

Globalización y trabajo decente en las Américas

XV Reunión Regional Americana
Lima, diciembre de 2002

Informe del Director General

ISBN 92-2-313278-9

Primera edición 2002

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

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

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

Indice

I. Introducción	1
II. Globalización y <i>trabajo decente</i>	7
1. Crecimiento económico, desigualdad y exclusión social en las Américas	8
Apertura económica, ajuste estructural y mercado de trabajo	8
Los efectos esperados y observados de la liberalización económica y del ajuste estructural	10
Aumento de las migraciones	16
Los grandes excluidos: poblaciones indígenas y campesinas pobres	18
2. La economía global y el <i>trabajo decente</i>	18
Expansión de la precariedad y de la inseguridad	18
La gente tiene legítimas dudas	19
El trabajo debe ser decente	19
3. Los déficit de <i>trabajo decente</i> en las Américas	23
Déficit en materia normativa	23
Déficit en materia de empleo e ingresos	25
Déficit en materia de protección social	27
Déficit en materia de desarrollo organizativo y de diálogo social	29
Globalización sí, pero ¿qué globalización?	30
4. Las premisas para la generación de <i>trabajo decente</i>	31
Recuperar la solidaridad para ofrecer seguridad	31
Un cimiento para construir el futuro: los derechos fundamentales en el trabajo	33
Preservación y desarrollo de las libertades democráticas	37
5. La generación de <i>trabajo decente</i>	37
Lo que debemos y sabemos hacer: las políticas para la generación de <i>trabajo decente</i> en el contexto de una globalización diferente	37
La integración de las políticas económicas y sociolaborales	47

6. El <i>trabajo decente</i> ¿es viable en la nueva economía globalizada?	48
<i>Trabajo decente</i> , competitividad y productividad	49
Diálogo social para el consenso	49
La perspectiva macroeconómica	50
La voz de la OIT	50
7. La gobernanza de la globalización y el desarrollo de la dimensión sociolaboral del proceso	51
III. La tarea conjunta	53
8. Buscar una respuesta productiva: empleo, protección y diálogo social	53
9. Programas nacionales de <i>trabajo decente</i> : más y mejores empleos	56
10. Algunas oportunidades	57
La dimensión sociolaboral de la integración	58
Más y mejores organizaciones productivas con <i>trabajo decente</i>	60
El dinamismo económico de la mujer y de la juventud	62
11. La responsabilidad de la Oficina Internacional del Trabajo	66
La gestión institucional	67
12. Los mandantes de la OIT	68
Los retos de las organizaciones de trabajadores	68
Los retos de las organizaciones de empleadores	68
Los desafíos de los ministerios de trabajo	69
IV. Conclusiones	71

I. Introducción

Iniciamos esta XV Reunión Regional Americana en momentos en que muchos países de la región enfrentan una nueva y grave crisis económica, con sus conocidas repercusiones negativas sobre el bienestar de la población. De esos países, los que enfrentan una situación especialmente delicada son, sin duda, la Argentina, el Brasil y el Uruguay.

En la Argentina muchas parecen ser las causas que han provocado la situación actual. A algunas de ellas me referiré a lo largo de este informe. Son causas que se generaron tanto en el ámbito de la política económica como en el de la actividad política en sí misma, y en la organización y funcionamiento de las estructuras institucionales, tanto estatales como provinciales. Por la propia naturaleza de la crisis y de las causas que la han generado, la de la Argentina no es una más de las conocidas crisis que afectan periódicamente a los países del continente. Es, más bien, una crisis del propio sistema, y su superación, que todos esperamos y deseamos que sea pronto, llevará sin duda a promover cambios estructurales importantes, tanto en el ámbito de la economía como de la política, de las relaciones sociales y de la propia estructura del Estado.

En el Uruguay y el Brasil las causas de la crisis son diferentes. En el Uruguay, que ha seguido una política económica diferente a la de la Argentina, con un tipo de cambio flexible, la crisis se originó en su sector externo, debido principalmente a la retirada de los capitales argentinos y, como consecuencia, a una devaluación que dificulta al Gobierno uruguayo el pago de la deuda pública externa. En el Brasil, y como la propia CEPAL lo ha diagnosticado ¹, las devaluaciones, que se originaron debido en gran medida a las incertidumbres que genera todo proceso electoral, hicieron que se incrementasen las cargas del servicio de la deuda externa, mientras que las alzas de las tasas de interés y la indización de los títulos públicos elevaron el costo del endeudamiento interno.

Chile, por su parte, no se ha podido abstraer de los efectos de la crisis en los países del MERCOSUR. Junto con éstos y el Ecuador, ha sido el país que sufrió mayores pérdidas por ingresos de exportaciones en el primer semestre del presente año. La demanda interna, por su parte, se muestra

¹ CEPAL: *Situación y perspectivas. Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002* (Santiago de Chile, junio de 2002).

muy poco dinámica, por lo que se estima que el crecimiento del PIB no superará un modesto 2,5 por ciento en 2002. En consecuencia, la OIT estima que la tasa de desempleo urbano se seguirá manteniendo en el orden del 9 por ciento de la población económicamente activa.

Esta situación de crisis, que también afecta a otros países como el Paraguay y Venezuela, hace que las estimaciones económicas y laborales para el año que está terminando sean realmente malas. El PIB se contraerá en la región entre el 1 y el 2 por ciento, y la OIT estima que se cerrará el año con una tasa de desempleo abierto urbano cercana al 10 por ciento, la tasa más elevada de los últimos treinta años. Esta situación, que se inició hace ya cinco años, ha puesto en cuestión algunos de los consensos sobre política económica que se habían alcanzado en la primera mitad de la década de los noventa.

Los países del Caribe tampoco han podido abstraerse, en su conjunto, de esta situación de crisis casi generalizada. Si bien en Jamaica y Trinidad y Tabago el PIB crecerá entre el 2 y 3 por ciento, según estimaciones de la CEPAL², en el resto de los países de la CARICOM el PIB se contraerá debido principalmente a que se mantiene la reducción de los flujos de turismo, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. En Haití, la economía se contraerá, en Cuba se mantendrá estancada y sólo se espera crecimiento económico en la República Dominicana. La contracción económica en gran parte de los países del área hace que, como ocurre en América Latina, las empresas no estén demandando mayor crédito a pesar de la expansión de la base monetaria. Es decir, al igual que en el continente, en el Caribe también se está dejando de lado el optimismo económico generado durante la primera mitad de la década pasada y el consenso en torno a un crecimiento económico alto y sostenido. ¿Cuál era ese consenso?

Del optimismo a la realidad

Hasta la mitad de la década pasada, había dos grandes consensos en la región latinoamericana y en el Caribe. El primero era que la economía crecía a tasas relativamente altas, sustentadas en grandes flujos de inversión externa resultantes en buena medida del proceso de privatización de empresas y bienes públicos, con baja inflación y con equilibrios macroeconómicos que hacían esperar que la favorable evolución de la economía se mantuviese en el futuro. El segundo se refería a que este favorable desempeño económico no se estaba traduciendo en un mayor progreso social, dado que, entre otras cosas, las tasas de desempleo se mantenían, el empleo generado era en su mayoría de mala calidad, la recuperación de los salarios reales era muy lenta, el aumento de la productividad laboral era bajo y la protección social no aumentaba su cobertura. Aun así, existía un clima de mesurado optimismo sobre las perspectivas económicas y sociales de la región y una cierta confianza en que pronto se haría realidad el traslado de los beneficios del crecimiento económico hacia el progreso social.

Este clima de optimismo se vio seriamente frenado en 1997, cuando los efectos de la crisis de los países del sudeste asiático y luego de Rusia y Brasil se hicieron notar en las economías latinoamericanas. Los flujos de inversión externa se redujeron, e incluso se cortaron en el caso de varios países; los equilibrios macroeconómicos fueron sacudidos por los aumentos del déficit fiscal, la demanda interna se contrajo y las economías entraron en recesión. En este marco, los problemas sociales y laborales se agudizaron: el desempleo y la informalidad aumentaron, al igual que la pobreza; los servicios públicos se deterioraron, creció el malestar social y la inestabilidad política se hizo nuevamente presente en varios países del continente americano.

² CEPAL, *op. cit.*, agosto de 2002.

En la actualidad, muchos países han salido o están comenzando a salir de la recesión, mientras que otros como la Argentina, Colombia o Venezuela todavía luchan por reactivar sus economías. Sin embargo, aun en aquellos países que han recuperado el crecimiento económico y los equilibrios macroeconómicos, el deterioro social y laboral producido por la crisis se mantiene.

Quienes sufren esta situación son los individuos y su entorno familiar. Acostumbrados a la frialdad de los datos estadísticos, acabamos viendo a las personas como meros números, olvidándonos de que todos formamos parte de una familia. Por mucho tiempo, la humanidad ha encontrado en la familia — no obstante sus evoluciones y adecuaciones — la institución que provee el marco adecuado para la reproducción humana, el cuidado de los niños, el desarrollo de la personalidad y el apoyo a los ancianos. Ahora bien, es cierto que el Estado, la escuela y otras instituciones han ido asumiendo algunas de las funciones tradicionales de la familia. Cabe preguntarse entonces qué ocurrirá si la familia no es capaz de proveer cuidado, apoyo, socialización y seguridad: ¿quién asumirá entonces el costo del vacío en el cumplimiento de tales funciones vitales para las personas y las sociedades? Cuando vemos que actualmente hay millones de desempleados, de subempleados y de personas ocupadas en el sector informal, no debemos olvidar que, además de personas individuales, estamos hablando de familias que afrontan enormes dificultades para alimentar a sus miembros y educar a sus hijos, y que experimentan conflictos y tensiones a raíz de tal situación. La pobreza es, por ello, la fuerza más corrosiva de nuestras sociedades.

Pero la crisis de la segunda mitad de la pasada década ha servido, además, para llamar la atención de todos nosotros sobre otros aspectos a los que quizás no se les estaba prestando la atención debida. Fue en el marco de la crisis que se hicieron evidentes la vulnerabilidad del sector externo, tanto comercial como financiero, de la mayor parte de los países de la región, el mal funcionamiento y el carácter ademocrático de buena parte de la institucionalidad estatal, los efectos nocivos de la corrupción en algunos países y la innegable vinculación que debe haber, pero que no siempre se promueve, entre libertad, democracia y desarrollo económico y social.

De igual manera, hemos descubierto que no es posible convivir con el terrorismo, sea éste nacional o internacional. Los terribles sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, que hemos condenado y seguiremos condenando, y las barbaries que se producen casi cotidianamente en Colombia y que anteriormente también se producían en el Perú, entre otros muchos casos, no pueden ser ni aceptados ni permitidos. El terrorismo, así como la violencia urbana y la corrupción, no sólo afecta al desarrollo económico de los países, sino que afecta también a la salud de nuestras sociedades, la capacidad de convivencia pacífica y el normal funcionamiento de las instituciones. La discrepancia, la crítica, la protesta, la presentación de visiones alternativas a las oficiales son bienvenidas, pero siempre que ellas no utilicen el terror como método y no pongan en peligro los fundamentos de la convivencia pacífica democrática.

Estamos, pues, ante la obligación y ante la gran oportunidad de evaluar lo sucedido y de revisar lo andado en estos últimos diez años, con el espíritu de encontrar y adoptar medidas que permitan no sólo recuperar un crecimiento económico alto y sostenido, sino también incorporar los objetivos sociales al interior de la política económica, democratizar y modernizar las instituciones, evitar la corrupción y la violencia y, como objetivo final, lograr un desarrollo con libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Es decir, con el espíritu de lograr una globalización diferente, en la que la generación de *trabajo decente* no sea una quimera sino un objetivo alcanzable.

Personas y familias

No al terrorismo

Compromiso con el desarrollo en tiempos de globalización

De no hacerlo, la actual situación podría deteriorarse aún más, agravando la pobreza y la exclusión social y poniendo en peligro la estabilidad política de muchos países, e incluso la propia capacidad de convivencia democrática.

¿Cómo llevar adelante este proceso de búsqueda de una globalización diferente, una globalización gobernada, con *trabajo decente* para todos, en el marco del irrestricto respeto a las libertades democráticas y a los derechos individuales y colectivos?

Economías y sociedad abiertas

En primer lugar, y tal como se señala en este informe que presento a esta XV Reunión Regional Americana, debemos partir manteniendo nuestro compromiso con economías y sociedades abiertas, con la democracia y con el respeto a los derechos de las personas, incluidos los derechos laborales. La OIT no está, y no ha estado nunca, en contra del proceso de globalización; de ahí nuestro compromiso con economías y sociedades abiertas. Sin embargo, estamos convencidos de la necesidad de una adecuada gobernanza de dicho proceso.

Armonización de políticas

En segundo lugar, debemos buscar con ahínco una adecuada integración de los objetivos y las políticas económicas y sociales. El progreso social no debería seguir siendo visto como una consecuencia *a posteriori* (y, en muchos casos, una consecuencia tardía y que no elimina las desigualdades sociales existentes) del desarrollo económico, sino como las dos caras, complementarias y sinérgicas, de un mismo y único proceso. Esta integración de los objetivos y las políticas económicas y sociales tiene indudables implicaciones institucionales, pues requiere, al interior de los países, un mayor y más fructífero diálogo entre el Estado y la sociedad y, en lo que al gobierno se refiere, entre los ministerios económicos y los sociales; en el plano internacional, exige un mayor diálogo y coordinación entre las instituciones financieras multilaterales y las instituciones del sistema de las Naciones Unidas, como la OIT.

Diálogos internacional y nacionales

En lo que a la OIT respecta, yo estoy empeñado en llevar adelante el diálogo con las organizaciones financieras internacionales, tal como se me solicitó durante la XIV Reunión Regional Americana, celebrada en Lima, en agosto de 1999. Este diálogo debiera conducirnos a una mayor integración de los objetivos y las políticas económicas y sociales y, por esa vía, a avanzar en la gobernanza de la globalización y en la generación de trabajo decente. De igual manera que los modernos Estados nacionales fueron producto del consenso social gestado en los siglos xvii y xviii, la globalización requiere hoy de un contrato social mundial que sustente reglas claras y justas de gobernanza de este proceso global; ahora bien, para la gestación de ese nuevo contrato social universal, es imprescindible el diálogo entre las instituciones económicas y sociales, tanto nacionales como internacionales. Es en este sentido que, desde la reunión de Ottawa, me he empeñado en promover un diálogo permanente entre los ministros de trabajo y los de economía o hacienda.

La gobernanza de la globalización no es un asunto que planteen sólo intelectuales preocupados por la situación actual. Es una demanda, en muchas ocasiones silenciosa, de millones de personas y familias que ven atónitas cómo las buenas noticias sobre inversión, estabilidad y crecimiento no se manifiestan en su situación concreta ni en su vida cotidiana.

Centralidad del trabajo

En tercer lugar, necesitamos buscar conjuntamente y adoptar políticas que hagan posible la generación de buenos empleos, respetando las normas internacionales ratificadas (y que presuponen la disponibilidad del país para cumplirlas en función de su grado de desarrollo y en virtud de una decisión soberana), otorgando a los trabajadores y trabajadoras una justa remuneración y una adecuada protección social. No podemos continuar con políticas en las que todas estas dimensiones del *trabajo decente* sigan rutas indepen-

dientes y, en ocasiones, no convergentes. Para lograr esta articulación de las diferentes dimensiones del *trabajo decente* en una política unívoca e integrada, el diálogo social es fundamental.

Finalmente, debemos seguir siendo intransigentes en nuestra defensa de la democracia y de su institucionalidad, del respeto a las libertades y derechos de las personas, así como en nuestra exigencia de que, a la par de ejercer nuestros derechos, todos cumplamos cabal y eficazmente nuestras obligaciones.

¿Es posible, o viable, este proceso en el marco de la globalización de la economía y de la tecnología de la información y las comunicaciones?

Yo no tengo ninguna duda de que no sólo es posible, sino además, imprescindible. Como señalo en mi informe, el trabajo realizado en condiciones decentes, recibiendo ingresos justos, también puede contribuir a la eficacia económica si, como la OIT propone, se reformulan las políticas macroeconómicas actuales, en especial en lo referente a las políticas cambiarias, tributarias y fiscales, y si se incorpora a la reformulación de esas políticas macroeconómicas una gama más amplia de temas: el desarrollo de las empresas, las políticas salariales y de ingresos, las inversiones en capital humano y en las instituciones del mercado laboral, y el papel de los programas de creación de empleo. Muchas de esas políticas son «compatibles» con los equilibrios macroeconómicos. En general, cuanto más sólida sea la base social de las políticas macroeconómicas, mayor será su sustentabilidad.

Poner en marcha un proceso como el que aquí he esbozado es una tarea conjunta de la sociedad y del Estado, y no sólo una responsabilidad de los gobiernos. Tanto éstos como las instituciones de la sociedad civil y los organismos internacionales deben ser actores de dicho proceso.

En lo que a la OIT respecta, debemos promover más que nunca la tarea conjunta de nuestros mandantes en el desarrollo de la dimensión laboral del proceso de globalización y en la adopción de políticas encaminadas a la generación de *trabajo decente*. Ello permitirá no sólo una mayor gobernanza de la globalización y un accionar más eficaz de nuestra Organización, sino el propio fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores y de las instituciones gubernamentales, así como de los ministerios y secretarías de trabajo. En los últimos años hemos hecho un gran esfuerzo por desarrollar esta tarea conjunta, esfuerzo que se refleja en el conjunto de las actividades desarrolladas por la OIT en la región durante el período 1999-2002, las que se presentan en el anexo de este informe.

Es esta tarea conjunta, consistente en impulsar una globalización gobernada, sin excluidos y con *trabajo decente* para todos, la que propongo examinar durante la XV Reunión Regional Americana, que llevaremos a cabo en Lima gracias a la generosa colaboración de nuestros mandantes peruanos, a quienes los órganos directivos de la Organización y el Director General agradecemos profundamente.

En este camino hacia el logro del objetivo de *trabajo decente* para todos hay algunas oportunidades que debemos aprovechar e impulsar, para lo cual es conveniente que reflexionemos sobre ellas en esta XV Reunión Regional Americana. En el presente informe me refiero a tres de ellas, aunque no son las únicas: el desarrollo de la dimensión laboral de la integración de los países del continente americano y del Caribe, la creación de más y mejores empresas para generar más *trabajo decente* y el dinamismo económico de la mujer y de la juventud.

El primer tema está siendo considerado por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, y fue también analizado en la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo que se reunió en Ottawa

Afirmación democrática

Base social
para la macroeconomía

Tarea conjunta

Oportunidades
hemisféricas para un mejor
desarrollo

el año pasado. Complementariamente a estas iniciativas, y en una perspectiva latinoamericana y caribeña, debemos, desde la OIT, examinar ahora lo avanzado y lo que queda por construir de esta dimensión sociolaboral de la globalización.

La creación de más y mejores empresas es una meta fundamental para el logro de nuestro objetivo de generación de *trabajo decente*. Para ello necesitamos políticas proactivas.

La promoción del *trabajo decente* para las mujeres y los jóvenes — en especial de familias pobres, urbanas, campesinas e indígenas — es una obligación que todos debemos asumir si queremos sociedades más libres y justas. Para ello se requieren, también, políticas proactivas. La OIT compromete su apoyo para el diseño y ejecución de estas políticas.

En suma, a pesar de la crisis, de las dificultades y de los déficit de *trabajo decente*, veo el futuro con optimismo si nos esforzamos en una tarea conjunta encaminada a vincular el crecimiento económico con el desarrollo social y si, para ello, aprovechamos las oportunidades que se nos presentan. La Oficina hará lo necesario para estar a la altura de este desafío.

II. Globalización y trabajo decente

Globalización es el término que se utiliza, cada vez más, para designar el modelo de desarrollo que predomina en la actualidad. Entre sus rasgos distintivos están el fomento de la integración de las economías y la valoración de la iniciativa privada. Si bien no se trata de un modelo homogéneo en todo el mundo, sus expresiones concretas tienden a dejar al margen a importantes segmentos de la población e incluso a economías enteras debido a factores tales como el conocimiento o la disponibilidad de recursos financieros y el acceso a las modernas tecnologías de la comunicación y la información.

La globalización, como toda obra humana, tiene luces y sombras. Lo importante es potenciar sus aspectos positivos y disminuir sus efectos negativos. Debemos ser conscientes de que el cambio no es una fuerza ingobernable, sino susceptible de ser gobernada y orientada.

Alentar el cambio

Pese al crecimiento económico registrado por los países de las Américas durante una parte de la década pasada (1990-1996), aún estamos enfrentados a una serie de factores de desigualdad y exclusión social. El más importante es la persistencia del problema histórico de la pobreza. En nuestro continente la economía se ha globalizado, pero la pobreza y la exclusión social se han extendido. Ahora, a diferencia de la década de los setenta y parte de los ochenta, no sólo los sectores de bajos ingresos caen en la pobreza, sino también las clases medias.

«¿Por qué no tengo acceso a los beneficios de la globalización? ¿Por qué siento que no tengo oportunidades ni se me trata en pie de igualdad con los demás?» Estas y otras preguntas están sembrando dudas en muchos de nuestros conciudadanos, al sur y al norte del río Grande. Se llega incluso a cuestionar tanto la eficacia de la democracia como la credibilidad de las políticas económicas que se aplican.

Las preguntas de la gente

Por ello, me gustaría sintetizar algunas observaciones sobre el proceso de globalización y sobre sus efectos, tanto positivos como negativos, y su potencial para generar *trabajo decente* y progreso social sostenido.

1. Crecimiento económico, desigualdad y exclusión social en las Américas

En América Latina, el proceso de globalización mediante la apertura y mayor integración a la economía global va periódicamente acompañado de otro proceso paralelo de ajuste estructural para recuperar y mantener los equilibrios macroeconómicos, y adecuarse a los cambios en la economía internacional.

Apertura económica, ajuste estructural y mercado de trabajo

El proceso de apertura e integración económica se basa principalmente en la desgravación arancelaria y paraarancelaria, la liberalización del sector financiero y el otorgamiento de garantías a la inversión extranjera y a la repatriación de utilidades.

Áreas principales del ajuste

El ajuste estructural, por su parte, busca estabilizar los precios internos y reestructurar el sistema productivo nacional. Para ello, el ajuste se centra en tres campos o áreas: en la recuperación y mantenimiento de la estabilidad de precios mediante el control del crecimiento de la demanda interna, a través de políticas salariales, fiscales y monetarias; en la mayor desregulación del funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, de capitales y de trabajo; y en la reorganización de la estructura y actividades del Estado mediante la privatización de empresas y servicios públicos, y a veces en una importante reducción del empleo en la administración central.

Según la teoría económica en la que se sustentan ambos procesos, la confluencia de éstos debe generar efectos positivos sobre la situación económica de los países y sobre el nivel de bienestar de las personas, en especial el de las más pobres. En algunos países de la región (la Argentina es el caso más estudiado), las reformas inherentes al proceso de apertura crearon condiciones destinadas a estabilizar la economía mediante la utilización de un «ancla cambiaria» y un aumento del flujo de capitales externos con el objetivo de financiar el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y contener el déficit fiscal. La estabilización de la economía, basada en un «ancla cambiaria», genera cuatro tipos de efectos sobre el mercado de trabajo en general y sobre el empleo en particular ¹.

Productividad del trabajo

En primer lugar, está el efecto de la apertura sobre la productividad del trabajo. La variación de la productividad puede ser dividida en dos partes. Frente al aumento de la competencia internacional y a la apreciación cambiaria, las empresas reaccionan aumentando su productividad tanto a través de la importación de nuevas tecnologías más intensivas en capital (reduciendo empleo) como también a través de la introducción de nuevos métodos de trabajo más productivos. La variación de la productividad tiene también un componente cíclico. Cuando la economía crece, la productividad tiende a aumentar, y se produce el fenómeno contrario cuando la economía entra en un proceso recesivo. El aumento de la productividad del trabajo resulta en la generación de menos empleo por unidad producida y, si la tasa de crecimiento del producto no aumenta lo suficiente para compensar este efecto, el resultado es un aumento del desempleo.

Importaciones y producción nacional

Un segundo efecto importante es el desplazamiento de la producción nacional por productos importados. Como estas economías estaban altamente protegidas en relación a la competencia internacional, con la apreciación de

¹ J. M. Camargo: «Apertura económica, productividad y mercado de trabajo: Argentina, Brasil y México», en *Productividad y empleo en la apertura económica* (Lima, OIT, 1999).

la tasa de cambio durante el proceso de estabilización, muchos sectores no fueron capaces de competir con las importaciones. Consecuentemente, una parte importante del sector productor de bienes transables disminuyó de tamaño o simplemente fue destruida y, por lo tanto, los empleos generados por estos sectores desaparecieron.

Tercero, el aumento de la competitividad de la economía debido a la mayor apertura y mayor productividad tiende a generar un aumento de las exportaciones y, por lo tanto, del empleo en los sectores competitivos de la economía.

Por último, como la estabilización genera alteraciones de los precios relativos y una redistribución del ingreso de los grupos relativamente más pobres, el aumento de la demanda derivado de este hecho genera un aumento de la producción y del empleo, principalmente en los sectores productores de bienes no transables. Estos dos últimos efectos tienden, por lo menos en parte, a compensar los efectos negativos que tienen sobre el empleo los aumentos de productividad y el desplazamiento de la producción nacional por las importaciones.

Muchos de estos efectos negativos son los que se han manifestado en la Argentina, pues si bien la productividad del trabajo se ha elevado, ello ha ido de la mano de la destrucción de empleos en los sectores productores de bienes transables y de un aumento del desempleo.

Sin embargo, en otros países (México, principalmente, a partir de 1994) el esquema de apertura y estabilización fue diferente, ya que no se recurrió a un «ancla cambiaria», sino a un tipo de cambio flexible, lo que impidió que la apertura se tradujese en una pérdida de competitividad para las empresas. Por ello, la apertura y el ajuste no tuvieron efectos negativos sobre el empleo en los sectores transables, aunque, debido al aumento del empleo, los incrementos de productividad fueron mucho menores que los de la Argentina u otros países que aplicaron políticas de apertura y tipo de cambio fijo.

El Uruguay, uno de los países que enfrenta actualmente un período de crisis económica, ha aplicado una política económica bastante similar a la de México. En su caso, la crisis no se derivaría tanto de esa política sino, más bien, del efecto que ha tenido sobre el país la crisis argentina, cuyo punto culminante fue la retirada de capitales argentinos del sistema financiero uruguayo en el mes de agosto pasado, con la consiguiente pérdida de reservas y crisis de bancos.

Además de las diferencias en materia de política cambiaria, también se observan diferencias en cuanto a la cronología de la apertura comercial y la apertura financiera. La Argentina y México son también los casos más relevantes de estas dos políticas. En el caso de la Argentina, ambos procesos de apertura fueron simultáneos. En el caso de México, la apertura comercial precedió (principalmente a través de la industria de la maquila) a la apertura del mercado financiero.

Diferenciar los procesos de apertura y estabilización de ambos países, a partir de las diferencias de sus políticas cambiarias y del orden en que aplicaron el proceso de apertura, es fundamental para evaluar por qué algunos países han tenido malos resultados y para orientarnos no hacia el rechazo a la globalización², sino hacia una reorientación de políticas macroeconómicas que no han dado los resultados deseados en lo que a empleo y trabajo se refiere.

² Alguna corriente del pensamiento económico actual señala que no se debe considerar como sinónimos globalización y apertura, ya que pueden existir casos (Chile se suele citar como ejemplo) de países muy globalizados, con alta participación del capital externo en la inversión total, pero que mantienen aún cierto grado de protección de algunos sectores de su economía.

Sector exportador

Los bienes no transables

Caminos alternativos

«Combinación» de políticas y su secuencia

Los efectos esperados y observados de la liberalización económica y del ajuste estructural

Efectos sobre el empleo

El resultado de la apertura y el ajuste ha sido una baja inflación y una recuperación de los ingresos reales; pero, en buena parte de los países de la región, esto se ha logrado a costa de una fuerte apreciación de la tasa de cambio real, la que, como acabo de señalar, en muchos casos fue promovida (la apreciación) por políticas de tipo de cambio fijo. Sin embargo, como consecuencia de la apreciación cambiaria y de la propia reducción de los niveles de protección del mercado interno, se ha producido un aumento de las importaciones y del déficit comercial y en cuenta corriente de la balanza de pagos, con lo que, al reducirse el flujo de capitales foráneos hasta 1997, reapareció la restricción externa que estaba en el origen de la crisis de los años ochenta. La superación de esta nueva restricción externa llevó a estos países a adoptar políticas de mayor flexibilidad cambiaria, de mayor control del crecimiento de la masa salarial, de reducción del nivel de empleo e, incluso, de medidas proteccionistas (aunque no de la envergadura de las anteriores a la apertura), a contravía de la propia estrategia de inserción en la economía mundial.

Consecuencias previstas

Por otra parte, como se señaló, la apertura del comercio exterior, mediante la reducción o eliminación de las barreras arancelarias y paraarancelarias a las importaciones, debería tener dos consecuencias claras:

— Un abaratamiento del precio de los bienes importables.

