

CAMBIOS EN EL MUNDO DEL TRABAJO

MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL

CAMBIOS EN EL MUNDO DEL TRABAJO

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
95.^a reunión 2006

Informe I (C)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA

ISBN 92-2-316623-3
ISSN 0251-3226

Primera edición 2006

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

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

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

Prefacio

Como todos sabemos, el trabajo ocupa un lugar fundamental en nuestras vidas: nos da un sentido de propósito e identidad, y nos permite obtener ingresos para satisfacer nuestras necesidades materiales. El trabajo es uno de los principales mecanismos que usamos para relacionarnos con los demás. Se trata a la vez de una responsabilidad individual y de una actividad social, que a menudo requiere la colaboración en el seno de un equipo. Puede ser fuente de dignidad y de satisfacción. Pero también puede ser fuente de explotación y frustración. Para las familias y las comunidades, el hecho de disponer de un trabajo decente es un elemento fundamental para la estabilidad y el progreso social.

El mundo del trabajo presenta una enorme diversidad. Pero uno de los elementos que se repite en la experiencia de los hombres y mujeres de todo el mundo es la simple realidad del trabajo para vivir. Una de las primeras preguntas que formulamos para informarnos cuando nos encontramos con un extraño es «¿a qué te dedicas?». Supone un punto de referencia compartido que nos permite conocernos unos a otros.

El objetivo de esta Memoria es ayudarnos a todos a situar en la actual perspectiva global nuestras propias experiencias y conocimientos respecto del trabajo. En ella se describe un período de oportunidades e incertidumbres, en el que están desapareciendo algunas de las barreras que han impedido a los hombres y mujeres realizar plenamente sus capacidades, pero en el que escasean cada vez más los empleos de calidad que proporcionan una seguridad fundamental para mejorar nuestras vidas.

Existe un sentimiento creciente de devaluación de la dignidad del trabajo; el pensamiento económico imperante lo considera como un mero factor de la producción — una mercancía — olvidándose del significado individual, familiar, comunitario y nacional del trabajo del ser humano. Y la gente está reaccionando en sus conversaciones en casa, en el secreto de la cabina de votación y, cuando es necesario, expresando con vigor sus quejas en las calles.

La falta de trabajo; la calidad del trabajo; la voz en el trabajo; la discriminación continua por razón de género, y unas tasas inaceptablemente elevadas de desempleo de los jóvenes son todas cuestiones esenciales de la política actual. Quiénes ejercen la autoridad pública y privada y tienen poder

para cambiar las cosas son objeto de críticas crecientes por no aportar las soluciones adecuadas.

El mandato de la OIT está conectado con esta realidad. Mis anteriores Memorias a la Conferencia Internacional del Trabajo¹ han estimulado una discusión entre los mandantes que formularon y posteriormente profundizaron en el Programa de Trabajo Decente con miras a una globalización justa. Este enfoque ha sido refrendado en los planos regional y mundial, y constituye ahora el fundamento del desarrollo progresivo de nuestros programas de trabajo decente por país.

Esta Memoria difiere de las anteriores. Se trata de una investigación sobre la propia base de conocimientos de la OIT para abordar la cuestión de la demanda creciente de nuestros servicios. Es producto de un esfuerzo desarrollado por el personal de la OIT para reunir la gama de conocimientos que ha acumulado a través de su experiencia internacional. Como miembros de la Secretaría de la única organización internacional de carácter tripartito, el personal de la OIT tiene el privilegio de acceder regularmente a intercambios con representantes gubernamentales, de empleadores, de los trabajadores y otros actores sociales, que son los que más saben del trabajo en sus países. Esto produce un gran número de percepciones respecto de lo que está ocurriendo en el mundo del trabajo y el porqué. La discusión entablada entre el personal de la OIT al reunir estos conocimientos es una herramienta importante en el proceso continuo de desarrollo profesional de la Oficina, y ha propiciado una convergencia de experiencias que, creemos, reforzará nuestra capacidad para servir a los mandantes². Este proceso nos permite conocer mejor las áreas en las que hemos de reforzar nuestras capacidades.

Espero que este anticipo de la Memoria resulte de utilidad para los mandantes de la OIT, en el contexto de las discusiones en curso relativas a la manera de alcanzar nuestro objetivo estratégico de convertir el trabajo decente en un objetivo global y en una realidad nacional, y de este modo, contribuir a una globalización justa. Espero que esta Memoria suscite tantas preguntas como respuestas.

Para alentar las discusiones durante la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y posteriormente, permítanme poner de relieve algunas de las preguntas y mensajes que he extraído de la Memoria.

En primer lugar, incluimos en esta Memoria nuestra manera de entender el término «trabajo», el trabajo no remunerado en la familia y la comunidad, y que se ignora, a menudo, en la actual reflexión sobre la economía y la sociedad. Las fuentes de información para cuantificar y valorar este trabajo son muy escasas, pero lo que sí sabemos es que gran parte de este tipo de trabajo lo realizan las mujeres, y que éste resulta esencial para el bienestar no sólo de los jóvenes, de las personas de edad o de los enfermos, sino también para los que tienen un trabajo remunerado. Este trabajo también se realiza, a menudo, junto a un trabajo remunerado. Uno de los mensajes que considero tenemos que conservar después de la lectura de esta Memoria es

¹ *Trabajo decente*, 87.ª reunión (1999); *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, 89.ª reunión (2001); *Superar la pobreza mediante el trabajo*, 91.ª reunión (2003), *Por una globalización justa: el papel de la OIT*, 92.ª reunión (2004).

² El método empleado era nuevo: solicité los comentarios del personal sobre el primer borrador. Todo el mundo tuvo la posibilidad de presentar sus ideas. Sobre esta base, se preparó un segundo borrador destinado a una consulta más oficial con los distintos sectores y regiones. El resultado fue un informe de amplio alcance. La presente Memoria es una síntesis que se les presenta a fin de facilitar sus discusiones. El texto final de la versión extensa estará disponible en unos meses.

que tenemos que mejorar mucho en lo que atañe a la valoración y el análisis de la contribución a nuestro bienestar que supone el trabajo no remunerado y motivado por el compromiso de sacar a flote a una familia, o de ayudar a la gente a envejecer con dignidad y respeto, o de organizar asociaciones comunitarias voluntarias. Este esfuerzo resulta indispensable si queremos facilitar el que los hombres y las mujeres puedan conciliar las presiones derivadas de la necesidad de ganarse la vida y el deseo de asumir las responsabilidades contraídas con la familia y con la comunidad. También es importante para poder entender que lo que llamamos productividad económica cuenta en la práctica con la subvención indirecta que aporta la productividad social del trabajo no remunerado.

Debido en parte a que nuestras fuentes de información sobre el trabajo remunerado son mucho más fiables, el mundo del trabajo que se discute en esta Memoria es fundamentalmente el que resulta del mercado laboral global, en que están comprometidos dos tercios de todos los hombres y mujeres adultos.

Mi segunda pregunta es la siguiente: ¿podemos hablar en realidad de un mercado laboral global único, o bien se trata, simplemente, de la mera suma de los numerosos mercados laborales nacionales individuales? Después de todo, y a pesar del aumento constante de la migración laboral, los hombres y mujeres no gozan en general de libertad para trasladarse a un puesto de trabajo en cualquier lugar del mundo. Por otra parte, la mitad de la fuerza laboral mundial trabaja en áreas rurales en la agricultura de subsistencia, o en las economías informales de las ciudades del mundo en desarrollo, y no gana lo suficiente para mantenerse a sí misma y a sus familias por encima del umbral de pobreza de los 2 dólares diarios. Son trabajadores «globales» potenciales pero, en la actualidad, quedan excluidos en la práctica de los beneficios de la globalización o de la posibilidad de participar como consumidores en los mercados globales.

Sin embargo, la liberalización del comercio y de los flujos de capital, unida a las enormes mejoras en el ámbito de las comunicaciones y del transporte, significa que un número creciente de trabajadores y de empleadores compite cada vez más en un mercado global para vender el producto de su trabajo. Basta con trasladarnos 25 años atrás y comparar el período anterior a los grandes procesos de democratización en África, América Latina, Europa Central y Oriental y Asia con el actual mundo del trabajo interdependiente; no hay duda de que se ha producido un cambio. Las reglas actuales por las que se rige la globalización, que son la aplicación de la lógica de la liberalización creciente en todas las esferas de las políticas económicas y sociales, nos impulsa hacia un mercado laboral global, aun cuando éste siga estando muy fragmentado.

Para la OIT, esto plantea la cuestión de la elaboración de normas adaptadas a un mercado laboral global. El Convenio marítimo adoptado recientemente demuestra que somos capaces de mostrarnos creativos y de basarnos en el consenso para la fijación de normas modernas.

La tercera cuestión que quiero poner de relieve es que 4 de cada 10 hombres y mujeres que trabajan en el mundo están tratando de extraer su sustento de la tierra y, en algunos de los países con menores niveles de ingresos, tres cuartas partes o más de los trabajadores, especialmente mujeres, se dedican a la agricultura. La mayoría son muy pobres, y existe una profunda y poderosa corriente migratoria de las aldeas a las áreas urbanas de los países en desarrollo, en busca de un trabajo mejor remunerado. Y muchos de los hombres y mujeres que trabajan en los países con menores niveles de ingre-

sos están cruzando fronteras en busca de oportunidades laborales que no pueden encontrar en su propio país. No obstante, el trabajo y la vida en las economías informales de las ciudades que crecen rápidamente en el mundo en desarrollo están a menudo mal remunerados, resultan peligrosos e inseguros. El espíritu empresarial, que resulta esencial para el desarrollo social y económico, se ve con demasiada frecuencia minado por la lucha para sobrevivir. Resulta esencial que la creación de oportunidades de trabajo decente forme parte de las estrategias de desarrollo locales, nacionales, regionales y mundiales. Ofrecer a la gente una posibilidad equitativa de aprovechar oportunidades reales a través de la educación, la salud, el alojamiento y un trabajo decente es lo que da sentido al desarrollo y a la democracia.

También tenemos que mostrarnos claros en cuanto a lo que no es trabajo decente: el trabajo infantil, el trabajo forzoso, el trabajo en régimen de servidumbre, el trabajo sin oportunidad de expresarse o libertad para organizarse, las diversas modalidades de explotación y discriminación, el trabajo de subsistencia y las muchas maneras en que la dignidad humana puede verse menoscabada por la mera necesidad de sobrevivir.

La cuarta pregunta, que subyace en gran parte de la Memoria, es la siguiente: ¿cómo podemos crear para los mercados laborales un marco institucional que permita a los hombres y mujeres que trabajan considerar el cambio más como una oportunidad y menos como un riesgo? El título de esta Memoria, «Cambios en el mundo del trabajo», trata de presentar una imagen similar a las formas que pueden verse a través de un caleidoscopio. Siempre existe un modelo, distinto pero relacionado con el que le precede, que cambiará de nuevo con un giro del cilindro. Varios de los poderosos factores que impulsan el cambio hacen que todos los actores del mercado laboral global tengan que prever una adaptación constante, y tienen como finalidad configurar el proceso de modo que aumenten las oportunidades de trabajo decente. Pero, para muchos hombres y mujeres que trabajan tanto en el mundo en desarrollo como en los países desarrollados, el cambio representa una amenaza. La escasa seguridad que han obtenido es frágil, y la pérdida de un empleo entraña un riesgo elevado de no poder encontrar otro comparable.

La cuestión no es determinar cuánta reforma estructural e incertidumbre puede aguantar la gente, sino más bien cómo desarrollar unas economías justas y flexibles, en las que la creación de trabajo decente sea un elemento fundamental de las políticas económicas, sociales y medioambientales. Como sabemos todos, esta es una de las principales exigencias democráticas en todo el mundo. Pero también se enfrenta a grandes obstáculos. Avanzar hacia el logro del objetivo del trabajo decente para todos exige cambiar una situación que resulta insostenible desde los puntos de vista moral, social, económico y político.

La quinta cuestión es la importancia de los derechos humanos en el trabajo como un pilar de valores en la confusión que entraña la rápida evolución de la situación económica y social. Gestionar el cambio en millones de lugares de trabajo, grandes y pequeños, en todo el mundo — granjas, fábricas, talleres, oficinas y el mundo de los servicios — dependerá en último término de la calidad de la organización del trabajo, desde el plano de las microempresas hasta el de las mayores empresas multinacionales y los servicios públicos. De uno u otro modo, la práctica totalidad del trabajo entraña una colaboración que requiere coordinación en el seno de un equipo y, en consecuencia, una buena comprensión de los cometidos, las responsabilidades y las compensaciones. En consecuencia, el fundamento del trabajo de-

cente es la existencia de un marco de derechos en el trabajo que fomente el respeto mutuo y el diálogo, y que limite la coacción y la discriminación. La OIT cuenta con amplios recursos normativos laborales acordados en el plano internacional, desarrollados a través de amplias discusiones tripartitas, en los que pueden apoyarse la diversidad de instituciones y modalidades nacionales del diálogo social. Equilibrar la necesidad de flexibilidad y de seguridad en un período de oportunidades e incertidumbres exige una gobernanza de los mercados laborales que cuente con un firme enfoque basado en derechos y que fomente el diálogo social.

La sexta y última cuestión que deseo plantear en este breve prefacio es el hecho de que cuando no hay trabajo no existen derechos en el trabajo. En consecuencia, la creación de trabajo es el elemento fundamental del programa de la OIT. El camino hacia el trabajo decente pasa por el crecimiento, la inversión y la creación de empresas. Para conseguir y compartir los beneficios de las nuevas tecnologías, es indispensable desplegar un mayor esfuerzo en materia de desarrollo de las calificaciones de los trabajadores y los gestores. Una de las claves del trabajo del futuro es promover un entorno propicio y competitivo para la iniciativa privada, con una concepción amplia del espíritu empresarial que abarque desde la ayuda a la gente para que se organice a fin de escapar progresivamente a la economía informal hasta la mejor manera de combinar los intereses nacionales con las inversiones extranjeras.

El telón de fondo de esta Memoria es la creciente crisis global del empleo. Los avances que se están logrando a la hora de crear oportunidades de trabajo decente para la mitad de los trabajadores del mundo, que viven en el seno de familias que sobreviven con menos de 2 dólares diarios por persona, son desesperadamente lentos. Y, en muchos países, el amplio sector informal en el que trabajan sin gozar de prestaciones, seguridad social o atención de la salud, sigue creciendo.

El desempleo, entendido como el conjunto de las personas que no trabajan en absoluto, ha alcanzado el nivel más elevado de la historia y se mantiene en cerca de 192 millones de personas en todo el mundo, es decir, el 6 por ciento de la fuerza laboral mundial. De estos desempleados, la OIT calcula que unos 86 millones, es decir, cerca de la mitad del total mundial, son jóvenes de entre 15 y 24 años de edad. Cuando la gente no puede encontrar trabajo en sus comunidades y sociedades, tratan de buscarlo en otros lugares. En el entorno actual, la migración laboral se convierte con facilidad en una fuente de tensión, por no hablar de la trata de seres humanos y de otras actividades similares.

A pesar de un robusto crecimiento económico del 4,3 por ciento en 2005, que aumentó el valor de la producción mundial en cerca de 2,5 billones de dólares de los Estados Unidos, la economía global no consigue crear suficientes puestos de trabajo nuevos para quienes acceden al mercado de trabajo.

Estas tendencias acarrearán importantes consecuencias políticas, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- Dado que la economía global no está creando suficientes puestos de trabajo, los países se ven cada vez más envueltos en una «lucha» para conseguir los que se crean.
- La demanda de equidad en el funcionamiento de los mercados globales y de normas justas para la globalización está creciendo rápidamente.

- Se está observando un paulatino crecimiento de las tendencias proteccionistas. El impulso de liberalización del comercio y los capitales se ha debilitado.
- Actividades empresariales normales, como son la externalización, la reubicación o las inversiones en el extranjero, son objeto de críticas crecientes porque crean empleo «en el extranjero».
- Se exige con firmeza un mayor control de las migraciones, en ocasiones con matices de xenofobia cada vez más importantes.
- Las elecciones se ganan y se pierden por cuestiones ligadas al número y la calidad de los empleos, pero la credibilidad de los gobiernos para cumplir las promesas formuladas está descendiendo, cualquiera que sea su inclinación ideológica.
- Se observa un aumento de las distintas formas de violencia pasiva y activa que reducen los espacios para el diálogo, la resolución de conflictos y la creación de consenso.
- La respuesta a la necesidad de convertir al trabajo decente en un objetivo global está ocupando un lugar cada vez más destacado en los programas políticos nacionales, regionales y mundiales. Y tenemos que entender claramente de qué manera está cambiando el mundo del trabajo y cómo podría configurarse para responder a la exigencia popular de trabajo decente, que se plantea todo el mundo. Confío en que esta Memoria, y la versión ampliada de la misma que publicaremos posteriormente, contribuirán a configurar esta imagen global.
- Estoy seguro de que cada lector de esta Memoria podrá extraer sus propias preguntas o cuestiones prioritarias para la reflexión y la discusión. Por otra parte, este anticipo de la Memoria no pretende en modo alguno ser exhaustivo. Hemos tratado de presentar la perspectiva global, que se echa a menudo en falta en los debates respecto de lo que está ocurriendo con el trabajo. Pero esto hace que, inevitablemente, se omitan o se aborden someramente muchas de las cuestiones. Así pues, es posible que un gran número de reacciones a la lectura de la Memoria consistan en solicitudes de nuevos estudios e investigaciones. Esto me complace. En la medida en que nos lo permitan nuestros recursos, trataremos de responder a la evidente necesidad de ampliar y profundizar nuestros conocimientos. También desarrollaremos nuestros contactos con las numerosas redes de investigadores de todo el mundo a fin de propiciar más y mejores estudios de los desafíos a los que se enfrentan las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los gobiernos.
- Para examinar las capacidades de la OIT, es indispensable adoptar una perspectiva basada en el «conocimiento», ya que resulta obvio que el conocimiento no es algo estático. Tenemos que demostrar que somos capaces de asumir el protagonismo por razón de nuestra comprensión del mundo del trabajo y de la manera en que se ve afectado por la globalización. A este respecto, estamos poniendo a punto una nueva herramienta del desarrollo: un marco integrado de asesoramiento en materia de políticas para la aplicación de los programas de trabajo decente por país en función de las circunstancias de cada país. En él se combinarán de manera dinámica nuestros cuatro objetivos estratégicos para constituir un conjunto de políticas que sirva de base para que los países puedan organizar sus propias prioridades.
- Una deducción evidente de este anticipo de la Memoria es que se echa de menos en general un flujo regular de datos, indicadores y estadísticas en relación con muchos países y dimensiones del mundo del trabajo. La

recopilación de datos es muy incompleta, y tenemos que resolver esta carencia. Que todos los actores implicados partan de la misma descripción de la realidad resulta esencial para lograr una gobernanza apropiada del mercado de trabajo. No sólo necesitamos un mayor volumen de estadísticas, sino que también necesitamos que éstas sean mejores. Por ejemplo, es obvio que la actual definición del desempleo³ elaborada por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo resulta en una subestimación de la verdadera dimensión de la falta de empleo en el mundo actual. No cabe duda de que podemos hacerlo mejor.

Todo esto resulta especialmente importante porque nos acercamos rápidamente al nonagésimo aniversario de la OIT. Tenemos que prepararnos ya para ese importante acto en la vida de una institución. En 2009 deberíamos ser capaces de afirmar con gran confianza la validez contemporánea de nuestro mandato; la renovada capacidad de desempeñarlo sobre la base del proceso de reformas que hemos emprendido; nuestro sólido consenso interno respecto del Programa de Trabajo Decente de la OIT; y el cometido especial que desempeñan el diálogo social y el tripartismo en la gobernanza del mercado de trabajo y, en términos más generales, en el fomento de la estabilidad social. Acogeremos con entusiasmo sus opiniones respecto de la mejor manera de dar resonancia a este momento álgido en la historia de la OIT.

La Cumbre de los dirigentes mundiales celebrada en las Naciones Unidas en septiembre de 2005 respaldó enérgicamente la visión que tiene la OIT del trabajo decente como un objetivo global, al afirmar «apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esas medidas deberían abarcar también la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, según la definición del Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y el trabajo forzoso. También resolvemos garantizar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo»⁴.

Seguimos adelante con los programas de trabajo decente por país como el principal mecanismo práctico para lograr este objetivo. Las reacciones a la lectura de la presente Memoria ofrecerán a la Oficina una orientación de valor incalculable en lo que atañe a nuestra aplicación del Programa en curso y al inicio de la planificación para el próximo. El tripartismo ha demostrado en repetidas ocasiones su utilidad como mecanismo para crear consenso y compromisos prácticos. El desafío que ahora se plantea a la OIT es demos-

³ Se entiende por «desempleado» a toda persona cuya edad supera un determinado límite y que, durante un breve período reciente de referencia, se encontraba sin trabajo, estaba dispuesta a trabajar y buscaba un trabajo. El breve período reciente de referencia se interpreta a menudo como una o dos semanas, y la búsqueda de un trabajo como un trabajo de al menos una hora. Esta definición estricta del desempleo no mide el desempleo típico en las economías informales de muchos países en desarrollo, en las que la mayoría de los hombres y mujeres tienen que encontrar un trabajo para poder sobrevivir. Son escasos los países en desarrollo que han sido capaces de recopilar datos para medir el subempleo que podría dar una idea de la extensión de este tipo de desempleo (véanse las resoluciones adoptadas por la decimotercera y la decimosexta reuniones de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/res/ecacpop.pdf).

⁴ Naciones Unidas: *Documento Final de la Cumbre Mundial*, Asamblea General, 60.º período de sesiones, septiembre de 2005.

trar una vez más la fuerza innovadora del tripartismo en un mundo del trabajo que evoluciona rápidamente.

Juan Somavia,
Director General.

Indice

Prefacio	v
Tiempos de oportunidad, tiempos de incertidumbre	1
A. Motores del cambio	4
1. El imperativo del desarrollo	4
2. Una transformación tecnológica	7
3. Intensificación de la competencia a escala mundial	9
La liberalización del comercio y la nueva división internacional del trabajo	10
Repercusiones del aumento de las inversiones de empresas multinacionales sobre el empleo	15
Apertura financiera y empleo	17
4. La política y las políticas: funciones del Estado y de los mercados	20
B. Tendencias en el mercado de trabajo mundial	22
1. Cambios en la fuerza de trabajo mundial	22
2. Sistemas globales de producción y cambios en el empleo ...	27
3. Se observa una escasez de calificaciones en todo el mundo .	30
4. Aumenta la migración laboral internacional	31
5. Migración del campo a la ciudad y crecimiento de la economía informal	33
6. Tendencias de la pobreza y salarios	35
7. Discriminación en el empleo y la ocupación	38
8. Condiciones de trabajo: reequilibrio entre flexibilidad y seguridad	40
Relaciones de trabajo estables con horarios de trabajo flexibles	40
Eliminar los riesgos en el trabajo requiere una vigilancia constante	41
Trabajadores con discapacidades y enfermedades	42

C. Desafíos para el futuro de la seguridad social	45
1. Reducir la pobreza y la desigualdad	47
2. Seguridad social y competitividad internacional	49
3. La evolución demográfica y el aumento de las tasas de dependencia	50
D. Adaptación y modernización de la gobernanza del mercado laboral	54
1. Reducir la informalidad	55
2. Trabajo agrícola y reducción de la pobreza	58
3. Las repercusiones del cambio tecnológico y de la competencia creciente en los mecanismos de gobernanza del mercado de trabajo	61
4. Tendencias de la legislación laboral	63
5. Negociación colectiva y diálogo social	65
6. Dimensiones internacionales de la gobernanza del mercado de trabajo	68
Competencia y emulación de los regímenes	70
Colaboración para crear bases sociales comunes en el plano internacional	71
Los sistemas globales de producción plantean nuevos desafíos en materia de gobernanza	71
7. La eficacia del sistema de normas internacionales del trabajo	75
E. Perspectivas	79
1. Continúa el crecimiento de la fuerza de trabajo mundial. . .	79
2. Las tecnologías avanzadas abren mercados transformando el mundo del trabajo	80
3. Cambios globales en la estructura del empleo	81
4. Entorno político mundial	82
5. Crecimiento, empleo y sostenibilidad	84
6. Integración del Programa de Trabajo Decente de la OIT con estrategias encaminadas a reducir la pobreza y promover una globalización incluyente	86

Tiempos de oportunidad, tiempos de incertidumbre

1. El trabajo ocupa el centro de la vida de la gente. De él dependen la estabilidad y el bienestar de las familias y las comunidades. El trabajo se encuentra en la sustancia misma de las políticas locales y nacionales. Sin embargo, como resultado de los cambios sociales y económicos sin precedentes que están afectando a todos los sectores de la actividad económica y a todos los países, el futuro del trabajo suscita hoy un sentimiento generalizado de incertidumbre. Para muchos, los cambios traen consigo las oportunidades que esperaban de obtener un trabajo más gratificante y satisfactorio y de forjarse una vida mejor. Para otros, los cambios son fuente de inquietud y vienen a cerrar, más que a abrir, las posibilidades de mejorar las condiciones de vida y de trabajo.

¿Qué está ocurriendo en el mundo del trabajo?

2. La presente Memoria propone una perspectiva mundial de las principales características del proceso de transformación del trabajo. Además de poner de relieve las principales fuerzas motrices que inciden en el mundo del trabajo, describe la forma en que se están adaptando las distintas modalidades laborales y las dificultades que éstas plantean por lo que se refiere a la realización de la meta de trabajo decente para todos. Hoy, más que nunca antes, el ritmo y la magnitud de los cambios que se producen en una parte del planeta tienen repercusiones para las mujeres y los hombres de otros países. La interdependencia es omnipresente, pero su medición no siempre resulta fácil.

Una creciente incertidumbre

3. La mayoría de nosotros dependemos del trabajo para ganar nuestro sustento y el de nuestras familias. El trabajo es el nexo entre los procesos de producción y de consumo que caracterizan tanto a la economía local como a la economía mundial. Por una parte, el trabajo es la actividad fundamental de los intercambios mundiales, mientras que, por la otra, es fuente de dignidad, realización personal, identidad y reconocimiento, así como de bienestar material. Estas funciones sociales y económicas esenciales son el motivo básico de por qué todas las sociedades se dotan de una diversidad de instituciones para regir las múltiples facetas de la actividad laboral.

