

**TRABAJO DECENTE:
ALGUNOS RETOS ESTRATEGICOS
EN PERSPECTIVA**

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL

TRABAJO DECENTE

ALGUNOS RETOS ESTRATEGICOS EN PERSPECTIVA

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
97.^a reunión, 2008

Informe I (C)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA

ISBN 978-92-2-319500-7
ISSN 0251-3226

Primera edición 2008

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

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

1. Introducción: perseverando en el cumplimiento del Programa de Trabajo Decente	1
Retos estratégicos	1
Progresos logrados con el Programa de Trabajo Decente ...	2
2. La crisis financiera: orígenes y consecuencias	6
Necesidad de medidas internacionales para limitar los daños a la economía real	6
La inflación del sector financiero desestabiliza el mundo del trabajo	7
El crecimiento mundial y la acumulación de desequilibrios económicos y sociales	9
El crecimiento en una globalización impulsada por la finanza amplía las fracturas sociales	12
La crisis obliga a reconsiderar las políticas	13
3. El trabajo decente, piedra angular del progreso social, medioambiental y económico	16
La perspectiva basada en el ciclo vital	17
Participación en el progreso	18
Paliar la desigualdad	19
Lograr una prosperidad ampliamente arraigada y la expansión de la clase media	23
Hacer realidad los derechos en el trabajo	25
Generar oportunidades para todos mediante empresas sostenibles y mercados de trabajo inclusivos	26
El trabajo decente y el programa ecológico	28
Crear coherencia	29
Coordinación nacional	30
Coherencia global	31

4. Una OIT más fuerte	33
Fortalecer la gobernanza tripartita que singulariza a la OIT	33
Una base de conocimientos más sólida para propiciar la labor de la OIT	34
Gestión más eficaz de los recursos de la OIT	35
Un acervo de recursos a la medida de la función de la OIT	36
Celebración del 90.º aniversario de la OIT	37
5. Conclusiones: hacia el Marco de Políticas y Estrategias	38

1. *Introducción: perseverando en el cumplimiento del Programa de Trabajo Decente*

Retos estratégicos

1. A la hora de presentar este informe a la Conferencia el mundo se halla en plena confusión financiera, y además experimenta el encarecimiento de los alimentos y un deterioro económico. Todavía no se acierta a determinar con claridad la envergadura ni las consecuencias que tendrá esta crisis, pero ambos aspectos son muy preocupantes por los efectos que en breve surtirán en las empresas y el empleo, y por la inseguridad y la incertidumbre que más adelante generarán para los trabajadores y su familia. En este mundo de turbulencias el Programa de Trabajo Decente puede desempeñar un cometido importante para promover el equilibrio y la igualdad, y éste es precisamente un tema medular del presente informe, en que se examinan algunos de los principales retos estratégicos que hoy se plantean a la OIT y al Programa de Trabajo Decente. Este informe engarza con el que presenté el pasado año y que se titulaba *El trabajo decente para un desarrollo sostenible*. La suma de ambos informes obedece al afán de acotar algunas cuestiones importantes que requerirán reflexión y debate mientras preparamos nuestro Marco de Políticas y Estrategias para el período 2010-2015. Invito pues a todos los mandantes de la OIT a que orienten a nuestra Organización brindando sus opiniones y presentando sus visiones sobre el futuro que se avecina y el que nos habrá de conducir hasta mediados del próximo decenio.

Perspectivas

2. El mundo se halla hoy en una encrucijada en los planos económico, social y medioambiental. Por una parte, es testigo de los poderes transformadores que la globalización económica tiene al abrir nuevas oportunidades de crecimiento económico mediante la tecnología, la inversión y el comercio. Por otra, se oyen cada vez más interrogantes acerca de la calidad del crecimiento económico y de los efectos que éste tiene en el medio ambiente, en la cohesión y la estabilidad sociales y, por tanto, en el aumento de las desigualdades. En el día de hoy también produce desasosiego el impacto que la «financiación» de la economía en general pudiera tener en la economía real y productiva y, por consiguiente, en las empresas y en el empleo.

Elegir los rumbos apropiados

Establecer un equilibrio entre las distintas prioridades

3. Todavía no hemos encontrado la mejor fórmula para aprovechar el potencial que encierra la globalización en cuanto instrumento de progreso hacia los objetivos de desarrollo efectivo de las personas, que en los últimos años han venido pidiendo muchos delegados ante la Conferencia Internacional del Trabajo. Bien sabemos que se precisa un equilibrio más adecuado entre la expresión democrática de la sociedad, la función reguladora del Estado, el papel innovador y productivo del mercado, y las necesidades y aspiraciones de las personas, las familias y las comunidades. Con unas combinaciones acertadas es posible mantener simultáneamente un crecimiento económico, un progreso social y una protección del medio ambiente amplios. En el presente informe se sostiene que nuestro Programa de Trabajo Decente, al ofrecer una visión productiva que tiene muy presente la vida laboral cotidiana de mujeres y hombres del mundo entero, brinda un enfoque práctico para establecer un buen equilibrio entre estos objetivos políticos capitales y comunes a todos nuestros países y los de la evolución de nuestro sistema mundial de gobernanza.

Un primer paso: reducir la pobreza

4. Este empeño obedece a la arraigada aspiración del ser humano a disfrutar de la oportunidad justa de salir adelante, liberarse del yugo de la pobreza y lograr un bienestar seguro que le permita colmar sus esperanzas y sueños personales y familiares. Si bien los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son un primer paso obligado en esta senda, nuestras ambiciones no deben limitarse a huir de la pobreza extremada sólo en términos materiales. En efecto, por muy ilustrativos que sean, los indicadores económicos como el crecimiento del producto interior bruto (PIB) por habitante no permiten reflejar todo lo que abarcan verdaderamente los objetivos de desarrollo de la persona humana. El progreso material no es de por sí sostenible si no le acompaña el de los valores medulares que nutren nuestro concepto de trabajo decente, es decir, la libertad, la igualdad, la seguridad y la dignidad.

Progresos logrados con el Programa de Trabajo Decente

Un apoyo global en aras del trabajo decente

5. Los dirigentes de todo el mundo han oído el llamamiento de ustedes. En las Naciones Unidas, en las instituciones regionales y en los debates mantenidos en sus países se manifiesta un apoyo firme en pos del trabajo decente y de una globalización justa.

El trabajo decente: un programa para nuestra época

6. El respaldo político que recibe la OIT evidencia claramente que el trabajo decente es un programa para nuestros tiempos. Esta iniciativa, que nació como programa de la OIT en la memoria que presenté a esta Conferencia en 1999, se convirtió en tan sólo unos años en un objetivo mundial anhelado, cuyo eco resuena en todas las regiones.

Evaluar los progresos

7. Cuando pensamos en el año 2015 deberíamos reflexionar sobre cuán lejos hemos llevado la idea de trabajo decente y sobre las dificultades y trabas que aún coartan este empeño. Periódicamente les presentamos a ustedes nuestro informe sobre la aplicación del programa, que les permite ver cómo utilizamos el concepto para organizar nuestras labores con mayor eficacia y provecho. Me siento orgulloso de la manera en que la Oficina y nuestros mandantes tripartitos elaboran y utilizan los programas de trabajo decente por país (PTDP), que, como toda nueva herramienta programática, perfeccionamos sobre la marcha en función de las diversas experiencias vividas por nuestros mandantes. Nuestra colaboración con otros organismos internacionales pasa a un nuevo plano, alentada por la *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente* que redactó la OIT y que

refrendó la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación.

8. Observo cómo, poco a poco, los países procuran rediseñar cada uno a su manera las políticas económicas y sociales en busca de un resultado equilibrado. De los informes que recibo del personal de la OIT, de las conversaciones que sostengo con muchos de ustedes, de mis viajes a sus países y de las reuniones regionales se desprende un interés marcado en poner un cuño social fuerte en las economías políticas y en cimentar las políticas sociales en unas bases económicas sólidas. Muchos de ustedes emplean el concepto de trabajo decente para generar un consenso programático y organizar la aplicación de programas nuevos o más amplios.

Impacto del concepto de trabajo decente en las políticas

9. En comparación con la tónica que prevalecía hace diez años, hoy día muchos países centran más su política pública en el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en las oportunidades de empleo mediante la creación de mercados inclusivos para todos, en un mercado de trabajo dotado de instituciones eficaces que sepan establecer un equilibrio entre la seguridad de los trabajadores y la flexibilidad de las empresas, y en una cobertura amplia de la protección social.

Centrar más las políticas en las prioridades que presiden el trabajo decente

10. Tengo la impresión de que hemos contribuido a modificar el entorno de suerte que propicie mejor el crecimiento de empresas sostenibles y el trabajo decente. Ahora bien, todavía distamos de haber alcanzado nuestro objetivo, que no se limita a cambiar las metas programáticas, pues también presupone mejorar la vida laboral en todas partes.

Nuevo entorno programático

11. ¿Estamos logrando ese objetivo? Una de nuestras prioridades para el período que terminará en 2015 es crear un sistema que permita evaluar los progresos realizados por los países en todas las vertientes del trabajo decente. Ustedes declararon en las reuniones anuales de la Conferencia y en nuestras reuniones regionales que algunos países progresan en un frente amplio. Otros, en cambio, experimentan avances en algunos ámbitos y reveses en todos los demás, mientras unos pocos retroceden de manera alarmante. Entretanto, el mundo laboral cambia rápidamente conforme se amplían las brechas sociales.

¿Pero cuál es el impacto en la vida laboral?

12. También se oye decir que pasó a la historia la época en que la única preocupación era «arreglar la economía» mediante ajustes estructurales con la esperanza de que los problemas sociales se resolviesen por sí solos. Va menguando la confianza en la capacidad de los mercados de atender las demandas democráticas de la sociedad. Los reiterados excesos registrados en el mercado, como los provocados por la reciente crisis de las hipotecas de alto riesgo, han terminado por erosionar la fe en unos mercados mal reglamentados. Ciertamente disminuyen las cotas de pobreza extrema, pero al mismo tiempo aumentan las desigualdades de los ingresos en muchos países. Además, muchos de los empleos que se crean hoy son de mala calidad. En gran parte del mundo en desarrollo la mayoría de los empleos se encuentran en la economía informal, y la actividad que más rápidamente crece es la del comercio callejero. En muchos países industrializados aumenta el trabajo precario y ello desestabiliza en particular la vida de las mujeres que trabajan.

La mala reglamentación de los mercados erosiona la confianza

13. Creo que una de las principales características del Programa de Trabajo Decente es que nos permite elaborar cauces para llevar a buen término las múltiples transiciones iniciadas en el mundo del trabajo. Estos pueden redundar en más eficacia y mayor grado de innovación, y conducir de empleos rurales a empleos urbanos, y de la agricultura a los sectores manufacturero y terciario. También pueden servir de hilo conductor a lo largo de las distintas etapas de la vida, de la infancia a la postadolescencia, de la escuela al trabajo, y de la vida laboral a una «jubilación activa». En una época en que la economía mundial se va dotando de sistemas de producción que entrañan una emisión escasa de dióxido de carbono, el Programa de Trabajo Decente

Elaborar cauces para alcanzar los objetivos de trabajo decente

y el diálogo social también pueden ayudar a delinear sendas para ajustar las pautas de producción y empleo, y «ecologizar» el lugar de trabajo. En el futuro deberemos aprovechar al máximo este dinamismo que caracteriza el Programa de Trabajo Decente.

***Reconfigurar
el tripartismo para
el siglo XXI***

14. Son todavía muchas las dificultades que nos impiden poner en práctica las políticas; para ello los ministerios de empleo, trabajo y asuntos sociales no siempre tienen la autoridad ni los recursos que necesitan. Sabemos que las políticas dan mejor resultado cuando se fundamentan en un diálogo social sólido entre organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas y democráticas que intervienen en la negociación para la concepción y aplicación de las políticas. Ahora bien, en muchos países los desgarradores cambios que en las estructuras de empleo se registraron durante los dos últimos decenios han obligado a reorientar claramente las estrategias de organización y representación de los interlocutores sociales. Pero reconfigurar el tripartismo para el siglo XXI con base en los persistentes valores de la libertad sindical es un reto aparte.

***Cimentar la función
global de la OIT
en un diálogo social
fuerte***

15. El fuerte consenso generado alrededor del Programa de Trabajo Decente (sumado a todo lo que hemos logrado desde la aprobación de la Declaración de 1998) es un homenaje al potencial que encierra el diálogo, distintivo de la Organización Internacional del Trabajo. Pero es en el plano nacional donde, en definitiva, el diálogo social cimienta realmente el tripartismo internacional y nuestra capacidad de expresarnos en aras de empresas y empleos productivos en el mundo del trabajo en una época en que surge un nuevo sistema de gobernanza mundial.

Fortalecer la OIT

16. En la presente reunión de la Conferencia se analizan propuestas con miras a fortalecer la capacidad de la OIT para prestar servicios a los mandantes en el contexto de la globalización. Robustecer la OIT supone seguir introduciendo reformas en la gestión de sus recursos para obtener resultados eficaces, y mantener una colaboración estrecha en los planos nacional, regional y mundial. Todos los países de donde proceden ustedes tienen un acervo de experiencia rico y creciente de políticas y programas innovadores que reúnen los elementos necesarios para abrir cauces de trabajo decente. La OIT es un foco ideal para intercambiar información y conocimientos sobre esas políticas y experiencias en el mundo del trabajo.

Recursos

17. La OIT ha realizado progresos considerables para mejorar la eficacia de sus actividades. Según se evidencia en el informe sobre la aplicación, ofrecemos hoy más servicios a los mandantes sin por ello haber alterado el valor real de nuestro presupuesto. Perseveraremos en nuestro empeño por lograr mayor eficacia, pero el número de solicitudes de servicios que se nos cursan sigue aumentando tanto que supera nuestra capacidad para atender todas las que justifican asesoramiento y asistencia. Será pues indispensable que examinemos la cuestión de las fuentes financieras de la Organización.

Seguir adelante

18. Según miramos al futuro podemos confiar en el acierto de las reformas que juntos introdujimos y del renovado impulso que insuflamos a nuestros persistentes valores y a nuestra identidad tripartita única e inherente al concepto de trabajo decente. Con todo, no podemos permanecer inmóviles en un mundo laboral que cambia a un ritmo sin precedentes.

Planificar el futuro

19. En la reunión anual que la Conferencia celebra en junio es cuando el sistema de gobierno tripartito de la OIT alcanza su máxima expresión. Formulo el deseo de que este año podamos recabar una gama global de opiniones acerca del rumbo que deberíamos dar a nuestra Organización hasta 2015. Nos apoyamos en nuestros propios progresos, que son sólidos. Disponemos de un programa fiable, práctico y dinámico para propugnar el trabajo decente en el marco del impulso internacional para conseguir un desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental. Sin embargo, la continua agita-

ción financiera y el riesgo de que la actividad económica sufra una fuerte desaceleración en regiones importantes del mundo plantea nuevas dificultades cuya trascendencia debemos tener muy presente.

20. En el apartado siguiente de este informe se examina cómo puede el Programa de Trabajo Decente ayudar a paliar la propagación del impacto económico y social de la agitación financiera desencadenada por la crisis estadounidense de las hipotecas de alto riesgo, que hoy amenaza con degenerar en una verdadera recesión mundial. Las medidas de recuperación podrían abonar el terreno y dar una pauta de desarrollo mundial más sostenible y una globalización más justa, pero para que resulten más eficaces deberán coadyuvar a los objetivos del trabajo decente. En un apartado posterior del informe se invitará a deliberar sobre el protagonismo que corresponde al trabajo decente en el progreso social, tanto a escala nacional como internacional. Se deberían suscitar entonces algunas reflexiones sobre la mejor manera de fortalecer a la OIT de suerte que pueda apoyar a sus mandantes en su afán de permitir que más hombres y mujeres disfruten realmente de un trabajo decente.