Ello debería provocar, por el lado de la producción, una reasignación de factores hacia los sectores exportadores y, por el lado de los consumidores, una reasignación del gasto hacia bienes importados que son ahora más baratos que antes de la apertura. En consecuencia, el aumento de las exportaciones debiera tener un efecto positivo sobre el empleo, mientras que el abaratamiento relativo de los bienes importables debiera tener un efecto positivo sobre el ingreso real de las personas.

— Un aumento del precio relativo de los bienes intensivos en mano de obra no calificada.

Empleo y desempleo

Esto daría lugar, a su vez, a un aumento de la demanda relativa de estos trabajadores, puesto que los países en desarrollo se especializarían en la producción de bienes y servicios relativamente intensivos en mano de obra no calificada (que es el factor más abundante), mientras que importarían bienes relativamente intensivos en mano de obra calificada (el factor más escaso). Entonces, en el mediano y largo plazo aumentaría la demanda de mano de obra no calificada, y disminuiría la de mano de obra calificada. En el corto plazo, el aumento del empleo de mano de obra no calificada o semicalificada sería o podría ser contrarrestado por una reducción del empleo en los sectores que producen bienes que compiten con los importados, ya que la propia necesidad de competir en un mercado interno menos protegido los obliga a aumentos de productividad que, al menos en el primer momento, descansan en gran medida en una reducción del empleo en dichos sectores.

Sin embargo, en la práctica no se ha observado ni un mayor aumento del empleo de mano de obra no calificada (en relación a la calificada) ni una reducción del desempleo.

En cuanto al desempleo, en el conjunto de los países latinoamericanos, la tasa de desempleo urbano, que oscilaba entre el 5,5 por ciento y el 6,5 por ciento de 1990 a 1994, comenzó a elevarse a partir de 1995 llegando a finales de la década a niveles cercanos al 8,5 por ciento y situándose en el 9,4 por

ciento a comienzos de este año ³. Se observa una evolución diferente en los países del Caribe con economías más grandes, ya que en ellas las tasas de desempleo han seguido una evolución descendente.

El desempleo de las mujeres supera en aproximadamente un 45 por ciento la tasa de desempleo global o promedio, mientras que el desempleo de los jóvenes casi duplica esta última tasa.

Las causas del insuficiente aumento del empleo de mano de obra no calificada y del aumento del desempleo son múltiples. Sin embargo, una de las principales, si no la principal, es que el precio relativo del trabajo no calificado de América Latina en muchos casos resulta alto comparativamente con Asia, por ejemplo. Por lo tanto, la apertura comercial para muchos países de la región, con apreciación cambiaria incluida, no constituye una ventaja comparativa en el factor trabajo, pues la mano de obra no es tan abundante ni tan barata en comparación con la de otras regiones. Antes de la apertura, casi todos los países operaban con tipo de cambio fijo y con una política comercial proteccionista. Con la apertura, muchos países pasan a operar con tipo de cambio fijo y, obviamente, con muy poca o ninguna protección comercial. El resultado de esto, en lo que al campo laboral se refiere, es que esos países acaban sin instrumentos para proteger el empleo en su sector transable, que, de por sí, era menos competitivo por efectos de la alta protección anterior. Caso diferente es el de países como México, en los que, como ya he señalado anteriormente, la utilización de un tipo de cambio flexible sí les permitió aplicar políticas de protección y fomento del empleo en su sector de transables.

Efectos sobre la productividad del trabajo, los salarios y los ingresos

Como ya mencioné anteriormente, frente al aumento de la competencia internacional y la apreciación cambiaria, las empresas reaccionan aumentando su productividad a través tanto de la importación de nuevas tecnologías más intensivas en capital como de la introducción de nuevos métodos de trabajo más productivos. El aumento de la productividad del trabajo resulta en la generación de menos empleo por unidad producida y, si la tasa de crecimiento del producto no aumenta lo suficiente para compensar este efecto, el resultado es un aumento del desempleo.

Ahora bien, aun cuando la productividad del trabajo ha aumentado apreciablemente en el sector moderno de la economía (especialmente en las medianas y grandes empresas), la productividad promedio se ha mantenido estancada en el conjunto de América Latina y el Caribe durante el período 1990-2001. Esto se debe a que, si bien hasta 1998 se observaba una modesta tasa del 0,3 por ciento de crecimiento anual, en los últimos tres años esa tasa se tornó negativa. Este magro comportamiento de la productividad promedio está sin duda afectado por la caída de la productividad en el sector informal, lo que se torna en uno de los principales cuellos de botella para lograr un desarrollo sostenido y equitativo, ya que es esa baja y decreciente productividad la que hace que el ingreso en el sector también sea significativamente bajo, al punto de que, como más adelante detallaré, hoy en día muchas personas prefieren abandonar sus países en busca de mejores oportunidades en el exterior (aun trabajando ilegalmente en ellos) que las que les ofrece la economía informal en su propio país.

En cuanto a los ingresos y salarios, la apertura debiera provocar un aumento del ingreso real de las personas por efectos del bajo nivel de inflación. Por otra parte, la mayor demanda de empleo de trabajadores no calificados o

[La productividad y el ingreso informal](#)

³ *Panorama Laboral 2002. Avance del primer trimestre* (Lima, OIT, julio de 2002).

semicalificados debería reducir el diferencial salarial entre ambos tipos de trabajadores.

Los diferenciales salariales se profundizan

Sin embargo, la reducción del diferencial de ingresos y salarios no se ha producido. Si bien el empleo de las personas con menores niveles de calificación ha aumentado (especialmente en el comercio y los servicios en el sector informal y en el de la microempresa), los diferenciales salariales no se han reducido sino que, por el contrario, se han incrementado. Hay diferentes teorías sobre este último comportamiento. Estas van desde la que sostiene que el sector informal se encontraría en cierto estado de saturación y ya no puede absorber a tantos trabajadores como años atrás, aun con una reducción del ingreso medio (lo que explicaría el aumento del diferencial de ingresos observado), hasta la que afirma que las tasas de participación se han reducido al retirarse del mercado un segmento de los trabajadores, desalentados al tener el nivel de ingresos y salarios más bajo. Sin embargo, otra explicación de por qué los diferenciales salariales no se han reducido es que en la región no hubo un *boom* exportador, de modo que el empleo de mano de obra no calificada no se generó en los sectores exportadores o transables sino en los no transables (especialmente en el sector informal), lo cual, según esta teoría, no permitió que se redujera la brecha de los ingresos o de los salarios.

Los ingresos reales mejoran

En lo que se refiere a los ingresos reales de los trabajadores y trabajadoras, en la mayoría de los países el poder adquisitivo de los salarios mejoró en 2001, y se registró un aumento promedio del 1,6 por ciento en los salarios industriales y del 2,9 por ciento de los salarios mínimos. Durante el período 1990-2001, los salarios reales en la industria aumentaron en la región en un 1,8 por ciento anual y los salarios mínimos en un 0,9 por ciento. Este crecimiento no logró, sin embargo, que se recuperasen los niveles salariales de 1980, ya que en la actualidad los salarios mínimos equivalen al 74 por ciento de los que había veinte años atrás, y los industriales al 98 por ciento.

En el año 2001, en ocho países latinoamericanos no sólo no se recupera el nivel de los salarios mínimos reales de 1980, sino que su nivel sigue por debajo del 50 por ciento del de 1980. El nivel más bajo es el de México (31,2 por ciento), seguido por el Perú (32,1), Haití (32,7), El Salvador (33,1), Ecuador (40,0), Uruguay (42,1), Bolivia (43,6) y Venezuela (45,0). Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay y República Dominicana son los países en los que se ha logrado superar el nivel de salario mínimo de 1980.

Pero las desigualdades persisten

En cuanto a la distribución de los ingresos, un reciente estudio de la CEPAL⁴ señala que la de América Latina es la mayor desigualdad del mundo, cualquiera que sea la metodología de medición utilizada, y que esta situación no es nueva pues se ha podido observar, por lo menos, desde la década de los sesenta.

Según el mismo estudio, en los años noventa el 5 por ciento que constituye la capa superior de la población latinoamericana recibió en promedio el 25 por ciento del ingreso total, mientras que el 30 por ciento que constituye la capa inferior sólo recibió el 7,5 por ciento. En Asia sudoccidental, estos porcentajes eran del 16 por ciento y el 12,2 por ciento, respectivamente; en África del 24 por ciento y el 10,1 por ciento, y en los países desarrollados del 13 por ciento y el 12,7 por ciento.

Como es sabido, la distribución del ingreso está determinada por el acceso a la cantidad de factores de producción, por la propiedad de los mismos y por la interacción de la oferta y la demanda de esos factores. En el caso de América Latina y el Caribe, los factores de producción más escasos son la

⁴ S. Morley: *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2000.

mano de obra calificada y el capital, y la desigualdad del acceso a una educación de calidad y al capital explica en gran medida esta distribución desequilibrada y concentrada del ingreso en la región ⁵.

Efectos sobre la protección social

El aumento del empleo debería permitir que una mayor cantidad de personas se afilie a los sistemas de seguridad social y que, por ende, las instituciones de protección social alcancen estabilidad financiera. Sin embargo, el porcentaje de asalariados del sector formal que cotizan en la seguridad social en la región disminuyó del 80,6 por ciento en 1990 al 79 por ciento en 2000, y el de los asalariados informales, del 29,2 por ciento al 26,9 por ciento en el mismo período.

Efectos sobre la evolución de la pobreza

Por otra parte, la teoría económica señala también que la reducción de la tasa de inflación debería generar un aumento de los ingresos de los grupos relativamente más pobres de la población y un aumento, por este hecho, del consumo de dichos grupos. Ello, por dos vías: mediante la transferencia de ingresos hacia los grupos sociales más afectados por la alta inflación y mediante el cambio de precios relativos entre bienes transables y no transables, a favor de estos últimos.

Este efecto, aunado a una mayor focalización del gasto social público, deberá provocar una reducción de los niveles de pobreza. Sin embargo, a pesar de la baja inflación y de mejores políticas sociales públicas, la pobreza no se ha reducido. En el mundo, el número de pobres aumentó en casi 100 millones durante la última década del pasado siglo.

Ha aumentado el número de pobres

Tampoco se ha producido esta esperada reducción de la pobreza en el conjunto de los países de la región americana, ya que los datos de la CEPAL muestran que el porcentaje de familias tanto pobres como en pobreza extrema aumentó entre 1995 y el año 2000 (véase el cuadro 1). Así, entre principios y finales de la década pasada el total de personas pobres aumentó en once millones, y los hogares pobres aumentaron en algo más de un millón. En 1999, la proporción de pobres en la población total de América Latina era del 43,8 por ciento y el total de hogares en la misma situación alcanzaba el 35,3 por ciento. La extrema pobreza, por su parte, se redujo en cerca de cuatro millones de personas. A fines de la década, la población indigente representaba el 18 por ciento de la población total. Por grandes áreas geográficas, la intensidad tanto de la pobreza como de la extrema pobreza sigue siendo mayor en el área rural que en la urbana.

Entre 1990 y 1999, la tasa de pobreza urbana en la región descendió del 35 por ciento al 30 por ciento de los hogares, y la rural del 58 por ciento al 54 por ciento de los hogares. Las tasas siguen siendo elevadas. Por su parte, la tasa de indigencia o pobreza extrema se redujo del 12 por ciento al 9 por ciento de los hogares urbanos y del 34 por ciento al 31 por ciento de los hogares rurales en el mismo período.

Con relación al nivel y evolución de estas tasas de pobreza, quisiera hacer notar dos aspectos que considero importantes. En primer lugar, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos para incrementar y mejorar sus políticas sociales con el objetivo de reducir la pobreza, todo los avances que se logran se pierden cuando surge una nueva crisis. El Perú es un ejemplo de esto.

Atención al sector rural

⁵ S. Morley, *op. cit.*

Cuadro 1. América Latina: hogares y población pobres e indigentes

	Pobres						Indigentes					
	Total		Zonas urbanas		Zonas rurales		Total		Zonas urbanas		Zonas rurales	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
Hogares												
1980	24,2	34,7	11,8	25,3	12,4	53,9	10,4	15	4,1	8,8	6,3	27,5
1990	39,1	41	24,7	35	14,1	58,2	16,9	17,7	8,5	12	8,4	34,1
1999	41,3	35,3	27,1	29,8	14,2	54,3	16,3	13,9	8,3	9,1	8,0	30,7
Población												
1980	135,9	40,5	62,9	29,8	73	59,9	62,4	18,6	22,5	10,6	39,9	32,7
1990	200,2	48,3	121,7	41,4	78,5	65,4	93,4	22,5	45	15,3	48,4	40,4
1999	211,4	43,8	134,2	37,1	77,2	63,7	89,4	18,5	43	11,9	46,4	38,3

Fuente: CEPAL: *Panorama Social de América Latina*, octubre de 2001.

Todo lo que se avanzó con respecto a la reducción de la pobreza hasta 1997 se perdió con la crisis que se generó a partir de ese año, a tal punto que los niveles actuales de pobreza son más elevados que antes de la crisis. En segundo lugar, las tasas más altas de pobreza se observan en las zonas rurales. Eso nos lleva a plantear la necesidad, por una parte, de políticas de incentivos a la inversión privada en esas zonas y, por otra, a la necesidad de desarrollar infraestructura económica en las mismas, especialmente en lo que se refiere a vías de comunicación. Ello permitiría promover el desarrollo de mercados locales más dinámicos y vincular la economía con la geografía.

En cuanto a la relación entre pobreza y empleo, como muy acertadamente ha señalado José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL⁶, «el empleo constituye el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares (genera el 80 por ciento del total). Una parte relevante de los efectos sociales de la mayor integración de los países de la región en la economía global, así como de los procesos de ajuste para lograr los equilibrios macroeconómicos y adecuarse a los cambios en dicho entorno internacional, se transmite a través de la organización y funcionamiento del mercado de trabajo, con sus impactos en los ingresos, la protección social y la distribución del bienestar material de la población. La exclusión y la segmentación social derivadas de la falta de acceso a empleos de calidad son, por ende, factores determinantes de la pobreza y de las desigualdades sociales que se reproducen en el tiempo, expresadas en la elevada y persistente concentración del ingreso que prevalece en la región».

A pesar de los progresos, las mujeres siguen siendo las más perjudicadas

Por otra parte, cada vez más la pobreza afecta a mujeres y niños. En el caso de estos últimos, debido a la mayor proporción de menores en los hogares pobres resultante de una más alta tasa de fecundidad de las mujeres de hogares pobres. En el caso de las mujeres, debido a las mayores dificultades que éstas enfrentan para acceder a trabajos decentes o, en otras palabras, a

⁶ *Globalización y desarrollo social*, alocución del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, en el *Segundo Encuentro de ex Presidentes Latinoamericanos* (Santiago, 22-23 de abril de 2002).

empleos y a alternativas de generación de ingresos que sean capaces de satisfacer sus necesidades básicas. A pesar de un aumento significativo en las últimas décadas, las tasas de participación laboral de las mujeres, en especial de aquellas provenientes de los hogares pobres, siguen siendo significativamente inferiores a las de los hombres (39 puntos porcentuales en los sectores de bajos ingresos y 30 puntos porcentuales en promedio, *Panorama Laboral 1999*). Sus tasas de desempleo y de participación en el sector informal siguen siendo superiores. Esos fenómenos están relacionados, entre otros factores, con los siguientes: *a)* la persistencia de una división sexual del trabajo que hace que las mujeres sigan siendo las principales responsables de las tareas domésticas y familiares y que, por lo tanto, aquellas que no cuentan con servicios de apoyo al cuidado infantil tengan que enfrentar grandes dificultades para acceder a un trabajo remunerado, en especial en el sector formal; *b)* la persistencia de una fuerte segmentación ocupacional en el mercado de trabajo, que, al determinar una baja valoración económica y social de las tareas mayoritariamente desempeñadas por las mujeres (que están asociadas básicamente a esas funciones de «cuidado»), incide en los menores ingresos obtenidos en ese tipo de ocupaciones; *c)* la desigualdad existente en el acceso a los recursos productivos (crédito, tecnología, información, capacitación).

Existe una indudable relación entre pobreza y trabajo infantil. En estos hogares, los niños salen a buscar trabajo, incluso los más peligrosos, para contribuir al ingreso de la familia. Esto les impide estudiar, lo que, muy probablemente, hará que cuando sean adultos tengan un trabajo de muy baja productividad y remuneración, a raíz de lo cual sus hijos menores tendrán que trabajar para contribuir con el ingreso familiar. Se trata de un círculo de reproducción de la pobreza que utiliza el trabajo infantil como vector.

El trabajo infantil

El hecho de que la extrema pobreza haya disminuido, a pesar de que la pobreza en general ha aumentado, responde a un doble fenómeno. Por una parte, la mejora de los salarios reales de los más pobres por efectos de la baja inflación. Por otra, la aplicación de políticas sociales públicas mejor diseñadas (focalizadas) y administradas. El aumento de la pobreza no extrema se explicaría, pues, por el empobrecimiento de las clases medias.

Efectos sobre la estructura del Estado

Los procesos de apertura y ajuste fueron paralelos, en muchos países, a la reforma del Estado. Esta se limitó, en muchos casos, a la privatización de la propiedad o de la gestión de empresas y bienes públicos, pero en otros afectó también a la estructura institucional del gobierno central. En los casos en que se llevó a cabo una reforma, total o parcial, ésta procuró redefinir el papel del Estado (ya no más un Estado productor) y aumentar su eficiencia.

Sin embargo, hoy casi nadie está satisfecho con la reforma. Algunos por considerarla insuficiente; otros por considerarla excesiva. Algunos porque piensan que se desvirtuó la naturaleza del Estado, otros porque piensan que la reforma no ha modificado una concepción del Estado que, en su opinión, dificulta el buen funcionamiento de los mercados.

Probablemente la realidad corresponda, como suele ocurrir generalmente, a un punto intermedio entre ambas posiciones. Es cierto que la privatización de empresas públicas ha sido en muchos casos beneficiosa para la población; en esos casos, el proceso de privatización ha sido claro y transparente. Sin embargo, también es cierto que en otros muchos casos la población no ha visto cuáles son los beneficios de la privatización, al pasar de un monopolio público a uno privado, sin mejorar el servicio que prestan las empresas

Tarea pendiente

privatizadas y con tarifas incluso más elevadas que antes de la privatización. En algunas de estas empresas, el proceso de privatización tampoco parece haber sido todo lo claro y transparente que debiera si nos atenemos a las diversas investigaciones judiciales en curso en la actualidad. Es por ello que, tras la primera gran oleada de privatización de empresas públicas, la gente reclama hoy que los criterios para privatizar empresas públicas sean los que siempre debieron ser: mejorar y desarrollar los servicios que la empresa presta, con tarifas razonables, en condiciones de competencia y mediante procesos de privatización diáfanos y fuera de toda sospecha. Es decir, privatizaciones en las que el objetivo final sean los intereses de la sociedad.

En cuanto a la reforma de las instituciones del gobierno central, si bien se han hecho grandes esfuerzos para racionalizar su estructura y funcionamiento, también es cierto que, en bastantes ocasiones, la reforma ha consistido en una simple modificación del organigrama general del Ejecutivo. Se suprimieron ministerios, se crearon otros, se fusionaron algunos, se trasladaron programas de un ministerio a otro, se crearon comisiones interministeriales, etcétera. El resultado — debemos señalarlo no sin pena — ha sido que, salvo excepciones, ha cambiado mucho para no cambiar casi nada. Y la causa de esto es posiblemente que no se partió de donde considero que deberíamos haber partido: de preguntarnos qué espera la sociedad del Estado y, en particular del Ejecutivo, para determinar en base a ello, en primer lugar, cuáles son las funciones del Estado respecto de los ciudadanos y cuál debería ser la organización más idónea para desempeñar eficientemente esas funciones. Nos hemos ocupado mucho de remodelar la casa, pero no nos hemos preocupado suficientemente por elaborar previamente los planos de la misma.

En suma, creo que la auténtica reforma del Estado está aún por hacerse. Pero no para hacer al Estado más grande o más pequeño, sino para hacer que el Estado esté más cerca de los ciudadanos y ciudadanas, para que responda mejor y más eficientemente a lo que ellos esperan de él. Ello exige preocuparnos más por ponernos de acuerdo sobre la naturaleza y funciones del Estado y no tanto sobre su tamaño, por más que éste deba ser adecuado a las funciones que debe desempeñar y a la posibilidad de financiarlo.

Aumento de las migraciones

Emigración: un fenómeno complejo

No es extraño que en nuestra región la falta de trabajo o la mala calidad de gran parte de los empleos existentes esté dando lugar a un fenómeno, que si bien no es nuevo está adquiriendo una enorme importancia, al que, a pesar de ello, quizás no le hemos prestado la suficiente atención. Me refiero a la emigración de contingentes cada vez más grandes de personas hacia países con mayor nivel de desarrollo en busca de nuevas y mejores oportunidades de trabajo. En el caso de Bolivia, Perú, Ecuador, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala, por citar tan sólo a aquellos países en los que la emigración es más elevada, un alto porcentaje de la población activa se encuentra fuera del país.

Como sabemos, en los países receptores, sean de la propia América Latina, sean los Estados Unidos, Canadá o países de la Unión Europea y del cono sur de nuestro continente, hay un cierto rechazo social a este flujo migratorio, si bien se empieza a reconocer que la inmigración es un antídoto contra el envejecimiento de la sociedad. Se va imponiendo la visión de que el crecimiento económico sólo es posible con fronteras abiertas, movimientos migratorios bien enfocados y rejuvenecimiento de la población. Se reconoce que si se pretende evitar el envejecimiento de la población, la explosión de los costos, la quiebra del sistema de pensiones y los movimientos migratorios, se tiene que luchar a favor de la apertura regulada de las fronteras.

Para los países de emigración de mano de obra, este proceso cada vez más acelerado de emigración⁷ provoca efectos positivos, como la recepción de remesas de dinero que los emigrantes envían a sus familias (véase el cuadro 2), pero también genera efectos negativos cuyas dimensiones aún no calibramos adecuadamente. Uno de estos efectos es la pérdida de enormes contingentes de mano de obra calificada y semicalificada — porque no sólo emigran los pobres mal calificados profesionalmente — y, con ello, la transferencia hacia el exterior de las costosas inversiones en educación y capacitación hechas por los países exportadores de mano de obra⁸. Conocemos ya casos de países en desarrollo que enfrentan la paradoja de no disponer de mano de obra en sectores clave como la construcción y que se ven obligados a convocar a trabajadores de países vecinos.

Es decir, a diferencia de las décadas de los setenta y los ochenta, cuando el mercado de trabajo se ajustaba ante crisis económicas aumentando el número de desempleados y el de trabajadores informales en actividades de baja productividad e ingreso, en la pasada década y en la actualidad el mercado se ajusta además mediante el aumento exponencial de los emigrantes. Este fenómeno nos muestra la profundidad y gravedad de la crisis, pues nos sugiere que en muchos países el sector informal, que tradicionalmente había sido «el refugio» de trabajadores que no encontraban un empleo en el sector formal, opera ahora con un nivel de ingreso tan bajo que buena parte de quienes anteriormente hubiesen buscado refugio en él prefieren emigrar para trabajar, incluso como ilegales, en países de destino de más alto ingreso.

Ajuste del mercado de trabajo

Cuadro 2. Dinero remesado por emigrantes a sus países de origen, 2001 (millones de dólares de los Estados Unidos)

País de origen	Monto
Bolivia	103
Brasil	2.600
Colombia	670
Cuba	930
Ecuador	1.400
El Salvador	1.972
Guatemala	584
Haití	810
Honduras	460
Jamaica	959
México	9.273
Total	23.083

Fuente: Fondo Multilateral de Inversiones, FOMIN.

⁷ En el Ecuador, por ejemplo, se estima que los emigrantes equivalen al 12 por ciento de la población económicamente activa (PEA).

⁸ Un estudio de la OIT muestra cómo, a mediados de la pasada década, del total de ecuatorianos que habían emigrado a otros países andinos, cerca del 55 por ciento tenían estudios secundarios terminados o estudios universitarios.

Los grandes excluidos: poblaciones indígenas y campesinas pobres

Los grandes excluidos Otro importante sector poblacional que enfrenta serios problemas de pobreza, marginalidad y exclusión es el conformado por los grupos indígenas de los diferentes países de la región. A pesar de los avances logrados en los últimos años en cuanto a protección de sus derechos, las poblaciones indígenas siguen siendo las que enfrentan mayores grados de pobreza, con dificultad para acceder a la propiedad de la tierra, para proteger su medio ambiente frente a explotaciones económicas foráneas, para defender la propiedad intelectual de sus técnicas ancestrales, para integrarse plenamente como ciudadanos de pleno derecho en la vida e instituciones de su país, y para acceder, incluso físicamente, a los mercados. Todo ello a pesar del amplio respaldo que los gobiernos de la región han dado al Convenio núm. 169 de la OIT, cuya aplicación efectiva está muy lejos, no obstante, de ser lo que la OIT y las propias poblaciones indígenas desearían. Una situación similar es la que viven en algunos países ciertos grupos raciales específicos y, en general, los campesinos pobres que se dedican a la agricultura de subsistencia. En un marco general en el que la rentabilidad de las actividades agropecuarias cayó drásticamente durante la pasada década, todos ellos tienen ahora más dificultades, si cabe, para integrarse a un mercado globalizado, debido a la persistencia de altos déficit de infraestructura, de financiamiento y de comercialización, y al limitado acceso a la información sobre los mercados.

Desarrollo para todos Por todo esto puede afirmarse que en América Latina y el Caribe las mayorías no sienten que el actual proceso de desarrollo las beneficie. Esto es algo negativo. En cambio, si en los esfuerzos por progresar participa el mayor número posible de ciudadanos y si la mayoría se beneficia de sus resultados, esto es algo muy positivo para las personas, sus familias y sociedades, así como para el proceso mismo.

Enfrentar problemas, como los enunciados, manteniendo el compromiso con economías y sociedades abiertas y libres es crucial para el progreso. Se necesitan políticas macroeconómicas expansivas que explícitamente prioricen la conservación del empleo existente, así como la creación de puestos de trabajo y, simultáneamente, dejen margen para armonizar las políticas económicas y sociales en un marco de disciplina fiscal y de libertad económica.

En suma, a la par del proceso de globalización, la región enfrenta los problemas derivados del aumento del desempleo (especialmente el de las mujeres y los jóvenes de las zonas urbanas), de las actividades informales, de la precariedad laboral, de la exclusión y de la pobreza. ¿Es ello producto de la globalización o se debe más bien a problemas estructurales de larga data que la globalización no ha logrado superar hasta ahora?

2. La economía global y el trabajo decente

Expansión de la precariedad y de la inseguridad

Crece la incertidumbre El hecho de que los beneficios del desarrollo económico no se transformen en progreso social y laboral, y la inseguridad que esto crea entre los trabajadores y sus familias, es, sin duda, una de las grandes paradojas de los tiempos actuales. La gente percibe con angustia esta realidad de inseguridad y precariedad. Para muchos de ellos, las únicas salidas que encuentran son refugiarse en los estratos más precarios de la economía informal o

emigrar, legal o ilegalmente, a otro país en busca de nuevas y mejores oportunidades.

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

Por ello, a los trabajadores les preocupa el trabajo y la seguridad presente y futura, tanto la suya como la de su familia, y saber si tendrán la capacidad de brindar a sus hijos oportunidades en la vida, educación, atención médica y otro tipo de cuidados indispensables. Para alcanzar esas metas necesitan que su voz sea oída en la comunidad y en su entorno laboral, que se les respete y que se respeten sus derechos en el trabajo. Estas diferentes preocupaciones son comunes a todos los individuos y engloban las múltiples dimensiones de la existencia cotidiana: la gente percibe su vida como un todo.

La gente tiene legítimas dudas

Frente a esta realidad son comprensibles las dudas que muchos tienen sobre los beneficios de la globalización. La respuesta a esas dudas se encuentra fundamentalmente en el mundo del trabajo porque es la referencia que utiliza la gente para descodificar su calidad de vida. Si el mundo del trabajo no funciona bien, tampoco marchan adecuadamente la sociedad y la familia.

Ahora bien, el trabajo, a pesar de que constituye el corazón de la política, no es tomado suficientemente en cuenta al analizar la realidad económica y al adoptar políticas para orientarla. Este vacío exige poner en el centro del proceso de desarrollo a las personas y al trabajo a través del cual ellas se insertan o no en los esfuerzos comunes por crecer y progresar. Es, por ejemplo, altamente pertinente clarificar en qué medida una decisión económica determinada crea o destruye empleo y tomar las precauciones del caso.

El mundo del trabajo

El trabajo debe ser decente

Para las grandes mayorías, el trabajo remunerado en microempresas, pequeñas, medianas y grandes empresas sigue siendo el medio principal para definir la propia identidad y la posición en la propia comunidad. El trabajo sigue siendo el mejor medio para participar en la sociedad, pues ayuda a la autoestima, provee reconocimiento social y capacidad económica y facilita la participación cívica de los ciudadanos. Sin embargo, el empleo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo.