El trabajo cumple una función central en lo social y lo económico

4. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), con su cuerpo de expertos procedentes de distintos países y contextos, su historia de acción ininterrumpida en las políticas laborales desde 1919 y su papel de foro internacional en el que los representantes de los ministerios de Trabajo, Empleo

La OIT reúne a los principales actores del mundo del trabajo...

y Asuntos Sociales, de los empleadores y de los trabajadores intercambian conocimientos y experiencias, está perfectamente capacitada para hacer un balance de lo que sabemos sobre los rasgos generales de esta transformación mundial.

...a fin de impulsar el objetivo de trabajo decente para todos

Hace falta una perspectiva global

5. En realidad, la OIT no es un observador neutral. La Organización tiene el cometido de promover el trabajo decente. El análisis de los cambios es vital para comprender cuáles son las fuerzas que guían este proceso, a fin de modelarlo de tal manera que genere más y mejores puestos de trabajo para los trabajadores de ambos sexos de todo el mundo.

6. La presente Memoria es el resultado de los esfuerzos de la Oficina Internacional del Trabajo — la Secretaría de la Organización — por lograr una mejor comprensión de la dinámica y la orientación de las tendencias globales que están remodelando la vida laboral. No se trata de ninguna manera de una propuesta definitiva, habida cuenta de la complejidad del mundo del trabajo así como de la falta de información y de datos. Al abordar de forma sintética la cuestión de la magnitud y el ritmo de las transformaciones mundiales en curso, se ha buscado ofrecer un contexto en el que puedan desarrollarse los debates sobre las políticas y las instituciones que hacen falta para aprovechar las oportunidades de creación de trabajo decente para todos y atenuar las incertidumbres provocadas por la gran rapidez de los cambios.

7. Asimismo el diálogo entre los empleadores, los trabajadores y los gobiernos acerca de estas tendencias en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo y de otras reuniones vendrá a enriquecer la base de conocimientos de la Organización y orientará sus actividades de investigación, sus objetivos en materia de política y su prestación de servicios técnicos en el período venidero. A su vez, esto permitirá constituir una base de recursos de información y análisis para apoyar la puesta en práctica del Programa y Presupuesto de la OIT para 2006-2007, y otros bienios.

8. La Memoria se ha organizado en cinco partes. La sección inicial identifica las principales fuerzas motrices de los cambios. En la segunda, se describen algunas de las grandes modificaciones en la estructura del empleo y las condiciones de trabajo. En la tercera sección se pasa revista a las dificultades

El trabajo decente como objetivo mundial

En el trabajo decente se sintetizan las aspiraciones que todos tenemos en nuestra vida laboral: oportunidades e ingresos; derechos, participación y reconocimiento; estabilidad familiar y desarrollo personal, y justicia e igualdad de género. En definitiva, estas distintas dimensiones del trabajo decente son el sustrato de la paz para las comunidades y la sociedad. En el trabajo decente se reflejan las preocupaciones de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores, que juntos dan a la OIT su inigualada identidad tripartita. En las actividades de la OIT el trabajo decente queda plasmado en cuatro objetivos estratégicos: la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de las normas laborales internacionales; la oferta de oportunidades de empleo y de ingreso; la protección social y la seguridad social, y el diálogo social y el tripartismo. Estos objetivos son válidos para todos los trabajadores, independientemente de que sean mujeres u hombres, de que estén ocupados en la economía formal o la economía informal, en los campos, en fábricas u oficinas, y de que trabajen como asalariados o autónomos, en su propio hogar o en la comunidad. Por consiguiente, la meta primordial de la OIT en la actualidad consiste en promover oportunidades para que todos los hombres y las mujeres tengan un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

con que tropieza el desarrollo de los sistemas de seguridad social. En la cuarta, se examinan las instituciones de gobernanza de los mercados de trabajo y la forma en que éstas se están adaptando al nuevo contexto social y económico. La sección final se proyecta al futuro y esboza algunas de las nuevas cuestiones que la OIT y sus mandantes tendrán probablemente que abordar en el próximo decenio¹.

¹ La presente Memoria es una versión abreviada de un estudio más extenso que la OIT publicará oportunamente.

A. Motores del cambio

Fuerzas que están remodelando el mundo del trabajo

9. Desde una perspectiva global, cuatro fuerzas formidables e interrelacionadas se están conjugando para transformar el lugar de trabajo y el mercado laboral. Dichas fuerzas pueden describirse de la siguiente manera:

- el imperativo del desarrollo, que se origina en la necesidad urgente de reducir la pobreza y la desigualdad dentro de los países y entre ellos;
- la transformación tecnológica desencadenada por la difusión de nuevos medios de tratamiento de la información y de comunicación;
- la intensificación de la competencia a nivel mundial tras la liberalización comercial y financiera, así como la espectacular reducción de los costos de transporte y comunicación, y
- la evolución del pensamiento político hacia una mayor confianza en el papel de los mercados y la disminución de la acción del Estado, que lleva consigo, a veces en situación de contraposición, una mayor presión política a favor de mejoras en las condiciones de vida y de trabajo, que resulta de la extensión creciente de los mecanismos democráticos de representación y rendición de cuentas.

10. Estas fuerzas están ejerciendo una gran influencia en las modalidades de empleo, las condiciones de trabajo, los sistemas de seguridad social y la adaptación de los mecanismos de gobernanza. Ahora bien, la puntualización que antecede no debería entenderse de modo alguno como una relación de causalidad. En cierta medida, los «motores del cambio» a que nos hemos referido también están determinados por la forma en que se organiza el trabajo. En la presente Memoria, el término «trabajo» abarca tanto el trabajo remunerado como el trabajo productivo y reproductivo no remunerado que realizan sobre todo las mujeres. La interacción entre el mundo laboral y el entorno social, tecnológico, económico y político en el que se inserta el trabajo es compleja y variada.

1. El imperativo del desarrollo

Necesidad de una vía de desarrollo mundial más justa

11. La necesidad de reducir la extrema pobreza y las grandes diferencias de ingreso es objeto de un consenso casi total en los países desarrollados y en los países en desarrollo, no sólo como criterio moral fundamental sino también como enfoque más pragmático para abordar las causas profundas

de la inestabilidad social, económica y política. El retroceso de los sistemas de gobierno autoritario también ha ampliado el espacio de expresión para las reivindicaciones democráticas de las mujeres y los hombres que en todo el mundo reclaman una oportunidad equitativa de obtener un empleo decente. Es frecuente que, en distintas latitudes del planeta, las elecciones se ganen (o se pierdan) por las posturas que los candidatos adoptan con respecto al empleo. Reducir las desigualdades en la distribución del ingreso en cada país y esforzarse por dar mayor rapidez al proceso de convergencia entre los países pobres y los países ricos son cuestiones imperativas para el desarrollo, que están actuando — y lo seguirán haciendo durante decenios — como poderoso motor de la transformación de muchos aspectos del mundo laboral.

12. En los últimos años, la incidencia general de la pobreza ha disminuido en algunas regiones. Entre 1981 y 2001, el número de personas que subsisten con un ingreso diario igual o inferior a 1 dólar de los Estados Unidos pasó de cerca de 1.500 millones de dólares a algo menos de 1.100 millones de dólares. Prácticamente toda esta reducción agregada obedece a la considerable reducción del número de personas extremadamente pobres registrada en China entre 1981 y 1996. También hubo pequeñas disminuciones en otros países de Asia Oriental y Meridional, pero en cambio se produjeron aumentos en África, América Latina y el Caribe, Europa Oriental y Central y la ex Unión Soviética. En la actualidad, la pobreza extrema afecta a una proporción menor de la población mundial, que pasó del 40 por ciento en 1981 al 21 por ciento en 2001. Sin embargo, la pobreza aumentó en África, desde algo más del 41 por ciento a cerca del 47 por ciento. De hecho, si en los cálculos se utiliza como umbral de pobreza un ingreso de 2 dólares al día, el resultado es un aumento neto en cifras absolutas, que pasan de unos 2.500 millones a cerca de 2.700 millones de personas en el período considerado; en cambio, la medición de la pobreza en porcentaje de población de los países en desarrollo refleja una disminución, desde un 67 por ciento a un 53 por ciento².

13. Reducir la pobreza extrema es una necesidad imperativa para la gran mayoría de los países en desarrollo y un compromiso asumido por los líderes de todo el planeta en la Cumbre Mundial del Milenio. Asimismo atenuar las disparidades de ingreso entre los países más pobres y el mundo desarrollado daría un impulso significativo a los esfuerzos de los países en desarrollo por lograr un ritmo de crecimiento más rápido. La verdad es que, en cierta medida, la brecha entre los ingresos medios en los países más pobres y los países más ricos se está agrandando. Por ejemplo, en 2004, el ingreso medio anual por habitante en América del Norte, Europa Occidental y Japón superó los 25.000 dólares, mientras que en 61 países y territorios de bajos ingresos el promedio fue igual o inferior a 765 dólares. En 1990, el ciudadano estadounidense medio era 38 veces más rico que el ciudadano medio de Tanzania. Hoy, el estadounidense medio es 61 veces más rico³. Partiendo de la hipótesis (prudente) de que las 500 personas más ricas del mundo (según la revista *Forbes*) perciben un ingreso no superior al 5 por ciento de sus activos, dicho ingreso sería más alto que el de los 416 millones de personas más pobres⁴.

Reducción de la extrema pobreza: avances y retrocesos

Crece la brecha del ingreso entre países más ricos y países más pobres

² S. Chen y M. Ravallion: *How have the world's poorest fared since the early 1980s?* (Washington, Banco Mundial, Grupo de Investigación para el Desarrollo, 2004), cuadro 2.

³ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2005* (Nueva York, 2005), pág. 42.

⁴ *Ibid.*, pág. 42.

Con todo, la reducción de la pobreza en China atenuó las estadísticas sobre desigualdad mundial calculadas ponderando la población

Aumenta la desigualdad del ingreso en los países

Una causa de la desigualdad mundial es el crecimiento sostenido de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo

El mundo en desarrollo es joven y sigue creciendo; la población de los países más ricos se estabiliza y envejece

14. No obstante, el aumento del ingreso de los habitantes más pobres de China, el país más poblado del mundo, y en menor medida, de los pobres de la India, segundo país más populoso, ha estrechado la brecha entre los países más ricos y los países más pobres, calculada con arreglo a una ponderación de la población. Aun cuando este avance es muy positivo, no hay que olvidar que, por ejemplo, incluso si la India mantiene las tasas de crecimiento y reducción de la pobreza logradas entre 2000 y 2005, demoraría un siglo en alcanzar el nivel actual de los países de ingreso alto⁵.

15. En todo caso, la desigualdad a nivel nacional se está agravando. En una gran mayoría de países, se ha registrado un aumento del coeficiente de Gini (norma de medición de la desigualdad del ingreso en una escala desde 0, en que todos tendrían el mismo ingreso, a 100, en que una persona percibiría la totalidad del ingreso de un país). En los últimos 20 años se ha observado una clara tendencia de aumento de la desigualdad al interior de los países. De entre los 73 países respecto de los cuales se dispone de datos, la desigualdad ha crecido en 53 (que tienen más del 80 por ciento de la población mundial) y sólo ha disminuido en 9 (con el 4 por ciento de la población). Esto ocurre indistintamente en países de alto o bajo crecimiento (como China en el primer caso y Bolivia en el segundo) y en todas las regiones. Medida según el coeficiente de Gini, la desigualdad del ingreso en América Latina (57,1) y el África Subsahariana (72,2) es mayor que en Asia Oriental y el Pacífico (52,0), Asia Meridional (33,4) y los países desarrollados de ingreso alto (36,8). En el Brasil, el 10 por ciento más pobre de la población percibe el 0,7 por ciento del ingreso nacional, mientras que el 10 por ciento más rico percibe el 47 por ciento. En Zambia, por ejemplo, la relación entre el ingreso del 10 por ciento más rico y el del 10 por ciento más pobre es de 42 a 1⁶.

16. De 1995 a 2005, la población mundial en edad laboral aumentó de 3.900 a más de 4.640 millones de personas. Gran parte de dicho incremento se registró en el mundo en desarrollo, donde la población en edad de trabajar creció en un 2 por ciento anual durante este período, pasando de 3.160 millones en 1995 a 3.850 millones en 2005. En los países industrializados, el aumento anual de la población en edad laboral fue de 0,8 por ciento entre 1995 y 2005, principalmente como resultado del incremento registrado en los Estados Unidos, en parte a raíz de la inmigración. Se ha estimado que, desde 2005, la población en edad laboral ha dejado de crecer en casi todos los países de Europa y en el Japón⁷.

17. Uno de los aspectos más alarmantes de las tendencias demográficas es el rápido descenso de la tasa media mundial de fertilidad, que pasó de 4,49 hijos por mujer en 1970-1975 a 2,69 hijos por mujer en 2000-2005⁸. Esta reducción ha ocurrido tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Por otra parte, el aumento de la esperanza de vida en muchos países en desarrollo, que ha redundado en el aumento de la proporción de personas de edad en la población total, está contribuyendo al crecimiento demográfico al compensar con creces la menor fertilidad. No obstante, en algunos países la esperanza de vida se está reduciendo de forma dramática como consecuencia de la pandemia del VIH/SIDA. La proporción relativa de la población en edad laboral con respecto a los jóvenes y los ancianos no

⁵ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2005* (Nueva York, 2005), pág. 41.

⁶ *Ibid.*, pág. 62.

⁷ OIT: *Economically active population estimates and projections* (<http://laborsta.ilo.org/eapep.html>), y Naciones Unidas: *World Population Prospects: The 2004 Revision Population Database* (Nueva York, 2005).

⁸ Naciones Unidas: *The World Fertility Report 2003* (Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, División de Población, 2004), y UNFPA: *Estado de la Población Mundial 2004* (Nueva York, 2004).

incluidos en la población activa se conoce como tasa de dependencia ⁹. Dicha tasa indica cuántas son las personas no ocupadas en un empleo remunerado que dependen de cada trabajador. En los últimos años, casi sin excepción, las tasas de dependencia han estado bajando, y lo seguirán haciendo en la mayor parte del mundo en desarrollo durante algún tiempo. No obstante, el fenómeno del aumento de las tasas de dependencia está apareciendo en algunos países industrializados y se extenderá paulatinamente a los países en desarrollo en el curso de los próximos decenios. Por ejemplo, China registró una tasa estimada de dependencia de 48 por ciento en 2000; dicha tasa debería bajar a 40 por ciento en 2015, para luego volver a crecer hasta 50 por ciento en 2030 ¹⁰.

18. A corto plazo, los países en desarrollo estarán confrontados a la entrada en el mercado del empleo de un número creciente de jóvenes de ambos sexos (15-24 años). En muchos países en desarrollo el desempleo de los jóvenes es singularmente elevado, a menudo dos a tres veces mayor que el desempleo de los adultos, y las mujeres son las más perjudicadas. Se plantea entonces la cuestión de cómo ampliar las oportunidades de empleo para los jóvenes y dotarlos de las competencias profesionales necesarias para integrarse en un mercado laboral en rápida evolución.

El empleo de los jóvenes: alta prioridad del empleo mundial

19. Por el contrario, los países desarrollados tendrán que resolver el problema del aumento de la categoría de población mayor de 60 años. En estos países, la jubilación anticipada era considerada hasta hace poco como un mecanismo para facilitar el ajuste del empleo; ahora, ha perdido interés, al intensificarse las presiones sobre los regímenes de pensiones. En muchos países se ha abierto el debate sobre la posibilidad de elevar la edad de jubilación tradicional, o de liberalizar las políticas de inmigración, a fin de frenar el aumento de las tasas de dependencia.

Los países más ricos y el envejecimiento de su fuerza de trabajo

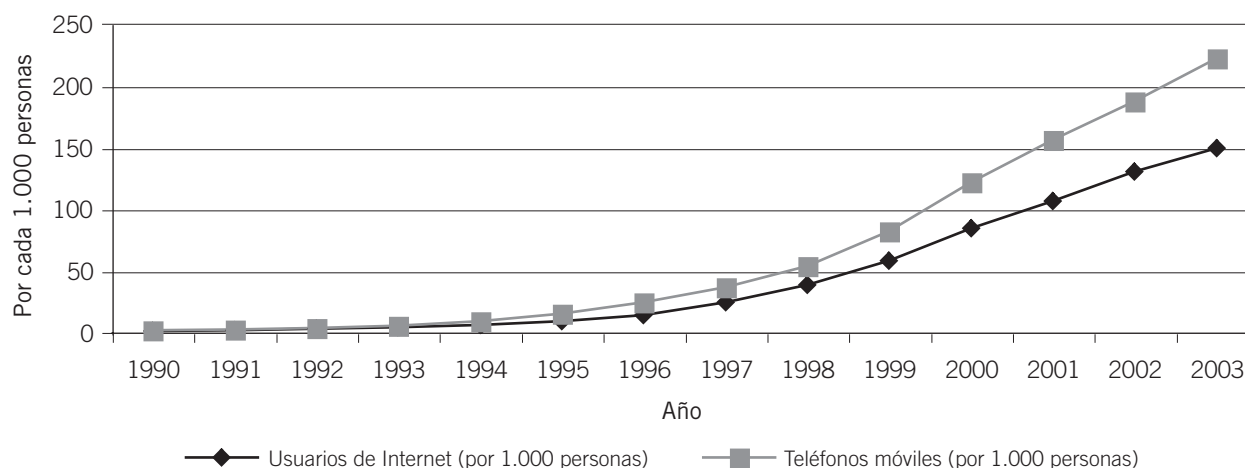
2. Una transformación tecnológica

20. El proceso de innovación y difusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que se inició en los años 1990 entrañó una transformación radical de los medios de producción, distribución e intercambio (véase el gráfico 1). Este proceso ya ha afectado profundamente el comercio y las inversiones internacionales, los movimientos de capitales y de fuerza de trabajo, y muchos procesos laborales y productos. Asimismo ha acelerado la transición hacia la economía de servicios y la subcontratación internacional de su prestación. A su vez, estos factores han reforzado el desarrollo de las TIC en un círculo continuo de innovaciones progresivas basadas en el avance de la miniaturización de los circuitos electrónicos. La rápida divulgación, el perfeccionamiento ininterrumpido y la generalización de estas corrientes de innovación están impulsando una reconfiguración masiva de la producción y la distribución mundiales, así como de los sistemas de

El auge de las TIC impulsa la transformación tecnológica mundial

⁹ Los principales indicadores de la presión demográfica que soportan los sistemas nacionales de transferencia social son las tasas de dependencia. El contexto demográfico de un sistema de protección social, que incluye la estructura de morbilidad de la población que debe atender el sistema sanitario, contribuye a determinar la tasa de dependencia del sistema; concretamente, influye sobre la relación entre el número de beneficiarios (es decir, los beneficiarios de la transferencia) comprendidos en el sistema y el número de personas que financian las transferencias o que perciben el ingreso nacional con cargo al cual se deben financiar las transferencias.

¹⁰ Banco Mundial: Base de datos estadísticos sobre salud, nutrición y población (HNPSStats - <http://dev-data.worldbank.org/hnpstats/HNPDemographic/dependency.pdf>).

Gráfico 1. Ritmo de crecimiento de TIC desde los años 1990: Internet y telefonía móvil

Fuente: Banco Mundial, *Indicadores de Desarrollo Mundial*, 2005.

Los efectos indirectos de las TIC tardan en estimular el rendimiento económico global

Los cambios organizativos no tienen el mismo ritmo y alcance de las nuevas tecnologías

gestión de las empresas y las entidades públicas, lo que tiene vastas consecuencias sobre las modalidades de empleo ¹¹.

21. Los efectos directos de las TIC sobre el empleo son, por una parte, la creación de puestos de trabajo en la producción y prestación de nuevos productos y servicios, y, por otra, la destrucción de empleos en el ámbito de las tecnologías que quedan obsoletas o en las empresas que no logran seguir el ritmo de innovación de sus competidores ¹². Entre los efectos indirectos figuran el impacto de los cambios tecnológicos por lo que se refiere a la productividad, las competencias requeridas y la adaptación organizativa correspondiente ¹³. El proceso de transformación estructural inducido por la competencia y por las nuevas tecnologías suele denominarse «destrucción creadora» ¹⁴.

22. La medición del impacto económico general de las TIC es un tema controvertido. Durante muchos años, a los economistas les perturbó la llamada «paradoja de Solow». Este famoso economista puso de relieve que, a pesar de la omnipresencia de los ordenadores, su utilización no parecía tener un impacto perceptible en las estadísticas de productividad. La historia económica nos enseña que transcurren muchos años antes de que las grandes transformaciones tecnológicas alcancen una difusión suficiente como para incidir claramente en el rendimiento económico global. En todo caso, la acumulación de conocimientos útiles, en forma de capital humano y de capital físico, puede traducirse con el tiempo en un aumento sustancial del ingreso

¹¹ La noción de cambio de los «paradigmas tecnoeconómicos» desarrollada por Freeman y Pérez resulta de incalculable valor para comprender la relación entre la difusión de las TIC, por una parte, y el crecimiento y el empleo, por la otra. La metodología del cambio del «paradigma tecnoeconómico» incorpora y pone de relieve los efectos directos e indirectos de las TIC. Freeman, C. y C. Pérez: «Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour», en G. Dosi y otros (directores de la publicación): *Technical change and economic theory* (Londres, Pinter Publishers, 1988).

¹² Para un análisis más detallado de la interacción entre productividad, crecimiento y empleo, véase OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005* (Ginebra, 2004), capítulo 2.

¹³ Un ejemplo es el de los ordenadores personales. Aunque la propia industria de la informática ha creado muchos empleos, el uso de ordenadores en muchos otros sectores ha sustituido una parte de la fuerza de trabajo (por ejemplo, en los servicios financieros), es decir, ha destruido empleo. Véase Freeman, C., L. Soete y U. Efendioglu: «El auge de la tecnología de la comunicación y sus efectos en el empleo» en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 114, núm. 4-5, 1995, págs. 657-675.

¹⁴ Expresión acuñada inicialmente por J. Schumpeter: *Capitalism, Socialism and Democracy* (Nueva York, Harper, 1975) [primera edición 1942], págs. 82-85.

por habitante¹⁵. En la práctica, mientras que las TIC se van implantando con una rapidez y un alcance sin precedentes, las economías y las sociedades comienzan apenas el proceso de aprendizaje que les permitirá aprovechar plenamente el potencial de estas tecnologías.

23. La materialización de los beneficios que conlleva la difusión rápida y extensa de los cambios tecnológicos más innovadores, en forma de mejoras acumulativas de productividad, de crecimiento y de empleo, depende de tres condiciones:

- en primer lugar, el aumento potencial de la oferta de bienes y servicios debe equilibrarse con un crecimiento suficiente de la demanda global. De no ser así, dicha oferta redundará en una capacidad productiva excedentaria y en un proceso de deflación, a medida que la caída de los precios y la reducción del empleo vayan provocando una espiral económica recesiva;
- en segundo lugar, las TIC deben utilizarse con eficacia. La capacidad para aprovechar plenamente el valor de las nuevas tecnologías se logra al cabo de un proceso de aprendizaje colectivo que puede verse obstaculizado si no se hacen las inversiones que exige la adquisición de competencias para los directivos y el personal de las empresas, y los ajustes organizativos. Esto reviste un interés especial para las trabajadoras, que están subrepresentadas en la economía de la información y suelen ser empleadas en los puestos de trabajo menos calificados;
- en tercer lugar, las inversiones en TIC alcanzan una mayor rentabilidad cuando se consolida la colaboración en redes. Cuanto mayor es la integración en redes de empresas o de consumidores, mayores son los beneficios económicos para los inversores y los consumidores. A fin de maximizar los beneficios de la participación en redes, hacen falta políticas públicas que faciliten las inversiones en infraestructuras y contribuyan a impedir la exclusión tanto de los países como de las comunidades de ingresos bajos.

24. A corto plazo, la introducción de nuevas tecnologías en algunos sectores puede aportar incrementos de productividad que rebasan el crecimiento de la demanda de los productos de dichos sectores, lo que obliga a las empresas a reducir el empleo. A largo plazo, un incremento de productividad en toda la economía, sea a nivel de un país o del mundo, se traducirá en el aumento de los ingresos, de la demanda y del empleo. También son importantes los mecanismos de redistribución del ingreso, desde los sectores de la sociedad que resultan más beneficiadas por los cambios tecnológicos hacia los sectores menos favorecidos¹⁶.

3. Intensificación de la competencia a escala mundial

25. La reducción de los obstáculos entre los mercados, que se llevó a cabo primeramente a escala local y nacional, y luego regional, y que ahora se aplica a nivel intercontinental, es un tema dominante en la historia económica reciente. La liberalización de los controles comerciales sobre los productos manufacturados y de las restricciones sobre las inversiones extranjeras directas y otros movimientos de capital, así como la fuerte reduc-

El potencial productivo de las TIC depende de una demanda dinámica, del desarrollo de los recursos humanos y del aprovechamiento de las redes

Ajustes a corto plazo, utilidades potenciales a largo plazo

Apertura creciente de los mercados mundiales, financieros y de productos

¹⁵ A. Maddison: *The world economy: A millennial perspective* (París, OCDE, 2001).

¹⁶ B. Van Ark, E. Frankema y H. Duteweerd: *Productivity and employment growth: An empirical review of long and medium run evidence*, Research Memorandum GD-71 (Groningen Growth & Development Centre, 2004).

ción de los costos del transporte y las telecomunicaciones, han favorecido la aparición de una economía de mercado mundial. Como consecuencia de estos cambios, son cada vez más numerosas las empresas que deben afrontar una competencia más dura en sus mercados nacionales y de exportación. La intensificación de la competencia mundial en los mercados de productos y de servicios obliga a las empresas a adaptar sus lugares de trabajo a fin de igualar los niveles de eficacia y calidad de los líderes de dichos mercados o, si no lo logran, a poner fin a sus actividades.

