que aporten un ingreso básico a las personas más vulnerables.

Así pues, la OIT ha centrado sus investigaciones en evaluar la incidencia de un arsenal básico de medidas de protección social para determinar su impacto probable en la pobreza y las estrategias encaminadas a difundir su introducción en los países en desarrollo. Ese conjunto de medidas se articula de la siguiente manera:

- El acceso a una atención sanitaria básica mediante sistemas nacionales pluralistas integrados por elementos públicos financiados por los impuestos, elementos de seguro social y privado, y elementos comunitarios vinculados a un sistema central fuerte.
- Un sistema de prestaciones familiares que permita la escolarización de los niños.
- La elaboración de un sistema universal y fundamental de pensiones de vejez, invalidez y supervivencia que de hecho apoye a la totalidad de las familias.
- Un sistema de asistencia social básica de ajuste automático (programas de trabajo remunerado) que ayude a superar la pobreza más absoluta a las personas que estén en condiciones físicas de trabajar.
- Los derechos fundamentales en el trabajo.

En estudios recientes la OIT concluyó que el gasto dedicado en ese conjunto de medidas a los conceptos de vejez e invalidez, prestaciones para niños y atención médica esencial representa entre un 5 y un 7 por ciento del PIB en siete países de África y un 3 por ciento del PIB en cinco países de Asia²³. Ello debería absorber alrededor de un 20 por ciento del gasto público de la mayoría de los países interesados. Aunque la cuantía de las transferencias en efectivo efectuadas para el estudio era sumamente modesta, su incidencia en la pobreza extremada fue considerable, al lograr una reducción estimada en alrededor de un 40 por ciento de las cifras inferiores a los umbrales de pobreza nacionales. Este conjunto de medidas resulta por tanto sostenible desde un punto de vista fiscal

²² Conferencia de Ministros de Trabajo y Empleo del G8 sobre la configuración de la dimensión social de la globalización, Dresde 2007, conclusiones del Presidente (dirección de correo electrónico: <http://www.bmas.bund.de>).

²³ K. Pal, C. Behrendt, F. Léger, M. Cichon y K. Hafemeyer: *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise* (OIT, Ginebra, 2005); S. Mizunaya, C. Behrendt, K. Pal y F. Léger: *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise*: Issues in social protection paper No. 17 (OIT, Ginebra, 2006).

para los países en desarrollo con ingresos bajos, y su introducción se vería acelerada con un apoyo de la cooperación internacional, especialmente en la fase inicial. Además, la experiencia registrada en Bangladesh, Brasil y México con los programas de transferencias en efectivo condicionadas demuestra un progreso claro de indicadores como las ganancias a lo largo de la vida, y una reducción del número de bajas por enfermedad, lo cual denota que existe un efecto positivo en la productividad gracias a la mejora de la educación y de la salud. En Namibia y Sudáfrica se instauraron planes de pensiones básicos que arrojan resultados positivos en términos de reducción de la pobreza y, curiosamente, los ingresos para los abuelos en forma de pensiones también mejoran la asistencia a la escuela y la nutrición de los niños. Se espera que estas tendencias se acentúen al confiarse cada vez más el cuidado de los niños a los abuelos en los países con altas cotas de VIH/SIDA y fuertes corrientes migratorias con fines laborales.

La coyuntura demográfica es hoy ideal para ampliar los regímenes de seguridad social básicos. En algunos de los países más ricos ese espacio de oportunidad empieza a cerrarse, pues la gente de edad avanzada empieza a ser más numerosa. Se deberá pues procurar ampliar los períodos de actividad económica de una población cada vez más en forma, especialmente en la franja de edad comprendida entre los 55 y los 65 años. En varios países en desarrollo ese espacio de oportunidad seguirá abierto para otra generación más, lo cual permitirá la financiación de las transferencias sociales básicas, que a su vez tendrá una incidencia máxima en la vida de la gente más pobre. Según las economías en desarrollo vayan prosperando, les resultará cada vez más fácil apoyar a la población que envejece.

La seguridad económica es un factor esencial de civismo responsable y presupuesto previo de un entorno comercial estable y propicio para una iniciativa empresarial productiva y el desarrollo sostenible. Fomenta la confianza en uno mismo y el sentido de la solidaridad social que fortalece las comunidades y favorece el trabajo creativo. Todos hemos visto cómo la ausencia de seguridad económica y social desgasta la esperanza y acentúa las tensiones sociales, pues amén de ser fuente de inestabilidad, erosiona la credibilidad de las autoridades públicas y privadas que intentan paliar las incertidumbres que se ciernen sobre muchas comunidades, familias y personas.