Estructura del informe

2. La crisis financiera: orígenes y consecuencias

Necesidad de medidas internacionales para limitar los daños a la economía real

Amenazas a la estabilidad y al progreso

21. La responsabilidad de encontrar las soluciones adecuadas a los desequilibrios estructurales y a la crisis actual del sistema financiero mundial corresponde principalmente a otras organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco de Pagos Internacionales y otras entidades. Ciertamente es, sin embargo, que en virtud de la Declaración de Filadelfia, la OIT tiene por mandato examinar y considerar el impacto que tienen todas las políticas y medidas económicas y financieras internacionales en los valores y los objetivos de la Organización, por lo que es necesario que tengamos nuestra propia opinión sobre esas cuestiones. Es evidente que la inestabilidad y los reveses que sufre el mundo financiero representan una amenaza para la estabilidad y el progreso en el mundo laboral. La incertidumbre sobre el coste del acceso al crédito se va extendiendo desde el epicentro de la agitación inicial, ubicado en el sector estadounidense de la financiación de la vivienda, a otros ámbitos de la economía y a otros países. Las previsiones acerca de la escala, el calado y el alcance internacional de la desaceleración son cada vez más sombrías. El FMI proyecta para 2008 y 2009 en sus *Perspectivas de la Economía Mundial* un crecimiento mundial de un 3,7 por ciento, e indica que existe un 25 por ciento de posibilidades de que el crecimiento mundial caiga al 3 por ciento o incluso por debajo en 2008 y 2009, lo cual equivaldría a una recesión mundial¹. El desempleo ha empezado a aumentar en los Estados Unidos y es probable que el progreso alcanzado en la reducción del número de desempleados en Europa también sufra un revés. En los países en desarrollo, la crisis financiera y la desaceleración económica dieron lugar en el pasado a un incremento de la pobreza y del empleo informal. Un factor adicional este año es el aumento de los precios de los alimentos, que está golpeando duramente a los colectivos con ingresos bajos en muchos países.

¹ FMI: *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2008, Resumen general.

22. Debido a la magnitud de la reestructuración financiera en curso y a la gravedad de la contracción del crédito, la actual crisis financiera podría llegar a ser la más grave registrada desde la Gran Depresión, y podría desacelerar considerablemente el crecimiento en los Estados Unidos y otros países industrializados durante un período de hasta tres años². Aunque las principales economías del mundo en desarrollo podrían ofrecer cierta resistencia a los efectos de la contracción del crédito y del crecimiento más lento de las economías industrializadas, el FMI señala que «el riesgo más grave son los sucesos que siguen viviendo los mercados financieros, y sobre todo la posibilidad de que las cuantiosas pérdidas generadas por los productos de crédito estructurados vinculados al mercado estadounidense de hipotecas de alto riesgo y a otros sectores dañen seriamente los balances del sistema financiero y transformen las restricciones al crédito en una contracción crediticia propiamente dicha»³.

El FMI advierte de la gravedad de la crisis

La inflación del sector financiero desestabiliza el mundo del trabajo

23. Según las cifras de las cuentas nacionales, el peso de los activos financieros creció considerablemente en los últimos años en comparación con el valor de la producción total. En 2006, los activos financieros mundiales (incluidos la capitalización bursátil, los títulos de deuda y los activos bancarios) representaban el cuádruple del PIB mundial⁴. En abril de 2007, la contratación diaria de derivados de tasas de interés y derivados no tradicionales de divisas alcanzó un promedio de 2,09 billones de dólares de los Estados Unidos, es decir, un 71 por ciento más que tres años antes⁵. Esa suma representa 50 veces el valor diario de las exportaciones mundiales⁶. Los activos administrados en fondos de cobertura pasaron de 39.000 millones de dólares de los Estados Unidos, totalizados en 1990, a 1,9 billones en 2007⁷. Ese mismo año los beneficios de las empresas financieras representaron en los Estados Unidos el 41 por ciento del total de los beneficios netos, frente al 5 por ciento en 1982⁸. En Nueva York, los sectores financieros abonaban un tercio de todos los salarios⁹.

Los mercados monetarios pierden contacto con la realidad

24. En el sector financiero, la obtención de beneficios y salarios elevados ha pasado a ser la norma. Esa inflación de «las expectativas del mercado» financiero ha generado una gran presión en los resultados trimestrales de las empresas productivas al inducir a adoptar, para aumentar los ingresos, tácticas a corto plazo en lugar de estrategias de inversión de mediano plazo. Esta «financiarización» de la economía ha contribuido a modificar la naturaleza y la visión estratégica de las empresas, lo cual ha incidido en los trabajadores, el diálogo social, las relaciones laborales y la estabilidad social. El afán del lucro rápido suscitado por diversos productos financieros nuevos y las nuevas oportunidades de especulación han absorbido unos recursos que en principio debieran

Unos objetivos poco realistas distorsionan la inversión productiva

² C.M. Reinhart y K.S. Rogoff: *Is the 2007 U.S. Sub-Prime Financial Crisis So Different? An international historical comparison*. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 13761, versión de 5 de febrero de 2008.

³ FMI: *Perspectivas de la Economía Mundial*, Resumen general, *op. cit.*

⁴ FMI: *Informe sobre la estabilidad financiera mundial*, Washington, D.C., 2007, cuadro 10.

⁵ R. Stever, C. Upper y G. von Peter: «Aspectos más destacados de la actividad bancaria y financiera internacional», informe trimestral, Banco Internacional de Pagos, Basilea, diciembre de 2007.

⁶ OMC: *Informe Anual*, Ginebra, 2007.

⁷ «Plenty of alternatives», *The Economist*, 1.º de marzo de 2008.

⁸ M. Wolf: «Why is it so hard to keep the financial sector caged?», *Financial Times*, 5 de febrero de 2008.

⁹ J. Gralla: «US financial sector slices 53,500 jobs in 6 months», 14 de febrero de 2008, disponible en <http://www.reuters.com/article/bankingFinancial/idUSN1355313320080214>.

haber alimentado la economía productiva. La transformación de la crisis de las hipotecas de alto riesgo en una crisis mucho más amplia de los créditos estructurados, con la consiguiente desaceleración de la economía, muestra hasta qué punto las grandes y venerables instituciones financieras habían especulado con pirámides de transacciones bursátiles nada transparentes en detrimento de la economía productiva.

La volatilidad de los tipos de cambio perjudica a las empresas sostenibles

25. Una dimensión añadida de la volatilidad de los mercados financieros son evidentemente las grandes oscilaciones que experimentan los tipos de cambio de las principales monedas, cuya falta de coherencia afecta directamente a la competitividad de las exportaciones, la balanza comercial de los países y la sostenibilidad de las empresas. Al socavar gravemente los arduos esfuerzos conjuntos de directivos y trabajadores por mejorar la productividad, esta falta de coherencia incide negativamente en las relaciones laborales y la estabilidad social.

Es hora de que la «economía real» levante la voz

26. Un sistema financiero inestable, volátil y propenso a la especulación perjudica el crecimiento y la inversión productiva. Los mandantes de la OIT representan, en muchos sentidos, la otra cara de la moneda: la economía innovadora y productiva, que genera productos y servicios para el mercado y empleos para los trabajadores. La «economía real» requiere un sistema monetario y financiero sólido y estable que propicie bajas tasas de inflación, tipos de interés razonables y un acceso previsible al crédito para inversiones productivas, y que no contagie su propia volatilidad al crecimiento ni al ciclo de producción. Según los mandantes tripartitos de la OIT, tal vez sea Bob Lutz, vicepresidente de la General Motors, el que lo haya expresado de manera más clara: «El crecimiento económico real nace de la producción de valor añadido. No se puede crear un crecimiento económico verdadero comerciando con pedazos de papel, y ésta es una lección que debemos repasar una y otra vez»¹⁰.

Mengua la confianza en el sistema financiero

27. Muchas son las razones que se pueden aducir para explicar el porqué de este fenómeno, pero hay una conclusión general acerca de su principal causa: la falta de confianza. Falta de confianza en las autoridades monetarias y financieras para detectar a tiempo una crisis inminente y hacerle frente; falta de confianza en la capacidad e incluso en la independencia de las agencias de calificación para evaluar los riesgos; falta de confianza entre los bancos para concederse mutuamente préstamos, ante la opacidad respecto a su respectiva solvencia futura, y falta de confianza en la capacidad de autorregulación de los mercados financieros. Todo ello ha entrañado a su vez una desconfianza generalizada de los consumidores.

Las medidas de recuperación deberían orientarse al desarrollo sostenible

28. El principio de equidad debe presidir la reparación de los daños causados por la crisis financiera, por lo que los más débiles de la sociedad deberían ser quienes reciban mayor apoyo. La crisis ha suscitado numerosos llamamientos en pro de mayor transparencia, de una vigilancia redoblada y de la regulación de los mercados y de las instituciones financieras, por ejemplo mediante la reforma de los sistemas de incentivación y de remuneración de las instituciones financieras. Los mercados crediticios se basan en la confianza, y para recuperar su credibilidad necesitarán medidas de ámbitos nacional e internacional que desalienten los préstamos temerarios y fomenten la inversión en empresas sostenibles. Además, las medidas de recuperación deben corregir los desequilibrios sociales, económicos y financieros que han desestabilizado la pauta de crecimiento mundial.

Huir de un sistema propenso a las crisis

29. Las grandes corrientes financieras internacionales, sumadas al mayor riesgo de inestabilidad, han expuesto la economía a nuevas amenazas. Desde el

¹⁰ Cita de *Newsweek*, 31 de marzo de 2008.

decenio de 1970 se han registrado más de cien crisis financieras sistémicas de todo tipo. Desde 1997 hemos sido testigos de la crisis en Asia, seguida de crisis en la Federación de Rusia, Turquía, Brasil y Argentina, de la explosión de la burbuja de Internet en 2000 y, hoy, de la crisis de las hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos, cuyas repercusiones se extienden por todo el mundo. Tantas crisis en tan sólo diez años parecen indicar que los mecanismos de la nueva economía mundial padecen desequilibrios fundamentales que deben paliarse para que la recuperación de la crisis actual sea duradera.

30. Dada su magnitud y su naturaleza global, esta crisis requiere una respuesta coordinada a nivel planetario para sostener la economía mundial. Todos esperamos que las medidas adoptadas por la Reserva Federal, el Gobierno y el Congreso de los Estados Unidos permitan evitar una desaceleración profunda y prolongada, e impedir que la actuación de otros países industrializados más directamente afectados la propaguen. Según declaró el Director Gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn: «La economía mundial ha entrado en una fase difícil, en que la crisis financiera se está propagando a la economía real. Esta crisis se ha convertido en un problema mundial y exige una solución de alcance mundial. Es necesario que los mercados emergentes se sumen a los países industriales en la adopción de medidas de política macroeconómica y regulatoria. Un enfoque de colaboración de esta naturaleza ofrece las mejores esperanzas de asegurar la estabilidad de la economía mundial»¹¹. El Instituto Internacional de Finanzas, que reúne los principales bancos comerciales y de inversión así como otras instituciones financieras, también ha pedido medidas enérgicas que restablezcan la confianza en los mercados financieros, apoyen el crecimiento mundial y mantengan el orden en los mercados de divisas¹².

31. Para la OIT, sus mandantes y sus asociados multilaterales, la capacidad del sistema multilateral para cooperar en la formulación de una respuesta coherente a la desaceleración mundial es un tema de capital importancia. En efecto, si las turbulencias financieras son síntoma de incapacidad para hacer frente a los desequilibrios mundiales, para que la recuperación sea duradera se precisarán unas políticas internacionales mucho más coherentes que en los últimos años. Las iniciativas adoptadas en el marco del Programa de Trabajo Decente podrían ser un elemento importante de esa respuesta internacional¹³.

La crisis mundial exige una respuesta mundial

Las iniciativas en pro del trabajo decente forman parte de una respuesta coherente

El crecimiento mundial y la acumulación de desequilibrios económicos y sociales

32. En los cuatro años transcurridos desde 2003 y la recuperación del estallido de la burbuja de Internet, el crecimiento mundial promedió más del 5 por ciento. En los países en desarrollo la media osciló entre el 7 y el 8 por ciento después de 2004, y en Asia y los países de la CEI las tasas fueron incluso superiores al situarse entre el 8 y el 10 por ciento. Las exportaciones han crecido en casi el 7 por ciento anual, es decir, más rápidamente que el PIB mundial. Las inversiones directas transfronterizas han registrado un aumento

La apertura de los mercados internacionales alimenta el crecimiento de la economía mundial

¹¹ De un discurso pronunciado ante el Consejo Indio de Estudios sobre las Relaciones Económicas Internacionales (ICRIER), Nueva Delhi, 13 de febrero de 2008.

¹² Carta programática dirigida al Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional del FMI, 3 de abril de 2008, disponible en <http://www.iif.com/>.

¹³ El Grupo de Trabajo del Consejo de Administración sobre la Dimensión Social de la Globalización examinó, en su reunión de marzo de 2008, un documento sobre las *Perspectivas y políticas actuales en materia de trabajo decente: El reto de la cooperación multilateral y la coherencia política en pro de una globalización justa*, documento GB.301/WP/SDG/1.

anual de cerca del 13 por ciento. De acuerdo con las proyecciones, la proporción del PIB correspondiente a las exportaciones mundiales debería pasar del 20 por ciento, totalizado en 1995, al 30 por ciento, en 2015¹⁴. Los valores en los mercados de acciones han aumentado en un promedio superior al 8 por ciento anual. En 2006, los flujos de inversión extranjera directa (IED) alcanzaron 1,306 billones de dólares de los Estados Unidos, lo cual representa el triple del volumen registrado en 1996. Aunque en el mundo las empresas de los países industrializados siguen siendo las que más invierten en el extranjero (84 por ciento del total), aumenta la cuota de salidas de las regiones en desarrollo en concepto de IED¹⁵.

***Se acumulan grandes
superávits y déficits***

33. Con todo, durante la fase de expansión se acentuaron los desequilibrios económicos entre los países. Tres países (China, Japón y Alemania) representan casi la mitad de las salidas de capital mundiales, y un país (los Estados Unidos) importa cerca de un 60 por ciento de todo el capital. En 2006, los mercados emergentes y los países en desarrollo absorbieron un total de capital de 993.000 millones de dólares de los Estados Unidos, pero exportaron 1,724 billones de dólares, lo cual supuso en total una transferencia neta de recursos financieros de 731.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2006 de los mercados emergentes y de los países en desarrollo hacia los países desarrollados¹⁶. Esa suma representa más de siete veces la cuantía total de asistencia oficial al desarrollo (AOD). En 2006, las remesas de los trabajadores fueron también considerablemente más elevadas que la AOD, al alcanzar 199.000 millones de dólares de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, los préstamos oficiales se redujeron de manera significativa y los reembolsos de los empréstitos concedidos por acreedores públicos aumentaron considerablemente. Muchos países han venido acumulando grandes reservas de divisas, en algunos casos para no tener que recurrir a empréstitos multilaterales en el futuro. Los países con ingresos bajos siguen dependiendo de los empréstitos multilaterales como fuente principal de nuevo capital. La fuerte subida observada en fechas recientes en el precio de los alimentos y la energía ha sido una fuente añadida de desequilibrio. Los ministros africanos de economía y hacienda han declarado que la fuerte alza reciente de los precios internacionales de los alimentos, que podría prefigurar un cambio estructural con implicaciones a largo plazo, representa una amenaza importante para el crecimiento, la paz y la seguridad en África¹⁷.

***Si bien ha disminuido
el número de personas
sumidas en la pobreza
extremada...***

34. En los últimos años ha disminuido mucho la pobreza, si consideramos que por «pobres» se entiende aquellas personas que viven con menos de 1 y 2 dólares de los Estados Unidos al día. Se estima que, en 2004, el 18 por ciento de la población total de las regiones en desarrollo vivía con un máximo de 1 dólar al día, frente al 28,7 por ciento en 1990¹⁸. El número absoluto de personas sumidas en la pobreza también va mermando. De 1.200 millones en 1990 el número cayó por debajo de 1.000 millones. Las proyecciones actuales indican la probabilidad de que a nivel mundial se alcance para el año 2015 el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la proporción de las personas que viven en la pobreza extrema, en términos generales. Con todo, en el África Subsahariana en particular es poco probable que esta meta se logre¹⁹, y eso que aún no se ha medido el verdadero impacto del aumento

¹⁴ Banco Mundial: *Perspectivas para la Economía Mundial*, 2008. Washington, D.C., 2007.

¹⁵ UNCTAD: *Informe sobre las inversiones en el mundo*. Ginebra, 2007, capítulo 1.