Un pujante pero aún fragmentario mercado laboral mundial

26. Desde 1990 la fuerza de trabajo a disposición de la economía mundial de mercado se ha duplicado con la incorporación de 1.470 millones de personas económicamente activas, ocupadas hasta entonces en las economías cerradas de la ex Unión Soviética y sus aliados, y de países en desarrollo como China y la India, proceso que también anunciaba la aparición de un mercado laboral mundial¹⁷. Sin embargo, este mercado sigue segmentado, de muchas formas. La mitad de la fuerza laboral mundial vive todavía en condiciones de pobreza, social y económicamente excluida de la globalización salvo en lo que atañe a sus modestos ingresos, que sirven de factor regulador de los salarios en los mercados de mano de obra no calificada de los países en desarrollo. La discriminación por motivos de género y de otra índole sigue siendo un fenómeno generalizado. A pesar de que los trabajadores calificados tienen hoy mayores posibilidades de desplazarse al interior de los países y a nivel internacional en busca de mejores remuneraciones, esta movilidad también es objeto de restricciones. La interacción entre este mercado laboral mundial pujante, pero sumamente fragmentario, y los mercados financieros y de productos, cada vez más liberalizados, es uno de los grandes motores de cambio en el mundo laboral.

La liberalización del comercio y la nueva división internacional del trabajo

Aumenta la contribución del comercio al PIB mundial

27. La reducción progresiva de los obstáculos al comercio mundial ha favorecido la duplicación de la contribución de las importaciones y exportaciones al PIB mundial, que pasó de 24 por ciento en 1960 a 48 por ciento en 2002 (véase el gráfico 2)¹⁸. Como resultado de ello, las economías son ahora mucho más interdependientes. La reducción de los obstáculos al comercio modifica la correlación a nivel de las ventajas comparativas, introduce nuevos competidores en el sistema multilateral y plantea dificultades de ajuste que difieren en función del nivel de desarrollo de cada país¹⁹. Una consecuencia importante de esta competencia más intensa en los mercados mundiales es la transformación de la división internacional del trabajo.

Los productos manufacturados dejan atrás los productos básicos

28. En los últimos 40 años el comercio de productos manufacturados ha crecido a un ritmo mucho más rápido que el comercio de bienes básicos. En 2003 los bienes manufacturados representaron cerca del 77 por ciento de las exportaciones mundiales de mercancías, los combustibles, el 8 por ciento y los alimentos y productos agrícolas, el 9,5 por ciento. En 1980 las proporciones habían sido de 64 por ciento, 12,4 por ciento y 16,5 por ciento, respectivamente²⁰. Naturalmente, esto ha favorecido el empleo en los países con capacidad para competir en los mercados de productos manufacturados. Se trata principalmente de países que ya se habían industrializado antes del

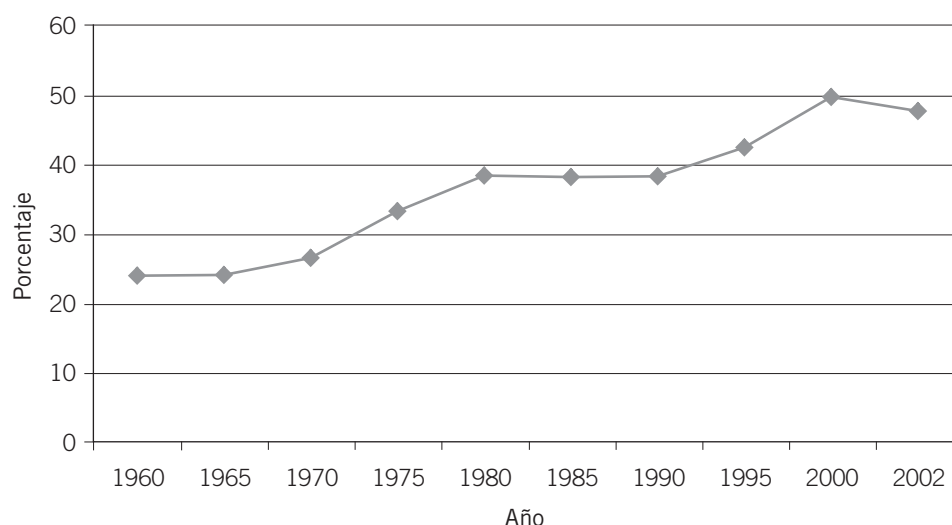
¹⁷ Véase R. B. Freeman: *The Great Doubling: Labor in the new global economy*, conferencia de la serie Usery, Georgia State University, 8 de abril de 2005.

¹⁸ Banco Mundial: *Indicadores de Desarrollo Mundial, 2005* (Washington, 2005).

¹⁹ OCDE: *Trade and structural adjustment: Embracing globalisation* (París, 2005).

²⁰ Banco Mundial: *Indicadores de Desarrollo Mundial, 2005*, *op. cit.* Es probable que, cuando se conozcan las nuevas estadísticas comparables, el porcentaje correspondiente a los combustibles sea mayor, a raíz de la subida de los precios en 2004.

Gráfico 2. Duplicación del comercio, en porcentaje del PIB mundial, entre 1960 y 2002



Fuente: Banco Mundial, *Indicadores de Desarrollo Mundial*, 2005.

reciente período de liberalización, pero también de algunos países en desarrollo, como China, que se ha incorporado recientemente a este grupo. Por el contrario, los resultados de la mayoría de los países cuyos ingresos en divisas dependen de la exportación de productos básicos han sido menos favorables en los últimos dos decenios. Al lento crecimiento de este comercio se sumó la inestabilidad de los precios y, sobre todo, en el caso de las materias primas y los combustibles, su escasa integración en las economías nacionales. El repunte de los precios de los productos básicos registrado recientemente, en particular del petróleo y el gas, ha estimulado el crecimiento en algunos países que siguen dependiendo de estas exportaciones.

29. En los años 1980 se inició un período de creciente integración y conectividad internacional. Muchos países en desarrollo se apartaron entonces de las estrategias «introvertidas» de sustitución de las importaciones y adoptaron enfoques orientados a la exportación. Entre 1994 y 2004 se registró un aumento de las exportaciones de los países en desarrollo, que pasaron de un 28 por ciento a un 33 por ciento del total de las exportaciones mundiales²¹. Sin embargo, sólo 22 países en desarrollo lograron modificar de forma significativa su base exportadora, reemplazando los productos básicos por productos manufacturados. Las exportaciones de los demás países se estancaron o disminuyeron, lo que significó que un gran grupo de países en desarrollo quedó marginado de la economía mundial²².

30. El carácter irregular del aumento de las exportaciones de los países en desarrollo se refleja en su incidencia sobre el empleo. En varios países asiáticos, como China, India y Malasia, el comercio ha tenido en general efectos favorables para el empleo y los salarios en el sector manufacturero. Los trabajadores sin calificación o poco calificados se han beneficiado del crecimiento de las industrias orientadas a la exportación, como la fabricación de

Resultados contradictorios de la liberalización del comercio en los países en desarrollo

El aumento de las exportaciones de productos manufacturados estimula el empleo y los salarios en Asia

²¹ UNCTAD: *Trade and Development Report 2005* (Ginebra, 2005), pág. 11.

²² A. Ghose: *Jobs and incomes in a globalizing world* (Ginebra, OIT, 2003). Los 22 países en desarrollo exportadores de productos manufacturados son: Argentina, Bangladesh, Brasil, China (incluido Hong Kong), República de Corea, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Israel, Malasia, Marruecos, Mauricio, México, Pakistán, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica, Tailandia, Taiwán (China), Túnez y Turquía.

textiles y prendas de vestir²³. Muchas de las mujeres y los hombres empleados en estas nuevas fábricas proceden de zonas rurales donde se practica una agricultura de baja productividad. Los salarios reales de los trabajadores del sector manufacturero se han elevado progresivamente, como resultado de la migración hacia las ciudades de la fuerza de trabajo rural «excedentaria»²⁴. No obstante, en muchos países, esta reserva de mano de obra no calificada sigue siendo muy abundante, y su existencia es utilizada para frenar la mejora de los salarios y de las condiciones de trabajo, como, por ejemplo, la seguridad. En cambio, los trabajadores calificados suelen ser escasos, y por lo general se han beneficiado de un aumento de sus remuneraciones²⁵. En algunos países los trabajadores de las nuevas industrias manufactureras han tropezado con dificultades para ejercer su derecho de sindicación, en parte como consecuencia de las debilidades de la legislación o de su aplicación deficiente, pero también debido al temor de ser sustituidos por la masa de trabajadores provenientes de las zonas rurales o por las personas ocupadas en la economía informal.

Africa y América Latina dejan pasar oportunidades para exportar productos manufacturados

La supresión de los contingentes de textiles y prendas de vestir incide negativamente en el empleo tanto en países en desarrollo como en países desarrollados

La liberalización del comercio y las diferencias salariales entre hombres y mujeres

31. Salvo raras excepciones, los países de Africa y América Latina no han logrado hacer despegar las exportaciones de productos manufacturados²⁶. Por regla general, los salarios reales de los trabajadores no calificados se han reducido, al tiempo que han aumentado considerablemente las diferencias de remuneración entre trabajadores calificados y no calificados²⁷.

32. La supresión progresiva de los contingentes previstos por el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, que expiró en 2005, entrañará probablemente grandes cambios en las modalidades de empleo en los países en desarrollo y los países desarrollados, y también entre ellos²⁸. Las prendas de vestir y los textiles suelen ser bienes de escaso valor, producidos con una mano de obra abundante, formada a menudo por trabajadores no calificados, de los cuales una gran parte son mujeres. De los análisis de la OIT se deduce que, una vez consumada la supresión de los contingentes del Acuerdo Multifibras, el sector se consolidará en un número más reducido de países proveedores bien implantados. Análogamente, en cada uno de estos países se llevará a cabo probablemente un proceso de consolidación en torno a empresas más grandes y más eficaces²⁹.

33. Los datos fácticos recopilados en las economías en desarrollo donde se han llevado a cabo análisis que dejan constancia de los factores que tal vez influyen en los salarios de los hombres y mujeres empleados en el sector manufacturero (como los diferentes niveles de instrucción y de capacitación

²³ OIT: *Comercio, inversión extranjera y empleo productivo en los países en desarrollo*, Consejo de Administración, 291.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2004, documento GB.291/ESP/2.

²⁴ El concepto de fuerza laboral excedentaria se refiere a una de las ventajas comparativas de los países en desarrollo, a saber, la oferta de una mano de obra que percibe salarios reducidos. En realidad, muchos de estos trabajadores son personas subempleadas o desempleadas. Esta mano de obra excedentaria ejerce un efecto de reducción de los salarios de las personas ocupadas en trabajos que requieren poca calificación.

²⁵ A. Ghose: *Trade liberalization and manufacturing employment*, Employment Paper 2000/3 (Ginebra, OIT, 2000).

²⁶ S. M. Shafaeddin: *Trade liberalization and economic reform in developing countries: Structural change or de-industrialization?* (Ginebra, UNCTAD, 2005).

²⁷ A. Ghose, *op. cit.*

²⁸ El Acuerdo Multifibras restringió el volumen de las importaciones hacia los mercados de los países industrializados, por categoría de producto y por países de origen. Por ende, obligó a los productores de mercancías de bajo costo a diversificar sus lugares de producción, ya que los principales exportadores de Asia Oriental y Asia Meridional completaron rápidamente sus contingentes. En 2004 el centro mundial del sector de los textiles y las prendas de vestir se desplazó a China (incluido Hong Kong), que captó el 22,9 por ciento de las exportaciones de textiles y el 38 por ciento de las exportaciones de ropa.

²⁹ OIT: *Nota sobre las labores*, Reunión tripartita para promover una globalización justa en el sector de los textiles y el vestido tras la expiración del Acuerdo Multifibras, Ginebra, 24-26 de octubre de 2005 (documento TMTC-PMFA/2005/8); Ernst, C. y otros: *The end of the multi-fibre arrangement and its implication for trade and employment* (Ginebra, OIT, 2005).

técnica) muestran que la liberalización del comercio y las inversiones ha entrañado un aumento de las diferencias salariales entre ambos sexos³⁰. Otros factores que pueden influir en este fenómeno son la menor fuerza de las mujeres para negociar sus condiciones de empleo, el exceso de oferta de mano de obra femenina poco calificada procedente de las zonas rurales y dispuesta a aceptar bajos salarios, el deterioro más rápido del nivel salarial de las mujeres con respecto al nivel de los hombres debido a la mayor demanda de trabajadores con alta calificación, y las presiones hacia la reducción de los salarios que ejercen las empresas con una alta densidad de mano de obra y una gran movilidad laboral.

34. La cuestión de si la creciente apertura del comercio — especialmente de productos manufacturados — es responsable del debilitamiento del mercado laboral en los países industrializados es objeto de un intenso debate. El aumento medio anual del cociente comercio/PIB entre 1990 y 2002 para el grupo de la OCDE fue de cerca de 2,5 por ciento. Durante ese período la tasa de desempleo en la OCDE pasó de 6,1 por ciento en 1990 a 6,9 por ciento en 2004 (después de haberse elevado a 7,1 por ciento en 2003)³¹. El porcentaje de las importaciones hacia los países de la OCDE procedentes de países en desarrollo está aumentando, principalmente a raíz de las exportaciones de China. No obstante, el 71 por ciento de las importaciones hacia los países industrializados en 2003 seguía originándose en otros países miembros de la OCDE, proporción en todo caso inferior al 78 por ciento registrado en 1990³². En los años 1990 la parte del comercio de servicios en el PIB creció con mayor rapidez que la del comercio de bienes³³. También resulta difícil determinar cuáles son los efectos sobre el empleo que se derivan de las importaciones procedentes de países con bajos costos, respecto del impacto ejercido por las importaciones procedentes de países con un nivel de desarrollo similar, y compararlos con el aumento de la productividad que resulta en parte de la exposición a una competencia más fuerte. La mayoría de los análisis no han permitido concluir si las importaciones de bajo costo tienen o no una gran incidencia en el empleo global. Sea como fuere, esta constatación no ha bastado para disipar los temores que experimentan muchos trabajadores, sobre todo en los sectores más vulnerables.

35. Otro factor del debate es que la modernización de las comunicaciones y el abaratamiento de los costos del transporte de mercancías han alentado a algunas empresas de los países industrializados a deslocalizar, en régimen de subcontratación, hacia diversos países en desarrollo y en especial hacia China la producción de componentes y de algunos bienes terminados. Esta subcontratación en el extranjero ha tenido menos repercusiones en el campo de las operaciones fundamentales con mayor valor añadido, como el diseño de productos³⁴. Gracias a la multiplicación de los medios de conectividad de banda ancha, más baratos, fiables y rápidos, hoy es factible subcontratar la prestación de una serie de funciones de servicios. Esto ha favorecido el crecimiento de las compañías de procesamiento y asistencia administrativa a las empresas, los centros de atención telefónica al usuario y otros servicios de tecnologías de la información en algunos países en desarrollo, como la India. Muchas empresas chinas, indias y de otros países en desarrollo están

La liberalización del comercio suscita el temor de algunos sectores en los países de la OCDE

Se amplía el campo de la subcontratación en el extranjero

³⁰ UNRISD: *Gender equality: Striving for justice in an unequal world* (Ginebra, 2005), pág. 40.

³¹ OCDE: *OECD Employment Outlook* (París, 2005).

³² OCDE: *International Trade by Commodity Statistics (ITCS)* (París, 2004).

³³ OCDE: *National Accounts and Historical Statistics* (París, 2004).

³⁴ En realidad, los países en desarrollo están incrementando cada vez más sus actividades y desempeñando un papel más importante en el diseño de productos, a la vez que dedican más recursos a la investigación y el desarrollo (I+D) con el fin de ampliar las innovaciones y superar la etapa de las simples tareas de ensamblaje.

***El impacto del
aprovisionamiento
mundial sobre el empleo
en los países
industrializados es por
ahora reducido***

***La Unión Europea de los
25 y los Estados Unidos
dominan la producción
y el comercio de
productos agrícolas***

***Hacen falta estrategias
de empleo rural y una
menor protección a la
agricultura***

elevando su nivel de agregación de valor, y comienzan a ser competidores de peso en los escalones superiores del diseño y la producción.

36. Con todo, el volumen de la subcontratación en el extranjero y del aprovisionamiento a escala mundial, tanto a nivel de la actividad manufacturera como de los servicios, sigue siendo modesto y seguirá creciendo a un ritmo moderado que no tendrá consecuencias globales repentinas para los mercados laborales de los países desarrollados³⁵. En 2004 cerca de 565.000 mujeres y hombres de países en desarrollo estaban empleados en actividades de prestación de servicios a clientes de países desarrollados. Aunque es probable que esta cifra siga creciendo, y tal vez se duplique para 2008, representaría de todas maneras sólo una pequeña fracción del empleo total en el sector servicios de los países desarrollados³⁶. En promedio, las industrias manufactureras más vulnerables ante la competencia de los productores de bajos costos representan sólo el 4 por ciento del empleo total en los países de la OCDE. Esto no quiere decir que no exista un efecto de desplazamiento causado por la competencia de los países en desarrollo. En particular, los trabajadores y los empleadores del sector de las industrias manufactureras con gran densidad de mano de obra, así como las comunidades que las acogen, tienen ante sí la difícil opción que consiste en adaptarse proponiendo mejores productos o procesos o en encontrar nuevas fuentes de empleo. Ninguna de estas estrategias es fácil o garantiza su éxito³⁷.

37. Reducir el nivel de protección que los países industrializados brindan a su agricultura a fin de abrir más posibilidades de acceso a los países en desarrollo y los países miembros del Grupo de Cairns³⁸ es uno de los grandes objetivos de la serie de negociaciones de Doha. Menos del 4 por ciento de la fuerza laboral de la Unión Europea y los Estados Unidos trabaja en la agricultura, mientras que en los países en desarrollo la proporción de personas ocupadas en el trabajo agrícola es de cerca del 50 por ciento; ese porcentaje es aún mayor en los países menos adelantados, cuya agricultura representa alrededor de un 25 por ciento del PIB³⁹. En casi todos los países industrializados, la agricultura funciona como una industria comercial, que logra altos rendimientos por unidad de superficie cultivada, mientras que en gran parte del mundo en desarrollo sigue siendo en lo esencial una actividad familiar, parcialmente de subsistencia. Las mujeres son proporcionalmente más numerosas en la agricultura en general y también forman la mayoría de la fuerza de trabajo no remunerada en las explotaciones familiares, a menudo con un escaso control del ingreso que generan. A pesar de que la Unión Europea de los 25 y los Estados Unidos emplean sólo a una ínfima fracción de la fuerza de trabajo agrícola mundial, fueron los primeros exportadores e importadores de productos agrícolas en 2004⁴⁰.

38. Las repercusiones de la liberalización de la agricultura sobre el empleo mundial dependen en gran medida de cuáles son los productos que logran más facilidades de acceso. Muchos de los productos más protegidos no son cultivados por los granjeros más pobres, de las regiones más pobres en los

³⁵ McKinsey Global Institute: *Emerging global labour market* (2005), págs. 27-28; Lübker, M.: «International outsourcing, employment and inequality: Some issues» en Auer, P., G. Besse y D. Méda (directores de la publicación): *Offshoring and the internationalization of employment* (Ginebra, OIT, Instituto Internacional de Estudios Laborales).

³⁶ McKinsey Global Institute, *op. cit.*

³⁷ OCDE: *OECD Employment Outlook*, *op. cit.*

³⁸ Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

³⁹ OIT: *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (ICMT-KILM)* (Ginebra, 2005).

⁴⁰ En 2004 la proporción alcanzada por la Unión Europea de los 25 en las exportaciones y las importaciones mundiales de productos agrícolas fue, respectivamente, de 44 por ciento y 44,6 por ciento; las proporciones de los Estados Unidos fueron de 10,2 por ciento y 10,5 por ciento, respectivamente. Véase OMC: *Estadísticas del comercio internacional, 2005* (Ginebra, 2005), cuadro IV.8.

países menos adelantados. Para mejorar las perspectivas de estos agricultores, la reducción de los obstáculos al comercio debería ir acompañada de la adopción de medidas encaminadas a elevar el rendimiento de sus explotaciones, mejorar la calidad de sus instalaciones de almacenamiento, asegurar que sus productos lleguen a los mercados y centros de transporte nacionales para su exportación y aumentar su capacidad de negociación con los intermediarios y las grandes cadenas de supermercados que dominan el comercio minorista de la alimentación⁴¹.

Repercusiones del aumento de las inversiones de empresas multinacionales sobre el empleo

39. Desde 1990, casi todos los años, las inversiones extranjeras directas (IED) han aumentado con mayor rapidez que el comercio. Los cambios en las pautas comerciales descritos más arriba reflejan las tendencias de las IED⁴². La mayor parte de estas inversiones siguen destinándose a los grandes mercados de países desarrollados⁴³, aun cuando desde los años 1990 se observa un marcado aumento de las IED orientadas hacia el grupo de países en desarrollo que se han concentrado exitosamente en las exportaciones. Este proceso ha sido estimulado por las medidas adoptadas por varios países con el fin de atraer IED, como la reducción de los controles sobre la entrada de capitales y sobre la repatriación de las utilidades, y la creación de zonas francas industriales. Las fusiones y adquisiciones de activos existentes también crecieron a un ritmo más acelerado que las inversiones en nuevos activos (las llamadas IED *greenfield* o «desde cero»), especialmente en países que llevaron a cabo una privatización radical de sus empresas públicas.

40. Los flujos anuales de IED fluctúan con arreglo a los ciclos económicos. No obstante, en los últimos quince años, una media de dos tercios del total de estas inversiones se efectuaron en países desarrollados, y procedían esencialmente de otros países desarrollados. Los países en desarrollo captan cerca de un tercio del total de las IED entrantes, pero generan sólo cerca del 10 por ciento de las inversiones salientes. En 2004 estas proporciones se elevaron a 36 por ciento y 13 por ciento, respectivamente. China aparece cada vez más como el destino predominante de la afluencia de IED hacia los países en desarrollo, mientras que los Estados Unidos se mantiene como la fuente principal de inversiones. Una de las características más destacadas de las IED en todo el mundo es su concentración en un número relativamente pequeño de países de origen y países destinatarios. En el período 2002-2004, 15 de los 20 principales países generadores de IED figuraban también entre los 20 principales países receptores de estas inversiones⁴⁴. Las cinco primeras economías en desarrollo receptoras (China, Hong Kong (China), Brasil, México y Singapur) captaron más del 60 por ciento del flujo total de IED hacia los países en desarrollo⁴⁵.

Las IED afluyen hacia los países exportadores emergentes

La mayor parte de las IED se hacen en los países industrializados y en unos pocos países en desarrollo

⁴¹ S. Polaski: *Winners and losers: Impact of Doha Round on developing countries* (Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2006).

⁴² UNCTAD: FDI statistics online, www.unctad.org/fdistatistics.

⁴³ J. R. Markusen, y K.E. Maskus: *General-equilibrium approaches to the multinational firm: A review of theory and evidence*, NBER Working Paper 8334, www.nber.org/papers/w8334 (consultado el 11 de abril de 2006).

⁴⁴ Estos eran: Estados Unidos, Reino Unido, Luxemburgo, España, Francia, Canadá, Hong Kong (China), Japón, Bélgica, Italia, Australia, Singapur, Federación de Rusia, Brasil y República de Corea. Véase UNCTAD: *World Investment Report 2005: Transnational corporations and the internationalization of R&D* (Nueva York y Ginebra, 2005), anexo, cuadro B1.

⁴⁵ *Ibid.*

Las multinacionales aumentan el empleo en el extranjero, pero su contribución al crecimiento del empleo mundial es reducida

41. En 2004 las 690.000 filiales extranjeras de al menos 70.000 empresas multinacionales (EMN) contribuían con el 10 por ciento de la producción, un tercio de las exportaciones y cerca del 10 por ciento de las inversiones (formación bruta de capital) a nivel mundial. El crecimiento de las ventas de las filiales extranjeras de EMN ha superado netamente el de las exportaciones mundiales en el período 1982-2004⁴⁶. La OIT ha estimado que los puestos de trabajo ofrecidos directamente por las EMN se elevaban a unos 100 millones en 2000, frente a cerca de 40 millones a mediados de los años 1970. Esto representaba una proporción aproximada del 3,4 por ciento con respecto al empleo mundial, cifra relativamente modesta. Sin embargo, es probable que esa estimación sea inferior a la realidad, debido a la contabilización incompleta del empleo en las EMN de menor tamaño, al hecho de que las estadísticas del empleo no suelen precisar el régimen de propiedad de los establecimientos y las dificultades inherentes a la medición del empleo generado por las inversiones que no se efectúan en el capital social de las empresas, como las franquicias y las operaciones bajo licencia⁴⁷. La estimación tampoco incluye los empleos indirectos generados en las empresas locales por la presencia de las empresas extranjeras. Ambos factores pueden tener una incidencia sustancial, pero variable.

No hay pruebas de que la libertad sindical sea un freno a las IED

42. El potencial de creación de empleos de las IED es una de las principales razones que esgrimen los gobiernos para adecuar sus políticas a fin de atraer a las empresas multinacionales. Esto ha suscitado la preocupación de que los países tal vez debiliten las normativas de protección de los trabajadores con el objeto de incentivar la llegada de inversores extranjeros. Un estudio de la OCDE sobre las políticas de los países que se disputan la captación de las IED sugiere que el peligro de las presiones hacia la reducción del nivel de protección de las normas laborales es una realidad constante. Sin embargo, el estudio concluye que no hay «pruebas sólidas de que los países con normativas poco estrictas sean un refugio para las empresas extranjeras»⁴⁸. Estos resultados han sido confirmados por un análisis detallado de la OIT sobre los vínculos posibles entre los flujos de las IED y un ejercicio más enérgico de la libertad sindical, los derechos de negociación colectiva y la democracia. Aunque hay algunas pruebas según las cuales estos derechos están relacionados con un aumento de los costos laborales, incluso después de la contabilización de los aumentos de productividad, todo parece indicar que la estabilidad económica y social generada por la libertad sindical como pilar de la democracia es de todas maneras atractiva para los inversores extranjeros⁴⁹.