7. Modernizar la gobernanza del mundo del trabajo

En el mundo entero, los mandantes de la OIT tienen por prioridad adaptar la legislación laboral y las instituciones de diálogo social a las nuevas pautas que permean el mundo del trabajo y los mercados en general, sin dejar de cumplir cabalmente los derechos fundamentales en el trabajo. La OIT ayuda sin reservas a establecer ese equilibrio necesario en coyunturas nacionales específicas.

Las normas internacionales del trabajo ofrecen un conjunto de principios, acordado a escala internacional, que tienen por objeto guiar las legislaciones laborales. Constituyen pues un marco que permite establecer constantemente un equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad en el trabajo, y representan hoy el entramado normativo internacional vigente más vasto, pues se contabilizan más de 7.500 instrumentos de ratificación de convenios. Cada uno de éstos refleja la decisión del legislativo nacional de optar por un sistema internacional de responsabilización y autorizar que la legislación y la práctica del país respectivo sean analizadas cuidadosamente por los órganos de control de la OIT competentes. Estos conforman un sistema extraordinariamente adelantado de derecho internacional cuyo potencial, según afirman algunos, no se ha aprovechado todavía completamente²⁴.

En la legislación del trabajo de la mayoría de los Estados Miembros de la OIT se advierte la honda influencia de los convenios y recomendaciones de la OIT. Incluso donde los convenios no han sido ratificados, la legislación se ha inspirado a menudo en los principios de dichos instrumentos, lo cual no resulta sorprendente, ya que la OIT ha ayudado a muchos países a redactar su legislación y la elaboración de las normas internacionales del trabajo se nutre en gran medida de las experiencias nacionales registradas en todo el mundo.

Las normas internacionales del trabajo son por tanto fruto de compromisos compartidos que hoy representan, en una economía de mercado global incipiente, un punto de referencia mundial para las legislaciones laborales, indispensable para generar cooperación en los lugares de trabajo, la cual es a su vez esencial para lograr resultados más competitivos. Quizá la justicia dependa, al igual que la belleza, del cristal con que se mire, pero cuando se pretende determinar si a los trabajadores se les trata con justicia, resulta sumamente útil disponer de un criterio acordado para entablar un

²⁴ OIT: *El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

diálogo constructivo. También es sumamente útil contar con una base consensuada para contrastar los resultados con las promesas. El sistema normativo de la OIT y su mecanismo de control ofrecen todas esas posibilidades. Si éstos no existiesen o si se debilitasen, o incluso si se desgastasen, se frustraría el empeño de todos los mandantes de la OIT en convertir la globalización en un proceso provechoso para todos.

Las normas internacionales del trabajo forman la cúspide de una pirámide de normas aplicables a las relaciones laborales, que nacen en el lugar de trabajo y de la necesidad de organizar una actividad productiva y cooperativa. La experiencia cotidiana de los trabajadores y los empleadores muestra que, para reglamentar sus relaciones, estos colectivos no siempre se remiten a la legislación laboral, pese a que ésta es precisamente la que sienta las bases y fija los valores de la negociación colectiva y los contratos de trabajo individuales, inclusive para los muchos hombres y mujeres que trabajan sin contrato debidamente formalizado.

La generación de un entorno de confianza en el lugar de trabajo es responsabilidad primera y principal de los empleadores y de la fuerza de trabajo, con arreglo a un marco jurídico sólido. No obstante, todos ellos suelen necesitar ayuda y sendas asociaciones representativas, a saber, las organizaciones de empleadores y los sindicatos, que son las que en mejores condiciones se hallan para coadyuvar a la existencia de unas relaciones sanas en el lugar de trabajo. La solución de los problemas mediante la negociación a escala local constituye la base de la pirámide de la buena gobernanza en las sociedades democráticas y las economías dinámicas.

Las normas de la OIT sobre la libertad de asociación y de sindicación, y sobre la igualdad, el trabajo forzoso y el trabajo infantil, en las que se recogen los principios y derechos fundamentales en el trabajo, son indispensables para lograr un buen equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad en los lugares de trabajo, al cimentar unas relaciones no coactivas, basadas en el respeto mutuo y el diálogo constructivo.