No ayuda a definir la propia identidad el trabajo infantil, en condiciones de esclavitud, o insalubres, o en situación de informalidad. No ayuda a afirmar la dignidad personal el empleo sin seguridad ni protección social adecuadas, aquel donde la libre asociación es conculcada, o aquel en que las personas son discriminadas en razón de su sexo, raza, etnia, edad, origen social o nacional, convicciones políticas o religiosas.

No cualquier ocupación es trabajo decente

En la OIT hemos planteado que el *trabajo decente* es la aspiración más sentida por hombres y mujeres. Se trata del trabajo que permite satisfacer las necesidades personales y familiares de alimentación, salud y seguridad,

así como educar a los hijos. Se trata del trabajo que asegura ingresos al llegar la época de la jubilación y en el cual los derechos laborales fundamentales son respetados.

Trabajo y economía En consecuencia, el trabajo es la lente a través de la cual la gente juzga el funcionamiento de la economía. El equilibrio presupuestario, el ajuste estructural, la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el comercio, la inversión y la economía globalizada son, para muchos, tan sólo conceptos abstractos cuya importancia real calibran de acuerdo con los efectos que tienen en el lugar de trabajo y, según amplíen o no las oportunidades de trabajo y de generar ingreso, de otorgar adecuada protección, de promover su participación a través del diálogo social; es decir, de generar *trabajo decente*.

Caracterización del trabajo decente ¿A qué me refiero cuando hablo de *trabajo decente*? Como ya señalé en varias oportunidades, la mejor expresión de lo que significa *trabajo decente* es la visión que tiene de él la gente. Se trata de su puesto de trabajo y sus perspectivas futuras, de sus condiciones laborales, del equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, de la posibilidad de enviar a sus hijos a la escuela o de retirarlos del trabajo infantil. Se trata de la igualdad de género, de la igualdad de reconocimiento y de la capacitación de las mujeres para que puedan tomar decisiones y asumir el control de su vida. Se trata de las capacidades personales para competir en el mercado, de mantenerse al día con las nuevas calificaciones tecnológicas y de preservar la salud. Se trata de desarrollar las calificaciones empresariales y de recibir una parte equitativa de la riqueza que se ha ayudado a crear y de no ser objeto de discriminación; se trata de tener una voz en el lugar de trabajo y en la comunidad. En las situaciones más extremas, se trata de pasar de la subsistencia a la existencia. Para muchos, es la vía fundamental para salir de la pobreza. Para muchos otros, se trata de realizar las aspiraciones personales en la vida diaria y de manifestar solidaridad para con los demás. Y, en todas partes, y para todos, el *trabajo decente* es un medio para garantizar la dignidad humana, lo que para muchos sectores de la población no está ocurriendo.

Estas esperanzas de la gente no están siendo satisfechas en su totalidad. A pesar del crecimiento económico durante gran parte de la década pasada, los déficit de *trabajo decente* no sólo no se han reducido sino que, en gran parte de los países de la región, se han acrecentado.

Indicadores de trabajo decente A este respecto, la Oficina Regional ha analizado en la edición del año pasado de su publicación periódica *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2001* la evolución de siete indicadores del nivel absoluto de *trabajo decente* (desempleo, informalidad, salarios industriales, salarios mínimos reales, diferenciales de ingreso entre hombres y mujeres, protección social y horas trabajadas) para el período 1990-2000. Dicha evolución muestra que siete países de la región registraron avances en materia de *trabajo decente* (Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay) y en dos países las condiciones permanecieron constantes (Bolivia y Perú). Finalmente, en seis países — cuya población económicamente activa (PEA) representa cerca del 75 por ciento del total de la región — los indicadores muestran un retroceso en los años noventa (Argentina, Brasil, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela) ⁹.

Causas del déficit de trabajo decente ¿Por qué el proceso de globalización económica y tecnológica no ha logrado, al menos hasta ahora, reducir el déficit de *trabajo decente* en el mundo y en esta región en particular? Tres son, al menos, las causas. La primera tiene que ver con los desequilibrios existentes en el momento de producirse

⁹ *Panorama Laboral 2001* (Lima, OIT, diciembre de 2001).

la apertura económica y comercial. La segunda, con la absoluta preeminencia de las políticas de estabilidad macroeconómica, sin considerar adecuadamente ni los objetivos, ni los efectos sociales de las mismas. La tercera guarda relación con un cambio en el sistema de valores políticos.

Los desequilibrios existentes en el momento de la apertura

Como ya mencioné anteriormente, los países «entran» al proceso de globalización con desequilibrios de distinto tipo:

- a) estructura muy heterogénea de producción, empleo y productividad;
- b) deuda externa elevada;
- c) deuda social acumulada;
- d) desequilibrios macroeconómicos (alta inflación);
- e) incapacidad institucional para resolver problemas sociales y políticos.

La apertura económica y financiera presiona y debilita las estructuras existentes y, más aún, las somete a un violento proceso de incertidumbre al internalizar impactos de las crisis a nivel mundial (asiática y rusa) y también a nivel regional (mexicana, argentina y ahora brasileña).

La preeminencia de la política de equilibrio macroeconómico y el peso de la deuda externa

Durante las dos últimas décadas, los bancos centrales han adoptado políticas monetarias tendientes a controlar el aumento de los precios (y para ello muchos países han modificado la ley orgánica del banco central), y el gobierno ha utilizado el presupuesto público como medio para incentivar la inversión, con el argumento de que al eliminar el déficit fiscal, se reduce el riesgo-país, lo que genera confianza entre los inversionistas. En general, se enfatizan más los temas macroeconómicos (como el tamaño del déficit público) que los estructurales (como la eficiencia y competitividad de la industria). Por ello no es extraño que muchos países carezcan de políticas sectoriales de incentivos a la inversión generadora de empleo o de políticas macroeconómicas claramente prorreactivas.

En la mayoría de los países no industrializados las políticas monetarias todavía se formulan principalmente en función de metas de control de la inflación. Con frecuencia se presta escasa atención a los costos fiscales y sociales en que se incurre cuando la aplicación de estas políticas provoca un aumento del desempleo y del subempleo. La definición de metas específicas con respecto al empleo tiene la ventaja de que permite barajar abiertamente posibles fórmulas de compromiso entre las metas de control de la inflación y las prioridades, tanto en materia de desempleo como de financiación de la protección social.

Por otra parte, el problema de la deuda externa no ha sido superado y los países deben seguir destinando buena parte de sus capacidades al pago de la misma. En algunos países la situación llega a ser, incluso, insostenible. La Argentina es un buen ejemplo de ello: no puede pagar sus deudas y, por ello, no recibe el crédito externo que necesita para salir del hoyo de la recesión, condición indispensable para posteriormente cumplir sus compromisos con los acreedores. Se trata de un círculo vicioso que es necesario romper y que, para ello, demanda de gobiernos e instituciones financieras internacionales un gran esfuerzo de imaginación y de compromiso con el futuro de la población, en especial de la más pobre.

Lamentablemente no se ha avanzado mucho en la reestructuración de la deuda pública, que, en su mayor parte, sigue estando constituida por deuda

La política monetaria

Deuda externa

Deuda interna

externa, más que por deuda interna. Colombia quizás sea una de las pocas excepciones a esta situación, ya que desde 1998 viene avanzando en modificar esa composición. Por el contrario, en buena parte de los demás países, los bancos centrales no parecen haberse preocupado lo suficiente de utilizar papeles de la deuda como parte de la política monetaria, lo que explica, además del fuerte peso de la deuda externa en la deuda pública total, por qué en muchos países de la región no se ha avanzado en el desarrollo del mercado de capitales.

El resultado de todo ello es que buen número de países debe dedicar gran parte de sus recursos al pago de estas deudas, limitando, e incluso reduciendo, la disponibilidad de recursos para inversión social.

Política fiscal

En la mayoría de los países, la dificultad actual para compatibilizar una política macroeconómica disciplinada con el financiamiento de inversiones sociales se debe, además del peso de la deuda, a la política fiscal seguida durante los años de crecimiento económico, especialmente durante el período 1990-1997. En esos años, la política fiscal fue procíclica: cuanto más aumentaba el nivel de actividad económica, más aumentaba el gasto fiscal. No se tuvo en cuenta entonces una política de carácter anticíclico que permitiera ahorrar (mediante fondos de estabilización o similares) para cuando llegase el momento de las vacas flacas. Es éste el momento en que nos encontramos ahora, y las limitaciones fiscales y la carencia de recursos ahorrados durante los buenos años impiden a los gobiernos financiar las políticas sociales y de empleo que la población demanda. Las políticas fiscales deberían ser, por tanto, revisadas con una orientación anticíclica en el sentido al que me referiré más adelante.

Ciertamente, y como señala Stiglitz¹⁰, «se necesita algún grado de disciplina fiscal. La situación de la mayoría de los países mejoraría si los gobiernos se concentraran más en proveer servicios públicos esenciales que en administrar empresas que funcionarían mejor en el sector privado: por ello, la privatización es a menudo la opción acertada. Cuando la liberalización comercial — la reducción de los aranceles y la eliminación de otras trabas proteccionistas — se hace bien y al ritmo adecuado, de modo que se creen nuevos empleos a medida que se destruyen los empleos ineficientes, se pueden lograr significativas ganancias de eficiencia. El problema radicó en que muchas de esas políticas se transformaron en fines en sí mismos, más que en medios para un crecimiento equitativo y sostenible. Así, las políticas fueron llevadas demasiado lejos y demasiado rápido, y excluyeron otras políticas que eran necesarias. Los resultados han sido muy diferentes a los buscados. La austeridad fiscal exagerada, bajo circunstancias inadecuadas, puede inducir recesiones, y los altos tipos de interés pueden ahogar a los empresarios incipientes».

Ahora bien, un prerrequisito para la aplicación de políticas fiscales anticíclicas es desarrollar un sistema tributario neutral, sin discriminaciones ni privilegios, y que impida la evasión fiscal. Ello es así porque sólo con una política tributaria de este tipo, aunada al recurso al endeudamiento público interno, se podrán financiar dichas políticas fiscales.

Un cambio en el concepto de seguridad individual y colectiva

¿Es la inseguridad un valor?

Una segunda razón por la que considero que el déficit de *trabajo decente* no se ha reducido en la mayor parte de los países de la región es que, tanto la preeminencia de la política de equilibrio macroeconómico como muchas de

¹⁰ J. E. Stiglitz: *El malestar de la globalización* (Madrid, Taurus, 2002).

las reformas sociales, incluidas las reformas laborales de los últimos años, responden a un cambio de valores que hasta no hace mucho se consideraban como inamovibles.

Mientras que uno de los pilares del Estado social o del Estado de bienestar era la búsqueda de la seguridad de las personas, de la sociedad y del propio Estado frente a los diferentes peligros y adversidades que pudieran surgir, en la actualidad muchas personas e instituciones consideran la inseguridad individual y colectiva como un nuevo «valor» ético-social, por cuanto se plantea que esta inseguridad obliga a las personas y a las colectividades a elegir «lo mejor» y, por ello, a desarrollar el máximo esfuerzo para evitar elecciones erróneas. El riesgo, se argumenta, lleva a un mayor esfuerzo, éste al éxito individual, y el éxito aseguraría la eficiencia del sistema. Por ello, la inseguridad, y hasta cierto punto la precariedad, se asumen como hilos conductores del mercado, considerado éste en su más amplia concepción y en función de la eficacia de su funcionamiento.

Como señala Ulrich Beck ¹¹, «esta economía política de la inseguridad se expresa en un efecto dominó: lo que en los buenos tiempos se complementaba y fortalecía mutuamente — el pleno empleo, las pensiones aseguradas, elevados ingresos fiscales, amplio margen para la política de la administración pública — es ahora peligro mutuo. El trabajo se precariza; las bases del Estado social se resquebrajan; la trayectoria normal de las personas se fragiliza».

Es cierto que el Estado de bienestar tiene limitaciones que deben ser superadas, como también es cierto que la iniciativa individual puede generar dinámicas positivas; sin embargo, falta un adecuado balance entre seguridad e incertidumbre en el esquema socioeconómico y político que prevalece en la región.

Como resultado, entre otros de los factores que acabo de mencionar, se mantienen en la actualidad altos déficit de *trabajo decente* en la mayoría de nuestros países.

3. Los déficit de trabajo decente en las Américas

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

Examinemos cuáles son algunos de los déficit principales en el caso del continente americano.

Déficit en materia normativa

Es importante analizar la existencia de posibles déficit en la equidad de género en todas y cada una de las dimensiones del Programa de Trabajo Decente. Una de las ideas centrales de este Programa es que todas las personas que trabajan, hombres y mujeres, tienen derechos que deben ser

Equidad de género

¹¹ U. Beck: *Libertad o capitalismo: el incierto futuro del trabajo*, febrero de 2002.

respetados. Sin embargo, es mayor la proporción de mujeres confrontadas al problema de *no ser reconocidas como sujetos de esos derechos*, dado que están sobrerrepresentadas en las esferas desprotegidas e invisibles del mundo del trabajo.

Garantizar el mismo estatus legal para hombres y mujeres es, por lo tanto, el primer y necesario paso, pero no es suficiente. Avanzar en el Programa de Trabajo Decente, considerando su dimensión de género, significa también avanzar en la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Eso plantea el tema de la necesaria articulación entre el respeto a los derechos de los/las trabajadores/as y los demás objetivos estratégicos de la OIT (la promoción de un empleo de calidad para hombres y mujeres, la extensión de la protección social y la promoción del diálogo social).

Los Convenios núms. 100 (remuneración igual para trabajo de igual valor) y 111 (no discriminación en el empleo y la ocupación) están entre los convenios definidos como fundamentales en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Sin embargo, hay algunos otros convenios de la OIT que son también esenciales para que el objetivo de la no discriminación se haga realidad. Entre ellos, los Convenio núms. 183 (protección de la maternidad) y 156 (trabajadores con responsabilidades familiares).

Los Convenios núms. 100 y 111 tienen un alto grado de ratificación en América Latina (véase el cuadro 4 más adelante). Sin embargo, los diferenciales de remuneración siguen siendo una de las formas más persistentes de desigualdad entre hombres y mujeres en el trabajo. En América Latina los ingresos de las mujeres equivalen, actualmente, en promedio, a tres cuartas partes de los de los hombres por hora trabajada.

Protección de la maternidad

Especial atención debe darse a la protección de la maternidad, ya que la situación actual, futura o probable de la mujer como madre y principal responsable del cuidado doméstico y familiar, sigue siendo la principal causa de su discriminación en el trabajo. No puede existir igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo sin una adecuada protección de la maternidad y del derecho de las mujeres a no ser discriminadas en ese ámbito por factores asociados a su capacidad reproductiva. A pesar de la legislación relativamente avanzada que existe al respecto en la mayoría de los países de América Latina, ésta es un área donde se registra una gran frecuencia de incumplimiento de los derechos que están reglamentados en ley. Es una prioridad: *a)* fortalecer las legislaciones nacionales de protección de la maternidad, en especial los mecanismos de protección contra el despido de la mujer embarazada o en período de lactancia y de financiamiento de las prestaciones médicas y pecuniarias pertinentes, que existen hoy en la mayoría de los países de América Latina, y que buscan garantizar el carácter no discriminatorio de esas medidas protectoras; *b)* mejorar los mecanismos de fiscalización del cumplimiento de la legislación de protección de la maternidad; *c)* tratar de extender esa protección a los amplios segmentos de las mujeres trabajadoras ocupadas en formas de empleo precarias y atípicas, y que hoy día están excluidas (en el espíritu del nuevo Convenio núm. 183 sobre protección de la maternidad, adoptado por la OIT en junio de 2000).

Responsabilidades familiares

Por otro lado, la equidad de género en el mundo del trabajo está fuertemente asociada a la equidad de género en la esfera del cuidado doméstico y familiar (reproducción social). En ese sentido, es importante promover cambios que faciliten una mejor repartición de las responsabilidades familiares en la esfera doméstica, así como mejorar y extender los equipamientos de cuidado infantil que permitan superar una de las principales dificultades con que tropieza la inserción laboral de las mujeres y, en especial, de las más pobres, dificultad que está relacionada con su condición de género.

Pero no sólo observamos déficit en materia de no discriminación por razón de género. También son moneda corriente la discriminación racial, la discriminación contra las personas afectadas por el VIH/SIDA, las discriminaciones culturales e incluso las religiosas.

Asimismo, observamos muchos y serios problemas en cuanto a la aplicación de los convenios de la OIT, incluidos los que se refieren a los derechos fundamentales. A pesar de los esfuerzos que los gobiernos, los trabajadores, los empleadores y los organismos internacionales realizan para reducir el trabajo infantil, algo más de 17 millones de niños y niñas continúan trabajando en América Latina.

Respecto a los incumplimientos en materia de libertad sindical, baste recordar que América Latina representa más del 52 por ciento de todos los casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical desde 1990. El trabajo forzoso es otra preocupación que suele figurar en las observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y en los informes globales sobre el seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Los convenios prioritarios, como el relativo a políticas de empleo (núm. 122), o los relativos a inspección del trabajo (núms. 81 y 129) o al tripartismo (núm. 144), son un aporte fundamental para superar los problemas de aplicación y puesta en práctica de las políticas que sustentan el *trabajo decente*.

Déficit en materia de empleo e ingresos

A finales del primer trimestre del presente año, el 9,4 por ciento de la PEA urbana latinoamericana estaba desempleada¹². Dado el bajo crecimiento económico esperado para 2002, estimamos que el total de desempleados urbanos llegará al 9,8 por ciento, la peor cifra de los últimos treinta años en la región. Ello equivale a aproximadamente 18 millones de personas. En el Caribe, donde se aplica una metodología distinta de medición del desempleo, las tasas de desocupación oscilan entre el 9 por ciento (Barbados) y el 16 por ciento (Jamaica). Estas cifras no son buenas, más aún cuando reflejan un repunte del desempleo que se origina ya en 1995 (hasta entonces, la tasa promedio de América Latina se situaba en torno al 6 por ciento), sin que hasta ahora se haya logrado revertir la tendencia.

Como ya señalé anteriormente, el desempleo urbano afecta especialmente a mujeres y jóvenes. En el caso de las primeras, el desempleo suele ser aproximadamente un 45 por ciento superior a la tasa promedio. En el caso de los segundos, llega a casi el doble de la tasa general.

Las mujeres representan actualmente el 40 por ciento de la PEA urbana en América Latina. Aproximadamente un 30 por ciento de los hogares en nuestra región tiene jefatura femenina, y en el 25 por ciento de los hogares biparentales, las mujeres contribuyen al menos con el 50 por ciento del ingreso familiar. Estos datos indican que la posibilidad de obtener un ingreso a partir del trabajo de la mujer es un factor cada vez más determinante para cualquier proyecto de autonomía personal y para la posibilidad de superación de la situación de pobreza de una creciente proporción de hogares. Las tasas de participación laboral de las mujeres han venido creciendo en forma consistente en las últimas tres décadas; en los años noventa, aumentaron de manera aún más rápida entre las mujeres más pobres. Sin embargo, la brecha de participación entre los hombres y las mujeres sigue

Discriminación
y vigencia de derechos
laborales fundamentales

Diecisiete millones
de latinoamericanos
desempleados

Jefas del hogar

¹² *Panorama Laboral 2002. Avance del primer trimestre*. Lima, OIT, julio de 2002.

siendo muy acentuada (30 puntos porcentuales; o sea, la tasa de participación de las mujeres es del 45 por ciento y la de los hombres, del 75 por ciento).

Al mismo tiempo han aumentado las oportunidades de empleo para las mujeres: sus tasas de ocupación crecieron en los años noventa a un ritmo superior al de los hombres, lo que significa que ellas ocuparon una mayor proporción de los nuevos empleos generados en la década. Sin embargo, ese aumento no fue suficiente para absorber el incremento del número de mujeres que buscan activamente un trabajo, lo que tiene como consecuencia una significativa elevación de las tasas de desempleo femeninas, especialmente entre las mujeres más pobres.

Sobreviviendo en la informalidad

A las personas que no tienen un empleo se suman aquellas cuyo empleo es de muy mala calidad, con bajos niveles de productividad e ingreso; en su inmensa mayoría estas personas trabajan en el sector informal o no estructurado de la economía. Las estimaciones de la OIT nos muestran que aproximadamente el 47 por ciento de la PEA urbana ocupada de América Latina trabaja en el sector informal (el 45 por ciento de los hombres ocupados y el 50 por ciento de las mujeres ocupadas), es decir, cuatro puntos porcentuales más que en 1990. Estos trabajadores y trabajadoras informales se insertan, además, en las ramas o sectores de más baja productividad, como el comercio al por menor y los servicios personales, incluido el servicio doméstico. Como ya he señalado anteriormente, esta expansión del sector informal se ha moderado en algunos países, pero no por causa de una modernización de la estructura productiva del país, sino más bien por los bajos ingresos del sector. Así, muchas de las personas que tradicionalmente buscaban refugio en el sector informal ahora optan más bien por emigrar.

El grado de informalización del trabajo de las mujeres es superior al de los hombres; o sea, el porcentaje de mujeres ocupadas es superior al porcentaje de hombres ocupados en el sector informal y ha aumentado en los años 1990. Además, la calidad de los empleos femeninos en el sector informal es inferior a la calidad de los empleos masculinos. En efecto, es mayor la proporción de hombres en las microempresas, segmento que se caracteriza por una calidad de empleo relativamente mejor a la de los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores familiares no remunerados y el servicio doméstico.

Sin embargo, el proceso de informalización del empleo en la década de 1990 fue más acentuado para los hombres que para las mujeres: de cada 100 nuevos empleos masculinos, 70 fueron generados en el sector informal; para las mujeres esa proporción fue de 50.

Incertidumbre en el sector formal

Pero no sólo es en el mundo del desempleo y de la informalidad donde observamos déficit de empleo y de equidad de género, los que también existen en el sector formal. Este fenómeno comenzó a cobrar especial importancia desde principios de la década pasada, cuando observamos niveles de precariedad entre las personas asalariadas del sector formal empleadas con contratos temporales de muy corta duración y con derechos legales pero no efectivos a la protección social, así como entre las personas asalariadas sin contrato escrito que perciben bajos salarios y no tienen protección social alguna. Si bien el porcentaje de personas asalariadas en estas condiciones varía de país a país, no queda duda de que esta categoría de trabajadores ha aumentado en los últimos años, en proporciones que en países como el Perú alcanza actualmente a dos tercios del total de los asalariados.

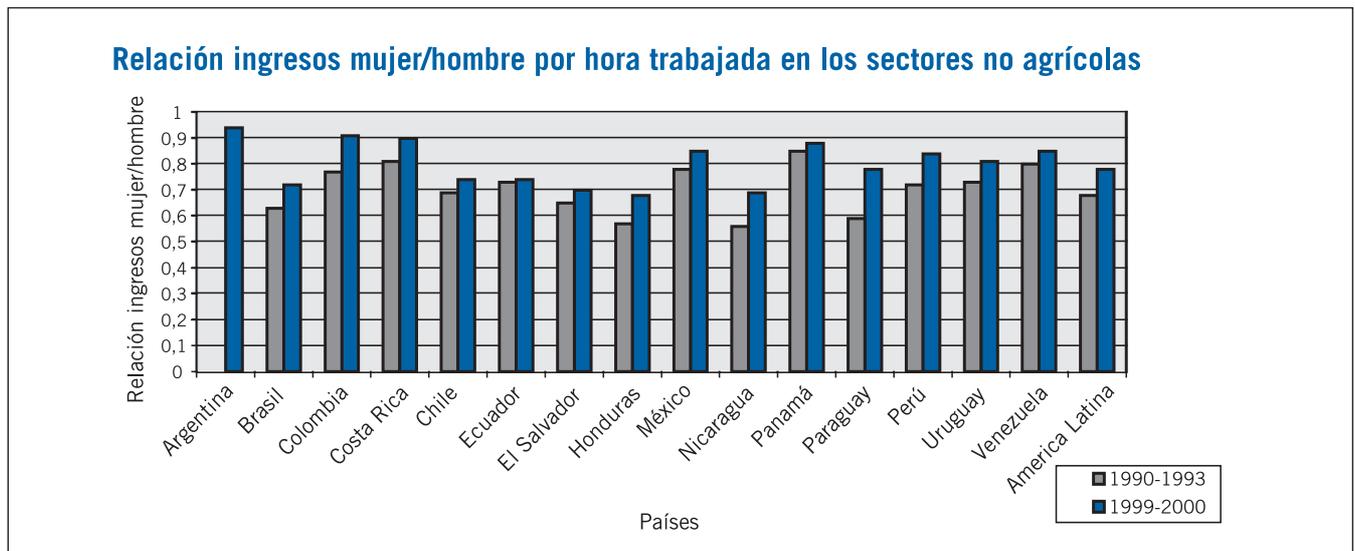
Siete de cada diez personas con problemas de empleo

En términos generales, podemos afirmar que aproximadamente siete de cada diez personas económicamente activas en el ámbito urbano de América Latina carecen de empleo o tienen un empleo de mala calidad.

En el área rural, agropecuaria y no agropecuaria, las tasas de desempleo son sensiblemente más bajas, pero es conocida la mala calidad de gran parte de los empleos, en especial entre los agricultores minifundistas, indígenas o no, que desarrollan una agricultura o explotación ganadera de subsistencia con muy escasa articulación con el mercado.

En los últimos diez años, los salarios e ingresos del trabajo se han recuperado lentamente en la mayoría de los países de América Latina y del Caribe. En promedio, los salarios reales en la industria crecieron a una tasa anual del 1,8 por ciento entre 1990 y 2000, y los salarios mínimos, en un 0,9 por ciento anual. Sin embargo, los salarios industriales equivalen en la actualidad a los salarios de 1980, y los salarios mínimos, a sólo el 74 por ciento del salario mínimo de hace veinte años.

Ingresos y salarios



Por su parte, la evolución de los ingresos de las mujeres también muestra signos positivos, habiendo crecido incluso a tasas superiores a la de los hombres, lo que ha permitido reducir el diferencial de ingresos entre unos y otros observado a comienzos de la década. Sin embargo, el ingreso promedio de las mujeres por hora trabajada aún equivale a sólo el 78 por ciento del de los hombres, y la diferencia tiende a ampliarse, en vez de cerrarse, ante el aumento de los niveles de escolaridad de las personas ocupadas (véase el gráfico).

Por otra parte, y como ya señalé anteriormente, los diferenciales salariales entre los trabajadores poco calificados y los trabajadores con más altas calificaciones no se han reducido sino que han aumentado, contradiciendo lo que la teoría del comercio internacional señala.

De igual modo, la estructura de distribución del ingreso se ha concentrado, llegando a ser en América Latina la más desigual del mundo. Ello influye decisivamente en la contracción de la demanda agregada, lo que, además de impedir el aumento del producto, explica la baja demanda que tienen las microempresas y las pequeñas empresas; de allí los bajos ingresos en este sector y su escasa contribución a la creación de empleo en la actualidad.

Déficit en materia de protección social

En la actualidad, algo más de un tercio de los asalariados y asalariadas urbanos no cotiza a la seguridad social en materia de salud en algunos países y de salud y pensiones en otros. La situación es particularmente grave en el

Dos tercios de la PEA estarían fuera de la seguridad social

sector informal, donde los no cotizantes representan aproximadamente el 73 por ciento del total de asalariados del sector. Si al 36 por ciento de los asalariados que no cotizan se agregan los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores y trabajadoras del servicio doméstico y los desempleados, encontramos que, en América Latina, aproximadamente dos tercios de la población activa están fuera de la seguridad social, sea en materia de prestaciones de salud, sea en materia de pensiones. Esto no quiere decir que no tengan acceso a otros sistemas de atención de salud; de hecho, buena parte de la población excluida de la seguridad social recurre a la atención de las instituciones públicas de salud.

Esta situación de no acceso a los beneficios de la seguridad social afecta con mayor intensidad a las mujeres. Ellas se encuentran en una situación de doble desventaja respecto a los hombres. En primer lugar, porque al estar sobrerrepresentadas en el sector informal y otras formas de trabajo precario quedan más excluidas que los hombres de los mecanismos y sistemas de protección social debido a los patrones de empleo practicados en esos sectores. En segundo lugar, porque tienen más necesidad que los hombres de la protección social, ya que, además de las contingencias que son comunes a ambos sexos (vejez, invalidez, salud, desempleo, enfermedades y accidentes laborales), necesitan una protección específica a su función reproductiva (la maternidad). La exclusión de la protección social significa, por lo tanto, la pérdida de la protección de la maternidad, con todas las consecuencias negativas que eso implica tanto para la inserción y permanencia de la mujer en el trabajo como para la salud y seguridad física y psicológica de los niños.

El 80 por ciento de las trabajadoras no están protegidas por la seguridad social

Cada año 27.000 muertes por accidentes laborales

Los datos de la OIT indican que cerca del 38 por ciento de las asalariadas no cotizan a la seguridad social (el 72 por ciento en el caso del sector informal). En lo que atañe al conjunto de las mujeres económicamente activas en la región latinoamericana, la OIT estima que el 80 por ciento no tienen protección de las instituciones de seguridad social.