¹⁶ FMI: *Informe sobre la estabilidad financiera mundial*, 2007, *op. cit.*

¹⁷ UNECA y Comisión de la Unión Africana, Primeras sesiones de la reunión anual conjunta de la Conferencia de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Africana, y la Conferencia de Ministros de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, versión preliminar de la Declaración Ministerial de 2008, Addis Abeba, 2 de abril de 2008.

¹⁸ Banco Mundial: *Perspectivas para la Economía Mundial*, 2008, *op. cit.*, cuadro 1.5.

¹⁹ Banco Mundial: *Informe sobre seguimiento mundial*, 2008: «Los ODM y el medio ambiente», Washington, D.C., 2008.

de los precios de los alimentos. Algunos productores de alimentos se beneficiarán de este encarecimiento, pero en términos generales el efecto será a buen seguro nocivo, pues muchos millones de personas volverán a verse arrastradas por debajo del umbral de la pobreza.

35. Desde 1999, la tasa media de ingresos por habitante ha aumentado en general a razón de un 5 por ciento al año en los países en desarrollo, es decir que se ha triplicado en el lapso de una generación (25 años). Sin embargo, como bien sabemos, los promedios siempre dan una imagen incompleta de la realidad. El número de personas que viven con menos de 1 dólar al día disminuye mucho más rápidamente que el número de personas que viven con menos de 2 dólares, lo cual era de esperar, pues quienes escapan de la pobreza extrema vienen a sumarse a la franja de la población que vive con una cantidad diaria de entre 1 y 2 dólares. Esto significa que aunque se verifiquen las previsiones actuales, tanto en términos relativos como absolutos, la pobreza será aún considerable en el año 2015, pues más de 2.000 millones de personas todavía, o sea uno de cada tres habitantes del mundo en desarrollo, vivirán con menos de 2 dólares diarios²⁰. Además, en los países pobres aproximadamente la mitad del total de la pobreza es transitoria, y no crónica; depende de la evolución de las condiciones de empleo, la salud, los riesgos de la vida o nuevas oportunidades²¹. Por tanto, el número de personas que padecen pobreza, o son vulnerables a ella, es en realidad muy superior al de las que viven por debajo de la línea de la pobreza en un momento dado.

36. En los países en desarrollo, las cotas de pobreza siguen siendo elevadas entre las mujeres y los hombres en edad laboral, especialmente en aquellos casos en que la economía formal no está muy desarrollada. El número de personas que trabajan y disponen para sí y su familia de un ingreso diario inferior a 2 dólares por persona asciende a más del 80 por ciento en el África Subsahariana y el Asia Meridional, oscila alrededor del 50 por ciento en el sudeste de Asia y ronda el 22 por ciento en Centroamérica, Europa Sudoriental y los países de la CEI. La mayoría de los trabajadores pobres se ganan la vida en la economía informal. En las encuestas sobre la fuerza de trabajo se les clasifica por lo general en la categoría de los trabajadores autónomos, que, valga señalar, en los últimos años ha crecido más rápidamente que la de los asalariados, especialmente en los países más pobres. En 2006, la proporción media de trabajadores por cuenta propia representaba el 33 por ciento del empleo mundial, registrándose el mayor número en el África Subsahariana (48 por ciento) y en el Asia Meridional (47 por ciento). Los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores de las empresas pequeñas y muy pequeñas, y los trabajadores asalariados ocasionales constituyen la gran mayoría de los que se ganan la vida en la economía informal en el mundo en desarrollo²².

37. En los países industrializados, las cotas de pobreza relativa (sobre la base de un umbral del 50 por ciento de la mediana de los ingresos)²³ alcanzó el 10,6 por ciento en 20 países de la OCDE en 2000, frente al 9,4 por ciento registrado a mediados del decenio de 1980. En 24 países de la OCDE la proporción de salarios bajos (porcentaje de trabajadores que ganan menos de dos tercios

... la población del mundo en desarrollo sigue siendo vulnerable

El número de trabajadores pobres sigue siendo elevado

La pobreza y la baja remuneración persisten en algunos países ricos

²⁰ Se debe señalar también que las estimaciones globales de la pobreza se llevan a cabo empleando una tasa de cambio nocional denominada «paridad del poder adquisitivo», que tiene en cuenta las diferencias de precios. Esas paridades han sido recalculadas recientemente empleando información nueva y más completa sobre los precios y patrones de consumo. Se harán nuevas estimaciones de la pobreza, siendo probable que las cifras que se obtengan sean superiores, tanto para 1990, año de referencia, como para años recientes. Con todo, el ritmo de la disminución podría ser similar.

²¹ S. Dercon y J. Shapiro: *Moving On, Staying Behing, Getting Lost: Lessons on poverty mobility from longitudinal data*. Global Poverty Research Group, Oxford, marzo de 2007.

²² Datos de la OIT: Indicadores Clave del Mercado de Trabajo, quinta edición, 2007.

²³ La mediana de los ingresos es el valor que divide a la población en dos grupos iguales en cuanto a su nivel de ingresos.

de la mediana de los ingresos) se ha mantenido en más del 17 por ciento²⁴. En la Unión Europea el empleo registró un fuerte aumento entre 2000 y 2006 (en casi un 6 por ciento), pero más de la mitad del total de los empleos generados eran empleos a tiempo parcial²⁵. En los Estados Unidos, entre 1979 y 2005, los ingresos brutos de los hogares más pobres experimentaron un crecimiento anual de un 1,3 por ciento; en el caso de la clase media, los ingresos brutos aumentaron menos de un 1 por ciento al año, mientras los ingresos de los hogares comprendidos en el centil superior experimentaron un aumento del 200 por ciento previo pago de los impuestos y, más sorprendentemente, del 228 por ciento después de abonados los impuestos. Como resultado de este desequilibrio en el crecimiento de los ingresos, en 2005 los ingresos medios netos del quintil inferior de los hogares ascendían a 15.300 dólares de los Estados Unidos, los del quintil medio a 50.200 dólares, y los de los hogares comprendidos en el centil superior a poco más de 1 millón de dólares²⁶. Esta pauta de distribución también se observa en otros cuantos países.

El crecimiento en una globalización impulsada por la finanza amplía las fracturas sociales

Las presiones del mercado y los cambios de política favorecen la desigualdad

38. El crecimiento de la «financiarización», sobre todo en los últimos cinco años, no ha beneficiado a las familias trabajadoras de muchos países, tanto industrializados como en desarrollo. En algunos países, el marcado aumento de unos ingresos ya de por sí más altos, en particular los comprendidos en el centil superior de ingresos, fue lo que contribuyó a acentuar las diferencias salariales²⁷. Entre otras explicaciones posibles de esta mayor desigualdad se citan a menudo los cambios tecnológicos que requieren determinadas competencias, la liberalización del comercio y la apertura financiera, concretamente mediante la inversión extranjera directa. Aunque resulta muy difícil deslindar los diferentes elementos, cabría decir que éstos se han conjugado y han presionado excesivamente al alza la prima salarial de los trabajadores calificados, muy cotizados en el mercado de trabajo. Por otra parte, las reformas del mercado laboral destinadas a propiciar la flexibilidad y a una disminución de los costes laborales, el recorte de las prestaciones sociales, la menor progresividad de las políticas fiscales, el debilitamiento de la negociación colectiva y el diálogo social, y el abandono de los salarios mínimos, han contribuido en la mayoría de los países a degradar la situación de los trabajadores situados por debajo de la mediana de los ingresos²⁸. Ha habido, sin embargo, algunas experiencias positivas en lo que respecta a la adaptación y modernización de las instituciones del mercado de trabajo y la regulación mediante el diálogo social y el método de la flexiguridad. Estas cuestiones se abordarán nuevamente en el apartado siguiente.

La intensificación de la competencia presiona las relaciones de trabajo

39. La expansión del comercio, de los sistemas de producción mundiales y de los movimientos internacionales de capital han intensificado considerablemente la competencia entre los trabajadores en todos los mercados de trabajo. El empleo es hoy más heterogéneo, lo cual ha restado poder de negociación a los trabajadores en favor de las empresas, sobre todo de aquéllas

²⁴ OCDE: Perspectivas del empleo, París, 2007, cuadro H.

²⁵ Comisión Europea: Employment in Europe.

²⁶ J. Bernstein, Economista Principal, Economic Policy Institute, Washington, D.C. Testimonio ante el Subcomité sobre Trabajo, Salud y Servicios Humanos, Educación y otros organismos conexos, 13 de febrero de 2008, disponible en http://www.epi.org/webfeatures/viewpoints/20080213_bernstein_testimony.pdf.

²⁷ A. Atkinson: «Disparidad salarial en los países de la OCDE», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 126, núm. 1-2, Ginebra, 2007.

²⁸ Declaración de Juan Somavia, Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, ante el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité para el Desarrollo (Washington, D.C., 20-21 de octubre de 2007), disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/speeches/somavia/2007/imfcdc.pdf>.

capaces de externalizar la producción. Ante semejante presión de la competencia, nueva y cada vez más intensa, las empresas se vuelven más sensibles a los costes laborales y a los gastos fijos en general, sobre todo en los sectores con mayor alto coeficiente de empleo.

40. La mundialización ha abierto entre los países importantes canales económicos que ciertamente pueden estimular el crecimiento, pero también propagar la recesión. La evolución del mercado de trabajo es tributaria de la de otros mercados, e influye a su vez en importantes motores de crecimiento, como el consumo y el ahorro. Asimismo, la evolución de los países en desarrollo, especialmente de los más grandes, interactúa cada vez más con la de los miembros del G8 y otros países industrializados.

La crisis hunde sus raíces en el desequilibrio de la mundialización

La crisis obliga a reconsiderar las políticas

41. A medida que iba revelándose la gravedad de la crisis financiera, los bancos centrales se concertaban a fin de garantizar que los bancos tuvieran acceso a suficiente liquidez para cumplir con sus obligaciones. Además, la Reserva Federal de los Estados Unidos redujo considerablemente los tipos de interés oficiales. También otros bancos centrales recortaron sus tipos de interés, aunque en menor medida, mientras el Banco Central Europeo decidió no elevarlos. No obstante, esta merma podría no bastar para invertir la tendencia de la economía, ya que al disminuir la demanda las empresas podrían no ser tan propensas a invertir. Asimismo, la disminución de los tipos de interés podría ayudar a las empresas y a los hogares a reducir sus deudas, sin por ello alentarlos a incurrir en nuevos desembolsos. Por lo tanto, otra opción para los gobiernos es inclinarse por una política fiscal más expansionista.

Los bancos centrales se concertan para contener la propagación de los trastornos financieros

42. El 13 de febrero de 2008, el Presidente Bush firmó una Ley de Estímulo Económico (Economic Stimulus Act) para inyectar en la economía 152.000 millones de dólares de los Estados Unidos, reducir los impuestos de los hogares y las empresas, y aumentar las prestaciones por desempleo y las pensiones de los veteranos de guerra. Esa cifra ronda el 1 por ciento del PIB de los Estados Unidos. La ley entrará en vigor a mediados de año. Este arsenal de medidas, propuesto inicialmente a mediados de enero, fue aprobado rápidamente por los dos partidos representados en el Congreso. Otros pocos países han adoptado medidas similares a pesar de que las Naciones Unidas sostuvieron en fechas recientes que se precisaría «un estímulo de la demanda global para que la desaceleración de la economía estadounidense no degenerase en una recesión y se extendiese al resto del mundo»²⁹. Las Naciones Unidas sugirieron, entre otras cosas, aumentar el gasto público en los servicios de seguridad social, salud y educación, en particular para la población rural de países como China, y poner coto a la restricción monetaria impuesta en Europa y Japón.

La amenaza de la recesión cambia las políticas

43. La baja de los tipos de interés, el impulso fiscal y la disminución del tipo de cambio del dólar contrarrestan en parte la desaceleración de la economía de los Estados Unidos, pero podrían persistir desequilibrios latentes, en particular en cuanto al ahorro y al consumo internos, al déficit público y a la balanza de pagos por cuenta corriente. Así pues, la economía de los Estados Unidos podría no retomar su función de «consumidor de última instancia» en la economía mundial³⁰, lo cual podría no sólo socavar la confianza en las exportaciones como principal motor de crecimiento en un número de países en

Prepararse para la posibilidad de una desaceleración prolongada en los Estados Unidos

²⁹ Naciones Unidas: *Situación y perspectivas para la economía mundial*, 2008, páginas viii-ix.

³⁰ La expresión «consumidor de última instancia» se ha empleado con mucha frecuencia para describir la economía de los Estados Unidos; fue acuñada en 1999 por Wynne Godley y Bill Martin en una nota escrita para el Instituto Levy titulada: «How negative can US saving get?».

desarrollo, sino también cuestionar la medida en que los países excedentarios podrían seguir financiando el déficit de los Estados Unidos, dada la baja rentabilidad de los títulos públicos y la debilidad del dólar, entre otros factores importantes.

Ampliar las bases para el crecimiento mundial

44. En los últimos años las exportaciones a los Estados Unidos y otros países industrializados han contribuido en gran medida al crecimiento de los países en desarrollo. China y el sudeste de Asia han alcanzado una posición importante en el comercio de productos manufacturados y han contribuido también al crecimiento de las exportaciones de productos básicos como consecuencia de su elevada demanda de combustible y materias primas³¹. Aunque otros factores, como las reformas destinadas a estimular la inversión y la competencia nacionales, han contribuido también a acelerar el crecimiento de los países en desarrollo, la contracción de los mercados de exportación podría tener consecuencias preocupantes en el rendimiento económico global. En cuanto a las políticas de corto y mediano plazo que pudieran atenuar e incluso contrarrestar los efectos que para los países en desarrollo tendrían las medidas destinadas a reequilibrar la economía de los Estados Unidos, sería preciso que éstos dependiesen menos de las exportaciones y que se estimulasen su consumo interno y sus inversiones generadoras de empleo, especialmente cuando las condiciones fiscales y la balanza exterior lo permitan. Esas políticas podrían centrarse también en la necesidad de atender el empleo y la protección social de las mujeres y los hombres con ingresos más bajos, que, desde un punto de vista macroeconómico, son muy proclives a gastar.

Estabilizar el sistema

45. Según se observó por ejemplo en las postrimerías de la crisis de Asia, la inestabilidad financiera afecta al crecimiento, los ingresos y el empleo no sólo a corto plazo, sino también a largo plazo³². Las iniciativas adoptadas en el marco del Programa de Trabajo Decente podrían ser un elemento importante de una respuesta a escala internacional³³.

Impulsar el poder adquisitivo de los menos favorecidos

46. El hecho de aumentar en los países en desarrollo la cobertura de los sistemas de seguridad social permitiría subsanar los desequilibrios económicos y sociales que minan la sostenibilidad del desarrollo. En los países con ingresos medios, en particular de Asia, las tasas de ahorro son elevadas (en algunos casos alcanzan un 25 por ciento del PIB) en parte para paliar la ausencia de programas universales de seguro de enfermedad y vejez, y también para cubrir los gastos de educación. Cuando los sistemas de seguridad social están bien concebidos, ofrecen mejor protección en general y liberan ingresos para el consumo, lo cual estimula a su vez la demanda interna y mundial. Además, las políticas destinadas a establecer salarios mínimos permiten compensar el débil poder de negociación de los trabajadores que perciben los salarios más bajos, lo cual permite que los beneficios del crecimiento se distribuyan de manera más equitativa entre los trabajadores y los empleadores.

Políticas para promover empresas sostenibles

47. Además de ampliar la cobertura de la protección social, muchos países podrían elaborar medidas para promover un entorno que permita crear, desarrollar y transformar empresas sobre una base sostenible, conjugando el legítimo afán de lucro — uno de los motores fundamentales del crecimiento económico — con la necesidad de un desarrollo respetuoso con la dignidad humana, el medio ambiente y el trabajo decente. Muchos países podrían aplicar la estrategia de la OIT para promover empresas sostenibles elaborada y aprobada en

³¹ En 2005, el 21,4 por ciento de todas las exportaciones de China estaban destinadas a los Estados Unidos, en comparación con el 8,5 por ciento en 1990, de acuerdo con el *Manual de Estadísticas 2006-2007* de la UNCTAD.

³² OIT: *Crecimiento, inversión y empleo: la dimensión financiera internacional*, Consejo de Administración, 294.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2005, documento GB.294/WP/SDG/2.