En ellas también se recogen derechos que propician el desarrollo tanto de los trabajadores como de los empleadores, que en sus relaciones con el Estado necesitan crear una plataforma de estabilidad en un mundo que evoluciona a pasos agigantados, una plataforma que pueda adaptarse y modelarse en sintonía con las pautas de evolución del trabajo. También es una base sobre la que debe seguir desarrollándose la legislación laboral, tomando como fuente de inspiración y orientación el *corpus* de las normas internacionales del trabajo.

Tanto las empresas como los órganos del sector privado, las organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales como la Organización Internacional de Normalización se dirigen cada vez más a la OIT para elaborar sus respectivos códigos de conducta y orientar sus servicios de auditoría social creados para propiciar un cumplimiento efectivo. Asimismo, más de 50 empresas multinacionales han suscrito con federaciones sindicales globales acuerdos marco, muchos de los cuales se inspiran en los principios y derechos fundamentales en el trabajo establecidos por la OIT.

El sistema normativo de la OIT es el órgano vital del Programa de Trabajo Decente de la Organización, sin el cual el desarrollo de empresas sostenibles y la generación de empleo no tendrían arraigo en el principio de la equidad.

También las normas internacionales del trabajo necesitan ser actualizadas, al igual que las legislaciones nacionales y los convenios colectivos. Ello significa que es preciso ya elaborar normas nuevas, ya revisar y fortalecer aquellas existentes, y también que debe determinarse cómo pueden respaldarse las legislaciones nacionales y el sistema normativo de la OIT mediante mecanismos voluntarios.

El pasado año se pudo apreciar la elasticidad de ese sistema con la adopción del nuevo Convenio sobre el trabajo marítimo, por el cual se refundieron y desarrollaron varias normas antiguas y aplicables al sector global por antonomasia: la industria marítima. Algunos han afirmado que sin la revolución de la contenerización, que ha transformado el transporte marítimo en el espacio de una vida laboral, nunca hubiera podido acelerarse la tasa de crecimiento del comercio mundial. Creo que llevan razón, por lo que resulta muy oportuno mostrar el potencial que los sistemas normativos de la OIT encierran para contribuir a la modernización de la gobernanza del trabajo mediante la adopción de un convenio destinado a la gente de mar y a los armadores de todo el mundo. Otro ejemplo de esta flexibilidad lo brinda la rapidísima tasa de ratificación del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

Según apunté en la introducción, creo que debemos aprovechar estos logros y fortalecer aún más a la OIT. Tenemos una oportunidad inmejorable de demostrar la importancia de enfocar la buena gobernanza en atención a los derechos y de basarla en el diálogo social, que es el cauce más provechoso para adaptar los clásicos puntos fuertes de la OIT a las exigencias de un mundo en evolución.

8. Convertir el sistema de las Naciones Unidas en un sistema multilateral más eficaz

El sistema internacional cambia y ha llegado para nosotros la hora de reflexionar juntos sobre las consecuencias de esta evolución a la luz de las últimas novedades.

Nos hemos centrado en cumplir nuestro cometido para hacer efectivo el respaldo político del Programa de Trabajo Decente por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial de 2005, seguido el año pasado por el llamamiento expresado en la Declaración Ministerial del ECOSOC a fin de que se incorporase el trabajo decente como objetivo en todo el sistema de las Naciones Unidas.

Para aplicar esas decisiones hoy actuamos de varias maneras: ampliamos nuestra colaboración con los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas con los que compartimos métodos de gobernanza similares; fortalecemos nuestra cooperación con el PNUD, según se formalizó en un acuerdo conjunto que suscribí en la OIT con el Administrador del PNUD, Sr. Kemal Derviş, para fomentar el Programa de Trabajo Decente en los programas de las Naciones Unidas por país, y nos unimos a otras organizaciones interesadas mediante la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas para la Coordinación, a fin de elaborar y utilizar una serie de instrumentos destinada a integrar las cuestiones de empleo y trabajo decente en todo el sistema multilateral, a fin de ayudar a los organismos a evaluar el impacto potencial de sus políticas, programas y actividades en términos de resultados respecto al empleo y al trabajo decente. Según declaró el Sr. Kemal Derviş en la Reunión Regional Africana de la OIT celebrada en Addis Abeba en abril de 2007, «el trabajo decente es central para el desarrollo y debe ser también fundamental para el trabajo que realiza Naciones Unidas en el campo del desarrollo».