En lo que a accidentes de trabajo se refiere, las cifras, tanto de esta región como del mundo, son preocupantes. Anualmente pierden la vida unas 350.000 personas por accidentes en su lugar de trabajo y más de 1,5 millones fallecen como consecuencia de enfermedades contraídas en el trabajo. En promedio, diariamente unas 5.000 personas pierden la vida a raíz de accidentes o enfermedades vinculadas a la actividad laboral. El costo derivado

Cuadro 3. América Latina: porcentaje de asalariados que no cotizan a la seguridad social

		Sector informal			Sector formal	Total general
		Total informal	Servicio doméstico	Microempresas y pequeñas empresas		
1990	Total	70,8	82,4	65,3	19,6	33,4
	Hombres	65,5	64,5	67,5	20,9	31,6
	Mujeres	73,0	83,4	60,5	17,2	34,9
2000	Total	73,1	76,9	70,7	21,0	35,8
	Hombres	73,5	68,1	73,5	22,4	34,4
	Mujeres	72,2	77,4	62,5	18,8	37,5

Fuente: *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2001*. Lima, OIT, diciembre de 2001.

de los accidentes y las enfermedades laborales equivale a aproximadamente el 4 por ciento del PIB mundial, cifra muy superior a lo que costaría aplicar una adecuada normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo. En América Latina y el Caribe fallecen anualmente unas 27.000 personas como consecuencia de accidentes ocurridos en el lugar de trabajo; ello representa una tasa del 13,5 por ciento por cada 100.000 ocupados.

La protección frente al desempleo, o seguro de desempleo, existe en muy pocos países de la región, y tiene una cobertura muy limitada. Sin embargo, otros países están comenzando a evaluar la creación de seguros de desempleo. El Perú es el país que más ha avanzado en este campo. Por ello, si bien la protección del ingreso en la eventualidad del desempleo es un sistema poco desarrollado en la región, observo con satisfacción las nuevas y buenas perspectivas que se abren en este campo.

Seguro de desempleo

Déficit en materia de desarrollo organizativo y de diálogo social

Lamentablemente, la afiliación sindical en la región durante la pasada década se redujo en porcentajes que oscilan entre un 1 por ciento y un 29 por ciento, dependiendo de los países. Esta reducción se debe a múltiples causas, desde el aumento exponencial del número de trabajadores con contratos de duración determinada hasta el crecimiento de la informalidad. Todo ello sin desconocer el hostigamiento contra el movimiento sindical y la violencia de que fue objeto en algunos países en los años noventa, ni tampoco las dificultades que ha tenido el propio movimiento para modernizarse y expandir su representatividad hacia el sector informal.

Afiliación sindical y negociación colectiva

En este marco no resulta extraño que de trece países del continente y del Caribe analizados, la cobertura de la negociación colectiva haya progresado durante la pasada década en sólo tres de ellos, habiéndose reducido en cuatro y mantenido sin variaciones en el resto.

Frecuentemente, las mujeres enfrentan mayores dificultades para organizarse sindicalmente debido a sus patrones de empleo. En efecto, están sobre-representadas en las formas de empleo y ocupación más vulnerables y desprotegidas, y con frecuencia se encuentran fuera de los ámbitos de la organización sindical y de la negociación colectiva.

Eso no significa que las mujeres tengan necesariamente menor capacidad de organizarse y negociar colectivamente. Por el contrario, los sindicatos de la región reconocen cada vez más la necesidad de ampliar la presencia de mujeres entre sus afiliados y de incorporar los temas de género en sus agendas, no sólo debido a la necesidad de responder a las demandas de una categoría de creciente importancia numérica en el conjunto de los trabajadores, sino también como una forma de ampliar sus bases de representación.

A su vez, los temas relativos a los derechos de la mujer trabajadora y a la promoción de la igualdad de oportunidades no están ausentes en los procesos de negociación colectiva en América Latina. Aunque concentrados en algunos temas básicos (como la protección de la maternidad/paternidad), la negociación colectiva ha sido un instrumento importante tanto para promover la aplicación de los derechos garantizados en ley como para ampliarlos.

La efectiva presencia y representación de las mujeres en las estructuras y procesos de diálogo social es un elemento fundamental para que los temas referentes a los derechos de la mujer trabajadora y a la equidad de género en el mundo del trabajo se transformen en parte sustantiva y permanente de la agenda social. Del mismo modo, fortalecer a los actores para participar en el diálogo social supone incorporar a las mujeres en sus estructuras de

El papel de la mujer trabajadora

organización y representación, e incluir los temas de género en su agenda. La experiencia de las comisiones tripartitas para la igualdad de oportunidades en el empleo, que fueron creadas en los países del cono sur latinoamericano a partir de 1995, es un ejemplo importante en ese sentido.

Tenemos la imperiosa necesidad de avanzar en la superación progresiva de estos déficit en materia de *trabajo decente*, pero ello debe hacerse en el contexto de la globalización. La OIT no se opone ni rechaza el proceso de globalización. Sin embargo, creemos que, como señalaré con mayor detalle más adelante, debe avanzarse decididamente hacia una mayor gobernanza del proceso, a efectos de compatibilizar adecuadamente los objetivos económicos y sociales del mismo.

Globalización sí, pero ¿qué globalización?

La diferencia entre los efectos esperados y los efectos realmente observados del proceso de liberalización de los mercados y del ajuste estructural, así como los altos déficit de *trabajo decente* — muchos de los cuales se han incrementado a lo largo de los últimos diez o doce años — son vistos por un número creciente de personas como consecuencia de la globalización, por más que, como ya señalé, la apertura comercial no sea necesariamente sinónimo de globalización. ¿Son estos problemas propios de la globalización, o se trata más bien de consecuencias no de la globalización en sí, sino de la forma en la que este proceso ha ido evolucionando? De ser así, ¿cabe modificar este proceso para hacerlo más gobernable e incluyente? Estas interrogantes nos exigen una toma de posición respecto al actual proceso de globalización.

Economía globalizada

La OIT no se opone al proceso de globalización. Por el contrario, a mí me resulta casi imposible imaginarme el regreso a un mundo económico de alta protección arancelaria y paraarancelaria, controles exagerados (e incluso prohibición) de los flujos de capitales externos, mercado laboral sobrerregulado, altos déficit fiscales y tasas de inflación y de interés exorbitantes, y con un régimen de tipo de cambio fijo que se volvió inestable durante la crisis de los ochenta, la famosa década perdida. Nadie, creo, quiere volver a vivir eso.

Sin embargo, el hecho de que nos neguemos a rechazar la globalización de la actividad económica y financiera y de la circulación de personas y de tecnología no nos lleva a aceptar a pie juntillas este proceso de globalización en su forma concreta, ya que, además de ser incapaz de superar las distorsiones económicas (las actuales y las que ya existían al momento de producirse la apertura) y los déficit de *trabajo decente* señalados, contribuye a mi juicio a agravarlas en cierta forma. No debemos olvidar que hoy en día un tercio del comercio mundial se realiza entre las empresas multinacionales y sus filiales; otro tercio, entre las multinacionales entre sí, y sólo el tercio restante de los intercambios se desarrolla en un mercado realmente competitivo. Más aún, una parte importante de este último tercio lo constituyen las compras y las ventas que realiza el propio Estado.

Incoherencia en la política comercial

Por otra parte, los países más desarrollados han impulsado la liberalización del comercio de los productos que ellos mismos exportan, pero a la vez siguen protegiendo a aquellos sectores de su economía que podrían verse amenazados por la competencia de los países en desarrollo. Esto es bastante claro en el caso de la agricultura: los países desarrollados mantienen los subsidios a sus productos agrícolas y cierran sus mercados a la importación de estos bienes, así como de textiles, en los que los países subdesarrollados tienen una ventaja comparativa. Algo similar ocurre en el sector de los servicios, donde los mercados siguen relativamente cerrados para los servicios marítimos y de construcción, en los que los países en desarrollo tienen o pueden tener una cierta ventaja comparativa.

En un artículo publicado en 2001 escribí lo siguiente ¹³: «¿Podemos soñar con una mundialización de la que se beneficien los pobres y los excluidos, en una mundialización que reduzca las incertidumbres y multiplique las oportunidades para todos, una mundialización equitativa? Ciertamente no con las características del proceso actual. Pero este proceso puede ser modificado si se admite que podemos colocar un cimiento social a la economía mundial a fin de que sus ventajas alcancen a la mayor parte de la población, y que los costos del ajuste no recaigan sobre los más débiles de la sociedad. Es posible adaptar o modificar el enfoque puramente económico que sostiene a la mundialización».

El cimiento social
de la economía global

Por tanto, lo que yo estoy planteando es: la globalización sí, pero una globalización diferente. No se trata de abandonar el barco de la globalización, sino de cambiarle el rumbo. Como señalo más adelante, necesitamos un proceso globalizador en el que la apertura comercial abarque también los bienes y servicios que producen los países pobres (agropecuarios, principalmente), un proceso que se rija por reglas claras y justas para todos, con instituciones supranacionales capaces de gobernar el proceso y políticas macroeconómicas que integren y hagan suyos los objetivos sociales y políticos que la gente se plantea. Es decir, lo que propongo es una mayor gobernanza, una mayor integración de las políticas y una profunda revisión de las políticas macroeconómicas, a fin de superar la actual dicotomía en la que la política económica transita por una vía y con sus propios ritmos y tiempos, y la política social y la política-política por otra vía muy diferente y con tiempos y ritmos también diferentes.

Es necesario cambiar el
rumbo

4. Las premisas para la generación de trabajo decente

La progresiva reducción de los déficit de *trabajo decente* en el contexto de la globalización exige la adopción de políticas tanto generales como específicas. Sin embargo, también supone sustentar esas políticas en una serie de principios que aseguren que en la ruta hacia la generación de *trabajo decente* todos tendremos iguales oportunidades. Estos principios son básicamente tres: la recuperación de la solidaridad sistémica, el respeto de los derechos humanos y de los derechos fundamentales en el trabajo como los cimientos sobre los cuales construir un futuro mejor para todos y, en este marco, la preservación y el desarrollo de las libertades democráticas. Como señala Amartya Sen ¹⁴, la libertad es el objetivo final del verdadero desarrollo.

Principios para sustentar
las políticas

Recuperar la solidaridad para ofrecer seguridad

Tanto las personas como las empresas se enfrentan hoy en día a muchas incertidumbres. Numerosas compañías piden flexibilidad en su búsqueda de competitividad. Pero muchos trabajadores consideran la flexibilidad como un sinónimo de inseguridad ¹⁵. Ahora bien, los trabajadores necesitan un cierto grado de seguridad para poder trabajar de forma productiva e invertir esfuerzos en el desarrollo de sus propias calificaciones, mientras que las empresas necesitan unos mercados laborales estables y sostenibles que les

¹³ J. Somavia: «Pour l'instauration de règles du jeu équitables», en *Le Monde diplomatique*, septiembre de 2001.

¹⁴ A. Sen: *Desarrollo y libertad* (Madrid, Planeta, 2000).

¹⁵ Para un análisis más detallado, véase G. Standing: *Global labour flexibility: seeking distributive justice* (Basingstoke, Macmillan, 1999).

garanticen una oferta de mano de obra productiva y calificada. Cómo armonizar la flexibilidad que necesitan las empresas para ser competitivas y la seguridad que requieren los trabajadores para ser productivos es un desafío que se plantea el Programa de Trabajo Decente. Si el marco institucional es el adecuado, se puede encontrar un equilibrio entre estas diferentes necesidades, pues no hay incompatibilidad entre solidaridad y competitividad.

Protección básica La necesidad de que el Estado otorgue a los ciudadanos una seguridad y una protección básicas no constituye un planteamiento ideológico sustentado en premisas más o menos discutibles, sino que surge de una demanda planteada por la sociedad a partir de las vivencias cotidianas de sus miembros. Cada vez más personas se preguntan para qué les sirve el crecimiento económico y la modernidad institucional si no saben qué será de sus vidas y de las de sus familiares en el futuro más próximo. Esas personas, que son mayoría, reclaman no un regreso al pasado, sino seguridades mínimas respecto a su presente y futuro, y esto sólo se logrará recuperando la solidaridad sistémica como la base de la acción del Estado y de la sociedad para el logro del progreso social con justicia y equidad.

Seguridad humana Cada vez se comprende mejor que la seguridad no es una cuestión meramente militar o estratégica y que, entre otras, tiene dimensiones económicas, sociales, culturales o medioambientales. Esto se debe a que una de las motivaciones inherentes a la naturaleza humana es la seguridad. Un aspecto de su búsqueda es la preferencia por la familia y el trabajo para acceder, respectivamente, a la protección inmateral (el afecto) y la protección material (los recursos) que satisfagan esa motivación.

Ante un mundo en cambio — y cambio acelerado — como el mundo en que nos toca vivir, la incertidumbre y la sensación de inseguridad son explicables, y más aún entre quienes no se sienten beneficiados por dichos cambios. La inseguridad en el trabajo puede ser social y económicamente destructiva si las poblaciones no adquieren niveles adecuados de empleabilidad, si las empresas no alcanzan estándares apropiados de productividad y si las economías no logran el dinamismo necesario para ser competitivas. Para todo ello es indispensable un marco de concertación social.

En la región se conocen bien los esfuerzos que hemos venido realizando desde un nuevo marco conceptual: la seguridad social y económica. Es un hecho que la globalización ha reestructurado la producción y los sistemas de distribución en el mundo entero, a raíz de lo cual han surgido varias formas de inseguridad económica y de desigualdad. Por ello, la OIT viene trabajando en la definición de políticas e instituciones financieramente sustentables que ofrezcan seguridad socioeconómica a una proporción creciente de la población.

La familia en primer plano

Quiero llamar la atención sobre un tema que exige una reflexión seria, a saber, el rol de la familia ante los cambios, y en particular sobre el papel fundamental que esta institución desempeña en la formación del capital social de una comunidad.

Por mucho tiempo la humanidad ha encontrado en la familia — no obstante sus evoluciones y adecuaciones — la institución que provee el marco adecuado para la reproducción humana, el cuidado de los niños, el desarrollo de la personalidad y el apoyo a los ancianos. Ahora bien, es cierto que el Estado, la escuela y otras instituciones han ido asumiendo algunas de las funciones tradicionales de la familia. Cabe preguntarse entonces qué ocurrirá si la familia no es capaz de proveer cuidado, apoyo, socialización y segu-

ridad, ¿quién asumirá entonces el costo del vacío en el cumplimiento de tales funciones vitales para las personas y las sociedades? Realidades como el embarazo adolescente, el trabajo infantil, la violencia familiar, la delincuencia juvenil, el número creciente de niños y adolescentes bajo tutela de la autoridad pública o el abandono de los ancianos muestran lo difícil de la situación.

La cantidad de familias monoparentales con una mujer como jefa de hogar es cada vez mayor y debe ser adecuadamente enfrentada, sobre todo si la mujer es jefa de una familia pobre o si debe sobrevivir ejerciendo actividades en el sector informal. Los «comedores populares» o las guarderías comunales que han surgido en América Latina son expresión de la solidaridad entre los más pobres, y ejemplos que obligan a reflexionar sobre cómo contribuir más eficazmente a la búsqueda de soluciones integrales y no de meros paliativos.

Mujeres jefas de hogar

Es claro que son necesarias nuevas formas de adecuación entre la organización laboral y familiar, que permitan a hombres y mujeres combinar trabajos satisfactorios con el ejercicio de la paternidad y la maternidad. Esto no sólo es bueno para ellos, sino también para sus hijos y para la sociedad. En América Latina, los hombres trabajan en promedio 47 horas a la semana y las mujeres 40 horas, lo que traduce su esfuerzo por obtener los ingresos necesarios para vivir dignamente (*Panorama Laboral 2001*). En algunos países y empresas se han venido debatiendo y aplicando medidas tendientes a reducir las jornadas laborales, crear posibilidades de trabajo a tiempo parcial para hombres y mujeres, establecer permisos parentales y licencias indistintas, y mejorar los servicios de cuidado infantil. Tales medidas se han impulsado a través de vías legales, de la adopción de políticas gerenciales orientadas a mejorar la articulación entre la vida laboral y la vida familiar, o de procesos de negociación colectiva. Sin duda, estos son avances importantes y acordes con el espíritu del Convenio núm. 156 de la OIT. Sin embargo, dada la envergadura del problema, parece indispensable adoptar una perspectiva más amplia para enfrentar esta acuciante realidad, perspectiva que comprenda políticas públicas articuladas (algunos hablan incluso de medidas fiscales) y soluciones privadas idóneas.

El enfoque de *trabajo decente* quisiera enfrentar el acuciante tema de la familia como espacio de seguridad y promoción social, vital para el normal desarrollo de los individuos y para el sólido funcionamiento de la economía y la sociedad.

Un cimiento para construir el futuro: los derechos fundamentales en el trabajo

Un avance de la reflexión sobre el desarrollo ha sido comprender las implicaciones mutuas existentes entre los diferentes campos de la realidad. Las normas legales, las instituciones y los mecanismos políticos, económicos y sociales tienen cierta autonomía, pero también se influyen entre sí. La llamada economía institucional, por ejemplo, ha llamado la atención sobre la incidencia de las decisiones normativas, los arreglos institucionales y la cultura de una determinada sociedad en la formación de los costos de transacción económicos.

Hay aspectos del progreso que la economía sola no es capaz de resolver, aunque sean percibidos como cuestiones estrictamente económicas. La inserción social, la estabilidad familiar, la igualdad entre los géneros son — por ejemplo — indicadores de desarrollo, aunque no pocas veces sean soslayados a la hora de tomar decisiones de política económica.

Institucionalidad laboral promotora de desarrollo

En la OIT hemos ido recolectando datos que demuestran que la institucionalidad laboral tiene un rol promotor en el progreso económico y en el desarrollo humano. Por ello, las normas del trabajo no pueden ser vistas únicamente como costos. La normativa laboral es parte de una política social que puede y debe alentar la productividad de las empresas y la competitividad de los países.

No quiero, con esto, decir que el derecho del trabajo sea una disciplina estática. Si bien en él se han plasmado diversas conquistas sociales, hay que ser realistas y sopesar las ventajas que ofrecen las normas específicas, a la luz de un análisis socioeconómico de las condiciones que permitirían generar más y mejores empleos en contextos concretos. En el mundo laboral pueden surgir nuevas iniciativas que deben ser debidamente ponderadas.

El alcance de las reformas laborales en América Latina ha sido uno de los temas centrales del debate doctrinal y político de los últimos años. Los índices de flexibilidad, su alcance, su magnitud y su importancia, así como su repercusión en la generación de empleo y en las condiciones de trabajo, han sido objeto de discusión y de estudios pormenorizados con el fin de determinar la importancia que la legislación sobre reformas laborales tiene para el desarrollo económico y social de los países de la región.

La Declaración de la OIT

Carta Democrática Americana y Declaración de la OIT

Con todo, en este debate es conveniente destacar que existen cuestiones inherentes a la dignidad de la persona que trabaja respecto de las cuales no pueden hacerse concesiones. La Carta Democrática Americana, recientemente aprobada por la OEA, recuerda que «la promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del hemisferio» (artículo 10).

La Declaración de la OIT, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo, es una iniciativa mundial que busca responder a los desafíos que la globalización presenta al desarrollo humano. Como lo señaló el Director General de la OIT en la presentación de la primera edición de la Declaración, ésta surge de la convicción de que «el crecimiento debe ir acompañado, pues, de un mínimo de reglas de funcionamiento social fundadas en valores comunes, en virtud de las cuales los propios interesados tengan la posibilidad de reivindicar una participación justa en las riquezas que han contribuido a crear».

Los Estados Miembros de la OIT han expresado así, formalmente, su compromiso de respetar, promover y hacer realidad la libertad de asociación y sindical, el derecho a la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de todas las formas de discriminación en materia de empleo y ocupación.

Apoyo internacional a la Declaración de la OIT

La Declaración, conviene recordarlo, es un corolario de los compromisos y del Plan de Acción asumidos por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), y fue posibilitada por el apoyo dado al papel de la OIT en la promoción de las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas por los Estados participantes en la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Singapur en 1996. Apoyo ratificado en la Conferencia de Doha en 2001.

El cimiento universal para generar *trabajo decente* ya está constituido por la obligación de todos los Estados Miembros, reconocida en la Declaración de 1998, de promover y hacer realidad, de buena fe, los principios y derechos básicos estipulados en los convenios fundamentales. Pero parece también razonable esperar que cada país que asume el compromiso de aplicar una política de promoción del *trabajo decente* quiera también ampliar esa obligación y avanzar todo lo posible en el aliento de otros aspectos del *trabajo decente* a que me he referido, y que son objeto o materia de los diferentes convenios de la OIT ratificados por los Estados Miembros.

Es satisfactorio observar que en estos últimos años los mandantes de la OIT han promovido la aplicación efectiva de los principios y derechos relativos a estas normas fundamentales. Evidencia de ello es el alto número de ratificaciones que dichos convenios fundamentales han obtenido en la región y la incorporación de sus disposiciones en decisiones políticas especialmente importantes, como la Declaración de Lima (véase el cuadro 4).

Aplicación y extensión de las normas internacionales del trabajo

Sin embargo, aún enfrentamos serios problemas en materia normativa. En primer lugar, los derivados de la propia puesta en práctica de las normas de la OIT, que no siempre es muy efectiva. Especial atención debe darse a la aplicación de las normas relativas a la libertad sindical y de sindicación, la negociación colectiva y la no discriminación, así como a la erradicación del trabajo infantil y de los brotes de trabajo forzoso (es decir, las relativas a los convenios fundamentales).

La insuficiente aplicación de las normas internacionales ratificadas queda patente en el número elevado de observaciones y solicitudes directas emitidas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en relación con todos los convenios ratificados, así como en el número de quejas que en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT se presentan ante los órganos de control.

En materia de derechos fundamentales, los incumplimientos son especialmente importantes en lo que concierne a la región. Como se señaló antes, las quejas relativas a temas de libertad sindical y negociación colectiva alcanzan más del 52 por ciento del total mundial. La edad mínima es vulnerada con frecuencia, en especial con relación a los trabajos más peligrosos, y son crecientes las denuncias por el no respeto de los derechos relativos a la igualdad de trato.

Como he señalado en múltiples ocasiones, los derechos fundamentales en el trabajo son esenciales para generar *trabajo decente* y constituyen una base mínima. El núcleo central del diálogo social está formado por la negociación colectiva (y, por ende, la libertad sindical), en cuanto ésta es el medio por el cual las partes pueden definir las condiciones para elevar la productividad, mejorar la competitividad y distribuir equitativamente los beneficios de esas mejoras. Asimismo, es imposible generar un *trabajo decente* mientras siga habiendo niños trabajando, seres humanos esclavos o poblaciones o individuos discriminados. Un segundo problema lo constituye la extensión a toda la población de los derechos y principios contenidos en las normas de nuestra Organización. El caso más conocido es el del sector informal, cuya formalización debe conllevar también la aplicación de la normativa internacional en materia laboral. En igual o peor situación se encuentran, por ejemplo, las poblaciones indígenas y los trabajadores de la pequeña agricultura familiar y de subsistencia. La efectiva aplicación de las normas de la OIT y la extensión al conjunto de la población del marco protector que estas normas implican es el gran reto que en materia normativa enfrentan los constituyentes de nuestra Organización y la propia Oficina Internacional del Trabajo.

Vigilancia efectiva
de los derechos
fundamentales

Cuadro 4. Ratificación de los convenios fundamentales en las Américas

	Trabajo forzoso		Libertad sindical		Discriminación		Trabajo infantil	
	C. 29	C. 105	C. 87	C. 98	C. 100	C. 111	C. 138	C. 182
Antigua y Barbuda	02/02/1983	02/02/1983	02/02/1983	02/02/1983	-	02/02/1983	17/03/1983	-
Argentina	14/03/1950	18/01/1960	18/01/1960	24/09/1956	24/09/1956	18/06/1968	11/11/1996	05/02/2001
Bahamas	25/05/1976	25/05/1976	14/06/2001	25/05/1976	14/06/2001	14/06/2001	31/10/2001	14/06/2001
Barbados	08/05/1967	08/05/1967	08/05/1967	08/05/1967	19/09/1974	14/10/1974	04/01/2000	23/10/2000
Belice	15/12/1983	15/12/1983	15/12/1983	15/12/1983	22/06/1999	22/06/1999	06/03/2000	06/03/2000
Bolivia	-	11/06/1990	04/01/1965	15/11/1973	15/11/1973	31/01/1977	11/06/1997	-
Brasil	25/04/1957	18/06/1965	-	18/11/1952	25/04/1957	26/11/1965	28/06/2001	02/02/2000
Canadá	-	14/07/1959	23/03/1972	-	16/11/1972	26/11/1964	-	06/06/2000
Chile	31/05/1933	01/02/1999	01/02/1999	01/02/1999	20/09/1971	20/09/1971	01/02/1999	17/07/2000
Colombia	04/03/1969	07/06/1963	16/11/1976	16/11/1976	07/06/1963	04/03/1969	02/02/2001	-
Costa Rica	02/06/1960	04/05/1959	02/06/1960	02/06/1960	02/06/1960	01/03/1962	11/06/1976	10/09/2001
Cuba	20/07/1953	02/06/1958	25/06/1952	29/04/1952	13/01/1954	26/08/1965	07/03/1975	-
Dominica	28/02/1983	28/02/1983	28/02/1983	28/02/1983	28/02/1983	28/02/1983	27/09/1983	04/01/2001
República Dominicana	05/12/1956	23/06/1958	05/12/1956	22/09/1953	22/09/1953	13/07/1964	15/06/1999	15/11/2000
Ecuador	06/07/1954	05/02/1962	29/05/1967	28/05/1959	11/03/1957	10/07/1962	19/09/2000	19/09/2000
El Salvador	15/06/1995	18/11/1958	-	-	12/10/2000	15/06/1995	23/01/1996	12/10/2000
Estados Unidos	-	25/09/1991	-	-	-	-	-	02/12/1999
Granada	09/07/1979	09/07/1979	25/10/1994	09/07/1979	25/10/1994	-	-	-
Guatemala	13/06/1989	09/12/1959	13/02/1952	13/02/1952	02/08/1961	11/10/1960	27/04/1990	11/10/2001
Guyana	08/06/1966	08/06/1966	25/09/1967	08/06/1966	13/06/1975	13/06/1975	15/04/1998	15/01/2001
Haití	04/03/1958	04/03/1958	05/06/1979	12/04/1957	04/03/1958	09/11/1976	-	-
Honduras	21/02/1957	04/08/1958	27/06/1956	27/06/1956	09/08/1956	20/06/1960	09/06/1980	25/10/2001
Jamaica	26/12/1962	26/12/1962	26/12/1962	26/12/1962	14/01/1975	10/01/1975	-	-
México	12/05/1934	01/06/1959	01/04/1950	-	23/08/1952	11/09/1961	-	30/06/2000
Nicaragua	12/04/1934	31/10/1967	31/10/1967	31/10/1967	31/10/1967	31/10/1967	02/11/1981	06/11/2000
Panamá	16/05/1966	16/05/1966	03/06/1958	16/05/1966	03/06/1958	16/05/1966	31/10/2000	31/10/2000
Paraguay	28/08/1967	16/05/1968	28/06/1962	21/03/1966	24/06/1964	10/07/1967	-	07/03/2001
Perú	01/02/1960	06/12/1960	02/03/1960	13/03/1964	01/02/1960	10/08/1970	-	10/01/2002
Saint Kitts y Nevis	12/10/2000	12/10/2000	25/08/2000	04/09/2000	25/08/2000	25/08/2000	-	12/10/2000
San Vicente y las Granadinas	21/10/1998	21/10/1998	09/11/2001	21/10/1998	04/12/2001	09/11/2001	-	04/12/2001
Santa Lucía	14/05/1980	14/05/1980	14/05/1980	14/05/1980	18/08/1983	18/08/1983	-	06/12/2000
Suriname	15/06/1976	15/06/1976	15/06/1976	05/06/1996	-	-	-	-
Trinidad y Tabago	24/05/1963	24/05/1963	24/05/1963	24/05/1963	29/05/1997	26/11/1970	-	-
Uruguay	06/09/1995	22/11/1968	18/03/1954	18/03/1954	16/11/1989	16/11/1989	02/06/1977	03/08/2001
Venezuela	20/11/1944	16/11/1964	20/09/1982	19/12/1968	10/08/1982	03/06/1971	15/07/1987	-

Preservación y desarrollo de las libertades democráticas

Varias de las crisis económicas y las convulsiones sociales por ellas generadas en algunos países de la región en los últimos años han estado estrechamente vinculadas a graves deficiencias en el funcionamiento de la institucionalidad democrática, a la propagación de la corrupción hasta niveles nunca vistos anteriormente y, como resultado de todo ello, a la pérdida de la confianza de la sociedad y de los inversionistas en la independencia de los poderes, en su institucionalidad y en la seguridad jurídica de la que toda persona y empresa debe gozar. Por ello, hemos reafirmado una vez más algo que ya habíamos aprendido desde la época de las dictaduras en América Latina: que la libertad y la democracia no son un efecto *a posteriori* del desarrollo, sino una condición básica para el desarrollo tanto económico como social de los países.