³³ La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas adoptó en febrero de 2007 una resolución exhaustiva sobre la promoción del empleo pleno y el trabajo decente para todos, en la que se destaca la interconexión entre el Programa de Trabajo Decente de la OIT y el Programa de Desarrollo Internacional de las Naciones Unidas en materia de desarrollo internacional (documento E/CN.5/2008/L.8).

la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007³⁴, de suerte que la inversión privada, especialmente la de las empresas más pequeñas, protagonice las estrategias destinadas a evitar la recesión o, en su caso, estimular una recuperación rápida. En mi opinión, las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) sobre la sostenibilidad de las empresas pueden desempeñar un papel importante en la integración de las políticas acerca de nuestros cuatro objetivos estratégicos y, al mismo tiempo, proporcionar una base sólida para la cooperación con otras organizaciones internacionales.

48. Invertir en el desarrollo de los recursos humanos y su vinculación con las necesidades de las empresas es otro medio importante de contribuir a la recuperación de las economías. En muchos países los déficit de capacidad representan, cada día más, una fuente de desequilibrio en toda la fase de expansión económica³⁵.

49. Invertir en infraestructura puede suponer un importante estímulo directo para el empleo. En condiciones ideales, esos programas de inversión deberían ponerse en práctica en cuanto aparecen los primeros indicios de contracción, para que puedan surtir efecto en el momento más oportuno. En vista de que muchos países procuran renovar su infraestructura en el marco de estrategias orientadas a reducir las emisiones de gases de invernadero, también podrían insertar programas destinados a crear «empleos ecológicos» sostenibles (desde los puntos de vista económico y ambiental) en su estrategia de lucha contra la desaceleración. Invertir en el aislamiento de construcciones ha resultado ser una valiosa fuente de empleo en el sector de la construcción, y una importante contribución al ahorro de energía. Podrían aprovecharse oportunidades similares en otros sectores.

50. El crecimiento equilibrado a escala nacional coadyuva en gran medida a la mayor estabilidad del entorno económico internacional. En el plano internacional se precisa entre las políticas comerciales, de ayuda y financieras una coherencia mayor que permita hacer frente a los desequilibrios mundiales, según recalcó la Comisión Mundial en su informe de 2004 y según destacaron nuevamente muchos participantes en el Foro de Lisboa sobre el trabajo decente para una globalización justa, organizado por la OIT³⁶. Los mercados financieros son la esfera más integrada de la economía mundial. La contracción del crédito perjudica la inversión y el consumo y, por tanto, la producción y el empleo, no sólo en los países más ricos, sino también, por conducto del comercio, en los países en desarrollo. Se necesita una coordinación más estrecha para maximizar el impacto de las iniciativas. El Programa de Trabajo Decente de la OIT ofrece no sólo instrumentos programáticos que cobran especial relevancia en períodos de desaceleración del crecimiento, como los elaborados en el marco del Programa Global de Empleo³⁷, sino también mecanismos de diálogo social y normas internacionales del trabajo para lograr un consenso sobre las prioridades. Por ahora, un objetivo importante de los mandantes de la OIT es integrar el trabajo decente en la cooperación multilateral y en las medidas nacionales destinadas a contrarrestar la pérdida de actividad económica mundial. Las deliberaciones que al respecto se mantengan en los órganos tripartitos nacionales y en la Conferencia Internacional del Trabajo contribuirán al logro de este objetivo.

Desarrollo de los recursos humanos

Cómo encontrar una vía de desarrollo sostenible

Contribución del Programa de Trabajo Decente a la recuperación

³⁴ OIT: *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, informe de la Comisión de las Empresas Sostenibles, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

³⁵ Esta cuestión figura en el orden del día de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de este año. En el Informe V (*Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*) se analiza la cuestión en mayor profundidad.

³⁶ OIT: *Informe del Foro de la OIT sobre el trabajo decente para una globalización justa*, Consejo de Administración, 301.ª reunión, Ginebra, marzo de 2008, documento GB.301/WP/SDG/2 (Rev.).

³⁷ OIT: *Estrategias de empleo para los programas de trabajo decente por país: Conceptos, enfoque y herramientas para la aplicación del Programa Global de Empleo*, Consejo de Administración, 295.ª reunión, Ginebra, marzo de 2006, documento GB.295/ESP/1/1.

3. El trabajo decente, piedra angular del progreso social, medioambiental y económico

El trabajo decente guarda relación con otros muchos objetivos

51. Los progresos que hemos logrado al elaborar medidas para propiciar el trabajo decente brindan hoy nuevas oportunidades. Podemos fortalecer y consolidar el Programa de Trabajo Decente creando conexiones con otros muchos objetivos en una amplia gama de situaciones. Creo que en todos los países existen cauces de trabajo decente que conducen al crecimiento económico y al progreso social. Se trata de un programa universal e integrado que puede adaptarse a las necesidades concretas experimentadas a lo largo del ciclo vital de las familias y reflejo de las aspiraciones colectivas de las comunidades, así como de las prioridades y de las metas de desarrollo de los países. Por su envergadura y su capital importancia, el trabajo decente contribuye de modo esencial a la consecución de esos objetivos más amplios, y al recalcar su protagonismo podemos aducir que las actividades realizadas en otros ámbitos deberían propiciar el progreso respecto a los derechos en el trabajo, el empleo, la seguridad, la representación y el diálogo. En una época en que el mundo busca métodos de crecimiento y desarrollo nuevos, más estables y equitativos, el Programa de Trabajo Decente ofrece una serie de opciones equilibradas.

Las encuestas confirman la demanda generalizada de trabajo decente

52. El trabajo decente es una aspiración democrática y esencial, sobre cuya índole los sondeos de opinión recientemente realizados en el mundo brindan una información valiosa. Del Pew Global Attitudes Survey de 2007 se desprende que en 47 países la satisfacción en el empleo es un factor importante de felicidad general³⁸. En el Sondeo de Valores Mundiales se interrogó a muestras representativas de la población de 79 países del mundo acerca de las cualidades deseables en el empleo. Las tres respuestas más frecuentes fueron unos ingresos decorosos (más de ocho personas sobre diez), la seguridad del empleo (más de siete personas sobre diez) y otras cualidades intrínsecas, como que el empleo corresponda a las aptitudes de la persona que lo ocupa, y sea interesante y gratificante (más de seis personas sobre diez)³⁹.

³⁸ Pew Global Attitudes Project: «Happiness is increasing in many countries – but why?», 24 de julio de 2007, en www.pewglobal.org

³⁹ European Values Study Group y World Values Survey Association: *European and World Values Survey Four-Wave Integrated Data File 1981-2004*, 2 de mayo de 2006.

Las encuestas también muestran que una gran mayoría de los ciudadanos está muy preocupada por las crecientes desigualdades. Según un sondeo de opinión público realizado en diciembre de 2007 por Globescan, el 64 por ciento de las personas que respondieron estimaban que la distribución de los beneficios económicos del crecimiento era injusta⁴⁰.

53. Esta convergencia de opiniones no es una sorpresa para la OIT. Bien sabemos que el ser humano aspira a progresar en la vida y a construir para sí y su familia un futuro mejor en una sociedad justa que brinde oportunidades a todos. Así, en efecto, estas encuestas revelan que para la gente del mundo entero, ya sea de los países en desarrollo o de los países industrializados, es una prioridad lograr empleos decentes y productivos.

El trabajo decente es una prioridad para la gente en todo el mundo

La perspectiva basada en el ciclo vital

54. Según vamos evaluando las opciones que se nos presentan de cara al futuro, me permito poner de relieve una perspectiva que torna el trabajo decente en una herramienta especialmente poderosa, tanto para los países en desarrollo como para los países industrializados: el enfoque basado en el ciclo vital.

El enfoque basado en el ciclo vital es una herramienta poderosa

55. Conforme las personas y las familias van experimentando las distintas transiciones que articulan las fases del ciclo vital, también cambian sus necesidades y aspiraciones; en cada etapa determinados elementos del trabajo decente cobran mayor relieve que otros. En algunas, la prioridad puede ser la protección social, en otras el empleo, mientras que la tutela de los derechos, la representación y la igualdad de género es siempre necesaria, con las oportunas modulaciones.

Para ser equilibrado, el trabajo decente necesita reajustes a lo largo de la vida

56. En el momento del nacimiento y en la tierna infancia, los aspectos del trabajo decente que más importancia tienen son la protección y los derechos del niño y de la madre, en relación con la maternidad y el cuidado de los niños, además de la ordenación del tiempo de trabajo para los padres y las madres. Otro aspecto decisivo es también el de la asistencia social para atender las necesidades financieras en los momentos del nacimiento y la paternidad, pues es éste un período delicado en que las familias pueden caer fácilmente en la pobreza.

En el momento del nacimiento y de la tierna infancia, se necesita la protección de los niños y de los padres

57. A lo largo de la infancia surge la cuestión relativa al tiempo de trabajo de los padres, dada la importancia de las responsabilidades familiares. En esta etapa el trabajo decente es sinónimo de equilibrio entre la vida en familia, en la sociedad y en la empresa. Es entonces cuando descuellan los derechos de los niños y la necesidad de respetar su derecho a la educación y a desarrollarse como personas, lo cual es incompatible con el trabajo infantil. También entran en consideración aspectos vinculados a la seguridad social, como las prestaciones para los niños y las políticas especiales que ofrecen unas alternativas al trabajo infantil que sean educativas.

Las necesidades del niño son incompatibles con el trabajo infantil

58. La transición de la infancia a la juventud y al mercado de trabajo es capital en el Programa de Trabajo Decente, pues es una etapa que requiere el desarrollo de cualificaciones y capacidad; el acceso equitativo y no discriminatorio a las oportunidades que se presentan en el mercado de trabajo; acuerdos para estrenarse en el mundo laboral y realizar aprendizajes; orientación y asistencia en el empleo, y el respeto de toda una serie de derechos fundamentales. De lo que se trata es de dar una pauta para la generación de

Se necesitan políticas bien precisas para facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo

⁴⁰ BBC: «Widespread Unease about Global Economy and Globalisation: Global Poll», Londres, 7 de febrero de 2008.

empleo y de hallar la manera de que ésta se adecue a las necesidades de las jóvenes y los jóvenes. El objetivo es también garantizar oportunidades en el mercado de trabajo a aquellos colectivos que, como las personas con discapacidades, experimentan necesidades específicas.

Para los adultos que trabajan se necesita toda una gama de políticas de trabajo decente

59. A la edad adulta, todas las políticas de trabajo decente son importantes, en aras del respeto de los derechos en el trabajo y la igualdad de género; de la sindicación; de la representación y el diálogo; de políticas adecuadas para las condiciones de trabajo y la seguridad y salud, y de la seguridad social para paliar las contingencias de la vida laboral, la enfermedad y el desempleo. Es entonces cuando se procura cumplir las aspiraciones en el trabajo y establecer un equilibrio entre el trabajo y la familia sobre la base de la igualdad de género. Es por tanto preciso crear un volumen de empleo de calidad y suficientemente productivo, y facilitar oportunidades de acceso a todos. También se debería proteger a los migrantes, potenciar la adquisición y aplicación de nuevas cualificaciones y hallar la manera de aumentar la productividad y los ingresos.

Seguridad en la jubilación

60. Finalmente, en la transición hacia la jubilación es preciso garantizar pensiones adecuadas y una atención médica adaptada. También cabría contemplar la posibilidad de que, una vez jubilada, la gente siga contribuyendo a las actividades de la comunidad, según sus necesidades, aspiraciones y aptitudes.

Se necesita una respuesta colectiva que sea coherente

61. El enfoque basado en el trabajo decente puede y debe dar una respuesta equilibrada y razonable a todas esas situaciones, pues éstas guardan relación entre sí. En efecto, el trabajo de los niños socava la posterior adquisición de cualificaciones y las perspectivas de carrera. La aplicación de unas pensiones adecuadas guarda estrecha relación con otras disposiciones de seguridad social a lo largo de la vida laboral. La situación de los padres y los hijos, como la de los hombres y las mujeres, dependen las unas de las otras. Es por tanto necesario adoptar una visión colectiva en que se atienda a todas estas aspiraciones, lo cual requiere a su vez mantener un diálogo social que permita reflejar los intereses, las necesidades y las aportaciones de los diversos colectivos de trabajadores y empleadores, así como del Estado.

La OIT propone políticas y conocimientos técnicos regidos por el principio de la economía productiva

62. Para todas las etapas de la vida laboral, la OIT propone políticas y conocimientos técnicos respetuosos con la igualdad de género, y acompaña los correspondientes convenios fundamentales en que se contemplan los diversos aspectos laborales que se presentan a lo largo del ciclo vital, esto es, la protección de la maternidad, el trabajo infantil, la protección de los jóvenes y un largo etcétera. Lo más importante es sin embargo la convicción de la OIT de que todos estos objetivos deben alcanzarse por obra de una economía sana y productiva, en que el fomento de empresas sostenibles sea el instrumento económico que permita lograr más empleos, mayor productividad e ingresos más elevados, y sea la base de una pauta de crecimiento cimentada en la expansión de la economía real.

Participación en el progreso

El trabajo decente representa una contribución capital para la reducción de la pobreza...

63. En los últimos informes que presenté a esta Conferencia puse de relieve la contribución esencial que el Programa de Trabajo Decente brinda para reducir la pobreza y hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pues el empleo es el instrumento más seguro para dejar atrás la pobreza. Sin embargo, también la seguridad social desempeña un papel capital, respecto al cual en el informe del pasado año destacué la necesidad de establecer una base social mínima. Del mismo modo, el respeto de los derechos en el trabajo es presupuesto necesario de progreso, y el diálogo social es el cauce que permite a los agentes tripartitos de la OIT participar en la elaboración de la política pertinente y en su aplicación.

64. Nadie puede sostener, sin riesgo a equivocarse, que el desarrollo habrá alcanzado su objetivo con la mera erradicación de la pobreza. En efecto, por muy importantes que sean, los ODM no son más que un punto de partida y no una simple meta. Las demandas democráticas reveladas por los sondeos de opinión públicos, los debates electorales nacionales, e incluso algunas protestas callejeras, expresan la aspiración a una movilidad social ascendente y a un trabajo decente, es decir, a mucho más que a un nivel de vida apenas superior a la línea de pobreza. Otro tanto cabe observar acerca de las ambiciones nacionales, pues son pocos los países que sólo aspiran a eliminar la pobreza.

65. La *ventaja del trabajo decente* estriba en que su contribución debería arrojar un beneficio general. El trabajo decente es indispensable no sólo para reducir la pobreza, sino también para dar amplia difusión a los beneficios del progreso, pues articula una pauta de crecimiento y desarrollo equilibrada e inclusiva. Este es el principal cimiento de la movilidad social y la aspiración de millones de personas en todo el mundo a alcanzar y conservar el nivel de bienestar correspondiente a la clase media.

... pero los objetivos de la sociedad van mucho más lejos

El trabajo decente ayuda a extender los beneficios del progreso

Paliar la desigualdad

66. Una de las principales trabas que hoy dificultan la movilidad social es el aumento de las desigualdades. Según se desprende del cuadro 3.1 *infra*, las desigualdades de ingresos varían considerablemente en el mundo. En algunas regiones, especialmente de Europa continental, siguen siendo menores, pero en otras muchas son asombrosamente pronunciadas. Es más, según se indicó en el apartado anterior, la desigualdad se acentúa, mientras las comisiones económicas regionales, las instituciones de investigación, las instituciones financieras internacionales y los medios de comunicación evidencian un aumento constante de las desigualdades de ingresos, incluso dentro de los propios países. También el FMI advirtió esta tendencia, pues en sus últimas *Perspectivas de la Economía Mundial* comentó lo siguiente: «... la desigualdad del ingreso ha aumentado en la mayor parte de los países y regiones en los últimos veinte años ...»⁴¹. Entre 1990 y 2000 la cuota total de ingresos de los cuatro quintiles más bajos de la población descendió del 56,5 por ciento al 53,7 por ciento. Las Naciones Unidas observaron que entre 1990 y 2004 la proporción del consumo nacional del quintil más bajo de la población de las regiones en desarrollo disminuyó del 4,6 a un 3,9 por ciento⁴². También sobran pruebas de que en los ingresos nacionales desciende la cuota de ingresos de origen laboral. En los países de la OCDE esta proporción pasó del 58 por ciento, registrado entre 1971 y 1975, a un 52 por ciento, entre 1996 y 2000⁴³. También se observó una merma similar en América Latina desde principios de los años ochenta, en África desde mediados de los años setenta, y en Oriente Medio⁴⁴.