Por otra vía, también se planteó la cuestión de la reforma del sistema de las Naciones Unidas con la publicación el pasado año del informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas²⁵. Creo que todos podemos señalar ámbitos en que cabría mejorar el sistema en términos de receptividad y entrega, calidad de los servicios para los mandantes, cooperación entre organismos y coherencia programática para sacar mayor partido de sus conocimientos y ventajas. También rechazamos todo intento eventual de debilitar el sistema de las Naciones Unidas.

De las conclusiones de la Comisión de Cooperación Técnica de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo del pasado año se desprende una serie de pautas de orientación:

[...] habida cuenta de la singular estructura tripartita de la OIT, [...] la reforma de las Naciones Unidas brinda a la Organización la oportunidad de incidir de forma positiva en los resultados a nivel nacional e internacional [...] Ello también redundará en un mayor relieve, notoriedad y trascendencia de la OIT en los organismos internacionales²⁶.

Creo que tenemos una contribución importante que brindar. De entrada, permítanme afirmar que las propuestas del Grupo de Alto Nivel, que coinciden con numerosas iniciativas de reforma de las Naciones Unidas formuladas en el pasado, podrían surtir un efecto adicional. Aunque sus propuestas sean relativamente modestas y se centren principalmente en el fomento de la entrega a los países, conducen lentamente hacia una discusión más amplia acerca de la reforma del sistema multilateral en su conjunto, con inclusión de las instituciones de Bretton Woods y de la OMC.

Quizá nos hallemos en las primeras fases de una reorganización fundamental del cometido de cada organización internacional. La distribución del peso económico en el mundo está cambiando y las exigencias democráticas aumentan, de forma que se cuestionan con mayor rigor los métodos de gobernanza de las instituciones de Bretton Woods. Los países en desarrollo impugnan las condiciones que se les imponen y aguardan con interés la adopción de nuevos planteamientos y un espacio programático mayor. Juntos tienen un peso suficiente para inducir reformas no sólo en el sistema de las Naciones Unidas, sino también en el FMI y el Banco Mundial.

Se está cerrando la era en que las potencias económicas establecidas podían insistir en políticas muy concretas a cambio de un reequilibrado de las balanzas de pagos o de la financiación para el desarrollo. Esas potencias han desempeñado de hecho su función normativa utilizando la palanca de los recursos y de las condiciones que imponían en diversas áreas que ni siquiera entraban en el ámbito de competencia técnica ni el mandato legítimos de las instituciones prestamistas. La duplicación y, a veces, un asesoramiento general incoherente suponen sin lugar a dudas un gasto indebi-

²⁵ El informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente, *Unidos en la acción* (www.un.org/events/panel/).

²⁶ OIT: «Conclusiones relativas a la cooperación técnica», *Actas Provisionales* núm. 19, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006.

do de los recursos de los contribuyentes consignados para financiar el conjunto del sistema multilateral. Empieza a despuntar la necesidad de adoptar un planteamiento nuevo y más equilibrado que obedezca a las prioridades determinadas por los propios países en lo que respecta a la función y al peso que debería corresponder a cada organización internacional en los albores del siglo XXI.

En este empeño, al que quizás no se dé cima de la noche a la mañana, es probable que se refuerce la responsabilidad de la OIT. Nuestra identidad y nuestro sistema de gobernanza tripartitos nos convierten en la institución multilateral más democrática de todas. Nuestro mandato constitucional inerva un sistema normativo internacional. Nuestro Programa de Trabajo Decente goza de un respaldo político sólido en cuanto elemento indispensable de desarrollo y de reducción de la pobreza. También goza de un gran respaldo nuestro protagonismo en cuanto entidad que insiste en la dimensión social de la globalización vinculada a la necesidad de una globalización justa. Todos estos elementos reunidos sitúan a la OIT en una posición inmejorable, siempre y cuando ahondemos en nuestro potencial tripartito de investigación, formulación de políticas y entrega.

Nuestra contribución

Sin embargo, por ahora debemos tratar la cuestión de la reforma de las Naciones Unidas. Al adentrarnos en este proceso aportaremos un gran acervo de riquezas a la comunidad:

- Nuestra visión según la cual no se puede establecer una paz universal y duradera si ésta no descansa en la justicia social.
- Nuestros valores según los cuales el trabajo no es una mercancía.
- Nuestra identidad tripartita singular, al suponer la sinergia entre gobiernos, trabajadores y empleadores un valor añadido, amén de un método para garantizar paz y estabilidad.
- Nuestro mandato normativo, sustentado en 7.500 instrumentos de ratificación de convenios.
- Nuestro enfoque programático, resumido en el Programa de Trabajo Decente y sus cuatro objetivos estratégicos.
- Nuestro sistema de entrega, los programas de trabajo decente por país.
- Nuestro método de trabajo, mediante el cual ayudamos a los mandantes a cumplir sus prioridades.
- Y, evidentemente, nuestro entronque directo con las exigencias políticas imperantes de todos los pueblos del mundo en pos de una oportunidad justa de tener un trabajo decente, elemento indispensable para una globalización justa.