Las IED crean empleo calificado, pero su contribución general al empleo es escasa

43. Como se ha explicado más arriba, cabe la posibilidad de que el potencial de creación de empleo de las IED sea sobreestimado. Los estudios empíricos realizados en países en desarrollo no han probado que estas inversiones tengan efectos importantes sobre el empleo y el mercado laboral. El aumento de la proporción de IED con respecto al total de las inversiones tiende a reducir la elasticidad general del empleo, al tiempo que cambia las características de la demanda de mano de obra, la cual favorece a los trabajadores con alta calificación. Una consecuencia es la desigualdad creciente de los salarios. Por lo que se refiere a sus efectos positivos, el aumento del porcentaje de las IED con respecto al total de las inversiones redundará en

⁴⁶ UNCTAD: *World Investment Report 2005*, op. cit.

⁴⁷ K. B. Kim: *Direct employment in multinational enterprises: Trends and implications* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

⁴⁸ OCDE: *International trade and core labour standards* (París, 2000), pág. 34. Véase también Kucera, D.: *The effects of core workers' rights on labour costs and foreign direct investment: Evaluating the conventional wisdom* (OIT, Decent Work Research Programme DP/130/2001).

⁴⁹ D. Kucera y R. Sarna: *How do trade union rights affect trade competitiveness?*, Working Paper núm. 39, Policy Integration Department (Ginebra, OIT, 2004).

una mejora de la calidad media del empleo para los trabajadores altamente calificados y también para los poco calificados⁵⁰. Hasta ahora, los análisis comparativos de las repercusiones de las inversiones «greenfield» y de las fusiones y adquisiciones sobre el empleo han sido poco concluyentes⁵¹.

Apertura financiera y empleo

44. Hasta los años 1970 la mayoría de los países ejercían sobre la llegada de capitales de inversión en cartera un control más riguroso que sobre las inversiones directas. El libre movimiento de capitales planteaba un riesgo para el sistema de tipos de cambio fijos que predominó hasta comienzos del decenio de los setenta. Los países industrializados comenzaron a liberalizar los controles del flujo de capitales durante la segunda mitad de ese decenio, proceso que se intensificó en los años 1980. En el curso del decenio pasado, además de adoptar medidas normativas encaminadas a alentar las IED, muchos países en desarrollo liberalizaron sus cuentas de capital, eliminando las distintas formas de control. Esto se tradujo en la aparición de un mercado de capitales esencialmente mundial y en la aceleración de los flujos de capital internacionales. El flujo mundial bruto de capitales privados — es decir, la suma de los valores absolutos de las inversiones extranjeras directas, las inversiones de cartera y otras inversiones, tanto salientes como entrantes — ha superado el 20 por ciento del PIB mundial durante los últimos siete años, mientras que antes de 1990 no superó el 10 por ciento del PIB mundial⁵².

45. A pesar del aumento del flujo total de capitales extranjeros registrado en los años 1990, las inversiones en nuevas infraestructuras y capacidad productiva — la formación bruta de capital fijo — se mantuvo en torno al 22 por ciento del PIB mundial a lo largo de ese decenio (véase el gráfico 3). Los capitales privados también se orientan principalmente hacia los países más ricos. En 2002 (último año para el que se dispone de datos sobre todas las regiones) el flujo bruto de capitales privados se elevó a 23,2 por ciento del PIB en los países de ingreso alto, pero fue sólo de 12,3 por ciento del PIB en los países de ingreso medio y de 4,6 por ciento del PIB en los países de ingreso bajo. Asimismo se mantuvo el desequilibrio entre los flujos de capitales extranjeros hacia los países en desarrollo, que se concentraron en 12 economías de ingreso medio⁵³.

46. Las inversiones de cartera, que han aportado una parte considerable del aumento de los flujos de capital, son más volátiles que las IED. Esta volatilidad en los mercados financieros internacionales ha contribuido a desatar crisis financieras que han tenido casi siempre un gran impacto en la economía y el mercado laboral, especialmente en los países en desarrollo. En los cinco países más afectados por la crisis que se abatió sobre Asia Oriental en 1997/1998, el PIB por habitante disminuyó entre el 2,8 por ciento (Filipinas) y el 14,8 por ciento (Indonesia). En América Latina la crisis mexicana de 1994/1995 provocó una disminución del ingreso del 7,8 por ciento, y la crisis financiera argentina de 2001/2002 redujo en un 16,3 por ciento el ingreso nacional por habitante⁵⁴. Las llamadas crisis de «interrupción repentina» (es

El mercado mundial de capitales nace del proceso de liberalización...

...pero no aumenta las inversiones en infraestructuras y en capacidad productiva

Las crisis financieras desatan grandes fases recesivas en el ciclo económico

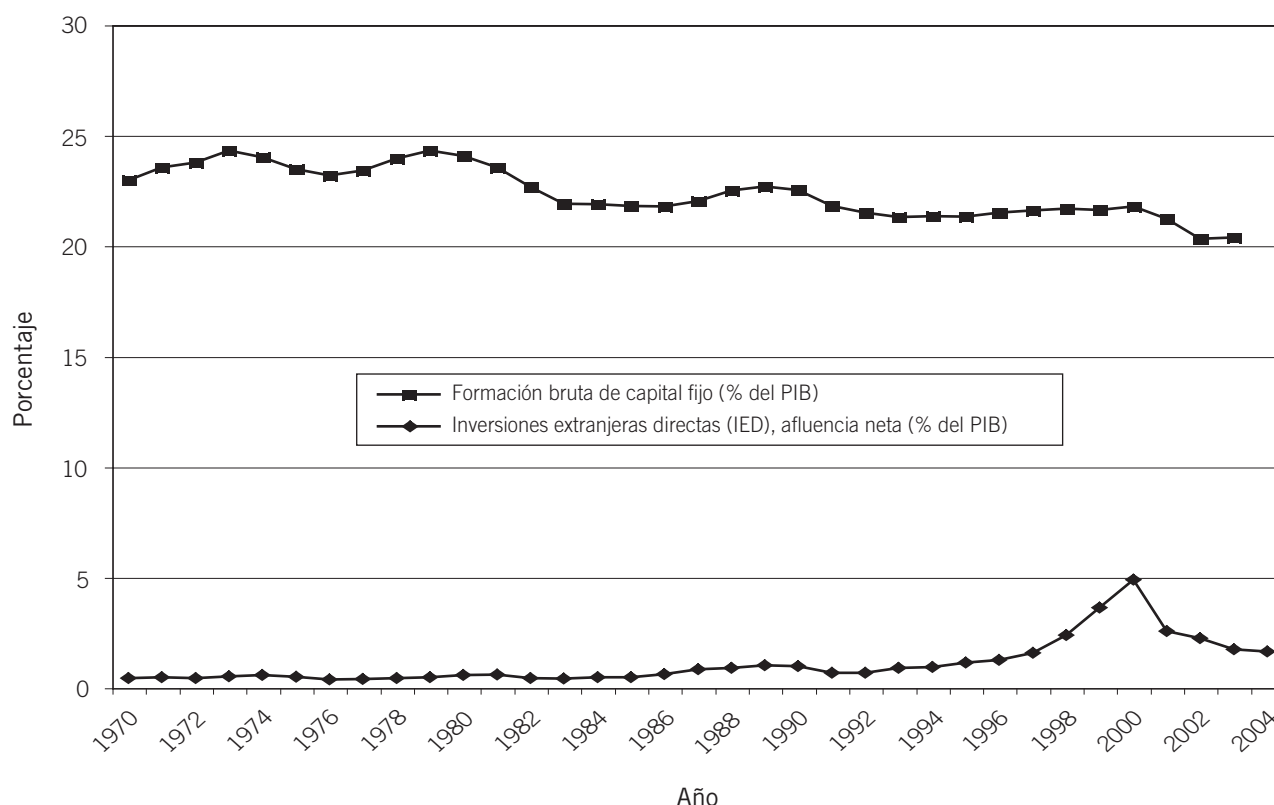
⁵⁰ OIT: *Comercio, inversión extranjera y empleo productivo en los países en desarrollo*, Consejo de Administración, 291.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2004, documento GB.291/ESP/2, párrafo 35.

⁵¹ C. Calderón, N. Loayza y L. Servén: *Greenfield FDI vs. mergers and acquisitions: Does the distinction matter?* documento de trabajo núm. 173 (Chile, Banco Central de Chile, 2002).

⁵² R. Van der Hoeven y M. Lübker: *Financial openness and employment: The need for coherent international and national policies*, Working Paper núm. 75 (Ginebra, OIT, 2006).

⁵³ China, Brasil, México, Hong Kong (China), Singapur, Argentina, Malasia, Bermuda, Chile, Tailandia, República de Corea y Venezuela. Véase UNCTAD: *Handbook of Statistics/Manuel de statistiques 2004*, citado en van der Hoeven, R. y M. Lübker, *ibid.*

⁵⁴ Banco Mundial: *Indicadores de Desarrollo Mundial, 2005*, op. cit., y OIT: *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (ICMT-KILM)*, cuarta edición, op. cit.

Gráfico 3. IED e inversión general, en porcentaje del PIB mundial, 1970-2004

Fuente: Banco Mundial, *Indicadores de Desarrollo Mundial*, 2005.

decir, una inversión del sentido de la circulación de capitales y una crisis monetaria simultánea) son especialmente perjudiciales para la producción, muy por encima de los daños que provocan las crisis monetarias «normales». En promedio, estas crisis provocaron una pérdida acumulada de la producción de 13 a 15 por ciento del PIB en un período de tres años⁵⁵.

Impacto de las crisis financieras internacionales

47. Las crisis financieras tienen repercusiones negativas a largo plazo para los trabajadores y para las empresas, particularmente en los países en desarrollo⁵⁶. La depreciación de los tipos de cambio, conjuntamente con el aumento del costo de los créditos en divisas, la reducción de la demanda nacional, la menor utilización de la capacidad instalada y el aumento de las tasas de interés, tienen un impacto considerable sobre las empresas, y pueden obligar a los países en desarrollo a apartarse de su trayectoria de crecimiento. Se produce, entonces, la caída de los salarios reales, la elevación del desempleo abierto y el desplazamiento de mano de obra desde el empleo formal hacia el trabajo informal y la agricultura⁵⁷.

⁵⁵ M. M. Hutchison e I. Noy: «Sudden stops and the Mexican wave: Currency crises, capital flow reversals and output loss in emerging markets», en *Journal of Development Economics* (Elsevier), vol. 79, núm. 1, febrero de 2006.

⁵⁶ V. Cerra y S. Chaman Saxena: *Growth dynamics: The myth of economic recovery*, IMF Working Paper 05/147 (Washington, FMI, 2005).

⁵⁷ E. Lee: *The Asian financial crisis. The challenge for social policy* (Ginebra, OIT, 1998). Véase también Van der Hoeven, R. y M. Lübker, *op. cit.*

48. Durante la crisis de Asia Oriental, en 1997-1998, los salarios reales se redujeron en todos los países afectados, en una proporción que en el caso de Indonesia se elevó al 41 por ciento. La pérdida de empleos no agrícolas fue de cerca de 2,1 millones en la República de Corea, de 2,5 millones en Indonesia y de 1,4 millones en Tailandia⁵⁸. En la Argentina, al cabo de dos crisis financieras en un período de diez años, el desempleo pasó de una tasa moderada de 6,7 por ciento en 1992 a casi 20 por ciento en 2002. De hecho, los daños provocados por estas crisis no se limitan al corto plazo. Según los resultados de las encuestas realizadas en los cinco países más perjudicados por la crisis de Asia Oriental (Indonesia, República de Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia), cerca del 50 por ciento de las empresas redujeron su fuerza de trabajo en 1998, mientras que sólo una ínfima minoría contrató a más personal⁵⁹. Los despidos se traducen inevitablemente en una pérdida de capital humano, específica para cada empresa. Incluso cuando el PIB por habitante recupera sus niveles de antes de la crisis, las consecuencias de ésta siguen manifestándose en los indicadores del empleo. En lo que atañe a los países más afectados, como Indonesia y Turquía, los datos de 2005 muestran que las tasas de desempleo aún no han bajado a los niveles previos a la crisis⁶⁰.

49. La lentitud de la recuperación del mercado laboral implica que la fuerza de trabajo asume una parte desproporcionada del costo de las crisis financieras. Además, el análisis de la evolución de la parte del ingreso nacional que va a los trabajadores pone de relieve que las crisis son particularmente perjudiciales para la fuerza laboral. Como se desprende de las investigaciones más recientes, las crisis financieras tienen una incidencia negativa permanente en la parte del PIB que se destina a la remuneración del trabajo. Por ende, estas crisis son un factor determinante de la reducción a largo plazo de la proporción del PIB correspondiente a la fuerza laboral, que se observa desde los comienzos del decenio de 1990. Según uno de los estudios realizados en una gran muestra de países, en el que se utiliza como indicador la proporción de los salarios con respecto al PIB, ha habido una reducción media de 5 por ciento en la proporción de los salarios, seguida de una pequeña recuperación. En los tres años posteriores a la crisis, la proporción de los salarios en el PIB seguía siendo, en promedio, 2,6 por ciento inferior a los niveles previos a las crisis⁶¹. Este fenómeno ha provocado un «efecto trinquete», o de rigidez, debido a que muchos países sufren más de una crisis; a la baja de la proporción de los salarios con respecto al PIB que se produce en cada una de estas crisis, sigue una recuperación parcial, con lo que a la larga se registra un efecto acumulativo persistente de disminución de dicha proporción⁶².

Después de una pérdida sustancial de empleos, la recuperación es lenta

Proporción de salarios con respecto al PIB se reduce en países afectados por las crisis

⁵⁸ G. Betcherman y R. Islam (directores de la publicación): *East Asian labour markets and the economic crisis* (Washington y Ginebra, Banco Mundial y OIT, 2001).

⁵⁹ D. Dwor-Frécaut y otros (directores de la publicación): *Asian corporate recovery. Findings from firm-level surveys in five countries* (Washington, Banco Mundial, 2001), capítulo I.

⁶⁰ OIT: *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (ICMT-KILM)*, cuarta edición, *op. cit.*

⁶¹ D. Diwan: *Debt as sweat: Labour, financial crisis, and the globalization of capital*. Proyecto de documento, versión de julio de 2001 (Washington, Banco Mundial, documento multicopiado, pág. 6). La reducción global de la proporción de los salarios en el curso de los últimos 30 años se estima en 4,1 por ciento del PIB, y ha sido especialmente importante en América Latina, donde llegó a 6,7 por ciento del PIB en el período 1970-1990. Véase también Harrison, A.: *Has globalization eroded labor's share? Some cross-country evidence* (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2002, documento multicopiado).

⁶² R. Van der Hoeven y C. Saget: «Labour market institutions and income inequality: What are the new insights after the Washington Consensus?», en Cornia, G.A. (publicado bajo la dirección de): *Inequality, growth and poverty in an era of liberalization and globalization* (Oxford, Oxford University Press, 2004).

4. *La política y las políticas: funciones del Estado y de los mercados*

Nuevo equilibrio entre las funciones del Estado y del mercado

50. La política y las políticas — así como las ideas subyacentes a la dialéctica política — forman el contexto en el que se producen las transformaciones del mundo del trabajo. Una cuestión que desde hace mucho tiempo suscita una atención central en el debate político y académico es la de cuál ha de ser el equilibrio óptimo entre las funciones del Estado y de los mercados en la coordinación de la actividad económica, en general, y del trabajo, en particular. En los decenios de 1970 y 1980 un enfoque más favorable a los mercados se impuso en la formulación de políticas, especialmente en los ámbitos de los ministerios de Hacienda y las instituciones financieras internacionales.

El cuestionamiento de la eficacia de las intervenciones en la economía

51. Aun cuando el análisis de los orígenes de esta evolución es un tema que rebasa el marco de la presente Memoria, cabe señalar que la estagflación de mediados de los años 1970, que se produjo tras la supresión del sistema de tipos de cambio fijos y las primeras alzas del precio del petróleo decididas por la OPEC, tuvo claramente repercusiones considerables sobre los partidos políticos de los principales países industrializados y sobre los consejeros en políticas activos en las universidades y los círculos gubernamentales. En muchos países, se consideró que la intervención de los gobiernos era un freno a la innovación y la adaptación, y que en vez de resolver los problemas, los complicaban. Durante los años 1980 la mutación de las políticas en los países de la OCDE se extendió a muchos países en desarrollo que adoptaron programas de estabilización y de ajuste estructural para afrontar la crisis de la deuda. Estas iniciativas, promovidas en gran medida con el patrocinio del Banco Mundial y el FMI, incluyeron casi siempre programas de liberalización del comercio y de los regímenes aplicables a las inversiones extranjeras⁶³.

Vuelve a manifestarse inquietud con respecto a la pobreza y la desigualdad social

52. Desde mediados del decenio de 1990 comenzó a esfumarse la confianza en el postulado según el cual los mercados se ajustarían de mejor forma y con mayor rapidez en un contexto de intervención estatal mínima. Esta pérdida de confianza fue provocada por la profundidad y duración de la recesión que acompañó el proceso de transición de los países de Europa Oriental y de las crisis financieras de Asia y América Latina, así como por el fracaso de las medidas de estímulo del crecimiento aplicadas en África. Volvió a manifestarse, entonces, una creciente inquietud ante la desigualdad social observada en los países y entre éstos. A nivel mundial la reducción de la pobreza, el fomento de la cohesión social y la creación de empleo recuperaron su carácter prioritario entre las políticas, y recibieron un nuevo impulso en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, en 1995. Las actividades de seguimiento de esa cumbre y las demás reuniones de alto nivel convocadas por las Naciones Unidas en los años 1990 culminaron con la Cumbre del Milenio y la Cumbre Mundial de 2005 que conmemoró el sexagésimo aniversario de las Naciones Unidas.

La democratización afecta las relaciones laborales

53. Al calor del debate acerca de las políticas en relación con las funciones respectivas del Estado y del mercado en los últimos dos o tres decenios, numerosos países han experimentado profundos cambios políticos. En muchos de ellos, los sistemas autoritarios y dictatoriales han cedido terreno ante el avance de formas de gobierno más democráticas. A los procesos electorales de los cuerpos legislativos y ejecutivos se han sumado otros mecanismos de rendición de cuentas, impulsados por el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil dinámicas, que suelen formar parte de asociaciones internacio-

⁶³ OIT: Documento del Consejo de Administración GB.291/ESP/2, *op. cit.*

nales, y de nuevos espacios para el ejercicio de la libertad de expresión. El debate político y las acciones en relación con las políticas están cada vez más influenciados por una retórica en torno a los derechos cívicos y políticos y los derechos económicos y sociales, la cual suele referirse a los instrumentos internacionales sobre estas materias. Dichas tendencias se plasman en una mayor conciencia de los derechos y principios fundamentales en el trabajo, y en una mayor movilización encaminada a su aplicación.

54. A pesar de que en algunos círculos se ha dado por zanjada la polémica sobre las funciones respectivas del Estado y el mercado, a favor de un liberalismo modernizado, en muchos otros se sostiene que estamos lejos de haber alcanzado un equilibrio. En un contexto de indefinición, en los debates sobre las políticas de empleo, la seguridad social y la reglamentación del mercado laboral ha habido más preocupación por la competitividad y la necesidad de estimular los cambios que por la búsqueda de cohesión social o de formas de conciliar los intereses en conflicto. En todo caso, las tensiones económicas y sociales suelen centrarse en y alrededor del mundo del trabajo, principalmente debido al lugar tan significativo que éste ocupa en la vida de la gente. Las funciones del Estado como regulador de los mercados y garante de los derechos de los ciudadanos son elementos esenciales en la búsqueda continua de un equilibrio en el cual se dé más importancia a la organización del trabajo y al crecimiento del empleo.

***Aún no se logra el
equilibrio mercado/
Estado***

B. Tendencias en el mercado de trabajo mundial

¿Cómo están evolucionando las pautas de trabajo en reacción a las fuerzas que impulsan los cambios?

55. Las pautas en la estructura del empleo, las condiciones de trabajo y los sistemas de seguridad social se están adaptando — pero ellas mismas también están dando forma — a las fuerzas que impulsan los cambios. Los cambios demográficos, la innovación y la difusión de las TIC, así como el surgimiento de una economía de mercado global en expansión son fuerzas que se unen y actúan entre sí, provocando cambios importantes en el lugar de trabajo y el mercado laboral. En esta sección se examina la información de que disponemos sobre los principales cambios en el mundo del trabajo, a saber:

- el volumen y estructura de la fuerza de trabajo mundial;
- el surgimiento de sistemas globales de producción y los cambios en la división internacional del trabajo;
- el abandono del trabajo agrícola y el crecimiento de las economías informales en los países en desarrollo;
- la pobreza y los ingresos procedentes del trabajo;
- la igualdad de oportunidades en el empleo;
- la diversidad en las condiciones de trabajo, y
- los nuevos desafíos para la seguridad social.

1. Cambios en la fuerza de trabajo mundial

La inmensa mayoría de la fuerza de trabajo mundial vive en países en desarrollo

56. En 2005, de los 4.600 millones de personas en edad de trabajar en el mundo, más de 3.000, es decir, cerca de dos tercios, estaban trabajando o buscando trabajo⁶⁴. De todos ellos, el 84 por ciento vive en países en desarrollo de Asia y el Pacífico, África, y América Latina y el Caribe, así como

⁶⁴ La población en edad de trabajar incluye a todas las personas de 15 años o más de edad. La fuerza laboral (o la población económicamente activa) es la parte de la población en edad de trabajar que está trabajando (empleada) o bien está buscando trabajo (desempleada). En la definición sobre el empleo, de la resolución adoptada por la decimotercera Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1982) se considera persona con empleo a todo aquel que tenga más de cierta edad especificada que realice cualquier trabajo, durante el período de referencia, por un sueldo o salario (en efectivo o en especie), beneficio o ingreso familiar, o alguien que esté temporalmente ausente de su trabajo. La población empleada total incluye a: 1) trabajadores asalariados (o asalariados); 2) trabajadores independientes, y 3) trabajadores familiares auxiliares (a los que también se hace referencia como trabajadores familiares no remunerados). Los trabajadores independientes pueden dividirse en trabajadores independientes con asalariados (empleadores), trabajadores independientes sin asalariados (trabajadores por cuenta propia) y miembros de cooperativas de productores.

en los países en transición de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y de Europa Sudoriental. El 16 por ciento restante vive en la UE y en otros países de Europa Occidental, América del Norte, Japón, Australia y Nueva Zelanda⁶⁵.

57. En el mundo en desarrollo, la región tan poblada de Asia y el Pacífico domina con más del 57 por ciento de todo el empleo. A los dos gigantes, China y la India, les corresponde el 26 por ciento y el 14,8 por ciento del empleo mundial, respectivamente. En Africa, el sur del Sahara representa el 9,3 por ciento, el Norte de Africa y Oriente Medio el 4,1 por ciento, y América Latina y el Caribe el 8,4 por ciento. Los países de Europa Sudoriental que no pertenecen a la Unión Europea y los países de la CEI representan el 5,9 por ciento (véase el gráfico 4)⁶⁶.

58. Entre 1995 y 2005 el número de desempleados — los que deseaban trabajar, pero no podían encontrar empleo regular — se elevó de 157,3 millones a 191,8 millones, esto es, un aumento del 21,9 por ciento⁶⁷. Este aumento dio lugar a un incremento de la tasa de desempleo, que pasó del 6 al 6,3 por ciento. Las crisis en Asia Oriental y América Latina, las recesiones que se produjeron posteriormente y la transición en los países de Europa Central y Oriental y de la CEI son los principales factores que han contribuido a que aumente el desempleo en el mundo. A pesar de un aumento relativamente rápido y enérgico de la economía mundial entre 2002 y 2005, la tasa de desempleo mundial sólo descendió del 6,6 al 6,3 por ciento. A pesar de que la tasa de desempleo se usa generalmente para indicar la rigidez y vulnerabilidad del mercado laboral, en muchos países en desarrollo con alto nivel de pobreza y sin redes de seguridad, los pobres no tienen otra opción más que trabajar. Aunque ese trabajo es a menudo irregular, improductivo y escasamente retribuido, no puede considerarse como desempleo pues no se ajusta a la definición estricta de desempleo⁶⁸.

59. La participación en la fuerza de trabajo, es decir, la proporción de la población en edad de trabajar que o bien trabaja o está buscando trabajo de forma activa, varía enormemente entre los países y las regiones⁶⁹. Dicha participación suele ser más elevada en los países con bajos ingresos y con poca o ninguna cobertura de la seguridad social, ya que la pobreza obliga a trabajar para subsistir. En Asia Oriental y Sudoriental y en Africa Subsahariana se han registrado las tasas anuales de participación más altas desde 1991. No obstante, la participación de las mujeres también repercute en las tasas de participación en general. Tradicionalmente, el Oriente Medio y Africa del Norte han registrado las tasas de participación más bajas, en gran parte debido a la baja participación de las mujeres (véase el gráfico 5). La participación en la fuerza de trabajo en la mayoría de los países industrializados aumentó durante el último decenio, pero varía entre el 50 por ciento en Turquía y el 75 por ciento en Islandia⁷⁰.

China y la India reúnen a más del 40 por ciento de los trabajadores del mundo

Aumenta el desempleo

Varía la tasa de participación en la fuerza de trabajo

⁶⁵ OIT: *Global Employment Trends Model* (Ginebra, 2005). Véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>.

⁶⁶ *Ibid.*

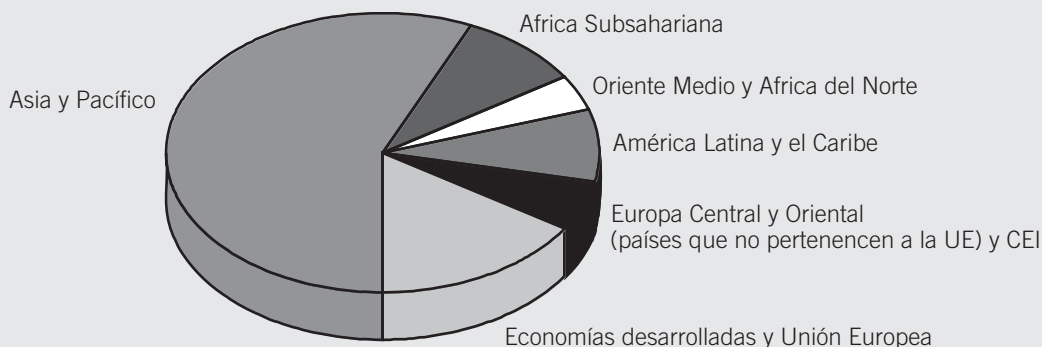
⁶⁷ De acuerdo con la resolución adoptada en la decimotercera Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1982), la definición estándar de desempleado abarca a aquellas personas que están sin trabajo, han estado buscando trabajo en el período anterior reciente y actualmente están disponibles para trabajar. La tasa de desempleo se define matemáticamente como el coeficiente resultante de dividir el número total de desempleados (de un país o grupo de trabajadores específico) por la fuerza de trabajo correspondiente.