Existe un vínculo entre las libertades democráticas y los resultados económicos. Aun cuando hay ejemplos de buenos y malos resultados económicos en entornos políticos tanto democráticos como autoritarios, los datos muestran, no obstante, una estabilidad de los resultados económicos en los regímenes más democráticos. Ello se debe a que han construido el capital social y humano que es necesario para mediar en los conflictos sociales que esas conmociones externas provocan a menudo y porque disponen de mecanismos de diálogo que permiten alcanzar un consenso en torno a los ajustes en materia de políticas necesarias para restaurar el equilibrio macroeconómico¹⁶. Recientemente, Amartya Sen ha vuelto sobre el tema¹⁷ insistiendo en la democracia como factor de desarrollo económico y en la universalidad de los valores democráticos. Estos valores, por ser universales, no pueden y no deben ser relativizados o recortados argumentando las diferencias culturales entre países. En todo caso, para hacer progresos con respecto al *trabajo decente* no hay que esperar el progreso económico. Según un análisis comparativo entre países de todo el mundo, hay muchas posibilidades de promover el *trabajo decente*, incluso en los países de bajos ingresos.

Más democracia

5. La generación de trabajo decente

Lo que debemos y sabemos hacer: las políticas para la generación de trabajo decente en el contexto de una globalización diferente

Si bien se critica a los teóricos de la globalización el dogmatismo de sus propuestas, las que en ocasiones son presentadas como el «pensamiento único», yo no quisiera oponer a este «pensamiento único», real o supuesto, otro «pensamiento único alternativo», pues estoy convencido de que la respuesta al dogmatismo en el análisis es la pluralidad de pensamiento. Es decir, creo que para generar *trabajo decente* se puede transitar por diferentes rutas, dependiendo del nivel de desarrollo relativo de los países, del grado de inserción en la economía mundial, de la solidez de sus instituciones y de las características de sus sistemas políticos y sociales, así como de las particularidades culturales. Sin embargo, cualquiera sean las rutas que se

Diferentes alternativas

¹⁶ D. Rodrik: *Democracy and economic performance*, documento preparado para la Conferencia sobre democratización y reforma económica en Sudáfrica, Ciudad del Cabo, 1998; e ídem: *The new global economy and developing countries: making openness work* (Washington, D.C., Overseas Development Council, 1999).

¹⁷ A. Sen: «Democracy as a universal value», en *Journal of Democracy* (Johns Hopkins University Press), 10 de marzo de 1999.

escojan, creo que éstas deben responder a algunas condiciones y características que resultan comunes a todas ellas.

En este sentido, hay ciertos aspectos que me parecen importantes con relación a la manera de hacer frente a los actuales déficit de *trabajo decente*, ya que éstos determinan las políticas que se requieren para generar *trabajo decente*.

Compromiso con la apertura económica y social

El primer aspecto es el que se refiere a la necesidad de mantener nuestro compromiso con las economías abiertas y libres y con sociedades abiertas al mundo. Una de las enseñanzas más importantes que nos dejaron las décadas de los setenta y los ochenta es que los países no pueden encerrarse en sí mismos en busca de una autarquía que los proteja de las crisis que se producen en el resto del mundo. Cuando se recurre a un proteccionismo extremo, los resultados son los ya conocidos: se generan competitividades espurias basadas en la menor competencia que las empresas enfrentan en sus propios mercados nacionales, las exportaciones no se dinamizan y, al final, resultan ser los consumidores nacionales, incluidos los pobres y la clase media, quienes deben pagar altos precios por bienes y servicios de más baja calidad que los que se ofrecen en el mercado internacional.

Reglas del juego equitativas para todos

Como señalé en el artículo al que antes he hecho referencia ¹⁸, no se debería renunciar a economías y sociedades abiertas al mundo si se establece que se apliquen reglas de juego equitativas para todos que permitan una real igualdad de oportunidades. Las reglas actuales son percibidas como discriminatorias contra los más débiles, sea que se trate de países o de individuos. Esto explica las reacciones que suscitan contra las instituciones que las simbolizan. La equidad, tal como la perciben los individuos, sus familias y los países en desarrollo, es el cimiento de la legitimidad: en ausencia de legitimidad social, las políticas actuales seguirán siendo frágiles.

Sé que quienes defienden el regreso a altos niveles de protección argumentan, frente a lo que acabo de señalar, que una mayor protección de los mercados internos garantiza más altos niveles de empleo e incluso el pleno empleo. Sin embargo, no existen, al menos en el mundo occidental, evidencias de que esto sea así ni de que haya sido así en el pasado. Si bien las tasas de desempleo eran más bajas en décadas anteriores, no debemos olvidar que el crecimiento del sector informal como refugio para los que no encontraban un buen empleo empezó a producirse ya a mediados del siglo pasado, cuando las políticas proteccionistas y sustitutivas de importaciones estaban en su apogeo.

Sin embargo, tampoco creo que una apertura ilimitada y sin regulación alguna sea la respuesta adecuada a la realidad de nuestros pueblos. Sabemos que los países de menor desarrollo relativo necesitan incentivos, como los sistemas de preferencias arancelarias que aplican los Estados Unidos de América y la Unión Europea, para insertarse adecuadamente en la economía mundial, y que la apertura de los mismos debe ser gradual y adecuada a las condiciones en las que se desarrolla su propio aparato productivo. De hecho, los propios países americanos han establecido un grupo especial para considerar en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) la situación particular de las economías más pequeñas.

¹⁸ J. Somavia: «Pour l'instauration de règles du jeu équitables», en *Le Monde diplomatique*, septiembre de 2001.

Revisión de las políticas monetarias, cambiarias, fiscales y tributarias

Sin embargo, para generar *trabajo decente*, además de un compromiso con economías abiertas, debemos proceder a revisar algunos de los contenidos de la política macroeconómica vigente.

En materia de política monetaria, como señala Stiglitz¹⁹, los «programas de austeridad desembocaron con frecuencia en tipos de interés tan altos — a veces superiores al 20 por ciento, a veces al 50 por ciento y, en algunas ocasiones, incluso al 100 por ciento — que la creación de empleos y empresas habría sido imposible incluso en un ambiente económico propicio como el de los Estados Unidos. Simplemente, el capital imprescindible para el crecimiento resultaba prohibitivamente caro. Al subir los tipos de interés, un país se volvía más atractivo para que el capital fluyese hacia él. Las entradas de capital ayudaban a sostener el tipo de cambio y a estabilizar así la moneda. (Sin embargo), con tipos muy altos, una empresa muy apalancada quiebra rápidamente, y si no quiebra se descapitaliza a gran velocidad, porque debe pagar abultadas sumas a sus acreedores. (Por ello), los elevados tipos de interés engrosaron el número de las empresas en apuros, lo que, a su vez, expandió el número de bancos que afrontaron préstamos impagos. Las mayores dificultades de los sectores empresarial y financiero agudizaron la fase recesiva que las políticas contractivas estaban induciendo mediante la reducción de la demanda agregada. (Se) había logrado una contracción simultánea de la demanda y la oferta agregadas. ... (Se) argumentó que si los tipos de interés no subían mucho, el tipo de cambio colapsaría y ello sería devastador para la economía, porque los que tenían deudas denominadas en dólares no las podrían pagar. Pero el hecho fue que, por razones que deberían haber sido patentes, la subida de los tipos de interés no estabilizó las monedas; los países, así, fueron forzados a perder en los dos sentidos».

Por otra parte, ya mencioné anteriormente que uno de los principales ingredientes de las políticas macroeconómicas expansivas que la OIT postula lo constituyen las políticas fiscales de carácter anticíclico.

Políticas fiscales anticíclicas

La crisis financiera internacional, y sus efectos negativos en el nivel de actividad y empleo y en las cuentas fiscales de las economías de América Latina con una deuda externa elevada, ha acentuado la volatilidad de sus finanzas públicas poniendo en peligro tanto la sostenibilidad del endeudamiento público como la utilidad de la política fiscal para enfrentar las crisis recesivas. La reacción generalizada ante estas crisis fue la puesta en práctica de una política procíclica consistente en ajustar los gastos al comportamiento de los ingresos, con lo cual se sacrificaba la utilidad de la política fiscal para combatir la recesión en aras de asegurar la sostenibilidad fiscal a mediano plazo; es decir, de mantener un porcentaje de deuda a PIB constante.

La experiencia ha demostrado, sin embargo, que las políticas procíclicas amplían las fluctuaciones económicas en lugar de reducirlas o contrarrestarlas. En las recesiones, los recortes de gastos, cuando disminuyen los ingresos y en ausencia de otros factores exógenos que estimulen el crecimiento (por ejemplo, un *shock* externo positivo), exacerban la caída del nivel de actividad generando un círculo vicioso: disminuyen los ingresos públicos, se recortan los gastos, disminuye el nivel de actividad, caen los ingresos, se vuelven a recortar los gastos, y así sucesivamente.

Como los ingresos públicos fluctúan en la misma dirección que el nivel de actividad, los correspondientes déficit fiscales no expresan exactamente las

¹⁹ J. E. Stiglitz, *op. cit.*

decisiones de política fiscal, pues la producción y el empleo están influidos por fenómenos que sobrepasan la voluntad de la autoridad fiscal. En otras palabras, el déficit no es necesariamente el resultado de una política deliberadamente expansiva. Tampoco se puede saber directamente, en el caso de una política fiscal procíclica, la magnitud del efecto sobre el déficit de la disminución del gasto. Puede ocurrir, además, que, en ausencia de cambios en el gasto, el déficit sea sólo el resultado de la declinación de los ingresos tributarios por factores ajenos al control de la autoridad fiscal.

Es necesario, pues, identificar qué parte del saldo presupuestal (déficit o superávit) es resultado del ciclo y qué parte responde a cambios más permanentes o estructurales derivados de la intervención de la autoridad fiscal. El saldo estructural, como se sabe, es aquel que corresponde a los niveles de ingresos y gastos determinados por el producto potencial o de largo plazo de la economía. Un saldo estructural negativo expresa la presencia de un impulso fiscal con efectos anticíclicos. Por lo tanto, a corto plazo, la política fiscal no tiene por qué desestabilizar la economía o limitar el crecimiento económico. Para no exacerbar los efectos negativos de los *shocks* externos e internos, esta política debe incorporar un mecanismo de estabilización automática o una regla de política fiscal contracíclica. En otras palabras, en épocas de alto crecimiento se deben ahorrar recursos fiscales (fondos de estabilización) para ser utilizados durante el ciclo recesivo. Chile ofrece un buen ejemplo de los méritos de esta política.

Control de las finanzas públicas

Es cierto que la duda o desconfianza sobre la sostenibilidad de la política fiscal, es decir, la percepción de que las finanzas públicas están fuera de control, reduce el espacio para la operación del mecanismo de estabilización automática. La aplicación de la regla de política fiscal contracíclica requiere la presencia de un indicador que asegure la sostenibilidad de la política fiscal a largo plazo. Por esta razón, junto al estabilizador automático, la regla fiscal debe incorporar un indicador de sostenibilidad fiscal a mediano o largo plazo.

Flexibilidad, credibilidad y transparencia

Así, una política fiscal responsable no consiste en fijar un nivel arbitrario de déficit, sino en conciliar los objetivos de sostenibilidad fiscal a largo plazo con el objetivo de estabilización a corto plazo. Esto significa que la posición fiscal de mediano o largo plazo debe determinarse de forma tal que no elimine la flexibilidad en la respuesta fiscal durante el ciclo económico, en particular, durante la fase de descenso del ritmo de crecimiento económico. Esta conciliación impide incurrir en déficit fiscales recurrentes que afectan negativamente al sector privado y que, al mismo tiempo, pueden derivar en ajustes drásticos que erosionan las posibilidades reales de crecimiento sostenible. Para evitar estas externalidades negativas, la política fiscal debe formularse como una regla que permita una gestión fiscal que no afecte los objetivos de estabilidad macroeconómica, sostenibilidad fiscal y crecimiento económico. La regla debe proporcionar cierto grado de flexibilidad para garantizar la existencia de una respuesta fiscal anticíclica en forma automática y no discrecional. Asimismo, debe ser practicable por períodos largos para tener credibilidad. Por último, debe ser transparente, es decir, debe ser sencilla y fácil de administrar y definir en términos cuantitativos.

La composición de la deuda pública

De igual modo, necesitamos avanzar hacia un cambio en la composición de la deuda pública, sustituyendo deuda externa por deuda interna, lo que permitiría desarrollar los mercados nacionales de capitales.

La política tributaria

A nadie escapa, además, que una política fiscal sostenible no puede ser independiente de una política tributaria justa, flexible y transparente, que permita obtener los recursos que, aunados a los generados por el endeudamiento interno, permitan financiar esa política fiscal.

En síntesis, necesitamos una política monetaria y fiscal expansiva y una política tributaria neutral, atentas a los ciclos y con instrumentos que permitan el salvamento de empresas en dificultad en períodos de recesión. Estas políticas expansivas son compatibles con una baja inflación. La República Popular China es, en la actualidad, un buen ejemplo de que esta compatibilidad es posible.

Políticas de emergencia para enfrentar las crisis

Sin embargo, siendo necesario aplicar políticas fiscales anticíclicas, la realidad actual es que no se puede esperar a un nuevo período de prosperidad para acumular recursos fiscales para las malas épocas. La grave crisis que viven algunos países de la región obliga a aplicar de inmediato políticas sociales de emergencia que impidan la explosión de la pobreza, el hambre y la desesperación de millones de desempleados (Argentina y Colombia) y de desplazados por la violencia (Colombia).

Se trata de invertir en las áreas rurales, en especial en infraestructura económica y social, de crear redes de protección para los más pobres, de emprender programas de generación de empleo de emergencia, de otorgar subsidios a la población en extrema pobreza para asegurar su propia sobrevivencia física, y de aplicar cualquier otro programa que sirva de apoyo a poblaciones desesperadas. Digo bien poblaciones desesperadas que no entienden cómo sus propios países han podido llegar a tal situación y que en muchos casos se sienten como los auténticos parias de la globalización. Por muchas razones, pero especialmente por razones morales, no podemos permanecer indiferentes ante esta situación.

Políticas de empleo e ingresos no discriminatorias

Es fundamental considerar la necesidad de incorporar la dimensión de género en las políticas de lucha contra la pobreza y de generación de empleo e ingresos: las políticas que no incorporan esa dimensión de manera consciente y planificada (en las fases de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación), muy probablemente no sólo no serán capaces de disminuir las brechas de equidad de género existentes, sino que podrán incluso aumentarlas.

Eso significa hacer un esfuerzo consciente y concertado en el sentido de eliminar las principales barreras que impiden el acceso de las mujeres al mercado de trabajo en igualdad de condiciones con los hombres. Entre las medidas que pueden tomarse al respecto se incluyen las siguientes:

- promover medidas que favorezcan una mejor repartición de las responsabilidades domésticas y familiares;
- ampliar los servicios de apoyo al cuidado infantil, en especial para las mujeres más pobres;
- promover el acceso de la mujer en igualdad de condiciones a las posibilidades de capacitación y formación profesional, en especial en oficios y ocupaciones «no tradicionales»;
- fortalecer las legislaciones nacionales en materia de protección de la maternidad, en especial los mecanismos de protección contra el despido de la mujer embarazada y lactante y los mecanismos de financiamiento de las prestaciones monetarias y médicas relacionadas con la maternidad de modo que se garantice el carácter no discriminatorio de las mismas;
- ampliar las posibilidades de acceso de la mujer a los recursos productivos: crédito, capital, tecnología, información, propiedad de la tierra.

[Responder a las crisis](#)

[Mujeres trabajando en igualdad de condiciones](#)

Alternativas productivas y desafíos

La necesidad de una alternativa productiva a los déficit actuales de *trabajo decente* requiere promover la creación de empresas y aumentar la productividad y, para ello, potenciar la capacitación. Con tal fin, deberemos impulsar activamente tanto la adopción de políticas sectoriales que incentiven la inversión en sectores económicos más intensivos en mano de obra como la inversión en infraestructura, especialmente en el ámbito de las comunicaciones en las áreas rurales, y las políticas activas de mercado de trabajo, incluidas aquellas que constituyen una inversión para desarrollar el máspreciado de los activos: las capacidades de la gente.

Políticas sectoriales para incentivar las inversiones

Sé que las políticas sectoriales en América Latina suscitan un mal recuerdo por el carácter extremadamente protector que tuvieron y que, a la larga, contribuyó a generar ineficiencias y competitividades espurias que perjudicaron principalmente al consumidor. No es a esas políticas sectoriales a las que me refiero, sino a aquellas que revisten la forma de estímulos a la inversión más que de protección frente a la competencia externa. Estos estímulos, tributarios o de cualquier otro tipo, deben aplicarse en un contexto de transparencia que impida que se conviertan en meros instrumentos para privilegiar los intereses de una minoría, y deben también estar sujetos a un plazo determinado para evitar que las empresas se habitúen a ellos.

En lo que a las políticas activas se refiere, junto con los actuales y muy positivos programas para formalizar y desarrollar la microempresa y la pequeña empresa de carácter informal, deberemos también realizar esfuerzos mayores para promover el desarrollo de las poblaciones indígenas, con respeto a sus costumbres y cultura, para mejorar las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y para fomentar el empleo de grupos poblacionales específicos y con dificultades de inserción laboral, como son los jóvenes, los desempleados mayores de 50 o 55 años y las personas con discapacidad.

Respuesta productiva

El hemisferio necesita una respuesta productiva para enfrentar sus crisis — estructurales y coyunturales — y para aprovechar mejor sus oportunidades y recursos. Se necesita un modelo de desarrollo que aliente la creación de empresas, la generación de empleos, la inversión y el crecimiento de la demanda.

Armonización de políticas

Para ello resulta fundamental el análisis integrado de la realidad, políticas articuladas y estrategias que se complementen entre sí para mejorar el modelo de desarrollo y para ampliar el número de beneficiarios. La armonización de lo socioeconómico y de lo institucional es crucial para enfrentar adecuadamente los retos de un continente que quiere insertarse ventajosamente en el proceso de globalización.

Dicha armonización es el sustento de la propuesta de *trabajo decente* que la OIT enarbola para mejorar la gobernanza de la globalización y democratizar el bienestar que ella debe producir. Dicha propuesta toma en cuenta que las condiciones de empleo y las instituciones del mercado de trabajo no son iguales en todos los países.

La OIT ha venido revisando y repensando sus políticas para tratar de responder a la demanda de sus mandantes respecto de los desafíos que plantea el progreso económico y social en el mundo contemporáneo. Fruto de ello es la propuesta del *trabajo decente* que viene fructificando en nuevas iniciativas y que viene siendo recogida en el debate mundial sobre la globalización. La OIT busca un adecuado equilibrio entre su tradicional papel regulador y uno de animación y promoción de la modernización.

Trabajo decente y política económica

El empleo no es un factor residual de las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y cambiaria) y menos aún objeto de una política sectorial más,

como muchas veces se le considera. El empleo, es decir, la generación de trabajo productivo, ha de ser el objetivo central de la política económica.

El *trabajo decente* alienta economías dinámicas y sustentables, en la medida en que sea reconocido como política global que ayuda a coordinar las políticas públicas y estructurales en favor de la generación de empleo productivo y el desarrollo de las empresas. Se requieren políticas que promuevan el crecimiento y, al mismo tiempo, es necesario que la composición y el patrón del mismo se orienten hacia una demanda elevada de trabajo, en condiciones de estabilidad macroeconómica, pues experiencias recientes ilustran dramáticamente las consecuencias de la inflación o las del llamado «crecimiento sin empleo».

Hoy no basta con combatir el desempleo, sino que debe alentarse la generación de más y mejores empleos, pues la productividad del trabajo es de suma importancia no sólo para el crecimiento sino también para contrarrestar las presiones inflacionarias.

Alentar el empleo productivo

Hemos venido hablando del desafío de reducir el déficit de *trabajo decente* para destacar la importancia de políticas públicas integradas que alienten la generación de empleo productivo y conseguir así simultáneamente el progreso económico y el bienestar social. La racionalidad política de ello cae por su propio peso.

En la estrategia de desarrollo del *trabajo decente* son componentes fundamentales la empresa y el espíritu emprendedor. Por ello, en el contexto de los esfuerzos por impulsar el progreso del hemisferio, las pequeñas y medianas empresas — dinámicas generadoras de empleo — pueden y deben desempeñar un papel fundamental, que puede potenciarse por su eslabonamiento productivo con las grandes empresas.

Cuando se ve el vigor de la economía informal latinoamericana, nadie puede dejar de reconocer en ello un signo de la capacidad de iniciativa de los hombres y mujeres de nuestros pueblos. Sin embargo, dicha vitalidad no se incorpora cabalmente en el esfuerzo por progresar de sus respectivas sociedades. Muchos de esos hombres y mujeres sobreviven únicamente en la informalidad; su trabajo es de muy baja productividad y no puede ser calificado como decente. Aprovechar esta vitalidad es una gran oportunidad que no podemos dejar pasar de largo. Para ello, debemos continuar los actuales esfuerzos de formalización de las unidades productivas informales e, incluso, incrementarlos.

Capacidad de iniciativa

La OIT viene trabajando por la promoción de un círculo virtuoso: más empresas que generen más trabajo, mejora de la calidad del empleo y, por tanto, mayor productividad y competitividad en la economía que dé lugar a más empresas generadoras de riqueza y de oportunidades de trabajo. Creemos que esta opción es muy pertinente, especialmente en lo que se refiere a las microempresas y las pequeñas empresas formales, las que, como se sabe, son las mayores generadoras de buenos empleos.

Un círculo virtuoso

Hoy existe conciencia de que el crecimiento económico tiene que lograrse invirtiendo en recursos humanos. Las naciones que han tenido éxito en términos de desarrollo son aquellas donde la población económicamente activa ha mejorado sus conocimientos, capacidades y habilidades con sus propios recursos y esfuerzos, gracias a inversiones de las empresas y, también, gracias a políticas e inversiones públicas. La empleabilidad es una realidad que debe expandirse en las Américas, y seguir orientando las decisiones de actores sociales y autoridades, especialmente si se quiere participar ventajosamente en la «economía del conocimiento».

Las políticas sobre recursos humanos constituyen otro ejemplo de cómo el sendero hacia la competitividad pasa por la estrategia del *trabajo decente*,

La centralidad de los recursos humanos

que pone a la persona en el centro del modelo de desarrollo. A este respecto, la labor de OIT/CINTERFOR en el campo de la formación profesional es ampliamente reconocido por nuestros mandantes en América Latina y el Caribe.

Resulta evidente que el trabajo es la mejor forma para que los hombres y las mujeres se inserten en la vida productiva y contribuyan, de este modo, a su propio progreso así como al de sus familias y sus sociedades. Para ello se requieren empresas que, además de generar riquezas y promover puestos de trabajo, sean socialmente responsables.

En la OIT creemos que el *trabajo decente*, como objetivo, es un factor de productividad que facilita el cambio y su gestión, y que alienta condiciones de seguridad en el proceso modernizador.

Protección social para todos

En los países de la región, la dimensión de la protección social no ha estado suficientemente presente en las políticas laborales adoptadas durante la pasada década. Si bien se reconoce que hacen falta ciertos niveles de flexibilidad laboral, no hay duda de que deberían ir acompañados de mayores niveles de protección frente a la eventualidad del desempleo, la enfermedad, los accidentes de trabajo, la vejez y la maternidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos no ha ocurrido así: se ha flexibilizado la relación laboral, en ocasiones en exceso, pero sin asegurar niveles adecuados de protección. Este es el peor de los mundos posibles. De ahí que la OIT reitere una vez más la necesidad, no de regresar al pasado, sino de buscar un justo equilibrio en la relación laboral, equilibrio que consistiría, como objetivo altamente deseable, en una flexibilidad pactada mediante el diálogo social, en el nivel «macro», y en la negociación colectiva, en el nivel «micro», pero con sistemas de protección social basados en el criterio de la solidaridad sistémica, es decir, de protección para todos.

Informalidad y falta de protección

La mitad de los trabajadores y trabajadoras de América Latina y el Caribe están ocupados en la economía informal, y casi todos ellos carecen de una protección adecuada, de seguridad, de organización y de voz en el trabajo. Una situación similar es la que viven las poblaciones indígenas y, en general, los trabajadores ocupados en la agricultura minifundista y de subsistencia. Ahora bien, considero que los principios del *trabajo decente* son tan importantes en la economía informal como en la economía formal, en las poblaciones indígenas y no indígenas, en el sector urbano como en el rural.

Se hace necesario repensar la protección social para que responda a las nuevas preocupaciones sobre la inseguridad socioeconómica que han aparecido especialmente cuando quienes trabajan en la informalidad quedan excluidos de su cobertura. Es imprescindible, pues, la búsqueda de respuestas innovadoras, basadas en políticas protectoras y promotoras con participación de los potenciales beneficiarios, que además alienten el dinamismo económico.

En numerosos países, una gran proporción de trabajadores y sus familias no tienen acceso a una protección básica. Un objetivo primordial de la OIT es, en consecuencia, ayudar a los países a extender la protección social a todos los sectores de la sociedad y mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad y la salud en el trabajo.

Eficiencia y universalidad

La participación de la OIT en los debates y procesos de cambio en los sistemas de pensiones y prestaciones de salud en América Latina y el Caribe es manifiesta. Nuestra posición busca armonizar la eficiencia en la administración de dichos sistemas con prestaciones cada vez más universales y sustentables, de acuerdo con la normativa internacional. Tanto la investiga-

ción actuarial como la investigación estadística que se llevan a cabo en este ámbito son de utilidad para encarar más apropiadamente la modernización del mismo, tan vital para la seguridad de quienes trabajan y para el desarrollo económico sostenible.

La salud y seguridad en el trabajo, así como las condiciones laborales, son otros campos de acción en los que nuestra cooperación es bien acogida en la región. Nuestro compromiso con la lucha contra la pandemia del SIDA desde el lugar de trabajo es una estrategia que permitirá dar una participación activa a los actores sociales en la limitación y el control de la difusión de esta infección, así como enfrentar sus consecuencias sociales y económicas y proteger los derechos de los trabajadores y trabajadoras infectados/as y de sus familias.

Por su parte, las iniciativas de empresariado social que, al igual que las instituciones de microfinanzas, tienen una gran repercusión en los sectores excluidos de la población son esenciales para lograr que los mercados beneficien a la gente. Estas iniciativas están comenzando a tener un gran impacto. En lo que respecta a la seguridad social, por ejemplo, las instituciones oficiales se están interesando en las «iniciativas populares», y están más dispuestas a concebir nuevos servicios para satisfacer las necesidades de otros segmentos de la población, así como articular sus servicios con los regímenes emergentes.

La protección social de los trabajadores incluye no sólo la atención a su salud y la de su familia y la posibilidad efectiva de tener un ingreso una vez que se llega a la edad de jubilación, sino también la protección de la seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras en su puesto de trabajo. El derecho a la vida es el más fundamental de los derechos, y más de un millón de trabajadores en todo el planeta se ven privados del mismo cada año, la mayor parte de ellos en los países en vías de desarrollo. Nosotros en la OIT no creemos que, como oímos en algunas ocasiones, «las lesiones y las enfermedades son gajes del trabajo». Como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan ²⁰, «al encarar el futuro debemos recordar que los seres humanos no son servidores de las economías. Al contrario, el desarrollo y la producción económicos deben estar al servicio de los hombres y las mujeres. La seguridad y la salud en el trabajo son medios decisivos con vistas a la consecución de este fin».

Salud y seguridad
en el trabajo

Diálogo social para la gobernanza de la globalización y la generación de trabajo decente

La existencia de una verdadera sociedad pluralista exige el diálogo como vía y como método para el procesamiento de los diferentes intereses sociales (muchos de ellos contrapuestos), para alcanzar consensos básicos sobre cómo construir el Estado que demandan los ciudadanos, y para generar normas e instituciones supranacionales que gobiernen la integración y la globalización.

El diálogo social será, así, el vehículo que permita homogeneizar a todos los niveles los intereses, objetivos y culturas (en especial en un contexto de globalización), los nuevos cambios tecnológicos, las modificaciones demográficas y la individualización del estilo de vida de los trabajadores. Asimismo, permitirá que los actores sociales sean los verdaderos representantes y portavoces de la sociedad, revalidando su posición con su participación en la defensa de los intereses de aquellos a quienes representan.

El diálogo social:
un ejercicio democrático

²⁰ K. Annan: *African newsletter on occupational health and safety* (diciembre de 1997), vol. 7, núm. 3.

Sin duda, la puesta en común de los diferentes intereses permitirá compatibilizar las exigencias de la democracia participativa y las reglas propias del Estado de derecho, ya que garantizar la participación de los actores sociales en la definición de las políticas públicas es garantía del respeto de los principios fundamentales del Estado y de la esfera de competencias propia de los diferentes órganos de soberanía.