Compromiso de la OIT

En términos más prácticos, la reforma se introducirá en diversos planos: en los países, en todo el sistema multilateral, entre los países donantes y entre los organismos de las Naciones Unidas.

Para coadyuvar a este esfuerzo nos centramos en tres ámbitos prioritarios. En cada uno de ellos, el cometido de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores será absolutamente determinante para que la OIT cumpla de lleno su cometido.

En primer lugar, en los países

El Grupo de Alto Nivel recomendó la selección de países para experimentar con la iniciativa «Unidos en la acción». Participamos en un total de ocho experimentos²⁷.

Quisiera recalcar que los países piloto designados para poner a prueba la iniciativa «Unidos en la acción» se han seleccionado tan sólo a título experimental. En cada uno de ellos se realizarán pruebas diferenciadas, pues resulta claro que no podrá aplicarse un mismo modelo a todos ellos. La nueva función prevista para el PNUD, como gestor de un sistema de Coordinadores Residentes autónomo, será particularmente delicada, en particular para los organismos especializados.

Permítanme añadir que el buen éxito que se logre en los países piloto dependerá en gran medida del grado de compromiso que muestren los interlocutores sociales en el plano nacional. Es éste un ámbito que brinda inmensas oportunidades y crea grandes posibilidades a escala nacional para dar a valer el tripartismo en el trabajo. Tenemos la intención de maximizar el respaldo técnico destinado a los mandantes en este campo fundamental.

²⁷ Los ocho países en que se procederá a este experimento son Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Rwanda, República Unida de Tanzania, Uruguay y Viet Nam.

En segundo lugar, a escala interorganismos

Colaboramos con los mandantes para adoptar una serie de medidas a fin de fortalecer la colaboración y la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, y aprovechar mejor nuestras ventajas colectivas para atender las prioridades de las poblaciones. Hemos elaborado una guía de instrumentos destinada a incorporar las cuestiones de empleo y trabajo decente en todo el sistema multilateral. Esta ha sido refrendada por la Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas para la Coordinación y es un instrumento único para crear asociaciones que converjan en un objetivo compartido.

Si bien nuestro objetivo común es la entrega a escala nacional, o sea, de la población, resulta esencial recabar en cada país la intervención de todos los agentes de desarrollo clave, es decir, las instituciones de Bretton Woods y los interlocutores de desarrollo bilateral a fin de lograr una sistematización y una armonización. Sin dichas entidades la reforma sería torpe, difícil y también incompleta, pues se desperdiciarían las ventajas de un planteamiento realmente integrado de la cooperación en aras del desarrollo. Sin embargo, un presupuesto esencial de integración es la responsabilización de los países, por lo que, mientras el sistema debe prestar un asesoramiento coherente, potenciar una reflexión convergente, también los países deben decidir cuáles son sus necesidades en términos de combinación, concatenación y ritmo atendiendo a sus prioridades y posibilidades.

En tercer lugar, ahondar en el sistema de apoyo en la OIT a fin de que ésta pueda desarrollar todo su potencial a lo largo del esfuerzo de reforma

En la Organización hemos creado un Grupo de Trabajo interno sobre la reforma de las Naciones Unidas a fin de garantizar: la participación plena de la OIT en la iniciativa «Unidos en la acción»; la dinámica intervención de los mandantes tripartitos, y el ajuste de los programas de las Naciones Unidas por país a la programática y al enfoque del trabajo decente.

Dificultades

Es probable que a lo largo de la reforma se plantee una serie de dificultades.