⁶⁸ En la decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1998) se adoptó una resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado, con la que se buscaba estimular formas de medir el subempleo. No obstante, muy pocos países en desarrollo recopilan datos que permitan estimar el número de personas que, por ejemplo, tienen empleos ocasionales que no se consideran pleno empleo, pero que están por encima del umbral del desempleo.

⁶⁹ OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005*, op. cit., cuadro 1.3.

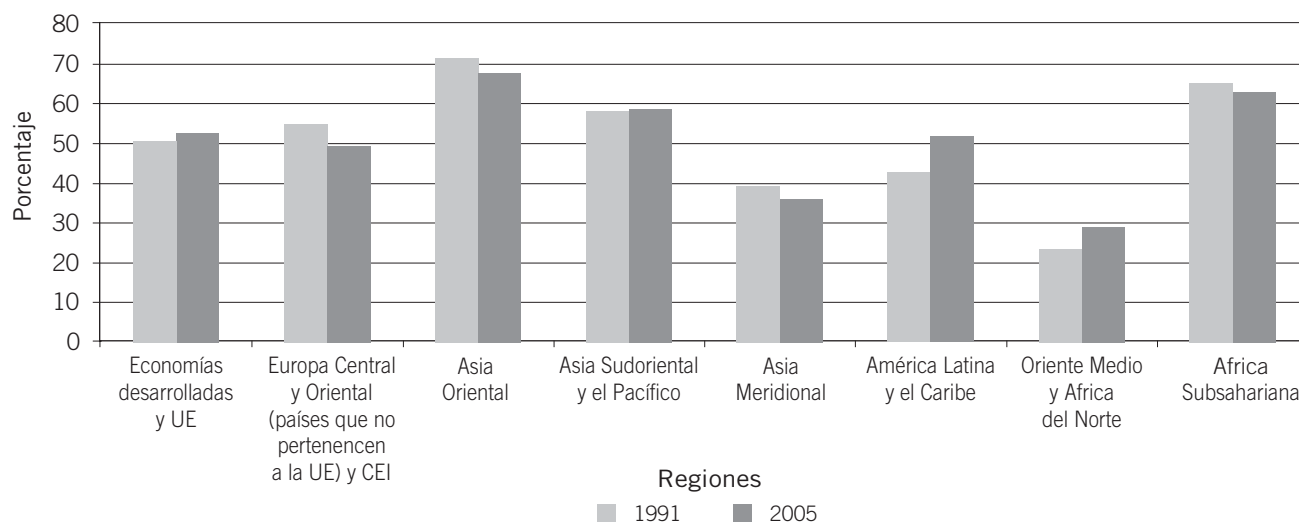
⁷⁰ OIT: *ICMT-KILM*, 4.ª edición, op. cit.

Gráfico 4. Asia y el Pacífico reúnen más de la mitad del empleo mundial
Parte del empleo mundial correspondiente a cada región en 2005



Fuente: OIT: *Global Employment Trends*, modelo de estimación, 2005.

Gráfico 5. Variación de la tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo en las distintas regiones, 1991 y 2005



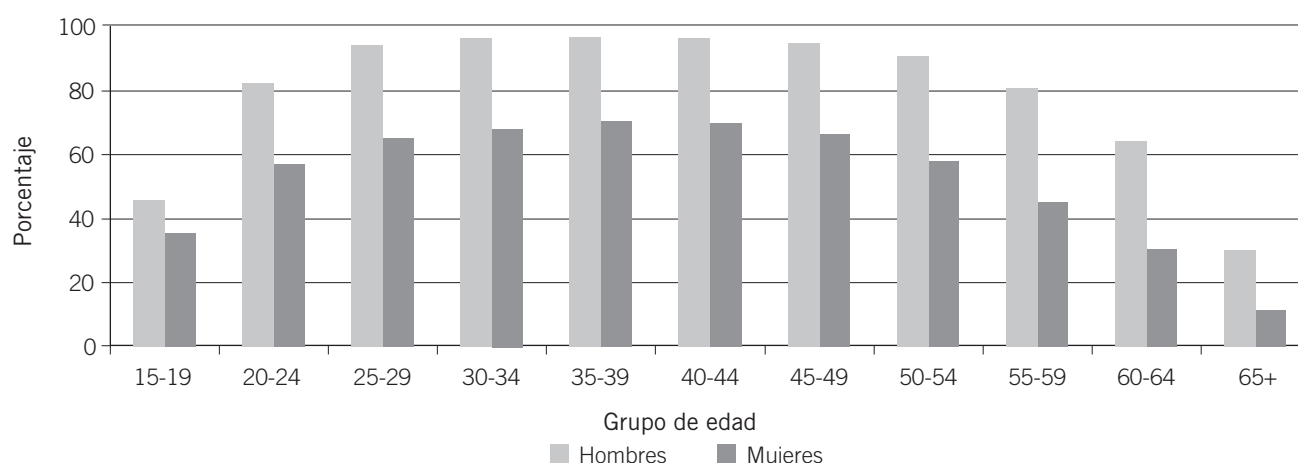
Fuente: Base de datos EAPRP, 5.ª edición (para 2005); para los datos correspondientes a 1991, véase OIT: *Global Employment Trends*, modelo de estimación, 2005.

Las oportunidades educativas, la salud y la posición social de las mujeres influyen en el número de personas que trabajan

60. Además del nivel de los ingresos per cápita, los principales factores que explican las variaciones en la participación en la fuerza de trabajo son: la cuestión de si las mujeres trabajan fuera de casa, el número de jóvenes que continúa estudiando a tiempo completo y durante cuánto tiempo, y la edad efectiva a la que las personas mayores se retiran de la fuerza laboral. Las políticas públicas, que a menudo reflejan valores sociales y culturales que, entre otras cosas, atribuyen funciones desiguales a los hombres y las mujeres, influyen en todas estas variables. Otro factor que influye en estas cuestiones es el estado de salud de los trabajadores.

Aumenta el número total de mujeres en el empleo

61. Las mujeres constituyen el 40 por ciento de la fuerza del trabajo mundial. Entre 1991 y 2005 la fuerza de trabajo femenina del mundo aumentó de menos de 1.000 millones a 1.220 millones, principalmente como resultado del crecimiento experimentado en el mundo en desarrollo. Esta cifra representa el 52,5 por ciento de las mujeres en edad de trabajar. Aunque la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo haya aumentado, éstas

Gráfico 6. Tasas de participación de los hombres y las mujeres en la fuerza de trabajo por grupo de edad, 2005

Fuente: Base de datos EAPPE, 5.ª edición.

continúan participando de forma desproporcionada en las tareas del hogar y el cuidado de personas. Respecto de las mujeres que forman parte de la fuerza de trabajo, el empleo de mujeres en edades comprendidas entre los 25 y los 54 años aumentó, mientras que el de las mujeres más jóvenes disminuyó principalmente como resultado del aumento del número de las que están estudiando (véase el gráfico 6)⁷¹. No obstante, las mujeres siguen enfrentándose a muchos obstáculos para alcanzar una integración igualitaria en el mercado laboral. Las trabajadoras continúan contribuyendo más a la economía del cuidado y están sobrerrepresentadas en la economía informal, el sector agrícola y en ciertos tipos de ocupaciones. Debido a ello, en comparación con los hombres, las mujeres ganan menos, tienen empleos inseguros y no tienen oportunidades de ascenso. Aunque las diferencias de género en la educación se han reducido, inclusive a nivel universitario, esta tendencia no se ha visto acompañada por aumentos similares en la proporción de mujeres que ocupan puestos profesionales y directivos.

62. En 2005 la tasa de desempleo de las mujeres era ligeramente superior a la de los hombres en el mundo en general, con 79 millones de mujeres buscando trabajo. Entre los grupos vulnerables como los migrantes, los jóvenes, los ancianos, los habitantes de zonas rurales y los discapacitados, el desempleo era generalmente superior para las mujeres que para los hombres.

El desempleo es mayor entre las mujeres

63. Entre 1995 y 2005 las tasas de desempleo juvenil aumentaron globalmente del 12,1 al 13,7 por ciento⁷². Durante el mismo período, el coeficiente de desempleo juvenil-adulto empeoró ligeramente en el mundo en su conjunto (pasó del 2,9 a 1 en 1995 a 3,1 a 1 en 2005). En general, en 2005 los jóvenes de regiones en desarrollo tenían 3,3 veces más probabilidades de encontrarse sin trabajo que los trabajadores adultos, mientras que en las economías desarrolladas, los jóvenes tenían 2,3 veces más probabilidades de estar desempleados que los adultos⁷³.

Aumenta el desempleo juvenil

⁷¹ OIT: *Economically Active Population Estimates and Projections (EAPPE)*, base de datos, 5.ª edición, <http://laborsta.ilo.org>.

⁷² OIT: *ICMT-KILM*, 4.ª edición, *op. cit.*

⁷³ OIT: *Global Employment Trends, modelo de estimación, op. cit.*

Jóvenes que ni estudian ni trabajan

Datos procedentes de los países de la OCDE muestran que entre 1993 y 2004 aumentó el desánimo entre los jóvenes, especialmente entre las jóvenes. El número de trabajadores jóvenes desanimados en cuanto porcentaje de la población juvenil aumentó en un 150 por ciento durante el período (un 130 por ciento para los jóvenes y un 180 por ciento para las jóvenes)¹. Según un estudio reciente, el número de jóvenes desanimados es especialmente alto en países de Europa Sudoriental².

Durante los primeros años del siglo XXI, aproximadamente, uno de cada tres adolescentes (entre 15 y 19 años de edad) ni estudiaba ni trabajaba en países de Europa Sudoriental como Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria y Kosovo³. Una persona que «ni estudia ni trabaja» sólo se podría definir como desanimada en el sentido estricto del concepto si la misma asegurase haber querido trabajar; no obstante, a falta de información sobre el deseo de trabajar, este concepto del joven que «ni estudia ni trabaja» es una referencia útil para medir los recursos desaprovechados, ya que incluye tanto el número de desempleados como el número de trabajadores desanimados y el número de personas que no tienen deseos de trabajar por la razón que sea. Este fenómeno de los que ni estudian ni trabajan, especialmente entre los jóvenes, se está convirtiendo en un reto cada vez mayor para los gobiernos que tratan de mejorar la integración de los jóvenes en la sociedad. Especialmente en los países con bajos ingresos, la mayoría de los jóvenes no puede seguir estudiando debido a la falta de infraestructuras educativas o a la imposibilidad de pagar las tasas educativas. Los jóvenes deben aceptar cualquier empleo con objeto de contribuir a mantener un nivel de subsistencia para ellos mismos y sus familias.

¹ OCDE: Base de datos sobre estadísticas de la población activa (datos sobre «trabajadores desanimados»). ² A. Kolev y C. Saget: «Causas de la desventaja laboral de los jóvenes según datos de Europa Sudoriental», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, 2005), vol. 124, núm. 2, págs. 179-208. ³ *Ibid.*

Disminuye la participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo

64. La tasa de participación en la fuerza de trabajo de jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años disminuyó en todo el mundo entre 1995 y 2005. De manera específica, se produjeron descensos importantes en las tasas de participación juvenil en Europa Central y Oriental (países no pertenecientes a la UE) (-11 por ciento), la CEI (-6,4 por ciento), Asia Oriental (-9,7 por ciento) y África Meridional (-5,6 por ciento). Las tasas de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo siguieron siendo mucho más altas en las regiones del mundo con ingresos bajos (aunque disminuyeron ligeramente). En 2005 la tasa promedio en las subregiones del África Subsahariana era del 64,8 por ciento (en comparación con el 44,1 por ciento en la UE). Únicamente en Europa Occidental (no UE) y Oriente Medio se produjo un aumento de la tasa general de participación juvenil ⁷⁴.

Crece el número de jóvenes que ni estudia ni trabaja

65. El descenso de la participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo se atribuye normalmente a una influencia «positiva» y a otra «negativa». La influencia «positiva» es que cada vez hay más jóvenes estudiando durante períodos más largos de tiempo. El factor «negativo», es que aumenta el número de jóvenes desanimados que consideran que, como tienen muy pocas posibilidades de encontrar un empleo adecuado, es inútil buscar trabajo.

Primeros signos de descenso en el número de niños trabajadores

66. En 2004 había 218 millones de niños atrapados en el trabajo infantil, de los cuales 126 millones realizaban trabajos peligrosos. Aunque la participación de las niñas en el trabajo infantil y el trabajo peligroso es parecida a la de los niños en el grupo de edad más joven (5-11 años), los niños predominan

⁷⁴ OIT: base de datos EAPPEP, 5.ª edición, *op. cit.*

en gran medida en los grupos de más edad. No obstante, el número de niños trabajadores ha disminuido en todo el mundo en un 11 por ciento en los últimos cuatro años, mientras que el número de los que participan en trabajos peligrosos descendió en un 26 por ciento. En el grupo de edad de los 5-14 años, el descenso en el trabajo peligroso fue incluso más acentuado: 33 por ciento. La situación global que se desprende es que el trabajo infantil está disminuyendo, y que cuanto más peligroso es el trabajo y más vulnerables son los niños que participan, más rápido es el descenso ⁷⁵.

67. En todo el mundo, el número de personas de 60 años de edad o más está aumentando más rápidamente que todos los demás grupos de edad; el aumento de la esperanza de vida junto con los bajos niveles de fertilidad son factores que contribuyen a ello. Las tasas de participación en la fuerza laboral de todos los trabajadores que tienen más de 50 años ha aumentado en todo el mundo, y las previsiones muestran que esta tendencia continuará, aunque existan importantes diferencias entre los hombres y las mujeres. Las hasta ahora altas tasas de participación de los hombres están disminuyendo, especialmente para la franja de edad de más de 55 años, pero esta situación se contrarresta con el aumento en las tasas más bajas de participación de las mujeres. Las tasas de participación de los trabajadores de más edad en Asia y África son las más altas del mundo tanto para los hombres como para las mujeres. Aproximadamente, un 49 por ciento de las personas con más de 64 años en África y cerca del 25 por ciento en Asia siguen participando en la fuerza laboral, principalmente en el sector de la agricultura, mientras que en las partes más desarrolladas del mundo, esta tasa es inferior al 10 por ciento ⁷⁶. En América Latina las tasas de participación de los hombres de más edad son altas y no han experimentado un descenso importante. En cambio, las tasas de participación de las mujeres de más edad son mucho más bajas. A medida que aumenta el promedio de edad de la población mundial, la edad de retiro efectivo del trabajo tiene una repercusión cada vez más importante en la financiación de los sistemas de pensiones.

Los hombres de más edad trabajan menos y las mujeres de más edad trabajan más

2. Sistemas globales de producción y cambios en el empleo

68. A partir de mediados del decenio de 1980 la desaparición de los obstáculos al comercio y a las inversiones, el abaratamiento del transporte y los rápidos adelantos tecnológicos hicieron que cada vez fuese más factible dividir los procesos de producción y ubicarlos en diferentes países a fin de aprovechar los costos más bajos, la disponibilidad de materia prima o los entornos con políticas más favorables. Los sistemas globales de producción evolucionaron, estableciendo una conexión entre los mercados de productos y laborales de los países desarrollados y en desarrollo ⁷⁷. Estos sistemas se pueden clasificar en función de si están dirigidos a los compradores, a los productores y, cada vez más desde mediados de 1990, si están orientados a Internet. En las cadenas dirigidas a los compradores intervienen los grandes detallistas, los expertos en mercadotecnia y los fabricantes de productos de marca que son los principales actores por lo que respecta a establecer la producción descentralizada en una serie de países exportadores, a menudo en el mundo en desarrollo (por ejemplo, en el caso de las prendas de vestir, los

El surgimiento de sistemas globales de producción

⁷⁵ OIT: *Informe global* (Trabajo infantil), Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006.

⁷⁶ OIT: EAPPEP, 5.ª edición, *op. cit.*

⁷⁷ S. Hayter: *The social dimension of global productions systems: A review of the issues*, documento de trabajo núm. 25, Departamento de Integración de Políticas (Ginebra, OIT, 2005).

juguetes y la electrónica). En las cadenas dirigidas a los productores intervienen las grandes empresas manufactureras, generalmente transnacionales, que desempeñan una función importante en la coordinación de las redes de producción, a menudo características de las industrias que requieren mucho capital y tecnología como por ejemplo la automovilística. Por último, las redes orientadas a Internet se basan en el modelo de «configuración a medida» y pueden crear mercados de una escala y nivel de eficiencia como no era posible antes⁷⁸.

Escalando puestos

69. En el último decenio más o menos, un número creciente de países en desarrollo ha adquirido la capacidad necesaria para producir bienes manufacturados complejos y está compitiendo cada vez más para captar actividades de mayor valor añadido en las cadenas globales de producción. Los sistemas de producción dirigidos a los compradores son un canal clave en la industrialización orientada a las exportaciones. Con el tiempo, las empresas locales de los países en desarrollo pueden establecer relaciones más estrechas con las empresas líderes de los países desarrollados. Esto a su vez permite una posible transferencia de tecnología y conocimientos, así como una fuente constante de insumos materiales que ofrece a las empresas locales la posibilidad de mejorar sus operaciones. A medida que los empresarios locales empiezan a conocer las preferencias de los consumidores en los mercados extranjeros, así como los criterios internacionales en materia de precios y calidad y envío de las mercancías exportadas, pueden pasar de forma gradual de realizar un mero trabajo de ensamblaje a suministrar el producto armado o incluso a manufacturar productos de marca originales que requieren el diseño y la mercadotecnia del producto⁷⁹.

El umbral tecnológico para incorporarse a los mercados globales sigue siendo alto

70. Mientras que algunas empresas en unos pocos países en desarrollo han logrado ascender en la escala tecnológica y de calificaciones, la ventaja comparativa con que cuentan las empresas en los países ya industrializados en términos de tecnología y financiación de inversiones hace que penetrar en muchos mercados globales siga siendo extremadamente difícil para los países en desarrollo que quieren entrar en los mercados por primera vez. No reconocer que las «reglas del juego» no son iguales para muchos países en desarrollo es una fuente de tensión importante en las relaciones comerciales. Por ejemplo, los países industrializados pueden amenazar con aplicar medidas antidumping para protegerse contra las importaciones de bajo costo laboral, pero hacer lo mismo con las importaciones de bajo costo tecnológico es imposible. Para las empresas de los países en desarrollo el acceso a los sistemas globales de producción es una de las principales formas de iniciar un proceso de mejora de los productos y los procesos que puede desempeñar una función clave en el desarrollo económico y social.

El aumento de la competencia internacional da lugar a que se comparen las condiciones laborales

71. Estas formas de organización y coordinación interconectadas atraen a los trabajadores de los países en desarrollo de las zonas rurales a las urbanas y proporcionan empleo a los trabajadores poco calificados, entre ellos las mujeres, que de otra forma tendrían muy pocas posibilidades de obtener un trabajo remunerado. No obstante, hay indicios de que a medida que las empresas de exportación de los países en desarrollo mejoran tecnológicamente, la proporción de mujeres en las manufacturas disminuye, ya que sus empleos, que requieren escasas calificaciones, se reemplazan por otros que requieren más calificaciones y están desempeñados por hombres⁸⁰. Aunque

⁷⁸ G. Gereffi: *The New offshoring of jobs and global development: An overview of the contemporary global labor market*, conferencia celebrada durante la séptima serie de conferencias sobre política social del Premio Nóbel de la Paz concedido a la OIT, Kingston, Jamaica, diciembre de 2005.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ M. Carr y M. Chen: *Globalization, social exclusion and work: with special reference to informal employment and gender*, documento de trabajo núm. 20, Departamento de Integración de Políticas (Ginebra, OIT, mayo de 2004).

los salarios y las condiciones de trabajo sean a menudo mucho más bajos en los países en desarrollo, los costos unitarios del trabajo con frecuencia son comparables debido a los mayores niveles de productividad de los países más desarrollados. Sin embargo, es inevitable hacer comparaciones que plantean cuestiones del orden de si es posible prever una base para las normas relativas al empleo en los sistemas globales de producción.

72. Una forma de evaluar la repercusión de la creciente competencia en algunos tipos de empleo en el sector manufacturero es a través de las cifras mundiales sobre el empleo en la industria, del que las manufacturas constituyen el componente más grande⁸¹. La industria, como porcentaje del empleo total, representaba aproximadamente el 21,0 por ciento tanto en 1995 como en 2005. Esta falta de variación oculta un descenso en la proporción del empleo industrial en el empleo total del 28,7 por ciento en 1995 al 24,8 por ciento en 2005 en varios países industrializados y un aumento en la proporción en algunos de los países en desarrollo más grandes. En todos los países en desarrollo la proporción del empleo industrial en el empleo total aumentó del 19,4 por ciento en 1995 al 20,2 por ciento en 2005. Un reducido número de países experimentó un aumento importante en el empleo total en la industria y un aumento en la proporción del empleo en la industria en relación con el empleo total durante el mismo período. Entre estos países figuran: Brasil, China, Indonesia, México, Pakistán, Federación de Rusia, Sudáfrica, Turquía, Tailandia y Viet Nam. El empleo total en la industria a nivel mundial aumentó en 83 millones entre 1995 y 2005. La mitad de este crecimiento neto se produjo en Asia Oriental y Sudoriental, región que se está convirtiendo rápidamente en el centro de ensamblaje de los sistemas globales de producción⁸².

Disminuye la proporción del empleo global en la industria

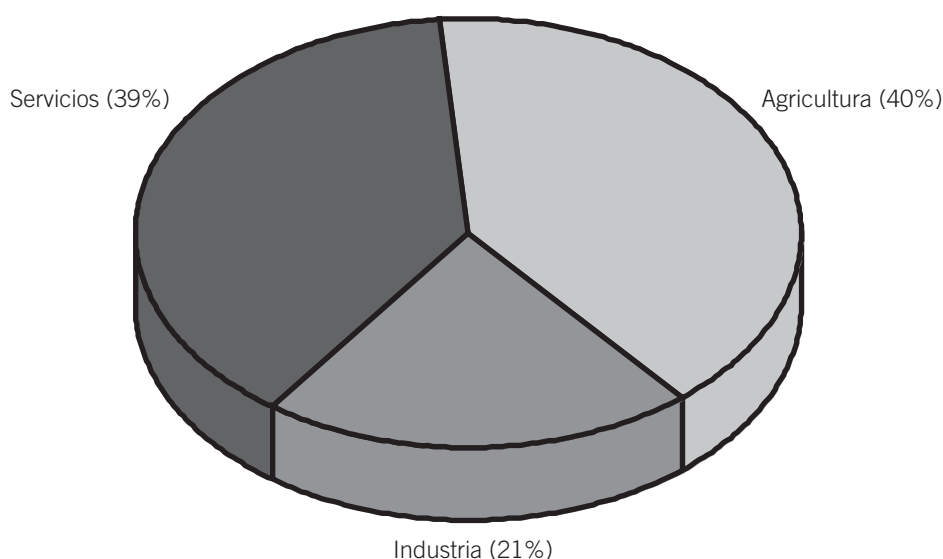
73. A diferencia del empleo en la industria, los servicios experimentaron un aumento en la proporción del empleo mundial pasando del 34,4 por ciento en 1995 a cerca del 39 por ciento en 2005 (véase el gráfico 7). En los países desarrollados, el empleo en los servicios, como porcentaje del total, aumentó en 5,3 puntos porcentuales en diez años para alcanzar el 71,4 por ciento en 2005⁸³. Entre los servicios se incluye el comercio al por mayor y al por menor; los hoteles y restaurantes; el transporte; el almacenamiento y las comunicaciones; los establecimientos financieros; las actividades inmobiliarias y empresariales, incluidas la investigación y el desarrollo; la administración pública; la enseñanza; los servicios sociales y de salud; los servicios comunitarios y personales y el servicio doméstico. Se trata de un grupo de ramas de actividad extremadamente variado que puede incluir servicios que, antes de la tendencia a la externalización, podían haberse contabilizado en los totales de las empresas manufactureras (por ejemplo, la restauración y la limpieza). La competencia internacional en muchas industrias de servicios está limitada, ya sea porque el suministro entre fronteras no es posible o porque existen restricciones comerciales. No obstante, el comercio se está abriendo gradualmente como consecuencia de las innovaciones tecnológicas que afectan a algunos servicios y a raíz de las medidas de liberalización. Entre 1995 y 2005 uno de los subsectores de los servicios de más rápido crecimiento en los países industrializados fue el de los servicios a las empresas.

Aumenta el empleo en los servicios en todo el mundo

⁸¹ Los sectores de la agricultura, la industria y los servicios se definen en el sistema de Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) (revisión 2 y revisión 3). El sector de la agricultura incluye actividades en la agricultura, caza, silvicultura y pesca. El sector de la industria incluye las minas y canteras, industrias manufactureras, construcción y servicios públicos (electricidad, gas y agua). El sector de los servicios incluye el comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles, transportes, almacenamiento y comunicaciones, establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, así como servicios comunales, sociales y personales.

⁸² OIT: *Global Employment Trends Model*, op. cit.

⁸³ *Ibid.*

Gráfico 7. Proporción del empleo mundial por sector, 2005

Fuente: OIT, KILM 2005.

Asimismo la educación y la salud se sitúan entre los mayores empleadores y continúan creciendo en muchos países.