En muchas regiones la desigualdad es considerable y se acentúa en general

67. Los países que experimentan rápidas transformaciones económicas son especialmente vulnerables al aumento de las desigualdades de ingresos. Así, por ejemplo, en China y en la India, la tasa de crecimiento económico y, por tanto, la tasa de aumento de los ingresos, varían considerablemente de una región a otra⁴⁵. En las regiones continentales de China se han registrado resultados menos buenos que en las zonas costeras. En los estados orientales de la

La rápida transformación económica es un factor que debe tomarse en consideración

⁴¹ FMI: *Perspectivas de la Economía Mundial*, «Globalización y desigualdad», Washington, D.C., octubre 2007.

⁴² Naciones Unidas: Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Nueva York, 2007, página 8.

⁴³ A. Guscina: *Effects of globalization on labor's share in national income*, documento de trabajo del FMI (FMI, Washington, D.C.), 2006.

⁴⁴ M. Lübker: *Labour shares*. Departamento de Integración de Políticas, nota técnica núm. 1, OIT, Ginebra, 2007.

⁴⁵ S. Chaudhuri y M. Ravallion: *Partially awakened giants: Uneven growth in China and India*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4069, noviembre de 2006.

Cuadro 3.1. La desigualdad tiene un cariz marcadamente regional

Coefficiente Gini *	Grado de desigualdad	Pauta regional
<0,3	Bajo	Principalmente en Europa continental central, septentrional y noroccidental
0,3-0,4	Moderado	Principalmente en Europa meridional, los países «anglosajones», los Estados bálticos y algunos países de Asia
0,4-0,5	Alto	Otros países de la CEI, muchos países de Asia, América Latina y África
>0,5	Muy alto	Principalmente en América Latina y África

* Los datos consignados en este cuadro se recogen principalmente a partir del Luxembourg Income Study, Cifras clave (versión del 31 de diciembre de 2007), y de la base de datos de UNU-WIDER, World Income Inequality, versión 2.0b, de mayo de 2007. La desigualdad se mide con el método del «coeficiente Gini», que es el más utilizado. Deriva su nombre del estadístico italiano Corrado Gini (1884-1965), quien lo utilizó por primera vez hace casi cien años. Con este coeficiente se resume la amplitud de la desigualdad en una sola cifra, que, en teoría, puede ascender a cualquier valor comprendido entre 0 (igualdad perfecta, todo el mundo percibe el mismo ingreso) y 1 (desigualdad total, todos los ingresos se concentran en una sola persona). Todas las estimaciones se basan en la cobertura nacional de toda la población y reflejan los ingresos disponibles previa deducción de los impuestos y previa realización de las transferencias sociales. La unidad de distribución de los ingresos es el hogar y la unidad de análisis es la persona. En esos coeficientes no se toma en consideración la disponibilidad de bienes públicos (educación, salud), que varía según los países y los grupos de ingresos.

India los resultados no han sido tan buenos como en los occidentales y meridionales. En ambos países la tasa de crecimiento de la agricultura ha sido inferior a la de los sectores manufacturero y terciario. En las zonas predominantemente urbanas los ingresos han aumentado más deprisa que en las zonas rurales, pauta esta que es sumamente corriente en el mundo entero, y que se analizará en esta reunión de la Conferencia en el marco de la discusión general sobre la promoción del empleo rural para reducir de la pobreza.

Se necesita una verdadera política pública

68. En las políticas públicas se ha cuidado en especial de dos aspectos: elevar los ingresos de las personas sumidas en una pobreza extremada, y reducir las desigualdades aplicando tasas tributarias progresivas. Respecto a la primera cuestión, en el informe del FMI antes mencionado se observa que los ingresos reales medios correspondientes a los segmentos más pobres de la población aumentaron en todas las regiones, lo cual podría deberse al éxito relativo de las políticas aplicadas. Ahora bien, respecto a la segunda cuestión, existen pruebas claras de que los sistemas tributarios son cada vez menos progresivos, contrariamente a lo que debería ser⁴⁶, y las pronunciadas desigualdades de los ingresos plantean de por sí unos problemas políticos importantes y más amplios. Si disminuyesen las desigualdades se podría reducir la pobreza más deprisa, pues ello permitiría desplazar a las franjas más pobres de la población una cuota mayor de los beneficios derivados del crecimiento. Además, la polarización extremada de los ingresos socava cada vez más la cohesión social, lo cual no augura nada bueno y es predicable tanto de los países donde, por tradición, los ingresos están muy desigualmente repartidos como de aquellos donde las desigualdades aumentan rápidamente.

Los medios de comunicación se interesan cada vez más por este tema

69. Los titulares de los medios de comunicación reflejan estas preocupaciones. Entre el 18 de agosto de 2007 y el 18 de febrero de 2008 se publicaron en 24 grandes diarios que escriben en los tres idiomas de trabajo de la OIT unos 1.936 artículos y noticias sobre la desigualdad de los ingresos. Ello equivale a una media de más de tres artículos semanales por diario. Según un artículo reciente publicado en el *Financial Times* acerca de las crecientes desigualdades, se considera que éste es un terreno potencialmente peligroso. En efecto, según sostuvo Bill Gross, director ejecutivo de Pimco, que es el mayor fondo de bonos del mundo, cuando los frutos del trabajo de la sociedad se distribuyen mal, cuando los ricos se enriquecen mientras las clases medias y bajas luchan por mantenerse a flote, como claramente sucede hoy,

⁴⁶ Véase, por ejemplo, R. Torres: *Hacia una economía mundial socialmente sostenible: un análisis de los pilares sociales de la globalización* (OIT, Ginebra, 2001).

el sistema termina por quebrar. Cuando sube la marea, no todos los barcos varados salen a flote con la misma facilidad⁴⁷.

70. Los debates sobre la desigualdad suelen limitarse a la temática de los ingresos y de los métodos habituales de medición como el coeficiente Gini, pero si ahondásemos en la cuestión descubriríamos mucho más y comprenderíamos mejor los distintos elementos que componen la desigualdad y los factores que se ocultan detrás de ella. Esto es precisamente lo que nos ayudará a hacer el Programa de Trabajo Decente. Las desigualdades en el acceso al trabajo y al empleo, en su remuneración, en los derechos en el trabajo y en la protección social explican ya en gran medida el porqué de la desigualdad de los ingresos. El diálogo social entre los agentes interesados puede ayudar a fijar perspectivas comunes sobre la mejor manera de progresar hacia la igualdad, y el avance hacia los objetivos de trabajo decente puede contribuir de manera significativa a la consecución de las metas de igualdad, atendiendo a algunos de los elementos importantes que configuran el Programa de Trabajo Decente.

Transferencias públicas en concepto de asistencia y seguridad sociales

71. Las políticas que han dado buen resultado han demostrado que redistribuir la riqueza mediante un sistema tributario progresivo y transferencias sociales puede tener repercusiones considerables. En promedio, los sistemas tributarios y de transferencia vigentes en los países industrializados contribuyen a reducir los coeficientes Gini en alrededor de un 0,16 puntos⁴⁸. En los países con ingresos medios o bajos estas repercusiones son en cambio menores. Así, por ejemplo, en América Latina los sistemas tributarios y de transferencias reducen el coeficiente Gini en una proporción tan sólo marginal, esto es, en una media de 0,02 puntos (desde un punto de partida en que las desigualdades son mucho más pronunciadas). Con todo, en esa región las transferencias sociales cumplen una función importante. Programas como «Bolsa familia», en Brasil, u «Oportunidades», en México, permiten dirigir las transferencias sociales hacia las capas más pobres de la población. Se estima que una quinta parte de la reducción observada entre 1996 y 2004 en la desigualdad de ingresos en esos países es atribuible a esos programas⁴⁹. Los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indican que, en promedio, una mitad del total de los ingresos percibidos en América Latina por el quintil más bajo de los hogares procede de transferencias, mientras que la otra mitad procede de actividades laborales. La cuota correspondiente a las transferencias mengua paulatinamente para los quintiles siguientes, a partir de un 30 por ciento para el segundo, a partir de un 22 por ciento para el tercero y a partir de un 16 por ciento para el cuarto⁵⁰. Los datos correspondientes a Chile reflejan un descenso más abrupto, del 63 por ciento en el decil más bajo a menos del 10 por ciento por encima del sexto decil⁵¹.

El Programa de Trabajo Decente puede desempeñar un papel constructivo

La protección y la asistencia sociales mitigan la desigualdad

⁴⁷ J. Plender: «Mind the gap», en *Financial Times*, de 7 de abril de 2008.

⁴⁸ En los países industrializados, el coeficiente Gini oscila en general entre un 0,38 y un 0,48 previa deducción de los impuestos, y entre un 0,22 y un 0,35 una vez pagados estos últimos. Véase V.A. Mahler y D.K. Jesuit: «Fiscal redistribution in the developed countries: New insights from the Luxembourg Income Study», *Socio-Economic Review*, vol. 4, páginas 483-511, diciembre de 2006.

⁴⁹ R. Veras Soares y colaboradores: *Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países*, Nota de evaluación núm. 1, Centro Internacional de Pobreza, Brasília, diciembre de 2007.

⁵⁰ CEPAL: *Panorama Social de América Latina*, versión preliminar (resumen), Santiago, 2007.

⁵¹ Encuesta CASEN, Ministerio de Planificación, Chile, 2006.

Ello es factible incluso en los países con ingresos bajos

72. Dicho de otro modo, en esos países las transferencias del Estado cumplen una función significativa al compensar en parte los fallos de un mercado que no logra ofrecer suficientes ingresos a la población pobre⁵². Y aunque a menudo se sostiene que los países con ingresos bajos no pueden permitirse adoptar un sistema de seguridad social universal, las investigaciones de la OIT, de las que informé a la reunión de la Conferencia del pasado año, evidencian que sería posible ofrecer un conjunto básico de prestaciones de seguridad social por valor de entre el 3 y el 7 por ciento del PIB en los países asiáticos y africanos con bajos ingresos, lo cual tendría un efecto positivo en términos de pobreza, igualdad y crecimiento.

Actividades contra la discriminación y el trabajo infantil

Las actividades contra la discriminación reducen las desigualdades inaceptables

73. Si bien en este ámbito no se pueden cifrar los resultados obtenidos como se hace para la seguridad social, las actividades contra la discriminación están de por sí destinadas a combatir las desigualdades inaceptables. La desigualdad de género, a menudo mal medida, es una fuente especialmente importante de desigualdad en general. También el trabajo infantil es a todas luces una causa de desigualdad en el mercado del trabajo, pues impide a los que lo padecen recibir una educación y adquirir cualificaciones profesionales. Eliminar esas desigualdades del mercado de trabajo ayuda por tanto a reducir la desigualdad en general.

Desigualdad entre el trabajo formal y el trabajo informal

La brecha entre el sector formal y el informal es un factor importante de desigualdad

74. En muchos países en desarrollo un elemento importante de la desigualdad reside en las diferencias registradas entre el sector formal y el informal en términos de productividad de los ingresos y de calidad de la vida laboral. En la India se ha advertido que más del 98 por ciento de las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza con menos de 1 dólar de los Estados Unidos al día trabajaban en el sector informal, frente al 80 por ciento que viven con más de 2 dólares al día⁵³. En 2005, en las ciudades del Brasil los sueldos cobrados en el sector informal eran un 35 por ciento inferiores a los percibidos en el mercado de trabajo formal⁵⁴.

El Programa de Trabajo Decente debe permitir paliar este problema

75. Mejorar los ingresos y las condiciones de trabajo en el sector informal es un objetivo esencial del Programa de Trabajo Decente. No será labor fácil, pero en la OIT se están ideando muchos enfoques innovadores mediante el microcrédito, el desarrollo de pequeñas empresas, la formación, la sindicación y otras medidas. La suma de estos medios encierra el potencial de contribuir en gran medida a la consecución de los objetivos de igualdad y, de manera directa, al empleo, la productividad y los ingresos de las personas afectadas.

Desigualdad en las cualificaciones y la capacidad

También es importante la igualdad de acceso a la capacidad

76. Otra fuente importante de desigualdad estriba en la distribución de las cualificaciones y la capacidad entre las personas que integran la fuerza de trabajo. Según se apuntó anteriormente, la pauta de crecimiento global pa-

⁵² No cabe duda de que el impacto relativamente modesto observado en la medida general de la desigualdad es ampliamente imputable a unos sistemas tributarios que son mucho menos progresivos en estos países que en los países industrializados.

⁵³ A. Sengupta, K.P. Kannan y G. Raveendran: «India's common people, who they are, how many are they and how do they live?», en *Economic and Political Weekly*, 15 de marzo de 2008.

⁵⁴ Fundação SEADE: «Pesquisa de Emprego e Desemprego», São Paulo, 2005 (<http://www.seade.gov.br/produtos/ped/metropolitana>).

rece favorecer a las personas más calificadas y a centrar los beneficios en una pequeña proporción de trabajadores. Pero lo peor es que en la mayoría de los países las calificaciones educativas y profesionales de la fuerza de trabajo están muy desigualmente repartidas. No cabe duda de que si se adoptasen sistemas de formación más equitativos y de educación de mayor calidad se contribuiría considerablemente a reducir las desigualdades de ingresos. Estas cuestiones se tratarán en la discusión de la Conferencia sobre calificaciones necesarias para el aumento de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo.

77. Y, así, podría seguir dando ejemplos. Muchas vertientes del Programa de Trabajo Decente contribuyen directamente a instaurar una pauta de crecimiento y desarrollo justa y equitativa. Por tanto, hacer hincapié en el trabajo decente puede permitir brindar mayor apoyo en aras de este objetivo. Como siempre, el elemento fundamental es el diálogo social. El compromiso tripartito de adoptar políticas de trabajo decente que puedan atenuar las desigualdades o, cuando menos, impedir que éstas se acentúen puede contribuir en gran medida a abrir cauces de desarrollo más equitativos; el grado de compromiso contraído al respecto por cada país podría explicar en parte las pautas de desigualdad regionales que hoy día se observan.

El compromiso tripartito de lograr el trabajo decente representa por tanto una contribución importante a la consecución de los objetivos de igualdad

Lograr una prosperidad ampliamente arraigada y la expansión de la clase media

78. A menudo se señala la aparición de una clase media en China, en la India y en otros países en desarrollo donde se da un crecimiento rápido. El fenómeno es en realidad idéntico al que se observó hace tiempo en los países hoy industrializados y en las partes de América Latina donde se perciben ingresos más elevados.

La aparición de una clase media...

79. Para las personas pobres o que casi tienen esa consideración, el horizonte de una movilidad social ascendente representa una esperanza: la de alcanzar un nivel de ingresos medio, de subir en la escala social. A la inversa, para muchas familias que perciben ingresos medios y viven en países con ingresos elevados, esa movilidad suscita el temor a una regresión social, a un descenso en la escala. Uno de los comentarios más recurrentes al respecto es «temo que mis hijos no tengan la misma calidad de vida que yo». Estas son pues unas metas y unas percepciones que deben tenerse muy presentes en las políticas económicas y sociales.

... genera nuevas percepciones y aspiraciones sociales

80. Hay tantas estimaciones del volumen real de la clase media como autores que se expresan al respecto. Trátase en efecto de una noción relativa, que varía de un país a otro. Una posibilidad es considerar que por «clase media» se designa al colectivo que percibe ingresos considerados como medios sobre la base de la mediana de los ingresos. Así pues, la proporción de la población que percibe ingresos comprendidos entre un 75 y un 125 por ciento de esa mediana (que cambia de un país a otro) oscila entre un mínimo del 22 por ciento de la población total en América Latina y un máximo de entre un 35 y un 40 por ciento en los países de la OCDE, extremos entre los cuales se sitúan otras regiones⁵⁵.

¿Cuán amplia es la clase media?

⁵⁵ N. Birdsall: *Reflections on the Macro Foundations of the Middle Class in the Developing World*, Documento de trabajo núm. 130, Center for Global Development, Washington, disponible en www.cgdev.org. La clase media es mucho más que un mero colectivo de personas que perciben ingresos medios, pero es un punto de partida útil para reflexionar sobre cómo la prosperidad se extiende en las sociedades.