- Resulta pues importante velar por que el proceso no obedezca a los intereses de donantes o colectivos de donantes específicos, pues el potencial de reforma podría percibirse como un mecanismo para encubrir condiciones.
- El proceso debería centrarse en lo enriquecedor que es combinar todos y cada uno de los elementos del sistema de las Naciones Unidas para trabajar mejor y mejorar individualmente, evitando que se diluyan y desdibujen nuestros particularismos, que precisamente son el punto fuerte de las Naciones Unidas. Nos centramos con carácter específico en velar por que nuestra entidad tripartita y nuestras estructuras de gobernanza sean reconocidas y respetadas de suerte que desarrollen todo el potencial que encierran.
- En términos ya sumamente prácticos, la mayoría de los organismos no están representados en todos y cada uno de los países. Es por ello necesario garantizar una representación completa mediante el reconocimiento de la función que puede desempeñar una estructura subregional y regional fortalecida.
- Este proceso no debería entrañar una pérdida de sustancia. La integración exige mucho más que un mero esfuerzo gerencial; es un ejercicio general sumamente complicado y los países requieren apoyo para velar por que los principales temas programáticos se traten por conducto de sendos ministerios competentes. Un ejemplo excelente de buen éxito ha sido la labor realizada por los Ministros de Finanzas africanos en apoyo del Programa de Trabajo Decente.
- También es decisivo el ritmo del esfuerzo de reforma y debemos velar por que la precipitación no dé lugar a un sistema más fragmentado y menos receptivo. Buen ejemplo de ello es la redefinición completa de la función del Coordinador Residente. La introducción eficaz de un concepto general y sin probar requiere tiempo y planificación. Este presupuesto forma parte integrante del marco de gestión basado en los resultados. Todos los Coordinadores Residentes deben haber recibido la formación idónea para desempeñar sus nuevas funciones.

Oportunidades

Los esfuerzos que han de realizarse para reformar el sistema brindarán en realidad una inmensa oportunidad si los administramos correctamente; de lo contrario habremos desaprovechado una ocasión. De lo que se trata es de actuar de manera proactiva y aprovechar la excelente orientación

facilitada en las conclusiones de la Comisión de Cooperación Técnica el pasado año, así como las del Consejo de Administración formuladas el pasado mes de marzo.

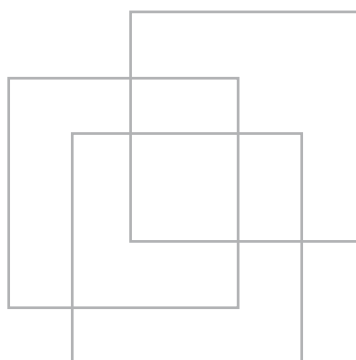
Lo primero que se pondrá a prueba será nuestro compromiso con los ocho países piloto de la iniciativa de las Naciones Unidas «Unidos en la acción». Es natural que busquemos garantías para preservar nuestra identidad en este empeño. Ahora bien, para asegurar nuestra propia presencia también debemos procurar modernizar, fortalecer y desarrollar el tripartismo mediante nuestro compromiso, nuestra participación y nuestras actividades, y esto es algo que sólo podremos hacer todos juntos. Avanzaremos si contamos con el respaldo sistemático de toda la Organización para que la reforma de las Naciones Unidas desarrolle su potencial extraordinario para fomentar el valor que representa el Programa de Trabajo Decente.

9. Conclusiones

Se ha disipado la fe en la magia del mercado una vez que se ha comprendido que para que éste funcione sin distorsiones y restablezca un equilibrio entre unos resultados sociales desiguales se necesitan Estados eficaces. El desarrollo sostenible, asentado en sus tres valores fundamentales, cuales son el desarrollo económico y social, y la protección del medio ambiente, requiere la presencia de un Estado de bienestar eficaz y de un tripartismo dinámico. Sin embargo, la globalización plantea nuevas dificultades que requieren respuestas adaptadas y un fortalecimiento de los sistemas de gobernanza de la OIT y de la base de recursos de esta última.

Creo que el tripartismo está hoy preparado, tanto a escala nacional como a escala internacional, para un nuevo renacimiento. Debemos asegurar sus cimientos incrementando el respeto de la libertad de asociación de los trabajadores y de los empleadores, robusteciendo el cometido de la administración del trabajo en el seno del Estado y fomentando políticas activas de mercado de trabajo basadas en el diálogo social. También necesitamos crear asociaciones en los ámbitos nacional e internacional.

Nuestra movilización en aras del Programa de Trabajo Decente ha dado muy buen resultado; la OIT y el tripartismo han logrado mayor reconocimiento y apoyo. Nuestro porvenir común depende ahora de la orientación que ustedes nos presten para alcanzar los objetivos, aprovechar las oportunidades y asumir las responsabilidades que hemos hecho nuestros.



ISBN 978-92-2-318129-1



9 789223 181291