Por último, el diálogo nacional será la base indispensable para generar reglas de juego nacionales y supranacionales claras, equilibradas, estables y que garanticen en un futuro cercano la equidad y la cohesión social dentro de cada país y eviten una competencia perversa entre países.

Niveles «macro» y «micro» del diálogo social

El diálogo social en el que estos actores pueden participar es vital para la afirmación democrática y el desarrollo. Y no me refiero únicamente a los grandes esfuerzos de concertación en el nivel «macro», como el Diálogo Argentino durante el pico de la crisis que atraviesa la hermana República, sino también a los esfuerzos concretos a nivel «micro» que son tan importantes para mejorar la productividad de las empresas y las condiciones de los trabajadores. Hay múltiples formas de relaciones cooperativas que son expresiones de dicho diálogo, por ejemplo, las negociaciones, las consultas y los intercambios de informaciones, sean formales o informales.

La formulación, la puesta en marcha y la gestión cotidiana de una política de desarrollo que aliente la generación de más y mejores empleos, así como el crecimiento económico, requiere una activa participación de los agentes productivos y de las autoridades públicas.

El diálogo bipartito o tripartito es un mecanismo de suma utilidad para tal propósito, dada la relevancia socioeconómica y política de los actores que participan en él.

El diálogo social: fuente de gobernanza

Considero que el diálogo social puede y debe ser la principal fuente para la gobernanza de los cambios socioeconómicos en el marco de la globalización, así como la expresión de esa participación ciudadana que reclama la democracia representativa. Ejemplo de ello son los avances del proyecto de Promoción de la Cooperación entre Empleadores y Trabajadores (PROMALCO) — financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos en el marco de nuestra cooperación relacionada con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo — para mejorar la competitividad en el Caribe a través de la gestión de los recursos humanos. Durante la reunión tripartita celebrada en Kingston (noviembre de 2001), los participantes señalaron que, conscientes de los nuevos desafíos que la globalización y la liberalización comercial presentan a sus economías pequeñas y vulnerables, están unidos en la determinación de contribuir al crecimiento y desarrollo del Caribe a través del fortalecimiento de las empresas y de la provisión de *trabajo decente*. Asimismo, invitaron a la OIT a que apoye sus esfuerzos por promover el diálogo social a nivel nacional y de las empresas, y a que contribuya al desarrollo de políticas y herramientas para avanzar por el camino de la productividad y la competitividad.

Teniendo presente nuestra propuesta de *trabajo decente* — como política globalizante que oriente las políticas macroeconómicas, estructurales y sectoriales a favor de la promoción de más y mejores empleos a través del desarrollo empresarial — resulta claro que la actual división organizativa de las administraciones públicas debe ser superada con la necesaria integración intelectual que lleve a que los compartimentos a veces estancos se intercomuniquen y generen una nueva forma organizativa en la que se pueda interactuar más eficazmente en favor del desarrollo de las personas.

El fortalecimiento de los ministerios de trabajo requiere una consideración especial para potenciar los beneficios del diálogo social en las Américas y lograr que la visión del *trabajo decente* prime en la toma de decisiones económicas públicas y privadas.

Mejores ministerios de trabajo

En la etapa actual es muy importante contar con mejores ministerios de trabajo que cumplan con sus funciones respecto del mundo laboral y que, además, participen activamente en la formulación de políticas públicas que armonicen los objetivos económicos y sociales a partir del *trabajo decente*.

Dichos ministerios serán más fuertes en la medida en que puedan beneficiarse de las contribuciones que les puedan ofrecer los principales actores en la economía real.

La necesidad de consensos para dar continuidad y apoyo a las reformas económicas y sociales es una de las lecciones más claras de las últimas décadas. La formación de consensos a través del diálogo social es una expresión concreta de los principios de la democracia y una condición para la gobernanza del proceso modernizador en que se encuentran embarcados los países de las Américas.

La integración de las políticas económicas y sociolaborales

Para generar *trabajo decente* que satisfaga las necesidades integradas de la gente se requieren enfoques integrados de las políticas. Se necesita un enfoque que integre más sistemáticamente las metas sociales y económicas, ya sea en el ámbito local, nacional o mundial. Es por ello que tengo tantas esperanzas en los resultados del trabajo de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, establecida por el Consejo de Administración de la OIT. Estoy seguro de que esta Comisión podrá presentar ideas innovadoras para lograr que el proceso de globalización integre más y mejor los objetivos económicos y sociales que los países persiguen y para posibilitar que se repartan mejor los beneficios generados por este proceso.

Hay varias razones por las que debemos progresar en la articulación e integración de las políticas económicas y sociales con vistas a generar *trabajo decente*.

Visión de conjunto

En primer lugar, cada uno de los elementos del *trabajo decente* cumple una función en el logro de objetivos más amplios, tales como la inclusión social, la erradicación de la pobreza y la realización personal.

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

En tercer lugar, una estrategia integrada con respecto al *trabajo decente* puede proporcionar una base para crear asociaciones con otras entidades. Por ejemplo, puede tender un puente para alcanzar un objetivo más amplio de desarrollo sostenible.

Múltiples implicaciones del trabajo decente

La necesidad de contar con un enfoque integrado de la promoción del *trabajo decente* reviste un significado particular para las mujeres en relación con las desigualdades que éstas afrontan. El análisis de las experiencias prácticas en distintos continentes y países ha mostrado claramente que las iniciativas más fructíferas de reducción de la pobreza y de la desigualdad de género integran medidas en cuatro niveles diferentes: la promoción del empleo y la mejora de la productividad; la acción legislativa y, en particular, la eliminación de las barreras formales, junto con campañas de divulgación jurídica; el fomento de la participación por medio de la organización, y la existencia de medios eficaces de protección social.

Pero no sólo debemos avanzar en el sentido de una mayor integración de las políticas económicas y sociales, incluidas las políticas laborales, sino que deberemos también hacer un gran esfuerzo por lograr una mayor articulación entre sí de las propias políticas laborales o, si se quiere, de las diferentes dimensiones de la política laboral. La experiencia reciente nos muestra que no basta con generar empleo, pues puede ocurrir, como efectivamente ha ocurrido, que éste sea de muy mala calidad. Es necesario generar empleo digno, con remuneraciones adecuadas y con protección social para los trabajadores y trabajadoras. De igual modo, no obstante lo importante que es el hecho de que los países ratifiquen las normas internacionales del trabajo consagradas en los convenios de la OIT, de poco servirán esas ratificaciones si no garantizamos la eficaz aplicación de dichas normas. Igualmente, la promoción del diálogo social carecerá de sentido si a la vez se violan de manera recurrente las normas de la OIT, en especial las relacionadas con los derechos a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a la no discriminación.

Como ya señalé anteriormente, los diferentes aspectos del *trabajo decente* se refuerzan mutuamente. Pero este reforzamiento no será realmente efectivo a menos que todos esos aspectos estén adecuadamente integrados en la política laboral.

6. El trabajo decente ¿es viable en la nueva economía globalizada?

Productividad y justicia social

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

Trabajo decente, competitividad y productividad

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

Los objetivos del *trabajo decente* forman parte de una estrategia óptima para lograr la competitividad empresarial. Cuando las empresas se ven confrontadas con presiones cada vez mayores por parte de la competencia, pueden reaccionar reduciendo los costos, incluso los laborales. Por el contrario, las mejoras de las calificaciones, las adecuadas condiciones de trabajo y la satisfacción del trabajador pueden redundar en una mayor productividad de los lugares de trabajo y en el aumento de la competitividad de las empresas.

Diálogo social para el consenso

El denominador común de todas estas experiencias diferentes es la búsqueda de un equilibrio entre los intereses de las personas afectadas por los cambios estructurales y de quienes buscan aumentos de la productividad e innovación. El diálogo social es clave para forjar un consenso y compromisos sobre objetivos comunes, al mismo tiempo que proporciona los medios para conciliar objetivos contradictorios y resolver adecuadamente los conflictos.

Además de su contribución como factor de producción y como medio para conseguir equilibrar las diferentes metas en materia de políticas, los progresos efectuados respecto de cada una de las cuatro dimensiones del *trabajo decente* pueden conducir también a modalidades de crecimiento más equitativas y sostenibles.

El diálogo social puede contribuir de forma significativa a alcanzar un consenso sobre la manera en que las políticas macroeconómicas pueden ayudar a la realización de este abanico más amplio de objetivos. A menudo se aduce que, en estos tiempos de globalización, los países ya no tienen un espectro suficientemente amplio de opciones macroeconómicas. Desde luego, es verdad que el alcance de las políticas macroeconómicas nacionales depende cada vez más de factores propios de la economía internacional y del grado de coordinación internacional de las políticas en el marco de la economía global. Sin perjuicio de lo anterior, la experiencia de algunos países muestra claramente que la integración en los mercados mundiales es compatible con el éxito de las políticas sociales, a condición de que existan sistemas nacionales de seguridad social adecuados, mecanismos operativos de diálogo social y un nivel relativamente reducido de desigualdad en los ingresos²¹. Varias economías europeas

Competitividad

Diálogo y consenso

²¹ W. Van der Geest y R. Van der Hoeven: «Africa's adjusted labour markets: can institutions perform?», en *Adjustment, employment and missing institutions in Africa* (Ginebra, OIT, y Oxford, James Curie, 1999).

ofrecen buenos ejemplos en este sentido, pero también se pueden señalar algunos logros en los países en desarrollo.

Unas condiciones del mercado de trabajo más estables también pueden ofrecer importantes ventajas de ubicación para las inversiones extranjeras. Para Frank Vargo, Vicepresidente para Asuntos Económicos Internacionales de la Asociación Nacional de Industriales de los Estados Unidos, «las empresas no buscan oportunidades de inversión en los países que están dispuestos a reducir las normas laborales o medioambientales. No es eso lo que atrae las inversiones (...). Las empresas, en todo el mundo, aceptan con agrado una normativa exigente. Esto no es un obstáculo para los negocios»²².

La perspectiva macroeconómica

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

Importancia de la inversión

En general, la creación de empleo depende del incremento de los niveles de inversión, por lo que una de las primeras prioridades relacionadas con las políticas macroeconómicas consiste en alcanzar un equilibrio entre la estabilización a corto plazo y los objetivos a más largo plazo en materia de crecimiento y cambio estructural. Aunque hoy existen pruebas suficientes y un consenso general en cuanto a que el equilibrio macroeconómico es una condición previa para el crecimiento sostenido, sigue habiendo opiniones divergentes sobre qué grado de estabilización es necesario lograr antes de que dicha estabilidad comience a producir efectos negativos, a más largo plazo, en las inversiones y el crecimiento. Por otra parte, se ha de tener en cuenta que los incentivos a las inversiones, tanto nacionales como extranjeras, no dependen únicamente del equilibrio macroeconómico, sino también de la estabilidad política y social.

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

La voz de la OIT

Un mensaje en el contexto internacional

Como ya lo he señalado, estoy convencido de que la OIT debe llegar a ser una voz que sea escuchada en los diferentes foros e instituciones económicas

²² Bureau of National Affairs (BNA): *Daily Labor Report* (Washington D. C.), 1.º de febrero de 2001.

internacionales. Desde el primer momento en que asumí la Dirección General, he reiterado esta convicción ante las más altas autoridades del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y, en el caso de América Latina, ante el Banco Interamericano de Desarrollo. Este esfuerzo debe ser continuado, tanto por quien habla como por los propios mandantes de la OIT. El objetivo que debemos perseguir es claro: la adecuada articulación de las políticas económicas y sociales, y el desarrollo de una verdadera dimensión sociolaboral del proceso de globalización, todo ello con miras a la generación de *trabajo decente* y, por esta vía, al logro de una distribución equitativa entre todos, y no sólo entre algunos sectores, de los beneficios del progreso económico.

Sé, sin embargo, que en el nivel nacional los gobiernos no tienen forzosamente a su disposición los instrumentos necesarios para poder responder a todas las necesidades de la gente, al menos en el corto plazo. Porque en un mundo globalizado que se rige de acuerdo con ciertas reglas, algunas de dichas reglas no son muy equitativas y, en la práctica, terminan por imponer limitaciones a lo que un gobierno puede o no puede hacer. Sin embargo, esta realidad, lejos de desanimarnos, nos está precisamente indicando que es necesario examinar el actual proceso de globalización desde la perspectiva de la búsqueda de una mayor equidad, no sólo entre las personas, sino también entre los países.

Por ello, creo que la OIT y sus mandantes deben incrementar sus esfuerzos para que su voz sea oída en las instituciones económicas mundiales, y también es necesario hacer un mayor esfuerzo al interior de los países para articular de manera adecuada las políticas económicas y sociales. Para ello existen, al menos, dos vías o estrategias. La primera es el diálogo social para que gobierno, empresarios y trabajadores lleguen a acuerdos que permitan poner en marcha verdaderas políticas de Estado, y no sólo de gobierno, relativas tanto a los criterios económicos que regirán las políticas de desarrollo en el largo plazo como a las políticas sociales, incluida la laboral, que integrarán la política general de desarrollo. La segunda, y referida específicamente a la labor gubernamental propiamente dicha, es un diálogo más fluido y una coordinación permanente entre los ministerios de trabajo y los ministerios de economía y hacienda. No sin pesar debemos reconocer que, en muchas ocasiones, son estos últimos los que realmente elaboran la política laboral de un país, dado que las medidas económicas, fiscales, monetarias, cambiarias, etc. que adoptan tienen efectos laborales que los ministerios de trabajo se limitan sólo a registrar sin posibilidad o muy poca posibilidad de contrarrestar cuando esos efectos perjudican el nivel de empleo o la calidad del mismo, la cobertura de la protección social e, incluso, la real aplicación de las normas internacionales sobre derechos fundamentales en el trabajo.

Un mensaje
en los contextos nacionales

7. La gobernanza de la globalización y el desarrollo de la dimensión sociolaboral del proceso

Necesitamos un sistema internacional socialmente legitimado y, para ello, basado en reglas que sean justas para todos. La equidad, tal como la perciben las personas y sus familias, constituye la piedra angular de la legitimidad. Esto significa que deben encontrarse nuevas vías que propicien la gobernanza de la globalización. Ella no sólo tiene que ver con el gobierno, sino también con la manera en que la sociedad en su conjunto administra sus asuntos. Incluye la forma en que los valores y las metas sociales influyen en el comportamiento de la población, lo cual se refleja en nuevas reglas y objetivos para los inversores, nuevas metas para las empresas y nuevos ins-

Las reglas de juego
internacionales

trumentos para el diálogo social. La estructura tripartita de la OIT es un elemento determinante de los esfuerzos por hacer frente a esos desafíos, dado que las políticas, normas y recomendaciones basadas en un consenso tripartito refuerzan la legitimidad. Todos debemos estar dispuestos a cambiar nuestra mentalidad y métodos de trabajo.

Diálogo: vía y método

Es en este sentido en el que, en un contexto de equidad y respeto social, se plantea en muchos sectores la necesidad de avanzar hacia nuevos consensos sociales, que hoy no pueden ser contruidos sino a través del diálogo social con la activa participación de los implicados en los procesos productivos a través de sus organizaciones representativas. Dichos consensos deben abarcar tanto el nivel internacional como el nacional e, incluso, el de la propia empresa. Son esos consensos los que posibilitarán la formulación y aplicación de reglas justas para la gobernanza de la globalización.

La búsqueda de esos consensos respecto de las políticas económicas y sociales de largo plazo, de protección, medioambientales, etc., y el compromiso de los Estados de respetar esos consensos también en el ámbito internacional, son los medios que permiten que el diálogo social alcance su verdadera dimensión: como vía y como método para el procesamiento de los diferentes intereses sociales y nacionales (muchos de ellos contrapuestos).

Sin duda, la puesta en común de los intereses permitirá compatibilizar las exigencias de la democracia participativa y las reglas propias del Estado de derecho, ya que asegurar la participación de los actores sociales en la definición de las políticas públicas es garantía del respeto a los principios fundamentales del Estado y la esfera de competencias propia de los diferentes órganos de soberanía.

En esta perspectiva, común en los países más pobres, el diálogo permitirá la inclusión social a través de la integración, al equilibrar la protección y la capacidad de decisión, y al establecer los principios de equilibrio que son bases de la libertad y sustento del Estado.

Por último, el diálogo nacional será la base indispensable para generar reglas del juego supranacionales limpias, equilibradas y que garanticen en un futuro cercano la equidad y la cohesión social dentro de cada país y eviten una competencia perversa entre países.

Para evitar esa competencia perversa, y en consonancia con la voluntad de los Presidentes que participan en el Proceso de Cumbres de las Américas, los derechos fundamentales en el trabajo consagrados en la Declaración de la OIT de 1998 y en los respectivos convenios debieran ser el cimiento sobre el cual aplicar políticas laborales equitativas y equilibradas. Sé que algunos sectores consideran que estos derechos son demasiado elementales, y que la dimensión sociolaboral que se quiere construir debería plantearse en una perspectiva mucho más ambiciosa. No me cabe duda de que así debe ser a medida que el proceso de integración se consolide y las brechas de desarrollo entre los países del continente se reduzcan. Sin embargo, no debemos infravalorar los principios consagrados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ellos, además de constituir el cimiento de lo que debemos seguir construyendo para asegurar el traslado al progreso social de los beneficios de la globalización y la integración hemisférica, se refieren a valores que constituyen el fundamento de la sociedad democrática: la libertad de trabajar, de organizarse, de expresarse y de negociar, la igualdad de las personas y la protección de los menores. De hecho, estos principios y valores, aun siendo básicos, son violados de manera casi sistemática en muchos países del mundo. Lograr que se respeten no es, por tanto, una meta poco ambiciosa.

III. La tarea conjunta

En el contexto de esta tarea común, un aspecto importante es el lugar central que ocupa la cuestión laboral, el *trabajo decente*, y que no se toma suficientemente en cuenta al preparar y adoptar las políticas económicas. Esto explica el déficit de este tipo de trabajo en la región, déficit que es posible enfrentar. Hay políticas para ello, hay maneras de intentarlo y hay cambios que es necesario introducir si queremos recuperar el crecimiento económico y progresar socialmente.

8. Buscar una respuesta productiva: empleo, protección y diálogo social

En la región hemos aprendido lo que significa la responsabilidad fiscal, después de haber experimentado todo tipo de altibajos, con tasas de inflación gigantescas y todo lo que ello implica para la gente del mundo del trabajo. Son experiencias que no quisiéramos repetir. Las lecciones aprendidas son conquistas que debemos saber proteger.

Como ya he señalado, vamos a necesitar políticas macroeconómicas expansivas que den explícitamente prioridad a la protección del empleo existente y a la creación de nuevos puestos de trabajo, y dejen margen para establecer un equilibrio entre las políticas económicas y las políticas sociales, de igual modo que necesitamos políticas de estímulo a la inversión sectorial. ¿Por qué insisto en esto? Porque ésas no han sido las políticas macroeconómicas propuestas a la región cuando hemos tenido crisis en el pasado. Creo que los países de América Latina y el Caribe no pueden resistir más ajuste estructural, por lo menos no del tipo que se ha venido dando y de la forma en que ha sido aplicado. Por el contrario, están pidiendo desesperadamente la aplicación de políticas expansivas, políticas que den una respuesta productiva a la crisis del estancamiento económico, como ha reconocido la asamblea de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, reunida en Fortaleza, Brasil, a principios de este año.

Valga insistir aquí en este elemento central: necesitamos una salida productiva, una salida con creación de empresas, con inversiones, con generación de empleos, con estímulo al crecimiento de la demanda. En otras palabras, hace falta una salida que le permita a la gente poder trabajar, poder consumir y querer

Equilibrio entre
lo económico y lo social

consumir. Ahora bien, para lograr estos objetivos requerimos mayor inversión — de ahí la necesidad de políticas de incentivos sectoriales —, pero requerimos también avanzar con decisión hacia una mejor distribución del ingreso. En este informe ya he apuntado algunas de las rutas que deberíamos seguir para lograrlo: política fiscal anticíclica, políticas activas de empleo e inversión en educación.

Renovación de las políticas de desarrollo

Estos son temas muy profundos, porque implican que se debería modificar la perspectiva de las políticas de reactivación y desarrollo a nivel internacional. En realidad, si observamos situaciones que ya se están desarrollando, comprenderemos que este proceso de cambio tal vez ya ha comenzado. En efecto, algunas de las decisiones que se adoptaron hace meses en los Estados Unidos, justamente con objeto de confrontar el ciclo negativo, muestran que ante una crisis de esta índole es posible hacer el tipo de inversiones necesarias o preocuparse de algunos sectores económicos especialmente importantes para la economía de cada uno de nuestros países. Todos nosotros sabemos, en función de nuestras realidades, cuáles son los mejores instrumentos para promover el crecimiento y una política de expansión, y cuáles son los sectores más afectados. No hay una política única; pero el concepto me parece importante. En una perspectiva global, creo que uno de los principales riesgos — de los que debemos tener conciencia, pues no podríamos permitirnos caer en ellos — es que, para salir de la crisis, se apliquen políticas expansivas en el mundo desarrollado, pero políticas de ajuste en los países en desarrollo. En consecuencia, tenemos que adoptar una sola postura y un solo concepto unificador, que permita a todos proponer y llevar adelante una salida productiva.

La salida productiva

Un aspecto que quiero poner de relieve es el significado del concepto de «salida productiva» y la necesidad de llevarlo al campo de la pequeña empresa, del mercado interno y de la economía informal. Entre las opciones de política que podamos tener por delante observamos nuevamente esa conjunción de pequeña empresa, mercado interno e informalidad que — tratada con imaginación y con creatividad — tiene un potencial de generación de empleo y de estímulo del consumo hoy subutilizado. Esta es una de las áreas donde la OIT debe trabajar muy intensamente. Por lo tanto, quisiera precisar que la institución que dirijo quiere poner sus capacidades a disposición de las iniciativas que se tomen en este campo en particular.

Redes de protección social

Pero la salida productiva conlleva también el fortalecimiento de las redes de protección social. Sabemos que en muchos de nuestros países, o probablemente en todos, particularmente en América Latina y el Caribe, el empleo formal aporta a la vez ingresos y protección social, de tal manera que cuando una persona pierde el empleo, está perdiendo en la práctica ambas cosas. Puesto que — como las cifras lo indican — estamos frente a una crisis de falta de crecimiento suficiente, la acción de los mecanismos de apoyo social y la creación de redes de sustentación y de protección social van a ser fundamentales. Esto no significa que haya que crear grandes sistemas o nuevas formas institucionales, sino que se deben adoptar medidas urgentes, de coyuntura, que den a la gente garantías efectivas de que los gobiernos están empeñados en tomar precauciones para que, cuando sobrevenga la crisis, no se abandone a su suerte a las personas en dificultades. Estoy convencido de que la protección social irá a la par de la promoción del empleo productivo. En definitiva, lo que la gente va a valorar de manera más precisa es que, incluso cuando no haya la posibilidad de tener un empleo, por lo menos existan elementos para el sustento.

Crisis y diálogo

El diálogo social es un factor esencial para encontrar una salida productiva con empleo y protección social y creo que va a ser absolutamente clave en el futuro. Con todo, tenemos que entender que este tipo de diálogo va a pasar por una prueba muy difícil, ya que en los momentos de crisis la gente,

los sectores económicos y los propios países tienden a replegarse hacia la defensa de sus intereses inmediatos. Los períodos de expansión son siempre más propicios para el diálogo; en cambio, los tiempos de crisis son más complejos, como lo saben muy bien quienes participan en el mundo de la política: normalmente, las crisis que afronta un gobierno son percibidas por la oposición como una oportunidad para enfrentarlo, y no como situaciones difíciles cuya superación compete a toda la nación. Estoy convencido, pues, de que el llamado al diálogo es en estos momentos aún más fundamental. A pesar de las dificultades, creo que sin diálogo social no hay manera de enfrentar los retos que enfrentan nuestras sociedades, cualquiera que sea su grado de desarrollo. No hay salida sin diálogo social y, yo añadiría, sin unidad nacional. Las situaciones de crisis son comparables a los conflictos de origen externo, son circunstancias ante las cuales un país tiene que reaccionar unido y ser capaz de responder con una sola voz.

Muchos de estos temas, y en particular el de encontrar una salida productiva a la crisis, son objeto de las frecuentes conversaciones que mantengo con Horst Köhler, del Fondo Monetario Internacional, y James Wolfensohn, del Banco Mundial. Creo que es indispensable que también ellos tengan una actitud favorable a la búsqueda de una salida productiva, no circunscrita a soluciones puramente monetarias. He insistido con mucha claridad en que me parece imprescindible que todo esto se haga en un marco de preservación de los equilibrios fiscales, y en que no debemos volver a situaciones que ya conocimos en América Latina, cuya repetición nadie desea. Esta visión la comparto con el Secretario General de las Naciones Unidas y, al respecto, estamos trabajando en el marco de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE).

Concedo un valor muy importante a la Declaración Conjunta¹ suscrita en Ottawa el año pasado por los Presidentes de la Comisión Empresarial de

Iniciativas bipartitas

¹ En el marco de la XII Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), los empleadores y trabajadores de América, representados a través de la CEATAL y el COSATE, se reunieron con el propósito de intercambiar opiniones sobre la dimensión social y laboral de la integración regional. A este respecto, acordaron la siguiente declaración:

Declaración Conjunta COSATE/CEATAL

- La OEA y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) deberían cooperar para asegurarse de que los consensos alcanzados entre los coparticipes sociales en relación con la creación de empleo, los derechos en el trabajo y la protección social sean debidamente tomados en cuenta en el proceso de integración de América. A este respecto, los miembros de la CEATAL y del COSATE reiteran su pleno compromiso con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La Declaración, tal como fue adoptada por la OIT, debería ser la respuesta común, en el contexto del trabajo decente, para el desarrollo y marco de la dimensión laboral de la integración regional.
- En dicho contexto, las administraciones del trabajo deberían tener un papel activo, en colaboración con las organizaciones de empleadores y trabajadores, respecto a la promoción de un ambiente propicio para la creación de empleos productivos y sostenibles a través del desarrollo de las empresas. Las administraciones del trabajo deberán fortalecer sus capacidades para poder hacer frente a los nuevos retos y participar activamente en la formulación de políticas en su ámbito de acción y promover, a través de la inspección del trabajo, la observancia de la legislación laboral de cada país.
- Los gobiernos deberían hacer esfuerzos reales para consultar a los coparticipes sociales en relación con la dimensión social y laboral de la integración regional y trabajar con ellos para alcanzar el trabajo decente, basado en los principios de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. La estabilidad y legitimidad de las transformaciones en el mundo del trabajo dependerán, en gran medida, del consenso alcanzado entre los coparticipes sociales y los gobiernos.

La CEATAL y el COSATE reiteran su compromiso de realizar todos sus esfuerzos para desempeñar sus funciones en el contexto del proceso de integración, así como la necesidad de que la OEA y los gobiernos contribuyan al fortalecimiento de ambos órganos consultivos. La CEATAL y el COSATE, teniendo en cuenta el área de competencia de la OIT y la presencia por primera vez del Director General de la OIT en esta Conferencia, le hacen un llamamiento para que los apoye y les brinde la asistencia técnica en el marco de los grupos de trabajo constituidos por la XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo para implementar su Plan de Acción.

Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEATAL) y del Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE), los señores Funes de Rioja y Yussuff, y encuentro en ella una guía para nuestra tarea común.

9. Programas nacionales de trabajo decente: más y mejores empleos

Una de las tareas que avizoramos, en el marco del Programa de Trabajo Decente para superar su déficit, es la de desarrollar un conjunto de políticas aplicables para hacer avanzar dicho Programa en diferentes realidades nacionales, políticas a las que ya me refería en la sección 4 de este informe.

Políticas para la acción

Por ello, quisiéramos trabajar con nuestros mandantes en los países y con aquellas instituciones que se consideren relevantes, para implementar estrategias de *trabajo decente* en los niveles nacional, empresarial o local, tras haber identificado las principales cuestiones para cada país, empresa o realidad local. Quisiéramos contribuir a la definición de objetivos claros, precisos y compartidos a partir de los cuales acordar políticas y programas para alcanzarlos. La OIT podrá asesorar a los países en la aplicación de las políticas y programas identificados y, de ser oportuno, participar en el seguimiento de los avances y en su documentación.

Las actividades de los programas nacionales se podrían hacer en el orden siguiente: revisión rápida de la situación del *trabajo decente*, enunciación de prioridades, definición de objetivos (incluyendo cuantificaciones, de ser posible), elaboración de políticas para conseguir los objetivos y definición de un procedimiento de seguimiento y documentación.

Una estrategia de esta naturaleza puede alentar un debate nacional para identificar los temas cruciales y la formulación de las políticas para favorecer el *trabajo decente*, lo cual necesitará del establecimiento de ciertos mecanismos institucionales para sacar el mejor provecho de dicho debate. La naturaleza del mecanismo (consultivo, deliberativo o asesor) es algo que cada país deberá establecer. Obviamente, estamos pensando en un espacio tripartito en el que la participación gubernamental vaya más allá de los ministerios de trabajo.