Cabría considerar que entre un 20 y un 40 por ciento de la población percibe «ingresos medios»

81. Otro método consiste en considerar que la clase media empieza a partir de la franja de personas que se sitúan por encima del umbral de la pobreza de 2 dólares de los Estados Unidos diarios. Según un estudio realizado en 13 países en desarrollo, entre un 23 y un 40 por ciento de la población percibe ingresos comprendidos entre 2 y 4 dólares de los Estados Unidos al día, lo cual equivale a un ingreso anual por habitante comprendido entre 730 y 1.460 dólares⁵⁶. En los países con ingresos de medios a bajos y más bajos, estos valores siguen de cerca la horquilla de 75-125 por ciento de la mediana de ingresos antes indicada.

Las dificultades que coartan el trabajo decente

82. Sean cuales fueren las cifras exactas, la clase media es amplia y sigue creciendo. La creación ordenada de una prosperidad ampliamente arraigada depende en gran medida de la movilidad ascendente de este colectivo, así como de su participación en los beneficios del crecimiento y el desarrollo. Ello plantea para el Programa de Trabajo Decente dificultades especiales.

Necesidad de establecer un equilibrio entre la función del Estado y la del mercado

83. En primer lugar, como muestran los datos relativos a las transferencias de ingresos, conforme la gente va pasando de percibir unos ingresos bajos a obtener ingresos medios, tiende a contar con menos transferencias del Estado y a depender más de los mecanismos del mercado. También tiene más probabilidades de estar efectivamente protegida por una política de salarios mínimos, y de gozar de unas condiciones de trabajo normales y de una cobertura de la seguridad social (contributiva). En América Latina, el quintil medio recibe de la seguridad social el doble que el quintil más bajo, mientras que el quintil más alto percibe el cuádruple de lo que cobra el medio⁵⁷. Se precisa un equilibrio en las políticas de trabajo decente para atender las necesidades de los diversos colectivos y apoyar un movimiento ascendente. Por tanto, la experiencia consistente en combinar la productividad de los mercados con unas políticas sociolaborales dinámicas facilita una base empírica esencial para instaurar políticas socioeconómicas equitativas y equilibradas.

La clase media podría estar mejor organizada y representada para que se atiendan sus diversas aspiraciones

84. En segundo lugar, es probable que, como colectivo, la clase media tenga mejor educación que la franja pobre de la población, y esté mejor articulada y organizada que ella. Ahora bien, sus demandas dependerán de su perfil profesional. Es probable que los trabajadores del sector público tengan necesidades y aspiraciones diferentes de las de los trabajadores manuales del sector privado o de los trabajadores cualificados del sector formal.

También es posible que esté desfavorecida por la pauta de distribución

85. En tercer lugar, también la clase media padece fuertes desigualdades, porque los beneficios del crecimiento suelen concentrarse en lo más alto de la escala de ingresos. Algunos colectivos de trabajadores con ingresos medios son especialmente vulnerables a la evolución de los mercados de trabajo. Puede que la inseguridad sea para ellos una experiencia totalmente nueva, mientras que para los pobres es una realidad permanente. Se requiere pues un equilibrio en las políticas redistributivas, que deben atender a las necesidades de los que están más abajo y de los que se sitúan en los grupos intermedios.

Es preciso que los mandantes de la OIT reflexionen sobre la mejor manera de responder a estos retos

86. Distribuir ampliamente los beneficios del crecimiento no es un objetivo que deba sustituir el programa de reducción de la pobreza, sino un complemento indispensable de éste. El crecimiento de la clase media en los países ya industrializados ha sido un factor importante de estabilidad política y económica, así como un medio para propagar la riqueza y la participación. Así cupo observar por ejemplo durante el período de crecimiento largo y sostenido vivido en Europa Occidental en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta, período que se caracterizó por una disminución del de-

⁵⁶ A. Banerjee y E. Duflo: *What is middle class about middle classes around the world?* MIT, Cambridge, MA, diciembre de 2007.

⁵⁷ CEPAL: *Panorama Social de América Latina*, 2007, op. cit.

empleo, mayor participación, la distribución de las ganancias derivadas de la productividad, una política estatal coadyuvante y la cooperación entre los trabajadores, los empleadores y los gobiernos. Los mandantes de la OIT desempeñaron un papel importante a lo largo de la historia de la Organización incluso en coyunturas difíciles, pues logró mejorar las condiciones de trabajo, generar condiciones de seguridad socioeconómica, universalizar derechos y propiciar la participación y el diálogo. Ahora es preciso defender esas conquistas frente a las presiones globales, sin por ello dejar de promover ese progreso similar que yace latente en los cauces de desarrollo.

87. Este aspecto tiene una incidencia importante para el Programa de Trabajo Decente y la reducción de la pobreza. Los ODM deben seguir siendo el objetivo principal de la cooperación internacional, pero no el único. Según opinan muchos, los ODM son las metas de desarrollo mínimas que deben ofrecer a la gente una base social mínima pero firme mientras asciende en la escala de la oportunidad. Probablemente debamos empezar a pensar, al examinar los ODM para 2010, que también la comunidad internacional debería abrir cauces hacia el desarrollo de una clase media fuerte a escala global.

Los ODM deberían conducir a la gente a la escala de la oportunidad

Hacer realidad los derechos en el trabajo

88. Toda pauta de progreso equitativa descansa en el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, entre los cuales destacan los derechos en el trabajo.

La importancia capital de los derechos en el trabajo

89. Este año tenemos el privilegio de celebrar el 60.º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), así como el décimo aniversario de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998. Estas celebraciones brindan una oportunidad única de analizar el ejercicio efectivo de esos derechos. Los principios de la libertad frente a la esclavitud, la libertad sindical, el derecho a la seguridad social, la libre elección del empleo y la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor vienen claramente plasmados sin excepción en instrumentos internacionales ratificados, en muchas legislaciones nacionales e incluso más en la práctica nacional.

Este es un momento oportuno para examinar los progresos logrados en el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales

90. A principios de 2008 se había registrado para los ocho convenios fundamentales de la OIT un total de 1.293 ratificaciones, lo cual supone un incremento del 50 por ciento respecto de las 859 ratificaciones (de los que a la sazón eran siete convenios fundamentales) registradas en 1998. Nos faltan tan sólo 155 ratificaciones para lograr la ratificación universal, esto es, la de todos los convenios fundamentales por los 181 Estados Miembros de la OIT. Más del 70 por ciento de éstos han ratificado los ocho convenios fundamentales y más del 80 por ciento han ratificado cuando menos uno en cada uno de los cuatro grupos de convenios fundamentales.

Se acelera el ritmo de ratificación de los convenios internacionales del trabajo fundamentales...

91. Debe valorarse plenamente el significado de este resultado sumamente estimulante. Lo que en 1998 se pretendía con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo era promover una aplicación amplia de los principios contemplados en ella, incluso a falta de ratificación formal de los convenios correspondientes. Ahora bien, en la práctica son cada vez más los países que aceptan los compromisos derivados de la ratificación, y cuando necesitan ayuda para cumplir sus obligaciones solicitan asistencia a la OIT. A menudo se encomia la fortaleza de nuestro mecanismo de control, que complementan las pautas de orientación brindadas mediante la cooperación técnica. Como es lógico, al prestar los servicios necesarios al funcionamiento del mecanismo de control, la Oficina debe seguir

... lo cual atestigua que existe mayor compromiso

La labor está todavía inacabada, pero hay motivos para ser optimistas

La OIT desempeña un papel importante gracias al apoyo que ustedes le brindan

El objetivo es que para 2015 se haya logrado la ratificación universal de los convenios fundamentales

Además de esa ratificación, se apunta a garantizar el respeto de los derechos en toda la sociedad

garantizando el más alto nivel de integridad y competencia profesionales, así como la transparencia.

92. Todavía no se ha terminado de liberar al mundo del flagelo del trabajo forzoso y de las peores formas de trabajo infantil. Se estima que en 2005 había 12,3 millones de personas sometidas a un régimen de trabajo forzoso⁵⁸. Según las estimaciones de la OIT, en 2004 218 millones de niños de edades comprendidas entre 5 y 17 años seguían atrapados en el trabajo infantil, tendencia esta que se ha atenuado, aunque sigue constituyendo un problema ingente. Al ser cada vez más las mujeres que entran en el mercado de trabajo, las fuentes tradicionales de discriminación tienden a desdibujarse mientras otras aparecen, las más de las veces vinculadas al funcionamiento del mercado de trabajo. Valga traer aquí a colación el derecho democrático y fundamental a la libertad sindical, tan a menudo burlado, y el empleo masivo con fines de abuso y explotación, del que razonablemente podemos esperar que pase a la historia.

93. El cometido de la OIT es aunar la voluntad de los países de centrarse en actuar con los conocimientos técnicos internacionales y los recursos de los países donantes necesarios para lograr este objetivo. Prueba de ello es el apoyo que ustedes prestan a los programas destinados a eliminar el trabajo infantil y el trabajo forzoso.

94. En vista de la labor que aún está pendiente, propongo que juntos fijemos para 2015 el objetivo de la ratificación universal de los ocho convenios fundamentales. Sé que ello planteará diversos tipos de problemas, pero también ofrecería a los mandantes tripartitos de la OIT la extraordinaria oportunidad de reafirmar su compromiso colectivo.

95. Bien sabemos sin embargo que la ratificación no es de por sí suficiente. Para que esos ocho derechos fundamentales cumplan realmente la función que les corresponde de vertebrar un progreso económico y social compartido en el seno del Programa de Trabajo Decente, deben cubrir a todos los trabajadores. Una de las principales causas de la desigualdad radica en el desigual respeto de los derechos en muchos lugares del mundo, donde sólo se aplican de veras en un sector formal relativamente reducido. Así pues, la primera prioridad debe consistir en garantizar el respeto de esos derechos también en la economía informal recurriendo a medidas nuevas y creativas. El respeto desigual de los derechos en el trabajo también afecta en particular a colectivos como las mujeres, los migrantes y los pueblos indígenas. No olvidemos que los derechos fundamentales son universales, por lo que su aplicación debe extenderse a todo el planeta. Este es el reto hoy día.

Generar oportunidades para todos mediante empresas sostenibles y mercados de trabajo inclusivos

Una iniciativa brasileña exhorta a que los mercados sean más incluyentes

96. En Brasil, el Gobierno entabló en fechas recientes un debate sobre los mercados inclusivos y las políticas de inclusión mediante el mercado, entre otros casos. Un elemento importante de esa política consiste en facilitar a los muchos empresarios del Brasil que trabajan en pequeñas empresas el acceso

⁵⁸ OIT: *Una alianza global contra el trabajo forzoso*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005; *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006.

a la formación, la tecnología, los conocimientos, los créditos y las redes. Según Roberto Mangabeira Unger, Ministro de Asuntos Estratégicos: «Eso es lo que hemos de hacer en varios planos de la vida nacional; no debemos limitarnos a regular o compensar las desigualdades del mercado, sino que además debemos reinventar y reorganizar este último para que sea inclusivo (...) y la adopción de una política laboral de inclusión es un primer paso en esa dirección»⁵⁹.

97. En el debate celebrado el pasado año en la reunión de la Conferencia y en la resolución adoptada por ésta sobre las empresas sostenibles se configuró un marco de referencia importante. En él se sentaron 17 condiciones esenciales para crear un entorno favorable al crecimiento de empresas sostenibles, mediante la promoción de la iniciativa empresarial, la competencia equitativa, la inversión, la tecnología, las cualificaciones y una gobernanza responsable. En la resolución se destacó que «las empresas suelen prosperar cuando las sociedades prosperan, y viceversa. Ello exige una inclusión social y económica, así como equidad en la distribución de los recursos y el acceso a los mimos. La habilitación económica de las mujeres es de crucial importancia para las sociedades sostenibles. Requiere la igualdad de acceso a las oportunidades en materia de iniciativa empresarial, los servicios financieros y los mercados de trabajo»⁶⁰.

98. La OIT actúa con dinamismo en muchos de estos campos, por ejemplo prestando apoyo a las pequeñas y medianas empresas, y ayudando en el terreno de la microfinanciación, la formación y la integración de políticas para empresas sostenibles en los programas de trabajo decente por país. Son éstos unos medios poderosos para propiciar una pauta de crecimiento y desarrollo equitativa y con amplio arraigo, nutrida por mercados productivos e inclusivos.

99. Para que los mercados de trabajo sean inclusivos también requieren la existencia de instituciones laborales eficaces que apoyen las empresas y la economía de mercado de manera compatible con las demandas en términos de libertad, igualdad, seguridad y dignidad. De lo que se trata es de lograr el equilibrio adecuado entre la expresión democrática, la regulación por el Estado y el poder que tiene el mercado de fomentar la eficiencia y la producción. Según se apuntó respecto de la política brasileña, el objetivo es lograr un mercado *inclusivo*. Muchas de las desigualdades se derivan de la privación de oportunidades y de los mercados que concentran los beneficios en unos pocos. Debe ser posible lograr un progreso compartido difundiendo de manera equitativa las oportunidades de mercado.

100. Resulta por tanto sorprendente que en muchas publicaciones económicas y en múltiples debates políticos las instituciones del mercado de trabajo den más que hablar de ellas por los costes que entrañan y por su presunta inflexibilidad que por la protección que ofrecen y su intrínseca capacidad de adaptación. Mucho menos llamativas en cambio son las publicaciones en que se muestra que diversas instituciones laborales tienen un efecto positivo en términos de redistribución de los ingresos (ese es en el fondo su objetivo), pero ningún efecto significativo en las cotas globales de producción y empleo⁶¹.

101. Las instituciones del mercado de trabajo sirven, en general, para facilitar la expresión y promover la estabilidad y la legitimidad, de forma que las empresas puedan funcionar con eficacia en unas economías de mercado

Reunión de la CIT de 2007: el debate sobre las empresas sostenibles da pautas de orientación

Actividades actuales de la OIT en este ámbito

La necesidad de instituciones laborales equilibradas

No se reconoce lo suficientemente bien el papel positivo que desempeñan las instituciones laborales

Las instituciones laborales son necesarias para la eficacia y la seguridad

⁵⁹ Transcripción de la entrevista publicada en el *Financial Times*, 10 de diciembre de 2007.

⁶⁰ OIT: Informe de la Comisión de las Empresas Sostenibles, *Actas Provisionales* núm. 15, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

⁶¹ R. Freeman: *Labor market institutions around the world*, NBER working paper 13242, julio, Cambridge MA. Véase también D. Kucera y J. Berg (directores de edición): *In defence of Labour Institutions*, Palgrave/OIT, 2008.

abierto donde la coyuntura evoluciona rápidamente y donde reina la competencia. Además, estas instituciones ofrecen a los trabajadores y a su familia la protección y la seguridad que necesitan y a la que tienen derecho. Se ha dicho de ellas que son para los mercados lo que el lenguaje es para la comunicación, esto es, indispensables.

Crear instituciones laborales equilibradas es una prioridad en la labor de la OIT

102. Gran parte de la labor de la OIT consiste en idear, mediante la negociación tripartita, un conjunto equilibrado de instituciones laborales, y en ayudar a instaurarlas. Existen para ello una rica legislación protectora, reglamentaciones encaminadas a apoyar las prácticas idóneas o evitar comportamientos inaceptables, pautas de organización, políticas y programas. Toda esta labor abarca el derecho del trabajo, la negociación colectiva, la reglamentación en materia de seguridad y salud en el trabajo, el tiempo de trabajo y los períodos de descanso, la representación sindical, la protección del empleo y las prestaciones por desempleo, así como en el desarrollo de las cualificaciones y la protección social en el sentido amplio del término, las obras públicas y los programas de garantía del empleo.

Todo ello presupone un diálogo social entre los agentes tripartitos

103. La única manera de establecer un equilibrio en esas instituciones es recurrir al diálogo entre los gobiernos, las autoridades legislativas y las organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores, amén de utilizar la flexibilidad que caracteriza los convenios y las recomendaciones de la OIT a la luz de las circunstancias nacionales y locales. No siempre es fácil y en muchos países el diálogo está bloqueado. Sólo este diálogo y esta negociación pueden garantizar que las instituciones laborales, al igual que todas las demás, se adapten a los cambios de circunstancias.