3. Se observa una escasez de calificaciones en todo el mundo

Escasean las nuevas calificaciones

74. El actual proceso de transformación económica y tecnológica requiere una renovación constante de las calificaciones de los trabajadores, los empleadores y los directivos, y favorece a aquellos países que responden mejor a esta demanda de mejores calificaciones. Dicho de otra forma, el crecimiento actual se apoya en gran medida en las calificaciones, y no sólo en los países desarrollados, sino también en los países en desarrollo⁸⁴. En todo el mundo, las empresas necesitan cada vez más fuerzas de trabajo que sean más flexibles, más calificadas (especialmente en términos de informática) y más adaptables a los rápidos cambios que se están produciendo en el panorama empresarial. Más aún, las empresas deben reorganizar sus métodos de gestión para aprovechar al máximo las posibilidades de las nuevas tecnologías, que pueden ofrecer a los trabajadores de la producción y los servicios de primera línea un caudal inmenso de información y, por lo tanto, proporcionarles un margen considerable para decidir de qué forma realizar su trabajo⁸⁵.

En el mundo industrializado los empleos que requieren mayores calificaciones crecen más rápidamente

75. En los países industrializados, las ocupaciones que requieren un alto nivel de calificación, incluidas las categorías profesional, técnica y administrativa⁸⁶ registraron el crecimiento más alto de todas las ocupaciones en los decenios de 1980 y 1990, tendencia que se vio acompañada por un crecimiento más lento en algunas ocupaciones industriales que requieren un nivel

⁸⁴ E. Berman y S. Machin: «Globalization, skill-biased technological change and labour demand» en E. Lee y M. Vivarelli (directores de la publicación): *Understanding globalization, employment and Poverty Reduction* (Nueva York, Palgrave, 2004), págs. 39-63.

⁸⁵ D. N. Ashton y J. Sung: *Supporting workplace learning for high performance working* (Ginebra, OIT, 2002).

⁸⁶ Véanse CIUO-68 y CIUO-88 en relación con la clasificación de las ocupaciones en la dirección: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/isco/docs/intro1.htm>.

más bajo de calificación y por un aumento del empleo en algunos trabajos del sector de los servicios que requieren un nivel más bajo de calificación.

76 El panorama en los países en desarrollo varía. Las TIC y la integración de la economía de mercado global han permitido a algunos países aprovechar la transferencia de tecnología y conocimientos y adquirir las calificaciones necesarias para elevar sus actividades y pasar del trabajo habitual en las cadenas de montaje a otras actividades de manufactura compleja y de mayor valor añadido. La manufactura altamente calificada ha crecido rápidamente en una serie de economías de Asia Oriental y Sudoriental (Hong Kong (China), República de Corea, Malasia, Singapur y Taiwán (China)) en los dos últimos decenios. En otros países de Asia Meridional y de África (por ejemplo, Bangladesh, Kenya, Mauricio, Pakistán y Sri Lanka), el descenso en la proporción del empleo altamente calificado en el sector de las manufacturas indica una especialización en el trabajo de montaje que requiere pocas calificaciones, con lo que corren el riesgo de quedarse atrapados en la parte final de las cadenas de producción globales que requieren calificaciones relativamente bajas, tienen un escaso valor añadido y están muy mal remuneradas ⁸⁷.

Escasez de calificaciones en algunos países en desarrollo que están creciendo rápidamente

77. Dada la naturaleza de las actuales transformaciones económicas y tecnológicas en las que priman las calificaciones, la formación de los trabajadores (educación formal, formación profesional y formación en actividades específicas de la empresa) adquiere una importancia cada vez más crucial. Las instituciones públicas y privadas, incluidas las instituciones de enseñanza, las agencias de empleo, y las organizaciones de orientación y comunitarias, son todas ellas instrumentos cuya finalidad es ayudar a las personas a desarrollar sus calificaciones con objeto de encontrar un empleo formal y permanecer en él. No obstante, dichas instituciones y sistemas de formación formales se enfrentan a una serie de retos, especialmente en los países en desarrollo. Actualmente, las opciones de formación profesional se orientan a menudo a ocupaciones definidas con rigidez, y se centran en calificaciones técnicas demasiado estrechas en un momento en el que están cambiando enormemente las necesidades de los empleadores ⁸⁸. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo debe hacerse un gran esfuerzo para mejorar rápidamente los niveles de alfabetización y de educación general, así como para equipar a los que trabajan en la economía informal con calificaciones para las que existe una demanda, o crear demanda para las calificaciones que pueden ofrecer los trabajadores informales ⁸⁹.

Los sistemas de enseñanza y formación deben adaptarse a las nuevas exigencias en materia de calificaciones

4. Aumenta la migración laboral internacional

78. Además de los cambios que se están produciendo en el comercio y las inversiones y que han provocado el desplazamiento de ciertos tipos de trabajo entre países, los propios trabajadores también se están desplazando internacionalmente. Los trabajadores migrantes, de los que las mujeres representan actualmente cerca de la mitad, constituyen una proporción creciente de la fuerza laboral mundial. En 2000 había más de 86 millones de trabajadores migrantes en todo el mundo, 34 millones de ellos en las regiones en desarrollo. Si se tienen en cuenta las personas que no son económicamente activas, aproximadamente 175 millones de personas vivían fuera de su

Aumenta el número de trabajadores migrantes

⁸⁷ Cálculos a partir de la base de datos de la ONUDI para estadísticas industriales, 2005.

⁸⁸ OIT: *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión (Ginebra, 2005), párrafo 55.

⁸⁹ OIT: *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, Informe IV(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

Las trabajadoras migrantes se arriesgan a la explotación por ayudar a sus familias en su país natal

La migración de las mujeres puede ser positiva, ya que el aumento de los ingresos puede reforzar su papel en la toma de decisiones y reducir la pobreza de sus familias en sus países natales. Al mismo tiempo, las mujeres suelen verse limitadas a empleos asociados con sus «funciones femeninas» tradicionales, tales como las de cuidadoras, enfermeras o empleadas domésticas¹. Del mismo modo, las mujeres migrantes son más vulnerables a formas particulares de violencia específica de género y a abusos sexuales, especialmente cuando trabajan como empleadas domésticas y en la industria del sexo². Además, las políticas de migración de los países de destino que no tienen en cuenta la cuestión del género pueden tener repercusiones negativas desproporcionadas sobre las mujeres y hacer que corran un riesgo mayor de trabajar en formas irregulares de empleo o que sean deportadas³.

¹ Chen y otros: *Progress of the world's women, 2005: Women, work and poverty* (Nueva York) UNIFEM, 2005. ² G. Chammartin: «The feminization of international migration», en *Labour Education* 2002/4, núm. 129 (Ginebra, 2002). ³ I. Omelaniuk: *Gender, poverty reduction and migration* (Washington, Banco Mundial, 2005).

país de nacimiento o de naturalización, es decir, cerca del 3 por ciento de la población mundial. Entre 1985 y 1995 el número de trabajadores migrantes internacionales aumentó en unos 6 millones al año, lo que supone un crecimiento más rápido que el de la población mundial⁹⁰.

Las diferencias en las calificaciones y en los estereotipos de género marcan las experiencias laborales de los migrantes

79. Existen dos grandes categorías de trabajadores migrantes: los trabajadores altamente calificados, que son muy solicitados y obtienen generalmente los documentos necesarios para vivir y trabajar en el país anfitrión; y los que no tienen calificaciones, para los que con frecuencia existe igualmente demanda, pero para realizar trabajos de baja categoría o poco remunerados que casi ningún nacional desea hacer. Los trabajadores no calificados a menudo tienen dificultades para obtener visados y permisos de trabajo. La información obtenida de los programas de regularización y de otras fuentes indica que entre el 10 y el 15 por ciento de los migrantes se encuentra en situación irregular⁹¹. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo hay trabajadores migrantes irregulares. La situación más grave es la de los trabajadores irregulares que han caído en manos de traficantes que les hacen pasar las fronteras. La OIT calculaba en 2004 que 2,45 millones de trabajadores forzados eran objeto de trata entre fronteras internacionales. De éstos, aproximadamente el 43 por ciento se destinaba a la explotación sexual comercial y una tercera parte a la explotación económica. De las personas objeto de trata con fines de explotación sexual, el 98 por ciento eran mujeres y niñas⁹².

⁹⁰ OIT: *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

⁹¹ Una faceta importante de la migración tiene que ver con los trabajadores en «situación irregular». Este término abarca toda una variedad de situaciones que van desde los que llegan a un país sin documentos de inmigración válidos hasta los que trabajan mientras tienen una visa de turista o los que permanecen una vez que ha expirado su visa.

⁹² OIT: *Una alianza global contra trabajo forzoso*, Informe global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2004, párrafo 60.

5. Migración del campo a la ciudad y crecimiento de la economía informal

80. A principios del siglo XX, la industrialización en los países desarrollados provocó una concentración de la población en los centros urbanos. Un proceso similar se ha venido produciendo en los países en desarrollo en el último siglo ⁹³. El desplazamiento de personas de las zonas rurales a las zonas urbanas y el aumento del número de habitantes de las ciudades es parte de una pauta general de desarrollo que se caracteriza por la transformación de las economías y sociedades basadas en la agricultura hacia sistemas de producción más diversificados. Se calcula que en 1960, el 58 por ciento de todas las personas empleadas en el mundo trabajaba en la agricultura, porcentaje que variaba entre aproximadamente una tercera parte en los países desarrollados y más del 73 por ciento en los países en desarrollo ⁹⁴.

81. Para 2005 la proporción del empleo agrícola en el empleo total mundial había descendido al 40,1 por ciento, es decir, un descenso de casi tres puntos porcentuales — o alrededor de 90 millones de hombres y mujeres trabajadores — en comparación con diez años antes. En los países desarrollados, la proporción del empleo agrícola en el empleo total era inferior al 4 por ciento, mientras que en los países en desarrollo seguía siendo del 48 por ciento ⁹⁵. A pesar de la proporción menguante de trabajadores agrícolas en el empleo total, en números absolutos la participación en la agricultura sigue aumentando, sobre todo en Asia Meridional, Asia Oriental y África Subsahariana.

82. Tres cuartas partes de los pobres del mundo viven en zonas rurales de países en desarrollo y dependen directa o indirectamente de los ingresos procedentes de la agricultura ⁹⁶. Por tanto, para poder reducir la pobreza es de vital importancia que aumenten la productividad y los ingresos procedentes de la agricultura. Las políticas en materia de desarrollo están basadas en gran medida en un «modelo de economía dual» en el que se comprueba el cambio de un sector agrícola de baja productividad, en el que la mayoría de los hombres y mujeres trabajan en unidades familiares, por un trabajo asalariado de mayor productividad en la industria manufacturera y las empresas de servicios ubicadas principalmente en zonas urbanas. Una mayor productividad y, por tanto, unos trabajos mejor remunerados en la industria manufacturera y los servicios atraen a los trabajadores agrícolas. Asimismo, la pobreza rural también puede llevar a los trabajadores a migrar a zonas urbanas con la esperanza de encontrar un trabajo mejor, esperanza que no siempre se hace realidad.

83. En muchos casos, las mujeres se quedan realizando los trabajos en el campo, mientras los hombres que se van a trabajar allí donde pueden, envían parte de sus ganancias a casa. No obstante, cada vez son más las mujeres que también dejan las zonas rurales para contribuir a los ingresos de la familia enviando remesas. La migración ha acelerado la propagación del VIH/SIDA, que es una grave amenaza para los esfuerzos por mejorar la productividad y reducir la pobreza en muchos países predominantemente rurales, especialmente en África.

Dejando atrás la tierra

Migración a gran escala a las ciudades, aunque la fuerza laboral rural sigue siendo muy importante en el mundo en desarrollo

Exodo rural provocado por la pobreza y motivado por el sueño de un empleo mejor en las ciudades

La familia se dispersa debido a la migración rural

⁹³ H. Zlotnik: «World Urbanization: trends and prospects» en T. Champion y G. Hugo (directores de la publicación): *New forms of urbanization* (Reino Unido, Ashgate Publishers, 2003).

⁹⁴ P. Bairoch y J.M. Limbor: «Evolución de la población activa del mundo por ramas de actividad económica y por regiones (1880-1960)», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 78/4, octubre 1968, páginas 347-374.

⁹⁵ OIT: *ICMT-KILM*, 4.ª edición, *op. cit.*

⁹⁶ FIDA: *Informe sobre la pobreza rural 2001* (Oxford, Oxford University Press, 2001).

Aumenta el empleo en los servicios, en proporción al empleo total

84. Si nos basamos en la experiencia de los primeros países industrializados el modelo de «economía dual» suponía que la mayoría de los trabajadores agrícolas se irían a trabajar a las fábricas de las zonas urbanas. No obstante, a finales del siglo XX, la manufactura dejó de ser un sector importante de desarrollo del empleo, excepto en Asia Oriental y Sudoriental. En las economías en desarrollo, el descenso de la proporción del empleo agrícola coincidió, de hecho, con un aumento del empleo en el sector de los servicios, que ha pasado del 28 por ciento al 32,6 por ciento en el período comprendido entre 1995 y 2005 ⁹⁷. Entre las diferentes categorías de servicios, el sector en el cual el empleo está aumentando más rápidamente es el del comercio, que incluye las actividades informales del comercio ambulante que tanto predomina en los pueblos y ciudades de los países en desarrollo ⁹⁸.

La economía informal crece allí donde el desarrollo es menor

85. Los países definen la economía informal de maneras tan diferentes que resulta difícil hacer un cálculo preciso de sus dimensiones ⁹⁹. No obstante, la OIT ha estimado que durante la segunda mitad del decenio de 1990 la proporción del empleo informal correspondiente al empleo que no es agrícola era del 48 por ciento en África del Norte, del 72 por ciento en África Subsahariana, del 51 por ciento en América Latina y del 65 por ciento en Asia ¹⁰⁰. Recientes trabajos de investigación de la OIT revelan datos que muestran concretamente que la economía informal está reduciéndose gradualmente en las economías que están creciendo más rápidamente en Asia Oriental y Sudoriental, donde el crecimiento de la industria manufacturera es el motor del desarrollo. En otros países que están creciendo más despacio, especialmente en África y América Latina, los principales aumentos en el empleo se han dado en los servicios, especialmente en el comercio informal ambulante. Las tendencias de la pobreza reflejan esta pauta. En los países donde la informalidad está disminuyendo, el número de trabajadores pobres también está disminuyendo. En cambio, en los países donde la informalidad está aumentando, el número de trabajadores pobres está aumentando o sigue siendo el mismo ¹⁰¹.

La economía informal es el único medio de supervivencia para muchos de los trabajadores más pobres y sus familias

86. En los países donde la cobertura social es escasa o inexistente, la economía informal proporciona un medio de vida para los hombres y las mujeres que tienen pocas opciones de supervivencia, como por ejemplo las personas de edad avanzada, los migrantes, las minorías étnicas y otros grupos vulnerables ¹⁰². La inseguridad y la pobreza también contribuyen al problema del trabajo infantil. Las labores de investigación llevadas a cabo por la OIT en siete países en desarrollo mostraron que la proporción del empleo en las microempresas y las pequeñas empresas, muchas de las cuales funcionan de manera informal, por lo menos en parte, aumenta durante las recesiones económicas y cuando las grandes empresas o el sector público reducen empleos. Muchas de esas empresas, a menudo dirigidas por mujeres, respondían a una necesidad de supervivencia y ofrecían empleo de mala calidad. La investigación también mostró una clara distinción entre esas formas de microempresas y otras pequeñas empresas más dinámicas y prósperas que tendían a crear empleo en bonanzas económicas y existían con mayor fre-

⁹⁷ OIT: *Global Employment Trends Model*, op. cit. (2005).

⁹⁸ N. Majid: *On the evolution of employment structure in developing countries*, Employment Strategy Paper 2005/18 (Ginebra, OIT, 2005).

⁹⁹ R. Hussmanns: *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*, documento de trabajo núm. 53, Departamento de Integración de Políticas (Ginebra, OIT, 2005).

¹⁰⁰ OIT: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Ginebra, 2002), pág. 7.

¹⁰¹ N. Majid, op. cit.

¹⁰² Véanse las Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, adoptadas por la 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2002), y OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

cuencia en los países con unos resultados en materia de desarrollo generalmente más sólidos¹⁰³.

87. Las mujeres representan una proporción importante de los trabajadores informales, en parte debido a la continua carga de las responsabilidades familiares y en parte como resultado de la discriminación. Esta situación ejerce una fuerte presión sobre las mujeres que hace que acepten empleos inseguros en la economía informal como trabajadoras independientes o asalariadas. En las economías en desarrollo, el empleo independiente informal incluye a los empleadores no registrados, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados, mientras que el empleo asalariado informal incluye a los trabajadores ocasionales, los trabajadores domésticos y los empleados no registrados, entre otros. De hecho, las bajas tasas de desempleo femenino a menudo son indicadores que pueden inducir a error sobre de las condiciones de trabajo de las mujeres, ya que el desempleo femenino puede estar oculto tras el empleo en la economía informal.

88. A excepción de África del Norte donde las mujeres representan un poco más del 40 por ciento de los trabajadores informales, el 60 por ciento o más de las mujeres que trabajan en el mundo en desarrollo lo hacen en empleos informales fuera de la agricultura. En África Subsahariana, la participación de las mujeres en esta forma de empleo informal se aproxima al 85 por ciento, en América Latina al 60 por ciento, y en Asia es del 65 por ciento, en comparación con el 63 por ciento, el 48 por ciento y el 65 por ciento de los hombres, respectivamente. Además, los datos por país de seis economías en desarrollo han revelado también que lo más probable es que las mujeres que trabajan en la economía informal fuera de la agricultura lo hagan como trabajadoras por cuenta propia, trabajadoras familiares no remuneradas o empleadas domésticas. En cambio, los hombres trabajan con más frecuencia como empleadores informales y trabajadores asalariados. Estos datos pueden sugerir que hay más mujeres que hombres que aceptan trabajos inseguros y de menor calidad en la economía informal fuera de la agricultura. Cuando el mismo análisis por país se redujo a cinco economías, los resultados revelaron que los trabajadores en empleo informal por cuenta propia y en trabajos domésticos, que en su gran mayoría son mujeres, ganaban menos por hora de lo que se gana en todas las demás formas de trabajo formal e informal¹⁰⁴.

La mayoría de los trabajadores de la economía informal son mujeres

Las mujeres participan principalmente en microempresas familiares o como trabajadoras domésticas

6. Tendencias de la pobreza y salarios

89. Casi la mitad de los 2.800 millones de trabajadores del mundo no pueden ganar lo suficiente para superar ellos mismos y los miembros de sus familias el umbral de pobreza de 2 dólares de los Estados Unidos diarios. Grosso modo, se trata del mismo total que el registrado en 1994, solo que ahora representa un poco menos de la mitad de la fuerza laboral del mundo, en comparación con el 57 por ciento de entonces. De ese total, 535 millones de trabajadores de ambos sexos sobreviven con 1 dólar de los Estados Unidos diario o menos¹⁰⁵. A excepción del África Subsahariana, todas las demás regiones en desarrollo han experimentado un descenso de la proporción de trabajadores pobres en el empleo total. China y sus vecinos de Asia Oriental han experimentado el descenso más importante. Parece ser que muchos de

Unos 1.400 millones de trabajadores pobres viven por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares de los Estados Unidos diarios, cifra que ha descendido del 57 por ciento al 49 por ciento de la fuerza laboral mundial entre 1994 y 2004

¹⁰³ G. Reineke y S. White: *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs* (Ginebra, OIT, 2004).

¹⁰⁴ Chen y otros, *op cit.*, pág. 39, párrafos 44-45, cuadros 3.2 y 3.4.

¹⁰⁵ OIT: *Global Employment Trends brief* (Ginebra, febrero de 2005).

los que han escapado de la extrema pobreza que representa 1 dólar diario se encuentran ahora en la franja de los que viven con menos de 2 dólares diarios.

Fuerte aumento de la pobreza de los trabajadores en los primeros años de la transición

90. En los primeros años de la transición en Europa Central y Oriental, cuando el antiguo sistema de empleo y seguridad social basado en las empresas estatales se estaba viniendo abajo, se produjo un importante aumento del número de trabajadores pobres a partir de 1990-1991. Desde entonces, no obstante, los países de Europa Central y Oriental que no pertenecen a la Unión Europea han registrado una reducción de la proporción de trabajadores pobres en el empleo total.

La pobreza aumenta en muchos países desarrollados

91. Dado que en la mayoría de los países industrializados han desaparecido los problemas más graves de pobreza a nivel de subsistencia, se ha comenzado a utilizar ampliamente como método de medición un concepto relativo de pobreza que varía en función del aumento del nivel de vida de los que no son pobres, a menudo establecido en la mitad del ingreso mediano de la población. Sobre esta base, la tasa de pobreza media para 20 países de la OCDE era del 10,6 por ciento en 2000. Esta cifra es superior al nivel de mediados del decenio de 1990, cuando la tasa era del 10 por ciento. Las tasas de pobreza eran superiores al 15 por ciento en Irlanda, Japón, Estados Unidos y Turquía, y por encima del 20 por ciento en México. La pobreza infantil estaba en aumento en el decenio de 1990, y los progresos en la lucha contra la pobreza de las personas de más edad perdían impulso¹⁰⁶.

El trabajo y las circunstancias familiares determinan el riesgo de pobreza de los trabajadores

92. Las principales fuentes de información sobre la pobreza proceden de las encuestas sobre los hogares en relación con los ingresos y los gastos. Esta información no siempre permite a los investigadores establecer una relación entre los ingresos que perciben las personas que trabajan, basados en las encuestas sobre la fuerza de trabajo, y los niveles de ingresos per cápita o consumo de las familias. Por ejemplo, un hogar puede ser pobre porque muchos de sus miembros no trabajan y dependen de un solo trabajador cuyos ingresos no son bajos. De la misma forma, es poco probable que dos personas sin familiares a cargo y con salarios bajos constituyan una familia pobre. Un estudio sobre la pobreza de los trabajadores en los 25 países de la Unión Europea concluyó que aproximadamente 14 millones de trabajadores, es decir, el 7 por ciento de la fuerza laboral, viven en hogares con ingresos inferiores al umbral de pobreza nacional. Además del número de familiares a cargo que tienen que mantener, otros factores principales vinculados a la pobreza de los trabajadores son el trabajo irregular y/o a tiempo parcial, y los ingresos bajos. Las personas que crían solas a sus hijos o quienes son la única persona de la familia que trabaja y tienen varios familiares a cargo constituyen los casos más vulnerables. En el estudio también se comprobó que contar con un empleo regular reduce sustancialmente el riesgo de pobreza¹⁰⁷.

Los salarios medios en algunos países en desarrollo están alcanzando a los de los países industrializados

93. En el decenio de 1990 comenzó a manifestarse al parecer una tendencia a alcanzar verdaderos incrementos salariales en los países en desarrollo que se habían convertido en importantes exportadores. A pesar de que esta tendencia se interrumpió en muchos países asiáticos debido a la crisis financiera de 1997-1998, hay indicios de que la misma va a reanudarse. Las tasas medias de crecimiento anual de los salarios reales por trabajador durante el período 1985-1997 en la India, Malasia y China (1984-1995) ascendían a un 1,17, un 3,52 y un 5,40 por ciento, respectivamente¹⁰⁸. Datos más recientes revelan

¹⁰⁶ M. Förster y M. Mira d'Ercole: *Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s* (París, OCDE, 2005).

¹⁰⁷ L. Bardone y A.C. Guio: «In-work poverty» en *Statistics in focus* (Comunidades Europeas, 2005) 5/2005.

¹⁰⁸ Ghose, *op. cit.*

que los salarios reales en el sector de las manufacturas prácticamente se duplicó en China entre 1990 y 2000 ¹⁰⁹. En América Latina, la situación es más variada, pero en general los salarios reales en el sector manufacturero aumentaron en promedio más del 15 por ciento entre 1990 y 2003, registrándose incrementos muy superiores en el Ecuador y Chile (61 y 46,6 por ciento, respectivamente) ¹¹⁰. Parece ser que el efecto de la globalización o la apertura comercial en la desigualdad de los ingresos depende principalmente de las instituciones encargadas de fijar los salarios y de la redistribución ¹¹¹.

94. En algunos países en desarrollo, el incremento de los salarios reales medios ha ido acompañado, no obstante, de una mayor desigualdad de los ingresos. Los que han percibido los ingresos más altos han progresado más que los que han percibido los ingresos más bajos de la escala y han elevado así el promedio de los ingresos. La desigualdad aumentó drásticamente en la mayoría de las economías en transición y también creció considerablemente en algunos países de América Latina. El panorama es variado en Asia, donde varios países lograron reducir la desigualdad de los ingresos, y otros, como China y Sri Lanka, han registrado un fuerte aumento de la misma ¹¹². Las desigualdades en las ganancias brutas — calculadas en relación con la población empleada — han aumentado en promedio en los países de la OCDE respecto de los cuales se dispone de datos ¹¹³.

95. La creciente disparidad de salarios y la preocupación por la pobreza entre los trabajadores más vulnerables han llevado a centrar la atención en los sistemas de salarios mínimos. En algunos países se han realizado esfuerzos destacables para ampliar la protección del salario mínimo a los trabajadores que hasta entonces no estaban cubiertos. Entre estos esfuerzos cabe señalar: la inclusión en Sudáfrica de los trabajadores domésticos y agrícolas en 2000-2001; la ampliación del salario mínimo en Bolivia a los trabajadores agrícolas en 2005, y la inclusión en China de los trabajadores domésticos en 2003. Además, ciertos indicios apuntan a que los salarios en la economía informal a menudo se ajustan a los cambios en el salario mínimo, incluso aunque sea poco probable que se hagan cumplir desde un punto de vista legal ¹¹⁴. No obstante, la legislación en materia de salarios mínimos se ve limitada en sus intentos por reducir la desigualdad y la pobreza. Los salarios mínimos a menudo se establecen por tarifas horarias, pero, para muchos de los más pobres que realizan su trabajo de forma ocasional o a tiempo parcial, el número total de horas puede ser insuficiente para obtener unos ingresos por encima del umbral de pobreza. En algunos países, el salario mínimo es muy bajo en relación con el nivel de los salarios medios o incluso de las tarifas en el mercado del trabajo no calificado. Además, los salarios mínimos, por definición, no se aplican a los trabajadores independientes que también pueden ganar muy poco.