Una estrategia

Las políticas que se formulen deben tener cierta continuidad y compromiso en su aplicación, dentro de un marco de prioridades claramente definidas. Es importante el establecimiento de una estrategia de seguimiento para evaluar los resultados de dichas políticas en base a indicadores establecidos o encuestas.

Quiero aprovechar para señalar que, en el caso de las políticas económicas, sociales y laborales, ellas no son sólo responsabilidad de los gobiernos. Es verdad que el sector público es el principal actor, pero hay otras instituciones que también desempeñan una función. Existen instancias supranacionales, especialmente en los procesos de integración como los que se multiplican en la región, que inciden en las condiciones de producción y de trabajo. En efecto, las grandes empresas locales y multinacionales determinan el empleo de sus trabajadores y las condiciones en las que ellos lo cumplen, a veces, en forma más directa que el Estado. Los gobiernos locales también comienzan a incidir en los procesos laborales y productivos y en el diseño e implementación de las políticas públicas, en especial de aquellas dirigidas a la generación de empleo e ingresos. Desde cierta perspectiva, el *trabajo decente* va a depender más de las políticas empresariales que de las gubernamentales. Es más, para la aplicación de políticas, el espacio empresarial puede resultar más funcional que las actividades de coordinación del gobierno nacional.

De igual modo, es extraordinariamente importante el papel de los sindicatos, de los gremios empresariales y de los procesos de negociación colectiva en la creación del *trabajo decente*; o sea, en la mejoría de las condiciones de trabajo, en la observancia de los derechos laborales y en la ampliación de la protección social.

Una tarea en la que estamos trabajando para poder hacer realmente funcionales los programas nacionales a los que hacemos referencia es la definición de indicadores para medir el *trabajo decente*. Definir objetivos y monitorear los resultados es muy importante para la eficacia de la metodología que sugerimos.

A la hora de trabajar en los indicadores es importante armonizar la información deseable y aquella disponible. Será necesario, pues, identificar para cada país un grupo de indicadores que permitan tener una idea de la situación de los derechos laborales, la generación de empleo, cómo funciona el mercado de trabajo, cuáles son las condiciones de trabajo predominantes, la cobertura y sustentabilidad de la protección social y el nivel de diálogo entre los actores sociales y las autoridades públicas para lograr más y mejores empleos. Todos estos indicadores deben estar desglosados por sexo y edad, como condición indispensable para realizar un análisis de género e identificar los posibles déficit existentes en cada una de esas áreas, ya que el tema de la equidad es una dimensión fundamental y transversal del Programa de Trabajo Decente. La recolección de estos indicadores deberá ser realizada también a nivel empresarial. Combinar datos, como la composición de la inversión pública y su impacto en la formación de recursos humanos, puede ofrecer aproximaciones renovadoras. La región ha avanzado en este aspecto, como se puede apreciar en nuestra publicación anual *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*.

Todo esto va a implicar una acción más cooperativa al interior de la OIT para que los diferentes departamentos y unidades involucradas, así como las estructuras en el terreno, comiencen a dar esa respuesta integrada que reclaman las necesidades de progreso de nuestros países y que, debo reconocerlo, aún no hemos logrado a plenitud. En ocasiones, nuestros funcionarios responsables de, por ejemplo, la promoción del empleo, pierden de vista las otras dimensiones del *trabajo decente*, sea la protección social, la vigencia de las normas o el diálogo tripartito; quienes se ocupan de las normas se limitan a la aplicación de los procedimientos establecidos por los órganos de control; quienes incentivan las políticas de protección social olvidan que para que se apliquen las normas sobre seguridad y salud en el trabajo hacen falta empresas y que, para que la seguridad social funcione, hacen falta empresas y trabajadores con empleo que puedan financiar ese seguro; y quienes tienen la responsabilidad de promover el diálogo social no siempre incorporan en el mismo las diferentes dimensiones del *trabajo decente*. El recién creado Departamento de Integración de Políticas y la elaboración y ejecución de planes nacionales de *trabajo decente*, que desde la Dirección General promuevo decididamente, ayudarán sin duda a mejorar el grado de articulación entre los diferentes sectores, departamentos y servicios de la OIT. Estoy seguro de que estos planes pueden encontrar en América Latina y el Caribe un campo propicio para su pronta aplicación y servir de referencia para la acción de la OIT a nivel global.

Programas nacionales de trabajo decente

La OIT debe estar a la altura de los actuales retos

10. Algunas oportunidades

Cuando se observa la contrastada realidad de la región, especialmente la vitalidad de los sectores populares buscando sobrevivir en la informalidad, reivindicando así su derecho a trabajar y progresar, es importante — para

una institución como la OIT y sus mandantes — buscar oportunidades que permitan responder a las necesidades que tienen los hombres y las mujeres del continente americano y del Caribe.

Integración,
organizaciones
productivas, mujeres y
juventud

Tengo la impresión de que la nueva generación de estrategias para la integración económica, tanto a nivel hemisférico como subregional e, incluso, bilateral, ofrece ocasiones para hacer avanzar el Programa de Trabajo Decente. En ello adquiere particular relevancia el papel que puede y debe desempeñar la empresa privada, más allá de su tamaño, para hacer realidad esa salida productiva que se vislumbra como la única respuesta a la pobreza en que viven no pocos de nuestros conciudadanos. Un sector que es una oportunidad es el de la juventud. Más allá del lugar común de considerarla la esperanza y el futuro, creo que la inversión en las jóvenes y los jóvenes de nuestros pueblos es una apuesta que debemos hacer. Ellas y ellos, por diferentes razones, son especialmente permeables a la nueva realidad de la economía del conocimiento que se viene afirmando sobre la base de los progresos tecnológicos, especialmente en el campo de la información y la comunicación. Dotar de condiciones de empleabilidad a nuestra juventud y de competitividad para insertarse en la nueva economía es a la vez una oportunidad y una obligación, y las políticas económicas, sociales y laborales deben tenerlo en cuenta.

Otra oportunidad importante la constituye el dinamismo económico y laboral de las mujeres latinoamericanas. Tal como lo he señalado en este informe, las mujeres representan actualmente el 40 por ciento de la población económicamente activa urbana en América Latina. Sus niveles de escolaridad se han elevado significativamente y, en algunos países de la región, ellas representan más del 50 por ciento del total de profesionales y técnicos. También crece su dinamismo empresarial. Todo eso representa una cantidad de recursos humanos que es fundamental para el desarrollo de nuestras sociedades y que será tanto más provechosa cuanto más logremos avanzar en la superación de las persistentes desigualdades de oportunidades y de trato basadas en el sexo de las personas. También hemos señalado que aproximadamente un tercio de los hogares en América Latina tienen jefatura femenina y que está aumentando la contribución de las mujeres al ingreso familiar en el número también creciente de hogares donde hay más de un proveedor. Eso significa que aumenta la contribución de las mujeres a la superación de la situación de pobreza. Ese papel de las mujeres — y su compromiso fundamental con el bienestar de sus familias, en especial de sus hijos — viene siendo crecientemente reconocido en los países de América Latina por los diseñadores y ejecutores de las políticas públicas de lucha contra la pobreza y de generación de empleo, que las definen como las principales beneficiarias de ese tipo de programas.

Sobre estas cuatro cuestiones — integración, organizaciones productivas, mujeres y juventud — quisiera detenerme para vislumbrar con ustedes horizontes para una renovada acción de la OIT en la promoción de empleos, a partir de unas economías nacionales integradas en la economía global que generen sinergias entre sí para avanzar por el sendero del desarrollo; a partir de empresas que sean auténticas generadoras de bienestar y de una juventud que participe activa y creativamente en los esfuerzos comunes por progresar y por insertar ventajosamente a nuestras sociedades en la economía mundial.

La dimensión sociolaboral de la integración

La integración:
un antiguo ideal

En épocas recientes podrían señalarse dos momentos en los esfuerzos hemisféricos por buscar el desarrollo a través de la integración económica. Uno, hasta los años ochenta — que duró casi tres décadas —, basado en el

paso desde un espacio económico nacional protegido hacia bloques de espacios subregionales protegidos. Era el momento de la visión que alentaba el crecimiento hacia adentro, basado en la industrialización por sustitución de importaciones, liderada por el Estado. En los años ochenta hubo una transición hacia iniciativas como la ALADI o el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE) que buscaban corregir los errores; sin embargo, ello no se consigue adecuada y prontamente. El segundo momento se caracteriza por una valoración de la apertura y del libre comercio como motor del crecimiento económico, tiene una visión exportadora, y reconoce el papel fundamental de la iniciativa privada.

La integración en el continente en los años sesenta y setenta — cuando aparecen la ALALC, el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano y la CARICOM — estuvo bajo el influjo del modelo sustitutivo de importaciones; en los ochenta — cuando surgen la ALADI y el PICE (Argentina-Brasil) — estamos en un período de transición; mientras que en los años noventa — cuando se anuncia la Iniciativa de las Américas, se suscribe el TLC, se potencian el Sistema de Integración Centroamericana, la Comunidad Andina y la CARICOM y surgen el G-3 (Colombia, México y Venezuela) y el MERCOSUR — el paradigma de desarrollo es totalmente distinto.

Podría decirse que, hasta los años noventa, los diferentes esquemas latinoamericanos de integración no respondieron adecuadamente a las crisis que debieron enfrentar los países de la región, caracterizadas por insolvencia financiera, deuda externa, atraso científico y tecnológico, y progresivo empobrecimiento de la población. En el primer momento de la integración económica latinoamericana no se usaron apropiadamente instrumentos para alentar las inversiones ni se formularon políticas comunes para mejorar la capacidad productiva y el desarrollo científico-tecnológico, que son — entre otros — componentes fundamentales de experiencias de crecimiento económico exitosas.

En los años noventa, la integración económica latinoamericana transitó de una concepción autárquica y proteccionista hacia un esquema de total liberalización en los intercambios, que requirió — para su adecuado funcionamiento — de políticas orientadas a mejorar la productividad de las economías nacionales en un contexto internacional cada vez más competitivo e interrelacionado.

Competitividad internacional

¿La integración económica tiene que considerar únicamente políticas comerciales, o existe una «mezcla» de medidas económicas que tienen que ser puestas en marcha? ¿Es la integración un esfuerzo meramente económico o, para ser exitoso, tiene que ir más allá, contemplando las dimensiones políticas, sociales, laborales y culturales? ¿Cómo condiciona la etapa actual de la globalización los esfuerzos integracionistas?

Un tema importante cuando se habla de integración hemisférica es el de las asimetrías y, por ende, son válidas preguntas como las siguientes: ¿cuál es el futuro posible o deseable de las economías más pequeñas?, ¿cuáles son las condiciones reales para integrarse en un plano de igualdad, dadas las enormes diferencias productivas y tecnológicas entre los países americanos?

La «Iniciativa para las Américas» (1990), propuesta por el ex Presidente de los Estados Unidos George Bush para reforzar el crecimiento y la estabilidad política de América Latina, tiene tres pilares básicos: estimular el flujo comercial (a través de una zona continental utilizando acuerdos «marco» para abrir gradualmente los mercados), incrementar la inversión extranjera en la zona (a través de cambios en las legislaciones sobre la materia y de la promoción de un fondo de inversión enfocado hacia la renovación) y reducir el endeudamiento externo de los países del hemisferio occidental (acelerando el Plan Brady y respaldando las operaciones de reducción de la misma

Las Cumbres de las Américas

a través del canje de la deuda, además de una condonación «eventual» del endeudamiento que los gobiernos de la región tienen con el Gobierno de los Estados Unidos) en el marco de la liberación de las economías.

Posterior a ello, el proceso conducente a integrar, mediante un solo acuerdo de libre comercio, las economías del hemisferio occidental, se inició con la Cumbre de las Américas de Miami, en 1994. A partir de entonces, se han desarrollado una serie de eventos y reuniones que han permitido el rápido avance del proceso.

Sin embargo, el libre comercio no es el único objetivo del Proceso de Cumbres. En Quebec, el año pasado, los Jefes de Estado y de Gobierno afirmaron: «Buscamos crear mayor prosperidad e incrementar las oportunidades económicas y, al mismo tiempo, fomentar la justicia social y desarrollar el potencial humano». Dentro de este proyecto, el libre comercio hemisférico es visto como un elemento clave para generar el crecimiento económico y la prosperidad en el hemisferio, y contribuirá al logro de los amplios objetivos de la Cumbre.

Cuando se revisan los Planes de Acción de Miami, Santiago y Quebec es claro que el Proceso de Cumbres es un proyecto ambicioso que apunta hacia el desarrollo hemisférico. Para concretarse necesita del cumplimiento de ciertos requisitos y, por ende, requiere mucho trabajo en diferentes áreas.

Lo que en un primer momento era visto como un acuerdo de libre comercio ha evolucionado hacia algo mayor. En palabras de los propios jefes de Estado y de gobierno reunidos en Quebec: «Estamos unidos en nuestra determinación de dejar a las generaciones futuras un hemisferio democrático y próspero, más justo y generoso; un hemisferio donde nadie sea relegado».

Todos sabemos la importancia de la normativa en la promoción del desarrollo laboral, y también que lo laboral no se agota en lo normativo; por ende, nuestra acción futura tiene que tomar en consideración esta visión en la cual el *trabajo decente* cumple una función, siempre y cuando se vea en el *trabajo decente* un factor de armonización de las políticas que sustente un desarrollo regional.

Más y mejores organizaciones productivas con trabajo decente

La organización productiva, sea ésta empresa pública, privada o cooperativa, es un factor fundamental para el crecimiento económico. Tomando esto en consideración y reconociendo que el proceso de desarrollo debe ser integral para alcanzar un progreso real, la empresa debe ser reconocida como un lugar privilegiado para la consecución de objetivos sociales y económicos, especialmente hoy en que el desafío principal parece ser la integración de ambas dimensiones del desarrollo para construir una globalización que responda a las necesidades de las grandes mayorías.

Importancia de las empresas

En mi primera Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo señalé: «Las empresas son hoy la clave para el crecimiento y el empleo en economías abiertas. Sus actividades repercuten en todos los campos de interés para la OIT e influyen decisivamente en las pautas futuras en materia de relaciones de trabajo, perfeccionamiento profesional y empleo. Es indispensable centrar la atención en la empresa para que la labor de la OIT se rija por la realidad y la práctica en el lugar de trabajo (...) En muchos sentidos, la OIT ocupa una posición excepcional para aprovechar el potencial de las empresas y del sector empresarial, ya que están directamente representados en la Organización».

En cierto sentido, es en las empresas donde están localizados los principales mecanismos económicos para la generación de riqueza, empleo y bienestar,

y ellos condicionan la mayor o menor participación de hombres y mujeres en los beneficios del progreso. Por ello, las empresas tienen un papel que cumplir en la acción contra la discriminación económica y sus consecuencias sociales y políticas.

La empresa en América Latina y el Caribe no es una abstracción. Hay empresas de diferentes tamaños (grandes, medianas, pequeñas o microempresas) que pueden llevar a cabo actividades productivas en uno o más sectores, generando bienes y servicios que pueden orientarse hacia el mercado interno o hacia la exportación. Estas empresas pueden ser formales o informales, nacionales o transnacionales, originarias o no de la región. Todas estas variantes inciden en el compromiso social y el comportamiento económico del sector privado y, por ende, en el progreso latinoamericano y caribeño, dado el lugar preponderante que dicho sector ha adquirido en nuestras economías, especialmente durante las últimas décadas.

En la mayoría de los países de la región las mujeres están creando empresas, haciendo aportes con nuevos estilos gerenciales y métodos innovadores. Sin embargo, las mujeres son todavía una minoría entre el total de los empresarios y se concentran en las empresas de menor tamaño, debido a que aún enfrentan serias limitaciones — basadas en su condición de género — para desarrollar sus potencialidades empresariales e iniciativas económicas. Diversos estudios han demostrado que ellas tienen una gama limitada de opciones para elegir el sector en que va a operar su negocio, porque carecen de acceso a recursos productivos (financieros y no financieros), del tiempo y las oportunidades con que cuentan los hombres para obtener los contactos, así como de la educación y la experiencia necesarias para la actividad empresarial. Por ello, la OIT promueve el desarrollo de un entorno favorable al desarrollo empresarial de las mujeres, incorporando una dimensión de género en las políticas destinadas a este sector.

Participación femenina

La globalización y la apertura económica han dejado huellas en el quehacer económico de los países de la región y en sus estructuras empresariales. En casi todos, el tamaño promedio de las empresas ha disminuido considerablemente, no sólo por la menor escala de operaciones que promueven las nuevas tecnologías y las estructuras orgánicas planas, sino también por la pérdida creciente de competitividad de las economías regionales. Esto ha tenido como consecuencia directa la adopción de las estrategias empresariales para reducir sus costos de operación al máximo, lo cual ha tenido efectos sobre las relaciones laborales.

Al proponer el paradigma del *trabajo decente*, la OIT trata de poner en práctica un conjunto de principios dirigidos a reforzar el vínculo entre la calidad de las condiciones de trabajo y la productividad de las empresas. La OIT no acepta como un imperativo indiscutible el hecho de competir reduciendo simplemente los costos absolutos; en lugar de ello, plantea que el aumento de la productividad del trabajo es la forma más adecuada y sostenible de alcanzar competitividad. Esto será posible en la medida que existan entornos regulatorios favorables al desarrollo empresarial, mejores relaciones y condiciones de trabajo, sistemas de formación profesional que aseguren el desarrollo continuo del capital humano y social de las empresas y alienten iniciativas innovadoras que permitan mejorar la productividad y la competitividad.

Condiciones de trabajo y productividad

Combinar flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores puede fortalecer la productividad empresarial, contribuir al crecimiento económico y mejorar la competitividad de los países.

Entender las políticas sociales como un factor de productividad en la economía forma parte de la respuesta del *trabajo decente* para lograr una globalización más inclusiva y una promoción del desarrollo que merezca el

calificativo de humano. Para ello es fundamental contar con más y mejores empresas.

Esta convicción la he visto crecer y consolidarse en mis encuentros con integrantes de lo que puede calificarse como una creciente comunidad de empresarios y empresarias innovadores que se viene expandiendo por el mundo; comunidad de la cual forman parte no pocos empleadores y empleadoras latinoamericanos y caribeños. También he visto esta convicción en mis reuniones con representantes de ese sindicalismo moderno que comienza a expandirse en diferentes regiones del planeta.

Responsabilidad social empresarial

Como muestra de esta tendencia mundial, de la cual se hacen eco no pocas empresas en la región, se multiplican documentos e iniciativas acerca de la responsabilidad social de las corporaciones para que las cadenas productivas globales apliquen las normas laborales.

Hay creciente evidencia de que las empresas socialmente responsables resultan ser más rentables en el mediano plazo. En América Latina, la OIT viene promoviendo — desde hace mucho — el Balance Social de las Empresas como un instrumento de utilidad para una gerencia moderna.

La empresa moderna, unidad básica de trabajo y producción, ha desarrollado un sentido de solidaridad social y se preocupa por el bienestar colectivo. No se trata de mera filantropía ni de estrategia de mercadeo, ni de acciones aisladas; hay estrategias corporativas que toman en cuenta el impacto de su quehacer empresarial entre sus trabajadores, clientes, proveedores o acreedores y en la comunidad y sociedad en la que actúan.

La empresa moderna no sólo entiende que su objetivo no se limita a producir utilidades, lo que es bueno e importante para el bienestar general en la medida en que contribuye a la generación de riqueza; también reconoce su compromiso con el desarrollo de sus empleados y del entorno que la rodea. Esto, como lo demuestran diferentes ejemplos en el mundo, puede y debe ayudarla a ser una mejor competidora en los mercados además de una buena empleadora y vecina.

El dinamismo económico de la mujer y de la juventud

Cuatro de cada diez personas económicamente activas de las zonas urbanas de América Latina y el Caribe son mujeres. Si bien gran parte de ellas están ocupadas en trabajos de baja productividad, en especial en el sector informal de la economía, son evidentes las mejoras ocurridas en las últimas décadas en lo que se refiere a la inserción laboral de la mujer, lo que no quiere decir que no persistan importantes problemas de desempleo y discriminación, entre otros, tal como lo muestran las cifras y datos que comenté anteriormente.

Mujeres y mercado de trabajo

Como señala un reciente estudio de la OIT², en las últimas décadas América Latina ha pasado por profundos cambios demográficos, culturales y sociales que han provocado una transformación importante en la estructura de los grupos de edad de la población y en la composición y tamaño de las familias. Estos cambios, junto a la expansión de la escolaridad de la población — especialmente de la femenina — y de un nuevo sistema de valores y actitudes, más abierto al ejercicio de papeles no tradicionales para las mujeres, han tenido un impacto significativo en el aumento de su participación en el mercado de trabajo y en la actividad económica. Este fenómeno

² L. Abramo y M. E. Valenzuela: *América Latina: Brechas de equidad y progreso laboral de las mujeres en los 90* (Santiago de Chile, OIT, 2001).

se ha acelerado en la última década, ante la creciente necesidad de las familias de contar con más de un proveedor para satisfacer sus requerimientos básicos y mejorar su calidad de vida. La mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral es, por lo tanto, una tendencia de largo plazo, de carácter estructural. El crecimiento de la población económicamente activa femenina debería continuar a un ritmo alto en la presente década, producto de la incorporación de cohortes de mujeres jóvenes, con proyectos e identidades laborales más definidas que las de generaciones anteriores. De ahí la necesidad de mirar con atención la evolución que está experimentando el lugar y las formas de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo.

Estas transformaciones se dan en un escenario mundial caracterizado por la globalización, una nueva organización del trabajo y una reestructuración productiva que ha provocado la disminución de las formas más protegidas de empleo y un severo aumento del desempleo en la región, fenómenos que, sin embargo, no han interrumpido la progresión de la actividad femenina en América Latina. La dinámica del aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo ha continuado, marcada por contrastes y paradojas, avances y retrocesos, sin que se haya producido una verdadera ruptura con los procesos y estructuras que generan las desigualdades de género.

Al comparar los diferentes indicadores de la evolución de las brechas de equidad entre hombres y mujeres se observa una evolución modesta, pero positiva: las diferencias salariales se han reducido, ha aumentado la participación femenina en algunas ocupaciones sin que éstas se hayan desvalorizado, más mujeres han logrado avanzar en sus carreras y ocupar posiciones de jerarquía. Sin embargo, también se observan algunos retrocesos, tales como el aumento de las tasas de desempleo de las mujeres, así como de las brechas de desempleo entre hombres y mujeres. Además, en relación con los progresos experimentados por las mujeres en materia de educación y formación, los avances (la reducción de los déficit de equidad de género) deberían haber sido mayores. Las trabajadoras en América Latina poseen en promedio mayor instrucción que los hombres, pero siguen estando peor pagadas, concentradas en un pequeño número de ocupaciones feminizadas, son más numerosas entre las desempleadas y en las ocupaciones muy precarias (como, por ejemplo, el servicio doméstico) y siguen asumiendo la mayor parte — cuando no la totalidad — de las responsabilidades domésticas y familiares.

De ahí la importancia de las políticas públicas en favor de la igualdad y de la actuación decidida de los sectores sociales organizados que se identifican con estos objetivos. Entre ellos están sin duda los sindicatos y gremios empresariales latinoamericanos, cuya preocupación y compromiso con el tema de la equidad de género han crecido de manera significativa en la región. La OIT viene desarrollando un esfuerzo cada vez mayor de colaborar y apoyar a sus mandantes en ese sentido. Entre sus principales acciones está el *Programa de Fortalecimiento institucional para la igualdad de género, promoción del empleo y erradicación de la pobreza*, que se está implementando en varios países de la región.

A su vez, en la mayoría de los países latinoamericanos, las diversas formas de discriminación basadas en el género se cruzan y se potencian con la discriminación y las profundas brechas de equidad raciales y étnicas. La superposición de esas diversas formas de desigualdad y discriminación ha sido hasta ahora insuficientemente considerada en los análisis sobre la evolución del mercado de trabajo en nuestros países, así como en la elaboración de políticas públicas de lucha contra la pobreza, promoción del empleo y de la igualdad de oportunidades. Esa es, sin duda, otra tarea pendiente, que debería ser asumida en forma creciente no solamente por los gobiernos, sino

**Fortalecimiento
institucional para
la igualdad de género**

también por las organizaciones sindicales y de empleadores en América Latina.

Necesidad de nuevas bases de conocimiento

Para avanzar en la elaboración de esas políticas y estrategias de acción es cada vez más necesario generar nuevas bases de conocimiento que contribuyan a la identificación de los problemas cada vez más complejos que afectan a hombres y mujeres en el mundo del trabajo y sean capaces de entregar insumos para resolverlos. La integración de la dimensión de género al análisis del mundo del trabajo ayuda no solamente a hacer visibles los problemas vividos por las trabajadoras y entender los factores que los generan, sino también a identificar las dinámicas estructurales que han determinado los cambios en la población activa y las lógicas sociales subyacentes a los procesos de recomposición del mundo laboral. Profundizar el análisis de las diferencias de sexo y las relaciones de género en el mercado de trabajo no sólo contribuye a conocer mejor la situación de las mujeres, sus problemas y potencialidades, sino también a comprender mejor la dinámica y el funcionamiento del mundo del trabajo en su conjunto.

La cuestión del empleo juvenil

Por otra parte, una de cada cinco personas en el mundo tiene entre 15 y 24 años de edad. Para 2020, el 89 por ciento de los jóvenes vivirá en países en desarrollo. En la actualidad, se estima que alrededor de 66 millones de jóvenes están desocupados en el mundo, poco más del 40 por ciento del total de personas sin empleo; la mayoría de estos jóvenes son mujeres. La tasa de desocupación juvenil es el doble de la tasa promedio de desocupación general. A ello hay que añadir que, en no pocos países, más de la mitad de sus habitantes son jóvenes. Lo señalado supone una grave hipoteca para la democracia y la economía mundial así como para un modelo de desarrollo humano sostenible.

A modo de ejemplo, en los años noventa, la situación ocupacional de los jóvenes en América Latina no mejoró; más aún, la calidad del empleo juvenil se deterioró. ¡Y estamos hablando de una década de crecimiento económico en la región! En este segmento poblacional, sorprendentemente, el mayor nivel educativo parece no garantizar más oportunidades de empleo (*Panorama Laboral 2000*).

Un rasgo preocupante es que las oportunidades de empleo siguen siendo diferenciadas por nivel socioeconómico. La tasa de ocupación de los jóvenes más pobres (43 por ciento) es inferior a la de los jóvenes más ricos (53 por ciento).

Estadísticas de la OIT demuestran que la mayoría del nuevo empleo juvenil se ha generado en el sector informal y hay evidencia de que la protección social a los trabajadores jóvenes disminuyó durante la última década del siglo pasado, mientras que la mayoría de los nuevos puestos de trabajo fueron en empleos a tiempo parcial.

Por ello, uno de los desafíos más apremiantes que los países de la región deben enfrentar es disminuir los crecientes índices de desocupación juvenil. La tasa de participación de los jóvenes en el mercado laboral se ha estancado, debido sobre todo a la mayor escolarización, pero la tasa de ocupación joven cae como resultado de la lenta expansión del empleo en comparación con la de la población.

Si queremos un mejor futuro para nuestros pueblos, y un mejor presente, se hace necesario crear más y mejores oportunidades de empleo para la juventud. Sólo para mantener la tasa de desocupación de fines de los años noventa (16 por ciento) se requeriría un crecimiento anual del PIB de la región superior al 7 por ciento, meta difícil de alcanzar dadas las actuales previsiones. Los esfuerzos, pues, deben estar orientados a crear las condiciones para la incorporación de jóvenes al mercado de trabajo y para asumir el riesgo de ser emprendedores.

Para ello, el sistema educativo se debería concentrar en mejorar la empleabilidad de los jóvenes, ofreciendo una formación orientada al empleo y al fomento de la iniciativa empresarial, así como a facilitar experiencias de trabajo.

A raíz de la Cumbre del Milenio (2000), la Secretaría General de las Naciones Unidas, la Presidencia del Banco Mundial y la Dirección General de la Oficina Internacional del Trabajo han decidido cooperar para contribuir en la promoción de un *trabajo decente* y productivo para la juventud. En la realización de tal tarea han convocado a dirigentes del sector privado y la sociedad civil, así como a pensadores económicos destacados para que conformen una Comisión de Alto Nivel. Por la región están presentes la señora Ruth Cardoso (Brasil) y el señor Hernando de Soto (Perú). Lo que se busca es establecer una red de redes, con participación de jóvenes, que enfatizen acciones orientadas a la inserción laboral de la juventud para poder canalizar su energía y creatividad en la promoción del desarrollo.

Resulta paradójico que el progreso tecnológico que ofrece oportunidades sin precedentes para la educación, la innovación o la producción y abre ocasiones de progreso genere, para millones, incertidumbres e inseguridad y expanda la brecha entre aquellos jóvenes con trabajos buenos e ingresos importantes y aquellos con trabajos de pobre calidad y paga baja. Por ello, no debe sorprender que exista una sensación de frustración y falta de esperanza entre aquellos que se sienten marginados por la llamada economía del conocimiento.