La OIT recalca la necesidad de instituciones eficaces en apoyo de los objetivos de trabajo decente

104. ¿Qué hay que tener presente? Primero, que para la mayoría de la gente la distribución del progreso presupone la participación en las empresas y en los mercados. En segundo lugar, que para funcionar bien, esos mercados son tributarios de toda una serie de instituciones. En tercer lugar, que las instituciones deberían ser deliberadamente inclusivas, para ampliar el acceso en vez de estrecharlo; también deberían limitar las desigualdades y fomentar una representación amplia. Conviene no olvidar sin embargo que las instituciones entrañan gastos, y que en ocasiones pueden servir sólo a unos pocos intereses de grupos específicos y exigir sacrificios, pues la protección del empleo puede implicar por ejemplo menor creación de puestos de trabajo, mientras una reglamentación excesiva puede inhibir el desarrollo de las empresas. La OIT debe explorar esas cuestiones más a fondo. No debemos entrar en polémicas sobre si tal o cual institución es «buena» o «mala», sino determinar qué instituciones resultan más eficaces para conseguir los objetivos de trabajo decente y crear empresas sostenibles, y desarrollar esas instituciones. Ello a su vez requiere un programa de investigación empírica sólido que venga a apoyar nuestros instrumentos operativos.

El trabajo decente y el programa ecológico

El medio ambiente como base del desarrollo sostenible

105. La OIT siempre ha propugnado el desarrollo sostenible, cuyas vertientes económica, social y medioambiental ha vinculado entre sí. En la Cumbre de la Tierra celebrada en 1992 en Río de Janeiro representé al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, y en 2002 fui embajador de la OIT en la Cumbre «Río+10» de Johannesburgo, en la cual abagué por unas pautas de producción y consumo sostenibles. A lo largo del último decenio el mundo prefirió sin embargo hacer caso omiso del desarrollo sostenible y de la justicia social, al querer convencerse de que, en cierto modo, los problemas se resolverían por sí solos mediante el crecimiento económico y la globalización.

El cambio climático y el mundo del trabajo

106. Aunque la cuestión del cambio climático no entra propiamente en el ámbito de competencia de la OIT, no se puede negar que los profundos tras-

tornos que entraña en la economía terminarán teniendo honda incidencia en el empleo y en la manera en que la gente se gana la vida. En el informe que presenté el pasado año ya abordé la cuestión. El cambio climático y el hecho de reconocer «la amarga verdad» de que lo ha provocado la actividad humana, con unas pautas de producción y consumo que no pueden durar, evidencian que es hoy imperativo privilegiar la cuestión del desarrollo sostenible en la opinión pública, en la adopción de políticas y cada vez más en los círculos empresariales.

107. La OIT ya participa con dinamismo en este empeño mediante sus iniciativas encaminadas a ayudar a la gente a recuperarse de los desastres naturales, que son cada vez más frecuentes y más graves. Los programas de obras públicas apoyados por la OIT ayudan a crear empleo contribuyendo a regenerar recursos naturales y restando así vulnerabilidad a las comunidades rurales y a las zonas costeras. Reunimos una experiencia valiosa en el campo de la diversificación económica, de forma que podemos brindar a las personas más vulnerables medios de subsistencia alternativos mediante la pequeña empresa, el desarrollo económico local, las cooperativas y la microfinanciación. Nuestra experiencia para combinar sistemas de seguridad social locales con otros de ámbito nacional resultará sumamente provechosa para evitar que la degradación del medio ambiente vuelva a provocar trastornos y migraciones masivos⁶².

108. Los «empleos ecológicos» no van a ser una tendencia pasajera, sino un elemento necesario que debe formar parte integrante de la transformación de nuestras economías. El empleo ecológico consiste precisamente en sacar partido de los cambios necesarios. Así, por ejemplo, el número de empleos ecológicos creados en sectores como el de la energía renovable, el reciclado, o la gestión de los recursos naturales debería conducir a una situación en que haya más empleos creados que eliminados. Este factor es determinante, pues de lo contrario la transición resultaría casi imposible desde un punto de vista social. Para los países industrializados se han efectuado muchas investigaciones que permiten confiar razonablemente en que esa transición será posible. Con todo, se necesita perseverar todavía mucho más en la determinación de ese cauce de transición para los países en desarrollo y en la demostración de que esa transición es compatible con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el desarrollo social. Nuestro planteamiento radica en articular todo el proceso en torno a las empresas, que serán el centro de la transición hacia una economía más ecológica. Creemos que de esta forma la transición, por muy compleja y difícil que resulte, podría ser más suave y estable gracias al diálogo social y a un enfoque claramente tripartito. A mi modo de ver, ésta puede ser la principal contribución de la OIT en este empeño.

109. Es probable que la condición más importante sea que los mandantes de la OIT participen plenamente en la elaboración y aplicación de las decisiones en los planos nacional e internacional. Esta intervención permitirá adoptar decisiones mejor fundamentadas y políticas y programas más eficaces. También contribuirá a resolver los conflictos y a generar el consenso y el apoyo social que resultan esenciales para resistir.

Desde la recuperación de la crisis del medio ambiente...

... hasta la ecologización de los empleos y la generación de empresas sostenibles

La participación de los mandantes de la OIT es un elemento indispensable

Crear coherencia

110. Por su composición tripartita y en virtud de su mandato radicado en el principio del sistema productivo, la OIT siempre ha hecho especial hincapié en la necesidad de contar con políticas económicas y sociales coherentes. En

La OIT promueve políticas económicas y sociales coherentes

⁶² Para más información véase OIT: *Retos mundiales del desarrollo sostenible: estrategias para la ecologización del empleo*. Nota informativa para la reunión de los ministros de trabajo y empleo del G8, Japón, mayo de 2008.

2004, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, convocada por la OIT, fue una de las primeras tribunas en que se exhortó a la adopción de iniciativas novedosas para fortalecer la coherencia política a escala mundial en apoyo del trabajo decente con el fin de afrontar los nuevos retos planteados por la globalización. Se ha reconocido que para que el Programa de Trabajo Decente prospere y se convierta en una base sólida en aras de una globalización justa, no bastan las políticas, las actividades, ni las instituciones directamente vinculadas a los mercados de trabajo. Lo que se necesita en los planos mundial y nacional es la convergencia de políticas que se refuercen mutuamente en toda una gama de esferas que tienen incidencia en la producción, las empresas y los trabajadores, es decir, en los planos financiero, tributario, económico, comercial, de las inversiones, tecnológico, de la agricultura, la salud, la enseñanza, la vivienda y un largo etcétera.

Se cuenta en este empeño con el apoyo de las altas esferas políticas

111. Es indudable que se han logrado progresos. En los últimos años hemos sido testigos del afromador apoyo brindado en las más altas esferas políticas en pos del trabajo decente por parte de los dirigentes que suscribieron el documento final de la Cumbre Mundial, de 2005, de las instituciones regionales y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. En junio de 2007, los dirigentes del G8 pidieron mayor coherencia en las políticas mundiales para abordar la dimensión social de la globalización.

La coherencia, elemento esencial de la participación de la OIT en la reforma del sistema de las Naciones Unidas

112. La OIT interviene plenamente en la reforma del sistema de las Naciones Unidas, en actividades que van desde las iniciativas y alianzas mundiales y regionales hasta las actividades conjuntas emprendidas a escala nacional. Somos unos copartícipes competentes que aportan sus conocimientos técnicos y contribuyen con su constitución tripartita. Por impulso de la OIT se han organizado varias iniciativas de coherencia política en colaboración con las principales organizaciones multilaterales. La *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente*, preparada en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas, es un instrumento práctico que permite cribar las políticas económicas y sociales en función de la contribución que brindan al objetivo de trabajo decente para todos. En la *Guía* se fomentan la coherencia política, el intercambio de conocimientos, el aprendizaje mutuo y la creación de capacidad.

Coordinación nacional

En este empeño se necesita una gama más amplia de interlocutores a escala nacional

113. Para seguir progresando en la reevaluación de las políticas económicas y sociales a fin de lograr el pleno empleo y el trabajo decente para todos, debemos incluir en nuestro equipo a más participantes. Pienso en particular en nuestros colegas que influyen, conciben y aplican políticas decisivas en los campos macroeconómico, comercial e industrial. Se requiere mayor colaboración entre los ministerios de trabajo, hacienda, economía y planificación, a fin de que se mantenga una flexibilidad duradera entre los parámetros tributarios, monetarios y de otra índole, y para que esos instrumentos políticos se ajusten y centren en objetivos conjuntamente determinados en lo referente al empleo y al mercado de trabajo.

Ello requerirá en muchos casos que los ministerios de trabajo sean más competentes

114. En muchos países la única manera de mejorar la colaboración entre los ministerios de hacienda y de trabajo será incrementar considerablemente las cualificaciones técnicas y los recursos de su personal. Los ministerios de trabajo deben poder tener acceso a unos conocimientos económicos especializados que les permitan ampliar la colaboración con sus homólogos de los ministerios protagonistas en el plano macroeconómico. Ello supondrá elevar los recursos financieros de los ministerios de trabajo y también, probablemente, alterar el perfil profesional del personal y mejorar el acceso a la formación y a la actualización de los conocimientos del personal ya contratado.

115. Una vez adquiridas las cualificaciones necesarias, los funcionarios de los ministerios de trabajo y de hacienda deberían realizar conjuntamente, cuando adopten sus decisiones políticas a escala macroeconómica, un análisis de las consecuencias que éstas tendrán en el empleo. Ello significa que los gobiernos deberían evaluar y comunicar sistemáticamente a la opinión pública las consecuencias esperadas a corto plazo y a largo plazo de las diversas opciones de política económica nacionales en el empleo y la protección social. La aplicación de esta recomendación obligaría a elaborar los métodos analíticos necesarios para medir los efectos que surten las reformas políticas en el empleo en un inicio y posteriormente.

Se precisa analizar la política macroeconómica atendiendo a su impacto en el empleo

Coherencia global

116. Lograr un consenso nacional para que nuestro mundo se caracterice por una globalización justa, el pleno empleo y el trabajo decente es un primer paso obligado hacia lo que el Presidente del Banco Mundial, el Sr. Zoellick, calificó de globalización inclusiva y sostenible. El objetivo ahora es traducir esta meta en toda una serie de políticas y medidas prácticas y aplicables en cada país y en todo el planeta.

Se necesitan políticas prácticas a escala global

117. Este impulso requerirá también un esfuerzo de equipo. Afortunadamente, se multiplican los indicios de que existe mayor cooperación. En los últimos años la OIT y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas trabajaron en estrecha colaboración sobre una serie de temas. Se está operando con la ONUDI acerca de las pequeñas empresas. La OIT y el PNUMA se han comprometido conjuntamente a promover los «empleos ecológicos». Según mencioné anteriormente, la transición hacia una «energía limpia» tiene inmensas consecuencias en la industria. Sumados al diálogo social, los conocimientos técnicos especializados del PNUMA y los de la OIT podrían contribuir en gran medida a que las empresas, los trabajadores y los gobiernos se preparen para esta transición de gran calado.

Se intensifica el trabajo de equipo en el seno de la familia de las Naciones Unidas

118. En sus labores programáticas y operativas las instituciones de Bretton Woods prestan más atención a los principios fundamentales y a los derechos en el trabajo. Así, por ejemplo, las políticas de adquisición del Banco Mundial preceptúan hoy la aplicación de los convenios fundamentales de la OIT. La Corporación Financiera Internacional (CFI) y la OIT trabajan de consuno en un proyecto que hoy se aplica en varios países para promover el acatamiento de los convenios fundamentales y mejorar las condiciones de trabajo en las cadenas mundiales de suministro. Persiste sin embargo una serie de dificultades respecto del componente laboral de los informes *Doing Business* del Banco Mundial y la CFI.

Las instituciones financieras internacionales participan en este empeño

119. Muchos de ustedes acogieron con satisfacción la estrecha colaboración mantenida entre la Secretaría de la OMC y la OIT. Gracias a ella, hoy se comprenden mejor los retos que la liberalización del comercio plantea en el mercado de trabajo. El aperturismo comercial entraña unos ajustes considerables en el mercado del trabajo, con las consiguientes pérdidas y ganancias en términos de empleo. Con las detalladas negociaciones que hoy se celebran en el marco del Programa de Desarrollo, de la Ronda de Doha, muchos países están hoy mejor preparados para comprender verdaderamente los ajustes que se necesitan en los mercados de trabajo. Todavía se precisan muchos esfuerzos para ayudar a los países a actualizar sus conocimientos y experiencia a fin de permitirle adaptar sus políticas y medidas relativas al mercado de trabajo y respaldar así la expansión de algunos sectores y contener la contracción en otros. La escasez de cualificaciones es frecuente, al igual que la reestructuración industrial, el cierre de empresas y la apertura de otras nuevas.

La actual colaboración con la OMC ha resultado fructuosa...

... y podría ampliarse 120. La OIT y la OMC podrían colaborar para aportar formación, conocimientos y otros tipos de apoyo a fin de mejorar la evaluación de las consecuencias reales y potenciales que en el mercado de trabajo podrían tener los acuerdos comerciales, incluidos los bilaterales. Por ejemplo, podrían estudiar la posibilidad de crear un programa y una tribuna de investigación conjuntos donde se delibere objetivamente sobre el impacto de las reformas comerciales propuestas que podrían tener en la cantidad y la calidad de empleos en todos los países afectados por esas reformas.

Existen posibilidades similares con el Banco Mundial y el FMI 121. También podrían elaborarse enfoques de este tipo con el FMI y el Banco Mundial para analizar las consecuencias que en el empleo podrían tener las reformas internacionales de gran calado en los ámbitos financiero y del desarrollo. La mayor integración en todas las instituciones internacionales competentes debería permitir ayudar a maximizar la incidencia positiva que a escala mundial podrían tener los cambios políticos internacionales en el empleo.

4. Una OIT más fuerte

122. Desde que introdujimos la presupuestación estratégica y la gestión basada en los resultados en el presupuesto correspondiente a los años 2000 y 2001, fortalecer la capacidad de la OIT se ha convertido en una prioridad esencial. Desde entonces informo periódicamente al Consejo de Administración de los adelantos registrados en las reformas de la OIT, muchas de las cuales se introdujeron por sugerencia de los mandantes. Ahora bien, como sabemos siempre es necesario refinar y modificar constantemente los instrumentos y el marco institucional de la OIT.

Fortalecer la capacidad de la OIT es una prioridad constante

Fortalecer la gobernanza tripartita que singulariza a la OIT

123. En esta reunión de la Conferencia reanudaremos un debate iniciado el pasado año acerca del fortalecimiento de la capacidad de la OIT para coadyuvar al empeño de sus Miembros en alcanzar sus objetivos en el contexto de la globalización. Según indiqué en el prólogo al Informe V presentado el año pasado, en este debate se examina «la manera de sacar más partido de los mecanismos tripartitos de la Organización en el siglo XXI».

Para fortalecer el tripartismo de la OIT...

124. La cuestión puede exponerse de la siguiente manera. La OIT tiene encomendado un mandato fabuloso que guarda una relación obvia con las principales cuestiones que hoy se plantean en los planos económico y social. El tripartismo de la OIT es un mecanismo único que potencia el debate y el seguimiento de cuestiones capitales con trascendencia en el trabajo decente en los ámbitos mundial, regional y de cada país. De lo que se trata fundamentalmente es de saber cómo hemos de utilizar todo el potencial de este mandato y este mecanismo para acelerar la progresión hacia el trabajo decente.

... debemos aprovechar al máximo el potencial que ofrecen el mandato y el mecanismo de la OIT

125. Una cualidad fundamental de la Organización es su capacidad para entablar sobre cuestiones candentes y sustantivas unos debates tripartitos que desemboquen en orientaciones prácticas. Podemos tomar la determinación de aprovechar al máximo esta autoridad.

La fuerza procede de los debates que desembocan en una orientación...

126. Es preciso ampliar el ámbito de los debates exhaustivos dedicados a las cuestiones programáticas de forma que la Organización pueda elaborar más propuestas que someter a examen de los mandantes. Los nexos de unión entre los debates tripartitos mantenidos en la Conferencia, en el Consejo de

... razón por la cual debemos ampliar el ámbito y la trascendencia de los debates

Administración y en los países deben hacerse más patentes. En cada plano las discusiones deberían desembocar en resultados claros y rastreables, lo cual supone su seguimiento por parte de la Organización y de la Oficina.