Aumentan las desigualdades salariales

Sistemas de salarios mínimos y reducción de la pobreza y la desigualdad

¹⁰⁹ D. Kucera y A. Chataignier: *Labour developments in dynamic Asia: What do the data show?*, Statistical Development and Analysis Group, documento de trabajo núm. 61 (Ginebra, OIT, 2005), cuadro 9.

¹¹⁰ OIT: *Labour Overview: Latin America and the Caribbean* (Ginebra, 2005).

¹¹¹ M. Slaughter: *Globalisation and wages: A tale of two perspectives* (Universidad de Nottingham, Centre for Research on Globalisation and Labour Markets, 1999; Majid, *op. cit.*, y Comisión Europea: *Employment in Europe*, 2005 (Bruselas, 2005).

¹¹² N. Majid: What is the effect of trade openness on wages? (Ginebra, OIT, 2004); Ghose, *op. cit.*; G. A. Cornia: *Inequality, growth, and poverty in an era of liberalization and globalization* (Oxford University Press, 2004), y W. Milberg: «Cambio del comercio ligado a los sistemas mundiales de producción ¿Qué política seguir?» en: *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, 2004), vol. 123, núm. 1-2.

¹¹³ OCDE: *OECD Employment Outlook 2004* (París, 2004), capítulo 3.

¹¹⁴ S. Devereux: «Can minimum wages contribute to poverty reduction in poor countries?», en *Journal of International Development* (John Wiley and Sons, 2005), Vol. 17.

7. Discriminación en el empleo y la ocupación

Pobreza y discriminación: círculo vicioso

96. La discriminación en el empleo y la ocupación a menudo empeora o perpetúa la pobreza, y ésta, a su vez, fomenta la discriminación en el trabajo, creándose así un círculo vicioso. La falta de trabajo y el trabajo que no es productivo, ni seguro y no está protegido son las principales causas de la penuria material y la vulnerabilidad que experimenta la gente pobre. La discriminación en el mercado de trabajo, ya sea mediante la exclusión del trabajo de integrantes de determinados colectivos o la disminución de sus oportunidades de desarrollar aptitudes adecuadas en relación con el mercado, merma la calidad de los puestos de trabajo a los que éstos pueden aspirar. Ello, a su vez, aumenta el riesgo de que caigan o permanezcan en la pobreza, lo que reduce aún más su capacidad de conseguir un trabajo que les rescate de esa situación ¹¹⁵.

Aumenta la conciencia de que la discriminación es una vulneración de derechos y una pérdida de capacidades humanas

97. La discriminación en el mundo del trabajo no sólo constituye una vulneración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, sino que también representa un costo enorme para la sociedad. Las personas y comunidades afectadas no pueden disfrutar plenamente de los beneficios de sus capacidades ni tampoco la sociedad en general. Una evaluación global sobre si la discriminación está aumentando o disminuyendo rebasa el ámbito del presente informe y, en cualquier caso, sería muy difícil de medir. No obstante, quizás sea posible decir que está aumentando la conciencia respecto a la discriminación y al daño que ésta puede causar, así como a las medidas necesarias para contrarrestarla.

Signos de progreso en la larga lucha contra la discriminación por cuestiones de género en el mundo del trabajo...

98. A lo largo de la presente Memoria, se han señalado las dimensiones de género de las tendencias en el mundo del trabajo. Mientras que en los últimos 15 años se ha comprobado un aumento de las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral y en la actividad económica, una mirada al empleo de las mujeres en función de la situación, el sector y los salarios o ganancias revela que las mujeres: siguen teniendo menos posibilidades que los hombres de acceder a un empleo asalariado regular; continúan contribuyendo más que los hombres a las tareas del hogar, y tienen más posibilidades de ganar menos que los hombres por el mismo tipo de trabajo, incluso en las ocupaciones consideradas «típicamente femeninas» ¹¹⁶. Aunque las diferencias salariales por cuestiones de género en la industria manufacturera siguen siendo enormes en prácticamente todos los países, en algunos de ellos se han ido reduciendo ¹¹⁷. Algunos de los países donde las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres son mayores, son aquellos en los que el acceso de la mujer al mercado de trabajo se ha producido con mayor rapidez, como Chile, China, República de Corea y Singapur. En una serie de países, los convenios clave de la OIT — Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), y Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) — han influido en las medidas legislativas adoptadas para promover la igualdad de género.

¹¹⁵ Esta sección se basa principalmente en OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

¹¹⁶ OIT: *El empleo femenino: Tendencias mundiales y acciones de la OIT*, Ponencia de la OIT ante la 49.ª sesión de la Comisión sobre la condición de la mujer, Naciones Unidas, Nueva York, 28 de febrero – 11 de marzo de 2005.

¹¹⁷ M. Corly, Y. Peradel y K. Popova: *Wage inequality by gender and occupation: A cross-country analysis*, Employment Strategy Paper No. 20 (Ginebra, OIT, 2005)

99. No obstante, las mujeres aún deben hacer frente a numerosos obstáculos para lograr una integración equitativa en el mercado de trabajo. En casi todas las profesiones, las mujeres todavía no perciben un salario igual por un trabajo de igual valor ni unos beneficios equilibrados que garanticen la igualdad con los hombres. Una perspectiva general de las mujeres en el mundo del trabajo muestra que éstas siguen estando segregadas en gran parte en ocupaciones que se suelen situar en el extremo más bajo de la escala de salarios. En el Reino Unido el 60 por ciento de las trabajadoras están empleadas en diez ocupaciones, y la mayoría se concentran en las cinco siguientes: cuidado de personas, puestos de cajera, restauración, limpieza y trabajo de oficina. Además, generalmente las mujeres reciben todavía una educación de menor nivel, lo que dificulta en gran medida su acceso a puestos de trabajo más productivos y mejor remunerados. Otra batalla que deben librar las mujeres hoy en día consiste en romper el «techo de cristal», es decir, tener la oportunidad de acceder a puestos de autoridad y poder en la toma de decisiones¹¹⁸. Asimismo, es más probable que las mujeres participen en la economía informal que los hombres, y actualmente representan aproximadamente la mitad de todos los migrantes internacionales.

... aunque ésta siga estando profundamente arraigada

100. En el mundo del trabajo, la «discriminación racial» se refiere a los obstáculos arbitrarios al progreso de miembros de comunidades lingüísticas o minorías cuya identidad se basa en características religiosas o culturales, o incluso en el origen nacional. Las minorías étnicas, los pueblos indígenas y tribales, las personas de «color» y los trabajadores migrantes son víctimas habituales de la discriminación racial en el empleo y la ocupación. Las pautas de la discriminación racial hacia los trabajadores migrantes, las segundas y terceras generaciones de migrantes y los ciudadanos de origen extranjero han cambiado considerablemente con la intensificación de la migración mundial. Aunque la nacionalidad es lo que a menudo provoca la discriminación contra los no nacionales, también son factores la raza, el color y la religión. La percepción de estos trabajadores como extranjeros es lo que puede explicar el comportamiento discriminatorio hacia ellos. En todo el mundo la mano de obra migrante constituye hoy día una aportación vital para muchos sectores, como la agricultura, la construcción, la manufactura que requiere mucha mano de obra, el trabajo doméstico y la industria del sexo. En algunos casos, esto ha provocado una competencia entre nacionales — especialmente en los segmentos marginales de la fuerza laboral — y trabajadores migrantes que están dispuestos a trabajar en peores condiciones. Esto, a su vez, ha reforzado los sentimientos de racismo contra los recién llegados. No obstante, con frecuencia los migrantes aceptan empleos que los locales rechazan.

Discriminación racial generalizada

101. La intensificación de la migración nacional e internacional ha revelado lo difícil que es conciliar la cohesión y la inclusión sociales con el respeto de la diversidad religiosa y cultural. Especialmente en el último decenio, la discriminación basada en la religión parece haber adquirido un significado mayor. La actual urgencia por contrarrestar y prevenir el terrorismo ha exacerbado los sentimientos de miedo y discriminación entre musulmanes y no musulmanes. No obstante, está claro que cualquier estrategia destinada a tratar de resolver los conflictos de interés debe respetar la libertad de religión; impedir el derecho básico de practicar la religión de su elección puede desestabilizar las sociedades y generar violencia. La lucha contra la discriminación por motivos religiosos en el empleo y la ocupación, así como las demostraciones concretas de que la discriminación religiosa puede eliminarse

Riesgos de discriminación por motivos religiosos y culturales

¹¹⁸ El cálculo de las mujeres que son legisladores, funcionarios superiores en el gobierno y directoras de establecimientos privados es una forma corriente, a nivel internacional, de medir las oportunidades que tienen las mujeres de obtener puestos de autoridad y poder en la toma de decisiones.

en el lugar de trabajo, son vías útiles para fomentar la tolerancia religiosa en la sociedad. La dinámica y las manifestaciones de la discriminación por motivos religiosos en el lugar de trabajo no se han estudiado en la misma medida ni con la misma profundidad que otras formas de discriminación. Ello se debe en parte a la dificultad que plantea discutir un tema que se considera que pertenece a la esfera privada y se inscribe en la cuestión más amplia de la libertad de conciencia. Otra limitación, como ocurre en el caso del origen nacional o la opinión política, tiene que ver con la prohibición jurídica que existe en muchos países de solicitar u obtener información sobre cuestiones de religión. En la práctica, detectar y distinguir la discriminación religiosa de la discriminación basada en la raza o la ascendencia nacional es a menudo difícil, porque la religión, la raza y la ascendencia nacional están estrechamente entrelazadas; de hecho, a menudo se perciben como un conjunto que define identidades étnicas y culturales distintas.

La discriminación múltiple pone de relieve la importancia de un enfoque sobre la igualdad de oportunidades que comprenda el ciclo vital

102. La discriminación en el mercado laboral se experimenta de formas muy diferentes. La intensidad o gravedad de las desventajas que pueden sufrir algunas personas depende del número y la interacción de las características personales que genera la discriminación contra ellas. Una persona puede ser diferente por su raza o color, por ejemplo, ser de raza negra; una persona de raza negra puede ser una mujer; una mujer puede tener una discapacidad física; una persona con una discapacidad puede ser mayor, y una persona puede tener todas estas características, es decir, ser una mujer de edad, discapacitada y de raza negra, y puede, por lo tanto, experimentar formas muy complejas de discriminación. Además, la discriminación tiene unas dimensiones muy claras en cuanto al ciclo vital. Si no se pone remedio, las desventajas suelen acumularse e intensificarse con el tiempo, teniendo repercusiones negativas en la vida tras el trabajo, y en la sociedad de forma más general. Por ejemplo, las desigualdades de género en la protección social muestran las consecuencias perversas de la discriminación directa e indirecta contra las mujeres durante su vida activa. La interrupción de la carrera de las mujeres, una remuneración inferior y menos cotizaciones, así como un historial de jubilaciones anticipadas hacen que las prestaciones de protección social sean en general inferiores para las mujeres que para los hombres.

8. Condiciones de trabajo: reequilibrio entre flexibilidad y seguridad

Aumenta la diversidad

103. Las estructuras del empleo están cambiando, al igual que las condiciones de trabajo. No obstante, señalar una pauta de cambio en los elementos clave de las condiciones de trabajo es especialmente difícil, ya que el principal rasgo revelado por los investigadores del mercado laboral es la creciente diversidad. Bajo los cambios observados existen dos fuerzas que van de la mano: la flexibilidad y la seguridad, así como la búsqueda de nuevas formas de equilibrarlas.

Relaciones de trabajo estables con horarios de trabajo flexibles

Continúa valorándose la estabilidad del empleo

104. Aunque existen indicios de que ha aumentado el empleo independiente en una serie de países, gran parte del trabajo en los países industrializados se realiza en el marco de una relación de trabajo, generalmente de duración indeterminada. El valor de una relación de trabajo estable para los empleadores es que los trabajadores están disponibles cuando se les necesita, que las calificaciones adquiridas se conservan y que las tareas pueden adaptarse

según las necesidades. Desde el punto de vista de los trabajadores, una relación de trabajo, a diferencia de la situación del trabajador independiente, ofrece mayor seguridad de ingresos y no necesita inversión en herramientas, material y locales. Según un estudio realizado en 13 países europeos entre 1992 y 2002, la estabilidad en el empleo de la fuerza laboral era beneficiosa para los niveles de productividad, la inversión en capital humano y la motivación de los trabajadores¹¹⁹. En los países en desarrollo, uno de los problemas más acuciantes es que la mayoría de las relaciones de trabajo son de tipo informal e inseguro, lo que dificulta la transición del desarrollo de las economías basadas en los hogares a los sistemas más complejos y productivos de organización del trabajo productivo¹²⁰.

105. La presión para lograr una mayor flexibilidad se centra tanto en facilitar la contratación y el despido como en los horarios de trabajo (véase a continuación), ya que muchos empleadores tratan de buscar formas de prolongar el tiempo en el que el capital se puede utilizar plenamente. Para ello se puede recurrir al trabajo por turnos o según convocatoria y a otras modalidades de horario flexible. En muchos países industrializados ha aumentado el número de personas que trabajan por encima de las 35-40 horas estipuladas por semana, pero también ha aumentado el número de personas que trabajan menos horas. En consecuencia, el grupo intermedio, cuyas horas de trabajo se aproximan a la semana habitual, se está reduciendo¹²¹. Los trabajadores con contratos temporales tienen más posibilidades de trabajar en horarios poco convencionales. En algunos países en desarrollo, el promedio de horas por semana, aunque está disminuyendo, sigue siendo superior al de los países desarrollados, variando de 40 a 50 horas por semana.

Aumentan las presiones en relación con los horarios de trabajo flexibles

106. Aunque en modo alguno se trate de una tendencia universal, el trabajo a tiempo parcial está aumentando en algunos países industrializados. Para muchas mujeres, por ejemplo, una parte importante de sus ingresos procede del trabajo a tiempo parcial, ya que con él tratan de equilibrar la necesidad de ingresos con sus responsabilidades familiares y otras responsabilidades personales¹²². En los países industrializados, el trabajo a tiempo parcial puede reflejar las necesidades y preferencias reales de los trabajadores, mientras que en los países en desarrollo, muchos puestos de trabajo a tiempo parcial se inscriben en la categoría de «subempleo respecto de las horas de trabajo» que se aplica a las personas que desearían trabajar más horas pero no pueden encontrar suficiente trabajo¹²³.

Aumenta el trabajo a tiempo parcial en algunos países industrializados

Eliminar los riesgos en el trabajo requiere una vigilancia constante

107. Según estimaciones de la OIT, casi 2,2 millones de personas mueren cada año en todo el mundo a causa de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, mientras que unos 270 millones sufren lesiones graves aunque no mortales, y otros 160 millones de hombres y mujeres caen enfermos durante períodos más o menos largos por motivos relacionados con el trabajo.

Elevado número de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

¹¹⁹ P. Auer, J. Berg e I. Coulbaly: *Is a stable workforce good for the economy? Insights into the tenure-productivity-employment relationship* (Ginebra, OIT, 2004).

¹²⁰ A. Trebilcock, S. Davidov y B. Langille (directores de la publicación): *Boundaries and Frontiers of Labour Law: Goals and means in the Regulation of Work* (Hart, 2006, de próxima publicación).

¹²¹ J. C. Messenger (director de la publicación): *Working time and workers' preferences in industrialized countries: Finding the balance* (Londres, Routledge, 2004).

¹²² C. Hein: *Reconciling work and family responsibilities: Practical ideas from global experience*. (Ginebra, OIT, 2005).

¹²³ Véase la Resolución núm. 1 concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado, adoptada por la decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 6-15 de octubre de 1998, en: *Informe de la Conferencia* (Ginebra, OIT), anexo I.

Esto representa una enorme carga de sufrimiento para los trabajadores y sus familias. Por otra parte, la OIT ha calculado que los costos totales de tales accidentes y enfermedades representan cerca del 4 por ciento del PIB mundial ¹²⁴.

Los riesgos relacionados con el trabajo están cambiando en los países desarrollados

108. Los cambios en la estructura ocupacional y sectorial del empleo están alterando la situación en cuanto a los riesgos en el trabajo. Algunos de los empleos más sucios y peligrosos están desapareciendo poco a poco en los países industrializados. Esta tendencia es el resultado del desplazamiento de la actividad minera, manufacturera y agrícola hacia los servicios, y de la reconfiguración de los procesos de producción como corolario de los cambios tecnológicos, en favor de entornos de trabajo más seguros. Lamentablemente, están surgiendo otros peligros. Así, se empieza a reconocer el estrés y la violencia en el trabajo como riesgos graves para la seguridad y la salud en el mundo del trabajo. Si bien el aumento de la vigilancia y la supervisión electrónicas de los centros de trabajo y de los trabajadores puede contribuir a mejorar las normas de seguridad y salud, también puede reducir la privacidad y provocar situaciones de discriminación en caso de enfermedad.

La información y los conocimientos son vitales para reducir los riesgos en el trabajo

109. En algunos países en desarrollo, no se diagnostican ni se señalan muchos de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, especialmente en la economía informal. Cuantificar estas tendencias es, por lo tanto, bastante difícil. En la agricultura, sector que es el principal empleador en la mayoría de los países, el mayor recurso a productos químicos y maquinaria puede agravar los riesgos. La transferencia de procesos de los países industrializados a los países en desarrollo puede, no obstante, tener un efecto positivo en la seguridad y la salud si se proporciona apoyo técnico adecuado y supervisión y, lo que es más importante, formación para los trabajadores y los directivos. Por ejemplo, las hojas informativas sobre seguridad son importantes, pero resultan ineficaces si no están escritas en un idioma que los trabajadores puedan leer o si los niveles de alfabetización son bajos.

Trabajadores con discapacidades y enfermedades

Aproximadamente 1 de cada 10 adultos sufre algún tipo de discapacidad

110. En el mundo hay aproximadamente 417 millones de personas con discapacidades en edad de trabajar ¹²⁵, de los cuales 335 millones viven en regiones menos desarrolladas ¹²⁶. Las fuentes de información sobre el empleo de personas con discapacidades son irregulares, pero en muchos países una proporción muy alta de ellas, incluidas las que son más capaces de trabajar, no pueden conseguir empleo. Los costos de tener a tantas personas con discapacidades en edad de trabajar fuera de la fuerza laboral activa son enormes. Las pérdidas anuales en el PIB mundial resultantes de esta situación se han estimado entre 1,37 billones y 1,94 billones de dólares de los Estados Unidos. Estas pérdidas proceden de la falta de productividad, los impuestos sobre la renta no percibidos, y el costo del apoyo a los ingresos, así como del efecto desalentador en el gasto de los consumidores ¹²⁷.

¹²⁴ OIT: «Decent work – Safe work», informe de introducción para el XVII Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (2005) – www.ilo.org/public/english/protection/safework/wdcongrs17/intrep.pdf.

¹²⁵ Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

¹²⁶ Con regiones menos desarrolladas se hace referencia a: África, América Central y del Sur, Oriente Próximo y Asia, a excepción del Japón.

¹²⁷ R. L. Metts: *Disability issues, trends and recommendations for the World Bank* (Washington, Banco Mundial, 2000).

111. Se está produciendo una transformación fundamental en la forma como se entiende la discapacidad. Poco a poco, el modelo médico o asistencial de la discapacidad, en el que la atención se centraba en la discapacidad del sujeto en cuanto cuestión personal, está siendo desplazado por un modelo de carácter social y basado en los derechos, en el que las barreras en la sociedad se consideran una de las principales fuentes de desventaja. Ello está dando lugar a que la atención se centre en las fuentes de las desventajas que sufren los hombres y mujeres con discapacidades en todos los niveles de la sociedad, hasta la organización misma de los empleos en los lugares de trabajo individuales, incluidas las ideas preconcebidas sobre las posibilidades y la capacidad para trabajar de las personas con discapacidades. El nuevo planteamiento, basado en ampliar las oportunidades acordes con las aptitudes que tienen las personas con discapacidades, no está en modo alguno aceptado ni aplicado universalmente en los países más ricos, y plantea retos aun mayores en el mundo en desarrollo.

Un nuevo planteamiento sobre la discapacidad de carácter social y basado en los derechos está reemplazando gradualmente al viejo modelo de asistencia

112. El VIH/SIDA, la malaria o la tuberculosis — que se agravan con la malnutrición — son la causa de la muerte por año de cerca de 14 millones de personas menores de 60 años. La mayoría de estas muertes se producen en los países en desarrollo, que son los que invierten menos en asistencia médica y donde los más afectados son los más pobres. No obstante, la cifra elevada de muertes por las principales enfermedades es sólo una parte de la historia. Cientos de millones de adultos — principalmente en los países en desarrollo — están enfermos y no pueden trabajar en absoluto o únicamente a un nivel muy bajo de productividad¹²⁸. Ello supone una enorme pérdida económica, puesto que un trabajador sano es física y mentalmente más activo y enérgico, tiene más probabilidades de estar mejor educado, y es mucho más productivo; asimismo es menos probable que se ausente del trabajo.

Repercusiones en el empleo de las principales enfermedades

113. El VIH/SIDA es una enfermedad que tiene un efecto especialmente pernicioso en el mundo del trabajo, ya que afecta principalmente a personas en edad de trabajar. El número de personas que viven con el VIH en el mundo alcanzó su cifra más elevada en 2005, estimada en 40,3 millones de personas, superior a los 37,5 millones calculados en 2003. Más de 3 millones de personas murieron por enfermedades derivadas del VIH/SIDA en 2005, de las cuales más de 500.000 eran niños. Además, ese año se produjeron 5 millones de nuevas infecciones. Aparte de la miseria que esto provoca, la pérdida de un gran número de trabajadores y el daño a la productividad laboral de los que sufren el VIH y no reciben tratamiento está teniendo una fuerte repercusión en muchas economías. La incidencia y las pautas de propagación de la enfermedad están relacionadas con el movimiento de personas en busca de trabajo y con la pobreza. Los migrantes, los trabajadores del sector del transporte y las personas que participan en servicios del sexo corren un alto riesgo de infección.

El VIH/SIDA y el trabajo

114. La productividad laboral se ve reducida por la pandemia del VIH/SIDA de diversas formas. Las personas que caen enfermas son cada vez menos capaces de trabajar a medida que avanza la enfermedad. En la actualidad, más de 2 millones de trabajadores no pueden trabajar parcial o totalmente debido al VIH/SIDA. Cuando se pierde a un trabajador cualificado, éste puede reemplazarse por otro menos calificado o por uno nuevo que necesita tiempo para adquirir las calificaciones; o se puede recurrir a trabajadores de reemplazo únicamente de forma esporádica para mantener los costos laborales bajos. Sobre la base de los cálculos de prevalencia del VIH del ONUSIDA, de los datos sobre población de las Naciones Unidas y de

Graves repercusiones para el mercado laboral y los lugares de trabajo

¹²⁸ OMS: *Macroeconomics and health: Investing in health for economic development*, Informe de la Comisión sobre Macroeconomía y Salud (Ginebra, 2002).

datos propios sobre población económicamente activa, la OIT ha calculado que 26 millones de personas que forman parte de la fuerza laboral son seropositivas. La inmensa mayoría de esas personas que son seropositivas (más del 70 por ciento) vive en África. Además, la oferta de mano de obra se ve reducida por el VIH/SIDA dado que, hasta ahora, toda una generación de trabajadores ha caído enferma y ha muerto. La OIT ha calculado que para 2005 se había perdido un total acumulado de 28 millones de participantes en la fuerza de trabajo en relación con la fuerza de trabajo mundial, y que se perderán 48 millones para 2010 y 74 millones para 2015, si nada cambia. Las pérdidas más importantes se producen en África ¹²⁹.

Medidas en el lugar de trabajo contra el VIH/SIDA

115. La discriminación en el trabajo que sufren las personas que se sabe o se sospecha que están infectadas por el VIH/SIDA puede adoptar formas muy diversas. Por ejemplo, los exámenes previos al empleo, cuyo resultado puede ser la negativa a contratar a la persona en cuestión, son generalizados, incluso cuando existen políticas nacionales y en el lugar de trabajo que prohíben la discriminación basada en el VIH/SIDA, incluido en África Meridional. Un número creciente de países exige exámenes obligatorios sobre el VIH/SIDA a los visitantes de larga duración (es decir estudiantes y trabajadores) previos a la entrada al país. En algunos países asiáticos, las trabajadoras migrantes son objeto de exámenes obligatorios sobre el VIH/SIDA. El Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo ¹³⁰ proporciona una serie de directrices para hacer frente a la epidemia del VIH/SIDA en el mundo del trabajo y se enmarca en la labor de promoción del trabajo decente. Las directrices abarcan las siguientes esferas principales de actuación:

- la prevención del VIH/SIDA;
- la gestión y atenuación de los efectos del VIH/SIDA en el mundo del trabajo;
- la prestación de asistencia y apoyo a los trabajadores infectados por el VIH/SIDA y a los afectados por la epidemia, y
- la erradicación del rechazo y de la discriminación contra la persona real o supuestamente infectada por el VIH/SIDA.

¹²⁹ OIT: *El VIH/SIDA y el mundo del trabajo: estimaciones a nivel mundial, impacto y medidas adoptadas* (Ginebra, 2004).

¹³⁰ OIT: *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo* (Ginebra, 2001).

C. Desafíos para el futuro de la seguridad social

116. Los sistemas de seguridad social apuntan a apoyar a los individuos en los períodos de su vida en que los ingresos procedentes del trabajo son insuficientes o no pueden trabajar en absoluto. Como el nombre lo indica, se trata de un medio para que los individuos puedan compartir con un grupo social más amplio los costos que supone el hacer frente a esas contingencias. Todas las sociedades tienen alguna forma de sistema de seguridad social. En las comunidades agrícolas tradicionales, la base para la seguridad de grupo es la familia, un grupo más amplio de parientes o los vecinos. En la mayoría de las sociedades industrializadas, en las que esas identidades de grupo son más débiles, el Estado ha asumido un papel principal en lo que se refiere a proporcionar un marco para la seguridad social.