La experiencia nos demuestra que los jóvenes, si tienen las oportunidades adecuadas, pueden ser intrépidos innovadores, trabajadores productivos, empresarios emprendedores, activos dirigentes laborales y consumidores responsables. Es por eso que, desde mi perspectiva, los jóvenes deben ser vistos, antes que como un problema, como «activos» del capital social de nuestros países.

El desafío para las Américas es cómo generar oportunidades suficientes para que la juventud obtenga trabajos decentes y productivos en los que puedan desarrollar cabalmente sus talentos, habilidades y aspiraciones. La disyuntiva es simple: o bien tomamos acciones apropiadas ahora o seguimos pagando costos humanos, sociales y económicos que hipotecan nuestro futuro.

Actuar ahora

Creo que los Estados Miembros de la OIT en el continente comparten el objetivo de generar oportunidades de trabajos para las jóvenes y los jóvenes de nuestras sociedades, y eliminar el desempleo y el subempleo existentes. Se necesita un renovado sentido de urgencia con visión y resolución para pasar de las palabras a los hechos.

Para lograr dicha meta es necesario voluntad política, compromiso en el largo plazo, políticas macroeconómicas que alienten el empleo intensivo y medidas que alienten la equidad social y política.

Las políticas y programas deben basarse en las necesidades de la gente joven, pero también en sus fortalezas, que pueden aportar a las empresas, a sus comunidades y a sus sociedades. Por eso sugiero ver a los jóvenes no sólo como un grupo a ser apoyado, sino como socios en esta tarea que los ayudará a moldear su propio futuro y el de sus países. Creo que las iniciativas para promover el empleo juvenil deben contar con la participación de las jóvenes y los jóvenes para garantizar su éxito.

En la generación de empleo juvenil, las empresas tienen un papel muy activo que cumplir. La Organización Internacional de Empleadores (OIE) ha formulado propuestas al respecto que pueden ser potenciadas en el marco de políticas públicas adecuadas, especialmente en el dinámico sector de los

Organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores

servicios. Las empresas creadas por jóvenes y con trabajadores jóvenes deberían ser, entre otras medidas, alentadas. Los sindicatos han incorporado en su política y acciones la cuestión del empleo juvenil y generado acciones positivas en tal sentido. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) tiene un ambicioso plan de trabajo al respecto.

Sugerencias Pueden destacarse algunos componentes que deberían ser considerados por los Estados y sociedades de las Américas para formular una política y desarrollar acciones que alienten la generación de empleos para las jóvenes y los jóvenes:

- a) Incorporar el empleo juvenil en las políticas de empleo teniendo en cuenta la necesidad de estimular el crecimiento basado en el uso intensivo de recursos humanos.
- b) Respaldar las iniciativas en favor del empleo juvenil con sólidas instituciones públicas o privadas.
- c) Asegurar que todas las niñas y los niños tengan acceso a una educación de calidad que cree claros derroteros para el tránsito escuela-trabajo y desarrollar políticas de formación profesional que permitan su mejor inserción en la economía del conocimiento.
- d) Acortar la brecha entre la economía informal y el sector moderno a través de eslabonamientos productivos.
- e) Aprovechar la creatividad de la juventud, utilizar el potencial de empleo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- f) Explotar las nuevas oportunidades que abre la rápida expansión del sector servicios.
- g) Ayudar a los jóvenes a acceder a la información que necesitan en relación con los mercados de trabajo y el establecimiento de pequeñas empresas.
- h) Promover el espíritu empresarial y el desarrollo de las pequeñas empresas como vías complementarias para la generación de empleo para la juventud.
- i) Responder a las expectativas juveniles por un futuro mejor a través de la protección social y los derechos laborales.
- j) Facilitar un entorno internacional para la movilización de recursos y acciones en favor del empleo juvenil.
- k) Crear asociaciones y redes en favor del empleo para la juventud a nivel local, pero también internacional.

Creo que para que el siglo XXI sea mejor aprovechado por nuestras sociedades, en términos de desarrollo y progreso, democracia y libertad, es indispensable reconocer la prioridad que tiene la inserción ventajosa de nuestras mujeres y nuestra juventud en el mundo del trabajo. En esta tarea la OIT quiere cooperar con los países americanos, pues las acciones en este campo tienen una gran importancia estratégica.

11. La responsabilidad de la Oficina Internacional del Trabajo

La ventaja comparativa de la OIT es su constitución tripartita, no sólo porque es la única institución del sistema de las Naciones Unidas que cuenta con representantes de la sociedad civil, incluso en sus órganos de gobierno, sino porque la presencia conjunta de trabajadores, empleadores y funcionarios gubernamentales — representando a los Estados Miembros — permite potenciar la acción en favor del desarrollo integral.

La dimensión práctica de dicha ventaja comparativa en América Latina y el Caribe se aprecia mejor en el anexo de este informe. Armonizando nuestra oferta de servicios técnicos en torno al *trabajo decente* y las demandas de los mandantes, hemos podido priorizar campos de acción para desarrollar una estrategia cada vez más coherente y mejorar en la consecución de resultados concretos para la gente. Un campo en el que es manifiesto el desarrollo de la conciencia interna de la Oficina es el que se refiere a la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo, como dimensión fundamental del *trabajo decente*, ya que no sólo hemos incrementado nuestras actividades de cooperación técnica en esa materia, sino que, además, estamos haciendo un gran esfuerzo para incorporar de manera efectiva la dimensión de género en todo el quehacer de la Oficina.

La gestión institucional

Soy consciente de que queda aún mucho por mejorar, pero hemos iniciado una reingeniería en la gestión institucional que privilegia el mejor uso de los recursos en función de resultados que ayuden a superar el déficit de *trabajo decente* en diferentes contextos. En el marco de esa reingeniería, se nombró un Director de Operaciones, en el seno de la Oficina del Director General, y se creó un Departamento de Integración de Políticas con el propósito de alentar la sinergia entre los diferentes campos de acción de la Organización, a partir de la visión integradora del *trabajo decente*.

Para la OIT, la gestión institucional centrada en el rendimiento parece ser el método más adecuado para reflexionar sobre su quehacer, así como para articular de manera coherente medios eficaces que permitan responder a los desafíos que se le presentan. La gestión centrada en el rendimiento no es un mecanismo automático, sino un conjunto de criterios y técnicas que se armonizan para generar una propuesta comprensiva de la acción institucional, basada en la apropiación de la misión por sus integrantes, su compromiso con la excelencia, una actitud de servicio respecto de los mandantes y disponibilidad para el trabajo cooperativo.

Gestión centrada
en el rendimiento

Para esta gestión institucional, la *misión* es esencial, pues de ella fluyen las metas que definen la orientación fundamental a largo plazo y, en conjunto, el futuro deseado por la Organización. Los objetivos son expectativas de logros específicos y mensurables. El presupuesto compromete los recursos para la ejecución. Las acciones son actividades y planes detallados que conducen al cumplimiento de los objetivos produciendo resultados que deben ser evaluados para retroalimentar el proceso de toma de decisiones de la Oficina.

La meta principal es la promoción del *trabajo decente*; en ella se actualiza la misión institucional que — de acuerdo con nuestra Constitución — es la promoción de la justicia social para la afirmación de la paz universal. En ella se inspiran los cuatro objetivos estratégicos que definen la acción de la OIT:

- Promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, lo que he calificado como el mandato histórico de la OIT.
- Creación de empleo, que se comprende como el mandato político, aquel que viene de la calle, de las personas.
- Protección social, la que se entiende como el mandato ético.
- Diálogo social, el principio organizativo de la OIT.

12. Los mandantes de la OIT

El logro del objetivo del *trabajo decente* no es una labor que incumbe únicamente a la Organización Internacional de Trabajo o al departamento, ministerio o secretaría de trabajo de cada país. Es una responsabilidad, individual y colectiva, de los mandantes de la OIT y de sus asociados.

Los retos de las organizaciones de trabajadores

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

Los trabajadores del sector informal

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

Los retos de las organizaciones de empleadores

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

Pequeñas empresas y microempresas

En su función representativa, la mayoría de las organizaciones de empleadores se sigue ocupando principalmente de las empresas más grandes del sector formal. Algunas han desarrollado servicios para empresas más pequeñas, que se han sentido así motivadas para adherirse. Sin embargo, aún queda mucho por hacer. Aumentar los niveles de agremiación de la microempresa y la pequeña empresa, proveer servicios adecuados a este tipo de organizaciones productivas, lograr una mayor articulación de las grandes y medianas empresas con las microempresas y las pequeñas unida-

des productivas son retos que aún enfrentan las organizaciones de empleadores.

Pero de la misma forma que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben enfrentar decididamente el reto de incorporar progresivamente a los trabajadores y las unidades productivas del sector informal, igual o mayor esfuerzo requiere la incorporación de los empresarios y trabajadores del agro y las poblaciones indígenas, con respeto a sus deseos, a sus formas particulares de organización, a sus costumbres y a su cultura.

Al considerar este reto del desarrollo y modernización de las organizaciones representativas de los actores sociales hay que tener en cuenta también la necesidad de una mayor incorporación de las mujeres a dichas organizaciones, como afiliadas y como dirigentes.

Lograr una organización más amplia y eficaz es capital tanto para los trabajadores como para los empleadores. Esta es la condición previa de un diálogo social constructivo, orientado a encontrar soluciones a los conflictos y a determinar los campos en los que se podrían mejorar los resultados. Es la clave para mejorar las condiciones de trabajo, para obtener un buen rendimiento de las inversiones y aumentar el empleo.

Los desafíos de los ministerios de trabajo

Los ministerios de trabajo, por su parte, también enfrentan grandes retos. En primer lugar, si bien se han hecho grandes esfuerzos para su modernización, aún deben mejorar el servicio que prestan a sus usuarios. Frente a la estéril discusión sobre si los ministerios deben ser grandes o pequeños, con muchos funcionarios o pocos, creemos que es importante que los ministerios adecuen su organización y funciones en base a un correcto análisis de lo que de ellos esperan y demandan sus usuarios: los empresarios, los trabajadores y la población en general. Esto es lo importante: ser útiles y eficientes. La satisfacción de los usuarios y la determinación de las funciones que los ministerios deben desempeñar para lograr la satisfacción de su población es mucho más importante que el organigrama del ministerio y el tamaño del mismo.

En segundo lugar, los ministerios debieran promover, allí donde no existe, el establecimiento de la carrera pública. Los países pueden tener excelentes políticas de Estado, pero dado que los funcionarios públicos son los encargados de su aplicación, de poco servirán esas políticas si cada cambio de gobierno o de ministros conlleva un cambio de gran parte del funcionariado estatal. No habrá políticas estables si no hay estabilidad en la función pública. En la OIT tenemos, lamentablemente, mucha experiencia en invertir en la capacitación de funcionarios de los ministerios de trabajo que, una vez capacitados, son destituidos a raíz de la llegada de un nuevo ministro. Esto debemos evitarlo, y para ello nada mejor que una legislación, como la que existe en varios países de la región, que otorgue estabilidad al funcionariado público, exceptuados los cargos considerados de confianza.

En tercer lugar, los ministerios de trabajo deben ser el vehículo a través del cual la política laboral se vincule con la económica. Los ministerios no pueden seguir siendo simples receptáculos de las quejas de la ciudadanía por los efectos de las políticas recurrentes de ajuste estructural. Tienen mucho que decir a la hora de la formulación de la política económica, y deben estar preparados para ello. Como acertadamente señaló el ex Ministro de Trabajo de Chile, René Cortazar³, «frente a ministerios que, en muchos casos, se

Modernización

Carrera pública

Vincular lo laboral y lo económico

³ R. Cortazar: «Los Ministerios de Trabajo en el nuevo marco económico y social», en *Administración laboral y Ministerios de Trabajo en el siglo XXI* (Lima, OIT, 1997).

sitúan al margen de la acción del gabinete económico (lo que permite mantenerse discretamente alejado de la política económica y conservar una cierta — pero no muy eficaz — capacidad de diálogo con los sectores opositores a dicha política), los ministerios de trabajo deberían integrarse más estrechamente con el conjunto de la acción gubernamental y, en muchos casos, reapropiarse de la política laboral. Esto implicará una relación diferente con los sectores discrepantes con las políticas, pero resultará en una mayor influencia y eficacia política por parte del ministerio de trabajo, tanto con relación a los interlocutores sociales como al resto del gobierno. Por un lado, su capacidad de interlocución con los sectores gremiales se legitima y, por otro, su contribución en la formulación de la política económica del gobierno se tornará más activa».

IV. Conclusiones

Los efectos positivos esperados de la estabilización económica y del ajuste estructural no siempre se han producido en todos los países de la región (en especial, efectos tales como aumentos en el empleo de trabajadores no calificados y una reducción de los diferenciales salariales); más aún, en muchos casos ha aumentado el desempleo, la informalidad, la precariedad laboral, la desprotección, la pobreza y la exclusión social. Se ha ido generando así un déficit creciente de *trabajo decente*, que es la principal preocupación de las mujeres y de los hombres de la región.

Las dificultades que atraviesa la región ¿son producto de la globalización o se deben más bien a problemas estructurales de larga data que la globalización no sólo no ha logrado superar sino que, incluso, ha agravado?

La respuesta a esta pregunta es compleja; sin embargo, hemos tratado de encontrar algunas pistas a lo largo de este informe. La primera tiene que ver con los desequilibrios económicos existentes en el momento de producirse la apertura, los que, en gran parte de los países, no han sido superados. La segunda, con la absoluta preeminencia de las políticas de estabilidad macroeconómica, lo que, junto con la pesada carga que supone la deuda externa para no pocos de nuestros países, hace que no se consideren adecuadamente ni los objetivos ni los efectos sociales de las políticas macroeconómicas. La tercera guarda relación con un cambio en el sistema de valores políticos.

La dificultad actual para compatibilizar la disciplina macroeconómica con el financiamiento de inversiones sociales se debe, en gran parte, a las medidas tomadas durante la pasada década. En esos años, las tasas de interés fueron excesivamente altas, lo cual, si bien ayudó a atraer capitales externos (en muchos casos volátiles), impidió el adecuado financiamiento de muchas empresas, llevó a la quiebra a otras que estaban altamente endeudadas y, como consecuencia del aumento de la morosidad, puso en riesgo la viabilidad del propio sistema financiero. La situación actual de la Argentina es un buen ejemplo de esto. Por otra parte, en muchos países el atraso cambiario resultante de operar con un tipo de cambio fijo restó competitividad a los sectores exportadores.

La política fiscal, por su parte, fue procíclica: cuanto más aumentaba el nivel de actividad económica, más aumentaba el gasto fiscal. No se tuvo en cuenta entonces una política de carácter anticíclico que permitiera ahorrar (me-

Responder
a las dificultades

Política fiscal anticíclica

dian te fondos de estabilización o similares) para cuando llegase el momento de las vacas flacas. Es éste el momento en que nos encontramos ahora. Las limitaciones fiscales y la carencia de recursos ahorrados durante los buenos años impiden a los gobiernos financiar las políticas sociales y de empleo que la población demanda. Con respecto a esta falta de recurso, no debe dejarse de tomar en cuenta que la corrupción, pública y privada, constituye también una pesada carga financiera.

Políticas de emergencia

Ahora bien, poner en marcha una política fiscal anticíclica es una tarea de mediano y largo plazo y supone como prerrequisito una profunda reforma de los sistemas tributarios, a efectos de que sean más neutrales y de evitar la evasión. Sin embargo, la crisis que atraviesa varios países de la región obliga a adoptar políticas de emergencia para paliar los peores efectos de la misma, sin esperar la constitución de fondos fiscales de estabilización o compensación social. En muchos casos, se requerirá una reestructuración del presupuesto y, también, un compromiso de solidaridad internacional.

Como señalé anteriormente, necesitamos una política monetaria y fiscal expansiva y una política tributaria neutral, atentas a los ciclos y con instrumentos que permitan el salvamento de empresas en dificultad en períodos de recesión. Estas políticas expansivas son compatibles con una baja inflación. En este marco, es necesario también impulsar decididamente políticas que incentiven la inversión en sectores altamente generadores de empleo.

Una de las razones que explican los déficit de *trabajo decente* tiene que ver con un cambio en los valores. Mientras que uno de los pilares del Estado social era la búsqueda de la seguridad de las personas, de la sociedad y del propio Estado frente a los diferentes peligros y adversidades que pudieran surgir, en la actualidad, muchas personas e instituciones consideran la inseguridad y el riesgo que de ella se deriva como un valor en sí mismo. Se plantea que la inseguridad obliga a las personas y a las colectividades a elegir «lo mejor» y, por ello, a desarrollar el máximo esfuerzo para evitar elecciones erróneas. El riesgo llevaría al éxito individual y el éxito aseguraría la eficiencia del sistema. Por ello, la inseguridad y, hasta cierto punto, la precariedad se asumen como hilos conductores del mercado, considerado éste en su más amplia concepción y en función de la eficacia de su funcionamiento.

Políticas generales y específicas

La progresiva reducción de los déficit de *trabajo decente*, en el contexto de una globalización con un rumbo diferente, exige la adopción de políticas tanto generales como específicas. Estas políticas deberán sustentarse en principios que aseguren que, en la ruta hacia la generación de *trabajo decente*, todos tendremos iguales oportunidades. Estos principios son básicamente tres: el respeto de los derechos humanos y de los derechos fundamentales en el trabajo como los cimientos sobre los cuales construir un futuro mejor para todos, la recuperación de la solidaridad sistémica, y la preservación y el desarrollo de las libertades democráticas.

Existe un vínculo entre las libertades democráticas y los resultados económicos. Aunque hay ejemplos de buenos y malos resultados económicos en entornos políticos tanto democráticos como autoritarios, los datos muestran una estabilidad de los resultados económicos en los regímenes más democráticos. Ello se debe a que han construido el capital social y humano necesario para mediar en los conflictos sociales que provocan las conmociones externas e internas, y disponen de mecanismos que permiten alcanzar un consenso en torno a los ajustes necesarios para restaurar el equilibrio macroeconómico.

Junto con estos principios, hay ciertos aspectos que me parece importante resaltar, como la necesidad de mantener nuestro compromiso con las economías abiertas y libres y con sociedades abiertas al mundo, el enfoque integrado de las políticas y la integración de los países de la región.

Enfoques integrados de políticas

Para generar *trabajo decente* que satisfaga las necesidades integradas de la gente se requieren enfoques integrados de las políticas. Se necesitan enfoques que armonicen sistemáticamente las metas sociales y económicas, ya sea en el ámbito local, nacional, regional o mundial. Pero no sólo debemos avanzar en el sentido de una mayor integración de las políticas económicas y sociales, incluidas las políticas laborales, sino que también deberemos hacer un gran esfuerzo por lograr una mayor articulación entre sí de las propias políticas laborales o, si se quiere, de las diferentes dimensiones de la política laboral. La experiencia reciente nos muestra que no basta con generar empleo, pues puede ocurrir, como efectivamente ha ocurrido, que éste sea de mala calidad. Es necesario generar empleo digno, con remuneraciones adecuadas y con protección social para los trabajadores y las trabajadoras.

Por otra parte, tengo la impresión de que la nueva generación de estrategias para la integración económica, tanto a nivel hemisférico como subregional e incluso bilateral, ofrece ocasiones para hacer avanzar el Programa de Trabajo Decente.

Es a partir de estos principios y compromisos, o sobre la base de ellos, que debemos impulsar (y sabemos cómo hacerlo) nuevas políticas. En primer lugar, se requiere la revisión de algunos de los contenidos de la política macroeconómica vigente, en especial los relacionados con la política monetaria, cambiaria y fiscal, así como la promoción de políticas sectoriales que incentiven la inversión en sectores económicos más intensivos en el uso de mano de obra. Es decir, se hace necesario transitar de una política económica como la actual — reducida al ámbito monetario y financiero — hacia una política económica realmente productiva y estructural.

En segundo lugar, se necesita de una alternativa productiva que busque promover la creación de más centros de trabajo, así como aumentar su productividad y, para ello, potenciar la capacitación de hombres y mujeres, entre otras medidas. Para ello, deben impulsarse políticas laborales activas, especialmente las que ayuden a desarrollar las capacidades de la gente.

En lo que a las políticas activas se refiere, junto con los actuales y muy positivos programas para formalizar y desarrollar la microempresa y la pequeña empresa de carácter informal, deberemos también realizar esfuerzos mayores que los actuales para promover el desarrollo de las poblaciones indígenas y de las minorías étnicas — con respeto a sus costumbres y cultura —, para mejorar las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y para fomentar el empleo de grupos poblacionales específicos y con dificultades de inserción laboral, como los jóvenes, los desempleados mayores de 50 años y las personas con discapacidad.

Las políticas activas de empleo y de lucha contra la pobreza deben incorporar en todas sus etapas (diseño, ejecución, monitoreo y evaluación) la dimensión de género y el objetivo de promover la igualdad de género y raza/etnia. Las políticas que no incorporan estos criterios muy probablemente no serán capaces de disminuir los déficit de equidad existentes y podrían incluso aumentarlos.

En la estrategia de desarrollo del *trabajo decente* son componentes fundamentales la empresa y el espíritu emprendedor. Por ello, en el contexto de los esfuerzos por impulsar el progreso del hemisferio, las pequeñas y medianas empresas — dinámicas generadoras de empleo — pueden y deben desempeñar un papel fundamental, que puede potenciarse por su eslabonamiento productivo con las grandes empresas. La OIT viene trabajando por la promoción de un círculo virtuoso: más organizaciones productivas que generen más trabajo, mejora de la calidad del empleo y, por tanto, mayor productividad y competitividad en la economía que dé lugar a más empresas

Políticas activas

Importancia del espíritu emprendedor

generadoras de riqueza y de oportunidades laborales. Creemos que esta opción es muy pertinente.

Hay que tener en cuenta que los objetivos del *trabajo decente* forman parte de una estrategia para lograr la competitividad empresarial. Cuando las empresas se ven confrontadas con presiones cada vez mayores por parte de la competencia, suelen reaccionar reduciendo los costos, incluso los laborales. Sin embargo, la inversión inteligente para mejorar las calificaciones, las condiciones de trabajo y la satisfacción de los trabajadores y las trabajadoras puede redundar en una mayor productividad empresarial y en el aumento de la competitividad de los países.

Flexibilidad laboral y protección social

En tercer lugar, en los países de la región, la dimensión de la protección social no ha estado suficientemente presente en las políticas adoptadas durante la pasada década. Si bien se reconoce que hacen falta ciertos niveles de flexibilidad laboral, no hay duda de que deberían ir acompañados de mayores niveles de protección frente a la eventualidad del desempleo, la enfermedad, los accidentes del trabajo y la vejez. «Flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores», una ecuación que aún no se ha resuelto de manera positiva.

La mayor parte de los trabajadores y trabajadoras de América Latina y el Caribe están ocupados en la economía informal, sin una protección adecuada, sin seguridad, organización y voz en el trabajo. Una situación similar es la que viven las poblaciones indígenas y, en general, los trabajadores ocupados en la agricultura minifundista, familiar y de subsistencia y, en ciertos países, algunos grupos raciales específicos.

La salud y seguridad en el trabajo así como las condiciones laborales son otros campos de acción en los que nuestra cooperación es bien acogida en la región. Nuestro compromiso con la lucha contra la pandemia del SIDA desde el lugar de trabajo es una estrategia que permitirá dar una participación activa a los actores sociales en la limitación y el control de la difusión de esta infección, así como enfrentar sus consecuencias sociales y económicas.

Diálogo para el consenso

En cuarto lugar, la existencia de una verdadera sociedad pluralista exige el diálogo social como vía y como método para el procesamiento de los diferentes intereses (muchos de ellos contrapuestos), para alcanzar consensos básicos sobre cómo construir el Estado que demandan los ciudadanos, y para generar normas e instituciones que gobiernen la integración y la globalización. El tripartismo que caracteriza a la OIT adquiere, pues, una vigencia particular en los momentos actuales.

Las potencialidades de las mujeres y los jóvenes

Considerando que el tema de la equidad es un componente fundamental y transversal del Programa de Trabajo Decente, es necesario examinar con atención, en cada una de las áreas señaladas, las desventajas que frecuentemente afectan a las mujeres y los déficit en términos de equidad de género existentes, con el objetivo de contribuir en forma activa a la superación de esas desigualdades.

En el desarrollo de estas políticas debemos poner especial énfasis en las potencialidades de la juventud y de la mujer. Las jóvenes y los jóvenes, por diferentes razones, son especialmente permeables a la economía del conocimiento que se viene afirmando. Dotar de condiciones de empleabilidad a nuestra juventud para insertarse en la nueva economía es a la vez una oportunidad y una obligación, y las políticas económicas, sociales y laborales deben tenerlo en cuenta. Otra oportunidad importante la ofrece el dinamismo económico y laboral de las mujeres latinoamericanas, que representan una fuerza fundamental para el desarrollo de nuestras sociedades y que será tanto más provechosa cuanto más logremos avanzar en la superación de las

persistentes desigualdades de oportunidades y de trato basadas en el sexo de las personas. Mejorar las condiciones de inserción laboral de la mujer e incorporar en forma explícita el objetivo de la promoción de la igualdad de oportunidades en las políticas de lucha contra la pobreza y de generación de empleo es una tarea fundamental que debe concitar la colaboración de todos los mandantes de la OIT.

Por último, necesitamos un sistema internacional sólidamente legitimado y, por tanto, fundado en reglas que sean justas para todos. La equidad, tal como la perciben las personas y sus familias, así como los países en desarrollo, constituye la piedra angular de dicha legitimidad. Esto significa que deben encontrarse nuevas vías que propicien la gobernanza de la globalización. Esta no sólo tiene que ver con el gobierno, sino también con la manera en que la sociedad en su conjunto administra sus asuntos. Incluye la forma en que los valores y las metas sociales influyen en el comportamiento de la población, lo cual se refleja en nuevas reglas y objetivos para los inversores, nuevas metas para las empresas y nuevos instrumentos para el diálogo social.

Sistema internacional renovado

Creemos que avanzar hacia la puesta en marcha de estas políticas no es una labor que incumbe únicamente a la Oficina Internacional del Trabajo o al departamento, ministerio o secretaría de trabajo de cada país. Es una responsabilidad, individual y colectiva, de los Estados Miembros de la OIT, especialmente de sus mandantes.

Lograr una organización más amplia y eficaz es capital tanto para los trabajadores como para los empleadores. Esta es la condición previa de un diálogo social constructivo, orientado a encontrar soluciones a los conflictos y a determinar los campos en los que se podrían mejorar los resultados. Es la clave para mejorar las condiciones de trabajo, para obtener un buen rendimiento de las inversiones y aumentar el empleo.

Los ministerios de trabajo, por su parte, también enfrentan grandes retos que exigen adecuar su organización y funciones sobre la base de un correcto análisis de lo que de ellos esperan y demandan sus usuarios: los empresarios, los trabajadores y la población en general.

Teniendo presente nuestra propuesta de *trabajo decente* — como política globalizante que oriente las políticas macroeconómicas, estructurales y sectoriales a favor de la promoción de más y mejores empleos para hombres y mujeres — resulta claro que la actual división organizativa de las administraciones públicas debe ser superada con la necesaria integración intelectual que lleve a que los compartimentos a veces estancos se intercomunicuen y generen una nueva institucionalidad en la que se pueda interactuar más eficazmente en favor del desarrollo de las personas. En ese marco, el fortalecimiento de los ministerios de trabajo requiere una consideración especial para potenciar los beneficios del diálogo social en las Américas y lograr que la visión del *trabajo decente* prime en la toma de decisiones económicas públicas y privadas. En la etapa actual es muy importante contar con mejores ministerios de trabajo que cumplan con sus funciones respecto del mundo laboral y que, además, participen activamente en la formación de políticas públicas que armonicen los objetivos económicos y sociales a partir del *trabajo decente*.

Modernización de las administraciones públicas

De acuerdo con las Conclusiones de la XIV Reunión Regional Americana, quisiéramos trabajar con nuestros mandantes en los países y con aquellas instituciones que se consideren relevantes, para implementar estrategias de *trabajo decente* en los niveles nacional, empresarial o local, tras haber identificado las principales cuestiones para cada país, empresa o realidad local. Quisiéramos contribuir a la definición de objetivos claros, precisos y compartidos, a partir de los cuales acordar políticas y programas para alcanzar-

los. La OIT podrá asesorar a los países en la aplicación de las políticas y programas identificados y, de ser oportuno, participar en el seguimiento de los avances y en su documentación. Las políticas que se formulen, en este marco, deben tener cierta continuidad y compromiso político para su aplicación. Articular acciones para el corto, mediano y largo plazo es crucial para dar sustentabilidad a nuestros esfuerzos.

En suma, una salida productiva con trabajo decente

Veo con optimismo el futuro de la región, a pesar de las dificultades que parecen haberse multiplicado durante los últimos meses. Confío en la capacidad de nuestra gente para generar una salida productiva con *trabajo decente* y consolidar la institucionalidad democrática en la región. La OIT hará lo necesario para estar a la altura del reto que significa contribuir con los Estados americanos a la construcción de un hemisferio más justo y libre.