A las mejoras introducidas en la Conferencia deberían sumarse otras similares en el Consejo de Administración

127. En fechas recientes se reconsideraron y adaptaron la estructura y el funcionamiento de la Conferencia, y este nuevo formato ha suscitado un amplio consenso. Se debería proceder a un ejercicio similar para el Consejo de Administración. A fin de mejorar el funcionamiento de éste es preciso efectuar análisis y celebrar consultas sobre el mandato de sus comisiones, los procedimientos aplicables para la determinación de su orden del día, el ámbito de las decisiones y su seguimiento, así como los procedimientos para la celebración de consultas extraoficiales.

Un cometido importante del Consejo de Administración es analizar los resultados

128. Una de las principales responsabilidades que recaen en el Consejo de Administración es examinar los resultados logrados mediante el programa y presupuesto de la OIT. El Consejo formuló últimamente una serie de propuestas respecto del tipo de datos y de informes que precisa para cumplir cabalmente su cometido. Necesita recibir información resumida sobre los objetivos logrados y los recursos gastados, así como un análisis más exhaustivo del impacto que tienen las actividades de la OIT.

Una base de conocimientos más sólida para propiciar la labor de la OIT

En la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007 se recalcó la necesidad de mejorar la base de conocimientos de la OIT

129. En la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007, la Comisión del Fortalecimiento de la Capacidad de la OIT concluyó que:

La OIT debe mejorar sus conocimientos, su base de competencias, la labor de compilación y procesamiento de datos, así como las capacidades analíticas en todos los ámbitos, tanto en la sede como en las regiones. Las actividades de investigación y de formulación de políticas de la OIT deberían ser de la mayor calidad posible y contrastarse con las repercusiones logradas de conformidad con sus objetivos y la aplicación del Programa de Trabajo Decente. De este modo, la OIT intensificará sus esfuerzos para convertirse en un centro mundial de excelencia. La estructura tripartita confiere a la OIT una ventaja comparativa y una credibilidad excepcionales para extraer enseñanzas de sus actividades de investigación y de los resultados de los estudios por país.

Se necesitan distintos tipos de conocimientos

130. En la OIT cada actividad requiere una clase diferenciada de conocimientos:

- Gran parte del trabajo de la OIT gira en torno a la elaboración y la promoción de la aplicación de instrumentos específicos en ámbitos que abarcan desde la microfinanza hasta las normas de lucha contra la discriminación. Se necesitan conocimientos precisos sobre el impacto de esas políticas.
- Respaldar la creación de empresas sostenibles presupone contar con unos conocimientos idóneos sobre las relaciones existentes entre la inversión, las competencias, la productividad, la generación de empleo y otros resultados esperados del trabajo decente en las empresas, con independencia de la dimensión y la índole de éstas, y especialmente sobre las conexiones que existen entre el buen funcionamiento en los planos económico, social y medioambiental.
- La elaboración de programas de trabajo decente por país revela una nueva clase de necesidades. Esos programas, que constan de toda una serie de actividades destinadas a atender las diferentes dimensiones del trabajo decente, deben radicar por tanto en la comprensión de la interacción existente entre las intervenciones efectuadas en los distintos planos, así como en el conocimiento de las combinaciones de políticas más eficaces para generar progreso en aras de los objetivos de trabajo decente.
- En el plano internacional, la elaboración de perspectivas programáticas requiere una buena comprensión de otro orden, sobre unas relaciones

socioeconómicas más amplias en que se observan, por ejemplo, los factores responsables de los cambios ocurridos en la economía mundial y su incidencia en el empleo o la pobreza.

- Finalmente, la elaboración de normas internacionales del trabajo requiere un análisis de otro tipo, consistente en determinar las lagunas de que adolecen los marcos jurídicos y reglamentarios, explorar la manera de colmarlas, concebir los instrumentos internacionales correspondientes e investigar sobre la mejor manera de aplicarlos.

131. La OIT necesita a toda costa contar con un acervo adecuado de investigaciones para poder divulgar luego sus conocimientos. Al propio tiempo, las políticas sociolaborales que vertebran el programa de la OIT plantean cuestiones complejas y a menudo mal comprendidas. Algunas de ellas figuran entre las principales preocupaciones de los mandantes de la OIT, como las condiciones en que puede lograrse una protección social universal o el pleno empleo, una concepción óptima de instrumentos jurídicos para reglamentar el mercado del trabajo, o la creación de instituciones que permitan aumentar el grado de sinergia entre los objetivos económicos y los sociales. Por desgracia, la base y los recursos de conocimientos de que la OIT dispone para tratar esas preocupaciones resultan insuficientes y por tanto deben reforzarse.

Ello requiere la realización de investigaciones adecuadas

132. La OIT necesita pues consolidar los conocimientos existentes e intentar colmar sus lagunas. Para ello debe fortalecer no sólo la capacidad de su personal, sino también de las de redes externas a las que puede recurrir. Deberíamos apuntar a los siguientes objetivos:

Deberían fijarse objetivos claros

- tener mejores conocimientos para guiar la estrategia de la Organización y el desarrollo de sus políticas;
- mejorar la contribución de los conocimientos a las actividades de la OIT, así como al asesoramiento programático y a la asistencia técnica que ésta brinda, especialmente en el plano nacional, por ejemplo mediante el suministro de medios que permitan evaluar los progresos realizados en la consecución de los objetivos de trabajo decente a escala nacional;
- lograr que la OIT sea mundialmente reconocida como centro de excelencia en todos los ámbitos de su mandato, y
- mejorar el potencial de investigación de los mandantes y los países para examinar las cuestiones sociolaborales.

Gestión más eficaz de los recursos de la OIT

133. La gestión de los recursos humanos y financieros de la Oficina Internacional del Trabajo en apoyo del Programa de Trabajo Decente plantea hoy retos considerables, pues se experimentan rápidos cambios tecnológicos, nuevas pautas geopolíticas y una especialización creciente de los debates relativos a los temas social, económico, laboral y medioambiental. Personalmente advierto aquí cuatro áreas principales.

Prioridades para administrar correctamente los recursos de la OIT

134. En la primera de ellas el objetivo es administrar el paso del testigo entre dos generaciones de personal de la OIT. Los funcionarios nacidos a finales de los años cuarenta o a primeros de los cincuenta se están jubilando y han de ceder el paso a una nueva generación. Es pues una meta prioritaria atraer un personal joven y de talento, procedente de diversos horizontes geográficos, y ofrecerle perspectivas de carrera hasta los años 2030. El perfil profesional del personal de la OIT debería adaptarse a las futuras exigencias de la Organización.

Velar por que tome el relevo una nueva generación de personal lo más preparada posible

135. La segunda de esas áreas habrá de centrarse en confirmar que la OIT es, por excelencia, la principal Organización que presta servicios informativos sobre el mundo del trabajo. Los análisis, los datos, los informes, las publicaciones

Mejorar los medios para transmitir los conocimientos de la OIT

y los exámenes de las tendencias más recientes figuran, junto con las bases de datos en línea, entre los principales productos y servicios de información que transitan por la web y en los que la OIT debe seguir invirtiendo, inspirándose en la estrategia relativa a los conocimientos esbozada anteriormente. Facilitar el acceso a los conocimientos de la OIT será una prioridad.

Mejorar la transparencia y la pertinencia de la gestión basada en los resultados

136. La gestión basada en los resultados es el método que se ha instaurado para el Programa y Presupuesto de la OIT y para la información sobre los correspondientes logros. La tercera área habrá de centrarse en afinar este enfoque y ahondar en él, lo cual supone asimismo simplificarlo. El marco de políticas y estrategias y los programas y presupuestos deberían basarse en indicadores estables y sencillos de los resultados finales esperados. Debería ser fácil para todo el mundo comprender qué hace la OIT, cómo se utilizan sus recursos y qué resultados se han logrado o pueden conseguirse con ellos. Es esencial velar por que la orientación de los mandantes se incorpore de manera efectiva a este proceso, por conducto de la Conferencia, el Consejo de Administración y las reuniones regionales, así como de los programas de trabajo decente por país.

Afianzar la eficacia y la eficiencia

137. La cuarta área se habrá de centrar en afianzar la eficacia y la eficiencia de las actividades de la OIT, lo cual presupone en general transformar los recursos humanos y financieros en servicios y productos destinados a los mandantes a fin de permitirles lograr resultados patentes que tengan un fuerte impacto. El criterio prioritario debería ser que esos servicios destinados a los mandantes sean provechosos y de gran calidad. Las tareas primordiales son las siguientes:

- lograr conferir una estructura óptima a las oficinas de las regiones y los países;
- controlar el equilibrio existente entre los gastos administrativos y los de índole técnica;
- armonizar, cuando ello sea posible y esté justificado, las prácticas contractuales de la OIT con las del sistema de las Naciones Unidas, y
- adaptar las dimensiones y la composición de los programas a las exigencias futuras.

Un acervo de recursos a la medida de la función de la OIT

El acervo de recursos de la OIT se estanca...

138. En el Consejo de Administración de la OIT se prolonga el debate relativo a la base de recursos de que dispone la Organización. La disciplina de mantener el presupuesto ordinario de la OIT en un grado de crecimiento real cero tiene más de un decenio de vigencia. Cuando el volumen total de los recursos ha aumentado ha sido solamente gracias a unos recursos extra-presupuestarios adicionales, entre ellos los derivados de la cuenta suplementaria del presupuesto ordinario.

... y es modesto a la luz del esfuerzo global del sistema de las Naciones Unidas

139. La cuestión más general sigue estribando en determinar si la base de recursos de la OIT resulta adecuada para el papel que los mandantes quieren que ésta desempeñe. En 2006 el total de las contribuciones aportadas al sistema de las Naciones Unidas para las actividades operativas ascendió a 15.700 millones de dólares de los Estados Unidos, de los cuales alrededor del 68 por ciento se destinó a cuatro organismos (por orden decreciente de magnitud, el PNUD, el PMA, el UNICEF y el ACNUR). La cuota correspondiente a la OIT (entre contribuciones básicas y no básicas) apenas alcanzó el 3 por ciento. El mismo año la distribución de los gastos por grandes categorías de programas privilegió la salud, la asistencia humanitaria, la asistencia

general al desarrollo y la educación, lo cual sumó el 64 por ciento de la suma total. La cuota asignada al empleo ascendió a un 0,7 por ciento y la del desarrollo social al 2,4 por ciento⁶³.

140. Resulta difícil obviar la conclusión de que la prioridad definida por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, consistente en hacer del empleo pleno y productivo y del trabajo decente un objetivo medular de las políticas nacionales e internacionales pertinentes, no se refleja bien en los gastos actuales efectuados en todo el sistema de las Naciones Unidas.

141. Las prioridades se expresan en las asignaciones presupuestarias. Tenemos todos la responsabilidad de reflexionar sobre la mejor manera de velar por que se atribuya el peso adecuado a cada una de las prioridades de la OIT y de sus mandantes.

Esta pauta de gasto no refleja el grado de prioridad que el ECOSOC atribuye al trabajo decente

Es preciso que reflexionemos sobre la mejor manera de paliar esta situación

Celebración del 90.º aniversario de la OIT

142. En 2009 se cumplirá el 90.º aniversario de la OIT, y aprovecho esta oportunidad para lanzar el Proyecto del Centenario de la OIT. En él se presentará una retrospectiva de los logros de la Organización, se examinarán los factores que permitieron a ésta progresar hacia sus objetivos de justicia social y trabajo decente, y se prefigurará el decenio en que se celebrará el 100.º aniversario de la OIT, concretamente en el año 2019. Esta Organización ha cumplido un cometido esencial en la elaboración y el respaldo de políticas nacionales e internacionales en muy diversas circunstancias. Su estructura tripartita, la fortaleza de sus valores y el poder de sus instrumentos le han permitido desempeñar un papel protagonista durante períodos de expansión y depresión, de guerra y paz, descolonización y globalización y, finalmente, de progreso y retroceso. La OIT ha hecho gala de su notable capacidad de adaptación a los cambios mundial y nacionales, en los que ha influido a su vez en una medida apreciable. Si quiere seguir ostentando ese protagonismo en los próximos decenios, deberá seguir cultivando esa capacidad.

En el Proyecto del Centenario de la OIT se celebra el 90.º aniversario de la Organización mirando al futuro a la luz de lo conseguido

143. Aunque el Proyecto del Centenario radica en el Instituto Internacional de Estudios Laborales, compromete a toda la Organización, es decir, no sólo a la Oficina, sino también a los mandantes, para lograr que se comprenda mejor nuestra base de conocimientos y velar por que nuestras actividades, nuestros métodos y nuestros éxitos se den a conocer al público y no sólo a quienes participan en nuestras reuniones y conferencias. Deberíamos llegar al centenario con unos cimientos afianzados que nos permitan seguir prestando nuestra contribución en el siglo XXI.

Este proyecto requiere el compromiso de toda la Organización

144. En la última semana de abril de 2009 se celebrará el 90.º aniversario de la aprobación definitiva de la Constitución de la OIT por la Conferencia de Paz de Versalles. Invito a todos los mandantes a que en esa semana organicen en cada país actos y debates tripartitos de alto nivel sobre cuestiones que revistan interés para ellos en el marco general del «diálogo social sobre el trabajo decente para una globalización justa», y a que presenten las consiguientes conclusiones a la reunión de la Conferencia de 2009. Esta celebración de ámbito mundial sobre el significado actual de nuestro mandato obedece a nuestra tradición de abrir perspectivas y generar soluciones mediante el diálogo. Al celebrarse, en una sola semana, estos actos podrían tener un impacto verdaderamente planetario.

Para abril de 2009 propongo un programa mundial de actos tripartitos

⁶³ Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social: *Análisis estadístico amplio de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas*, documento A/62/74/-E/2007/54, de 3 de mayo de 2007.

5. Conclusiones: hacia el Marco de Políticas y Estrategias

El Marco de Políticas y Estrategias nos ayudará a robustecer la OIT

145. La elaboración del próximo marco de políticas y estrategias correspondiente al período comprendido entre 2010 y 2015 brinda a los mandantes una oportunidad única para forjar de consuno un sólido consenso sobre el futuro que esperamos para esta Organización en 2015. Deseamos realmente que la OIT sea más fuerte y trabaje en estrecha coordinación con mandantes más robustos y facultados mediante el diálogo para afianzar el Programa de Trabajo Decente y permitir que éste siga progresando.

El Programa de Trabajo Decente confiere protagonismo a la OIT

146. El mensaje que se desprende del presente informe es que el Programa de Trabajo Decente confiere protagonismo a la OIT en muchos ámbitos. Para lograr una recuperación después de esta pérdida de tono mundial se necesita una perspectiva basada en el trabajo decente, que abra cauces para mitigar la pobreza y las desigualdades. El trabajo decente debe formar parte integrante del programa mundial para la sostenibilidad social y del medio ambiente. Nuestra credibilidad se deriva en parte de nuestro mandato, pero también de nuestra composición tripartita. No podrán alcanzarse muchos objetivos más amplios sin la contribución de empresas sostenibles que prosperen en un entorno socioeconómico favorable, y sin la participación efectiva de organizaciones de trabajadores representativas en el diálogo y la adopción de decisiones. Al recabar la intervención de esos actores en el sistema de producción junto con los gobiernos, la OIT representa una tribuna única y ofrece instrumentos que la singularizan.

Debemos perseverar en nuestro afán de dotar a la OIT de más facultades

147. Con base en nuestros logros y en las mejoras que todavía necesitamos materializar, aguardo con interés las reflexiones de ustedes sobre la mejor manera de aprovechar este potencial para que podamos cumplir nuestros principios, difundir nuestros valores y lograr nuestros objetivos. ¿En qué dirección deberíamos desarrollar este potencial? ¿Cuáles son las cuestiones esenciales que debemos abordar para que los objetivos, los valores y los instrumentos de la OIT permanezcan entre las prioridades de los programas mundiales, nacionales y regionales? ¿Cuál es la mejor manera de enfocarlas? Este es el reto que hoy debemos afrontar a fin de que en el próximo decenio la OIT cumpla su centenario con facultades renovadas para perseverar en su empeño mundial de progresar hacia los objetivos sociales y económicos de las mujeres y los hombres, los trabajadores, las familias, las empresas, las comunidades y las naciones.