La seguridad social abarca los sistemas informales tradicionales y el Estado de bienestar moderno

117. Una consideración clave en la evolución de los sistemas formales era la necesidad de asegurarse de que la sociedad y la economía no se vieran debilitadas por la pobreza y los trastornos sociales. Otro factor importante era la identificación de un grupo apropiado para la mancomunación de los riesgos. Los grupos más pequeños tienden a tener un sentido más afianzado de identidad y confianza mutua, pero los grupos más grandes pueden utilizar más recursos para cubrir más riesgos. La seguridad social formal puede entenderse como una serie de instituciones, medidas, derechos, obligaciones y transferencias cuyo principal objetivo es garantizar el acceso a los servicios de salud y a los servicios sociales y ofrecer la seguridad de los ingresos que permita hacer frente a ciertos riesgos importantes (tales como la pérdida de los ingresos debido a invalidez, vejez o desempleo) y para ayudar a prevenir o mitigar la pobreza.

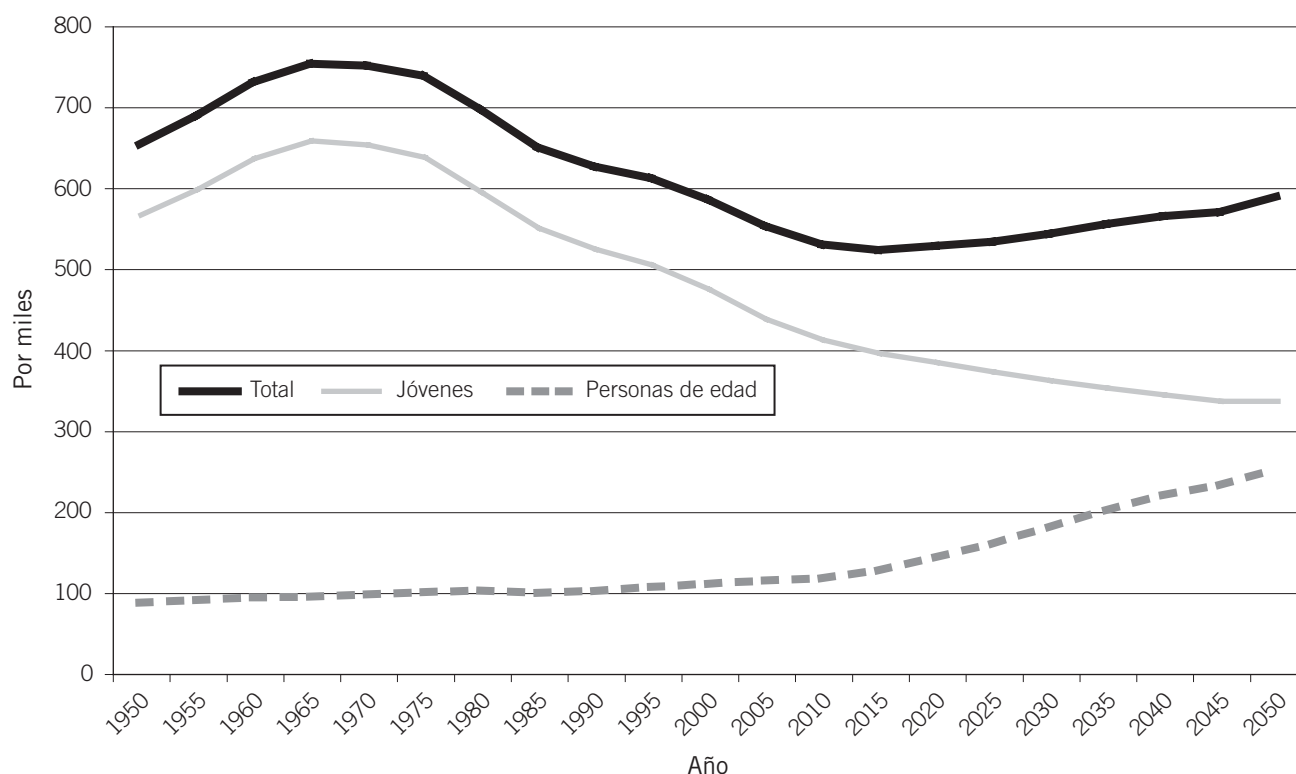
Las instituciones de seguridad social han evolucionado como parte del proceso de desarrollo

118. Los sistemas de seguridad social se enfrentan ahora con nuevas demandas generadas por factores tales como la necesidad de extender la cobertura a las personas más pobres del mundo, los cambios en las modalidades de empleo, las presiones en favor de una mayor movilidad en los mercados de trabajo, los cambios en la organización familiar, el envejecimiento de la población y los nuevos riesgos para la salud.

Factores que impulsan los cambios en el mercado de trabajo y afectan también a la seguridad social

119. Un concepto clave para la concepción y el funcionamiento de todos los sistemas es la tasa de dependencia, esto es, la relación entre la parte de la población que tiene una actividad económica y la parte de la población que es dependiente. El entorno demográfico de un sistema de protección social, que incluye la estructura de la morbilidad de la población a la que tiene que

Los perfiles demográficos son el fundamento para la concepción del sistema

Gráfico 8. Jóvenes, personas de edad y tasas totales de dependencia

Nota: El término jóvenes se refiere al número de personas de hasta 14 años de edad, por miles. El término personas de edad se refiere a aquellas de más de 65 años, por miles.

Fuente: Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2000 Revision*, volumen II: *The sex and age distribution of the world population*, Nueva York, 2001.

Seguridad social: un nuevo consenso

La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia.

La seguridad social, administrada correctamente, aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de los ingresos y servicios sociales. En conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible, y facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil. Cabe señalar que aunque la seguridad social representa un costo para las empresas, es también una inversión en las personas o un apoyo a las mismas. Ante la globalización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca.

No existe un modelo idóneo único de seguridad social, dado que éste se amplía y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de los ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. La función prioritaria del Estado es facilitar, promover, y extender la cobertura de la seguridad social. Todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos. En especial, las prestaciones deberían ser seguras y no discriminatorias; los regímenes deberían administrarse de forma adecuada y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales. La confianza pública en los sistemas de seguridad social es un factor clave para su éxito. Para que exista esa confianza es esencial una buena gobernanza ¹.

¹ Párrafos 2 a 4 de las Conclusiones relativas a la seguridad social, adoptadas en la 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001; véase también: OIT: *Seguridad social: un nuevo consenso* (Ginebra, 2001).

atender el sistema de salud, determina también la tasa de dependencia del sistema (véase el gráfico 8).

120. Mientras que, por un lado, podría decirse que la necesidad de seguridad social es mayor en una era de grandes cambios, por el otro lado, los sistemas de seguridad social se ven amenazados por un debilitamiento de los mecanismos informales de protección¹³¹ y la preocupación de que el costo que suponen dichos sistemas para la sociedad pueda reducir la competitividad nacional. Por otra parte, la adaptación es a menudo conflictiva porque la confianza en la disponibilidad de seguridad social a largo plazo es muy importante para la vida de muchas personas.

121. Desde una perspectiva mundial, hay dos grupos de países que están en diferentes etapas de desarrollo por lo que respecta a los sistemas de seguridad social. El primero está compuesto por los países industrializados y un grupo de países en desarrollo de ingresos medios que tienen marcos nacionales que cubren una proporción relativamente grande de la población, o bien en el caso de las economías emergentes una proporción creciente de la población. El segundo comprende la mayoría de los países en desarrollo que tienen un sistema formal muy reducido que abarca un escaso número de personas y siguen basándose en sistemas informales. Si bien hay diferencias importantes en los sistemas nacionales, el primer grupo se enfrenta con la necesidad de proceder a una reforma y el segundo con la necesidad de establecer y ampliar los sistemas. El hilo conductor de los debates en ambos grupos de países consiste en si los sistemas de seguridad social constituyen un «costo» para la sociedad y la economía o una «inversión». La OIT hizo una contribución importante a la resolución de esta confrontación de ideas a menudo polémica en la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2001) al adoptar conclusiones sobre la seguridad social que indican el camino hacia un nuevo consenso.

El aumento de la competencia mundial crea un nuevo entorno para la seguridad social

Reforma y ampliación: dos facetas del desafío mundial de la seguridad social

1. Reducir la pobreza y la desigualdad

122. Las investigaciones empíricas y la elaboración de modelos de gasto social revelan que en la mayoría de los países, independientemente del nivel de desarrollo, se transfiere hasta un tercio del ingreso nacional entre la población que percibe ingresos y la población dependiente¹³². En los países en desarrollo, el grueso de esta transferencia se realiza mediante mecanismos informales, mientras que en Europa Occidental se efectúa mediante sistemas formales. En América del Norte la proporción de sistemas formales e informales es casi igual. La cuestión principal reside, por lo tanto, en determinar cuáles son los métodos más eficaces para organizar estas transferencias a efectos de reducir la pobreza y la desigualdad, atender las necesidades de apoyo de quienes no pueden trabajar y contribuir al rendimiento general de la economía.

Las transferencias sociales son esenciales en todas las sociedades

123. Los puestos de trabajo decente del sector formal siguen siendo la mayor fuente de seguridad de los ingresos. Ese tipo de empleos no sólo proporciona ingresos relativamente fiables que pueden compartirse con otros miembros de la familia o del hogar, sino que además permite constituir un fondo de ingresos para las cotizaciones a los regímenes nacionales de seguridad social. Estas cotizaciones proporcionan la financiación que garantiza el acceso a servicios de salud y la sustitución de los ingresos procedentes del trabajo en los casos de vejez, invalidez, pérdida del sustento familiar,

La base para la seguridad social son los puestos de trabajo decente del sector formal

¹³¹ J. Morduch y M. Sharme: «Strengthening public safety nets from the bottom up», en *Development Policy Review* (Londres, Blackwell Publishing, 2002), págs. 569-588.

¹³² OIT: *Seguridad social: un nuevo consenso* (Ginebra, 2001), capítulo 5.

desempleo, enfermedad o maternidad, así como en los casos de accidente o enfermedad relacionados con el empleo. No obstante, sólo una minoría de la fuerza de trabajo mundial goza de la seguridad de un empleo en el sector formal. Incluso en aquellos países en los que los empleos regulares en el sector formal constituyen la norma, algunos grupos, especialmente las mujeres, gozan de menor seguridad del empleo y de los ingresos. En los países en desarrollo, el grado elevado y creciente de informalidad implica que la cobertura a través de los sistemas formales sigue siendo escasa (por ejemplo, el 10 por ciento en Bangladesh y Nepal, y el 35 por ciento en Indonesia)¹³³.

Los mecanismos informales de transferencia tienden a excluir a quienes se encuentran en situación de pobreza crónica

124. Una de las principales diferencias en cuanto al impacto social entre los sistemas informales y los sistemas formales de seguridad social es que la mayoría de los mecanismos informales funcionan en el marco de redes de parentesco. Los miembros de la familia en mejor situación ayudan a quienes están en situación más difícil. Las transferencias entre familias relativamente adineradas y familias más pobres son menos probables. En consecuencia, hay un riesgo elevado de que las familias de bajos ingresos cuenten con poco o ningún apoyo en períodos de necesidad y queden atrapadas en una situación de pobreza crónica sin ningún mecanismo de apoyo o vía de escape. Es improbable que los sistemas informales den lugar a transferencias entre grupos étnicos, lo cual agrava los problemas de discriminación y las desventajas de esos grupos.

Los sistemas financiados a través de impuestos y de transferencias reducen la pobreza y la desigualdad

125. Por el contrario, está bien demostrada la eficacia de los sistemas globales basados en derechos y financiados a través de impuestos y de transferencias para reducir la pobreza inicial o pobreza de mercado en una serie de países industrializados. Estos sistemas han reducido la pobreza medida antes de impuestos y transferencias en alrededor del 10 por ciento en los Estados Unidos y hasta un máximo cercano a los 30 puntos porcentuales en Suecia. Estos sistemas reducen también la desigualdad de los ingresos: los datos contrastados correspondientes a mediados del decenio de 1990 muestran que los sistemas financiados mediante una combinación de impuestos y transferencias de los países de la OCDE han reducido la desigualdad de los ingresos entre un 40 y un 50 por ciento en países como Alemania, Bélgica, Francia y Suecia, y entre un 20 y un 30 por ciento en países como Australia, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido¹³⁴. El impacto redistributivo de los sistemas financiados a través de impuestos y de transferencias parece haberse debilitado desde ese período como resultado de las políticas de reducción del gasto social aplicadas en muchos países¹³⁵.

Las pensiones básicas y las prestaciones por hijos a cargo son un primer paso viable hacia regímenes nacionales

126. Los sistemas globales financiados a través de impuestos y de transferencias requieren instituciones eficaces del sector público. Los países menos adelantados en particular están recién comenzando a establecer las instituciones públicas necesarias para gestionar tanto las aportaciones al fondo común de gasto social como su distribución a quienes necesitan ayuda. No obstante, cierto número de países en desarrollo han introducido en los últimos años pensiones básicas o regímenes de prestaciones por hijos a cargo financiadas por el tesoro público que están demostrando ser un medio poderoso para combatir la pobreza. Hay pruebas concretas de experiencias positivas procedentes de países como el Brasil, Mauricio, Namibia, Nepal y Sudáfrica¹³⁶. La OIT ha calculado que incluso en algunos de los países más

¹³³ Banco Asiático de Desarrollo: *Social protection index for committed poverty reduction*, Multi-Country Report (Manila, 2005), cuadro 4.6.

¹³⁴ J. Ruiz-Rueta y otros: *Earnings inequality, unemployment and income distribution in the OECD* (Syracuse University, Nueva York, 1999).

¹³⁵ A. B. Atkinson: *Income inequality and the welfare state in the global era*, Douglas Gibson Lecture, 2 de octubre de 2002 (Ontario, Queen's University, 2002).

¹³⁶ Help Age International: *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (Londres, 2004) y K. Pal y otros: *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise* (Ginebra, OIT, 2005).

pobres de Africa, ese paquete de prestaciones compuesto por pensiones básicas para los ancianos y los discapacitados y prestaciones por hijos a cargo (pueden estar condicionadas a la asistencia a la escuela) costaría entre el 1 y el 2 por ciento del PIB, lo cual correspondería a entre el 5 y el 10 por ciento aproximadamente de los presupuestos nacionales. La puesta en práctica de un paquete de esta índole en muchos países podría representar un primer paso importante en la lucha contra la pobreza crónica y profundamente enraizada.

127. En lo relativo a la atención de salud, en las economías informales del mundo en desarrollo, sobre todo en Africa y en ciertas partes de Asia, están surgiendo regímenes de base comunitaria. Estos regímenes, que en su mayoría tienen actualmente una pequeña escala, proporcionan cobertura a alrededor de 40 millones de personas. Aunque sin duda hay margen para seguir desarrollando estos regímenes, no pueden convertirse en un sustituto de un estrato de seguridad básica universal basada en la solidaridad nacional. Una posible forma de avanzar en ese sentido consistiría en vincular iniciativas locales en pequeña escala mediante cotizaciones complementarias subsidiadas o el reaseguro de los principales riesgos ante organismos nacionales o internacionales que estén en condiciones de contribuir a asegurar la viabilidad a largo plazo de tales regímenes. En 2004, una ley sobre el seguro de salud en Ghana fue la primera en poner en práctica estos conceptos dentro de un marco jurídico, y el fondo que estableció efectuó los primeros pagos en 2005. Los regímenes de seguros basados en la comunidad tienen potencial para incrementar la base global de recursos para la seguridad social y, por consiguiente, el espacio fiscal del gobierno, en particular porque hacen participar a los operadores de la economía informal en la mancomunación de fondos para la seguridad social.

Ampliación progresiva de microseguros para la atención de la salud

2. Seguridad social y competitividad internacional

128. El clima posterior a la Segunda Guerra Mundial con altas tasas de crecimiento económico en muchos países industrializados fue propicio para el desarrollo de amplios sistemas de seguridad sanitaria y transferencias sociales. No obstante, en las condiciones más recientes de crecimiento reducido y altas tasas de desempleo, particularmente en algunos países europeos donde tiene gran incidencia el Estado de bienestar, los aumentos de los impuestos han tropezado con una barrera política, y el gasto social ha sido criticado por algunos economistas y políticos que consideran que entorpece la eficiencia económica¹³⁷. En los países en desarrollo, la falta de recursos, la capacidad, y la supuesta compensación entre las transferencias sociales y el crecimiento también han influido por lo que respecta a limitar el desarrollo de los regímenes de bienestar social.

Eficiencia económica y seguridad social

129. Aunque el alcance de los sistemas de seguridad social varía considerablemente entre los países industrializados, los resultados en materia de crecimiento y la proporción que corresponde a la seguridad social en los niveles del PIB no indican una fuerte correlación¹³⁸. De hecho, la coexistencia en una estrecha relación operativa del sistema de atención de salud pública del Canadá y el sistema mayoritariamente privado de los Estados Unidos hace pensar que los costos para la sociedad en su conjunto de regímenes globales no son mayores — y quizá son menores — que los de sistemas más fragmen-

La seguridad social está relacionada de manera positiva con el crecimiento de la productividad

¹³⁷ FMI: «Unemployment and Labour Market Institutions: Why Reforms Pay Off», en *World Economic Outlook* (Washington, 2003), capítulo IV.

¹³⁸ Durante varios años, los países nórdicos con altos niveles de gasto social han dominado los escalones superiores del Índice Mundial de Competitividad del Foro Económico Mundial. Véase: *Global Competitiveness Report 2005-06* (Palgrave Macmillan, 2005).

tados. El costo total de todos los gastos de salud de origen público, de los seguros privados, de otras fuentes privadas y a fondo perdido representa alrededor del 10 por ciento del PIB en el Canadá y del 15 por ciento en los Estados Unidos¹³⁹. Un estudio reciente de la OIT mostró que existe una fuerte correlación entre el gasto social per cápita y la productividad medida en términos de PIB por hora trabajada¹⁴⁰, lo cual demuestra que es posible que una economía productiva y competitiva coexista con un sistema de transferencias sociales digno. El tamaño real de los presupuestos de seguridad social es más una consecuencia de actitudes sociales, preferencias políticas con respecto a la redistribución y confianza en la eficiencia y eficacia del sistema que de una supuesta correlación económica entre el tamaño del sector social y los resultados económicos.

La competencia y el envejecimiento de la población inducen no obstante a replantearse la cuestión

130. Un factor adicional que puede afectar a los resultados económicos es la concepción de los mecanismos de financiación y la forma de hacer efectivas las prestaciones. En muchos países industrializados, una parte considerable de las cotizaciones procede de una deducción de los salarios de los trabajadores y/o de un pago por los empleadores relacionado con el salario. Al intensificarse la competencia internacional, las cotizaciones elevadas de seguridad social procedentes de los ingresos pueden reducir la competitividad comercial de los países y disuadir a los inversores extranjeros. Por lo que atañe a las prestaciones, algunos países han tratado de abordar los pagos con cargo a regímenes estatales en favor de los miembros más pobres de la sociedad mediante diversas formas de comprobación de recursos, con miras a reducir el gasto «desperdiciado» en aquellos que pueden mantenerse por sí mismos. En otros países se ha hecho hincapié en las prestaciones de desempleo desplegándose esfuerzos para aumentar los incentivos para la búsqueda activa de un empleo y para reducir la duración y el nivel de los pagos. Ahora bien, la búsqueda de soluciones específicas implica altos costos administrativos y puede desincentivar el regreso al mercado de trabajo de quienes perciben prestaciones. Las exigencias más rigurosas para otorgar prestaciones de desempleo dan mejores resultados cuando se aplican conjuntamente con un apoyo activo para la búsqueda de empleo, por ejemplo, mediante servicios de orientación.

3. La evolución demográfica y el aumento de las tasas de dependencia

Prestaciones definidas y cotizaciones definidas

131. Durante más de una década, el debate sobre la reforma general de las pensiones se ha centrado en dos cuestiones. La primera de ellas, que concierne principalmente, aunque no exclusivamente, a las economías desarrolladas, ha sido la necesidad de ajustar los sistemas de pensiones a fin de que puedan hacer frente a los desafíos que plantea el envejecimiento de la población. La segunda, que concierne principalmente, aunque no exclusivamente, a los países en desarrollo, ha sido la necesidad de reformar los sistemas de pensiones de tal manera que proporcionen una seguridad de los ingresos adecuada en la vejez a la mayoría de las personas que en la actualidad no está cubierta. Se argumentó de manera decidida que una respuesta a los problemas de la disponibilidad de regímenes de pensiones y la posibilidad de financiarlos consistiría en transformar los regímenes de pensiones de prestaciones definidas, financiados en base al reparto, en regímenes de pensiones de cotización definidos basados en la capitalización.

¹³⁹ OECD Health Data 2005: Statistic and indicators for 30 countries (www.oecd.org/document/30/0).

¹⁴⁰ «La protección social como factor productivo», Consejo de Administración, 294.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2005, documento GB.294/ESP/4.

132. Con esas reformas se esperaba impedir que las tasas de cotización y otros costos de los sistemas de pensión aumentasen como resultado del envejecimiento de la población al alentar a la gente a jubilarse más tarde y cotizar así durante más tiempo. Se tenía también la firme convicción de que esos sistemas reformados, que supondrían una estrecha vinculación entre las sumas cotizadas y las futuras prestaciones e implicarían relegar los componentes redistributivos a los regímenes de asistencia social, proporcionarían fuertes incentivos para que las personas ahorrasen para su jubilación. Se consideraba pues que tales sistemas eran un instrumento fundamental para ampliar la cobertura de todos aquellos que no estuviesen amparados, en particular las personas con empleo independiente. Se pensaba además que la privatización de la gestión de esos fondos reforzaría esos incentivos: gracias a tasas de rentabilidad más elevadas y a la conquista de la confianza del público que había dejado de creer en los regímenes públicos supuestamente arruinados. En términos generales, se esperaba que las reformas mejorasen los resultados económicos mediante ahorros más elevados e invertidos de manera más productiva¹⁴¹.

Más incentivos y menos redistribución

133. Desde el primer momento en que aparecieron estos nuevos regímenes de pensiones, la OIT advirtió que reducirían considerablemente la seguridad de los ingresos en la vejez, disminuirían la predictabilidad de las futuras prestaciones, supondrían una elevación de los costos administrativos para los fondos de pensiones de gestión privada, y reducirían la cobertura efectiva de quienes se ven desfavorecidos en el mercado de trabajo, como las mujeres y otros grupos de personas con una carrera profesional más corta o incompleta y baja remuneración¹⁴². Numerosos estudios sobre los sistemas de pensiones reformados para mejorar su rendimiento, particularmente los de América Latina¹⁴³ y de los países en transición de Europa Central y Oriental¹⁴⁴, han confirmado estas desventajas de la reforma de las pensiones.

Los nuevos regímenes implican costos elevados de funcionamiento y reducen la cobertura

134. Esas primeras inquietudes de la OIT han encontrado eco en un informe elaborado por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial¹⁴⁵. En el informe del Grupo sobre la asistencia del Banco Mundial para la reforma de las pensiones se llega a la conclusión, entre otras cosas, de que hay pocas pruebas de que los pilares de financiación privada hayan logrado incrementar los ahorros nacionales o desarrollar los mercados de capital, y que la preocupación del Banco por la sostenibilidad fiscal tendió a opacar el objetivo más amplio de la política en materia de pensiones, esto es, reducir la pobreza y mejorar la adecuación de los ingresos por jubilación en un contexto de restricción fiscal. Las elevadas cargas administrativas han sido un motivo persistente de queja desde los primeros momentos de la reforma. En otros casos, los mecanismos destinados a velar por el cumplimiento de la normativa tal vez hayan seguido siendo insuficientes. Incluso

Cambio de tendencia en la reforma de las pensiones

¹⁴¹ Banco Mundial: *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Washington, 1994).

¹⁴² C. Gillion y A. Bonilla: «Privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 111, núm. 2, 1992, págs. 193-221. Véase también OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: la seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación* (Ginebra, 2000).

¹⁴³ F. M. Bertranou y A. Arenas de Mesa (directores de la publicación): *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Oficina Internacional del Trabajo, 2003); *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos*, Ponencias del Seminario Internacional de la Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Fundación Chile 21, Santiago, 2004; M. Nitsch y H. Schwarzer: *Recent developments in financing social security in Latin America*, Issues in Social Protection, Discussion Paper 1, OIT, Ginebra, 1996.

¹⁴⁴ E. Fultz: «Reforma de las pensiones en los países que van ingresando en la Unión Europea: desafíos, logros y escollos», en *Revista internacional de seguridad social*, Ginebra, vol. 57, núm. 2, abril de 2004, págs. 3-29.

¹⁴⁵ Banco Mundial: *Pension reforms and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance* (Washington, 2005), págs. xvi y xvii.

los regímenes de pensiones privatizados han seguido expuestos a riesgos de carácter político. En algunos países los fondos de pensiones se han orientado directamente a la inversión en bonos del Estado, y se han aplicado severas restricciones a la inversión en valores extranjeros.

Los regímenes privados tropiezan con dificultades financieras

135. Los sistemas de cotizaciones definidas tienen pues una serie de deficiencias y no ofrecen una salida fácil respecto de la necesidad de concebir regímenes nacionales para una población con un promedio de edad más avanzada. Chile, país pionero con respecto a estas reformas, se ha embarcado ahora en una gran revisión de la política en la materia. Una cuestión adicional que se está planteando es que en países donde los empleadores proporcionan regímenes privados de pensiones para complementar la cobertura básica de los regímenes nacionales, el incremento de la esperanza de vida, la disminución de la rentabilidad de las inversiones y el aumento de los costos de la atención de salud hacen que muchos de los regímenes de prestaciones definidas resulten inviables. Estos países también están adoptando una fórmula de cotizaciones definidas, reduciendo así sustancialmente la cobertura que esperan tener los futuros jubilados. A consecuencia de esto habrá probablemente una presión cada vez mayor sobre el Estado para que éste compense el déficit de los regímenes mejorando los sistemas nacionales.

No hay forma de escapar a la realidad de la transferencia por parte de la población que trabaja a la población dependiente

136. La realidad económica se traduce en los hechos en que la población que trabaja en la actualidad paga esencialmente con parte de lo que gana las pensiones y la atención de salud de los jubilados, ya sea mediante impuestos sobre los salarios y un mecanismo estatal de transferencia o mediante los dividendos que se pagan por las inversiones en las empresas para las que trabajan. Hasta ahora, estas transferencias intergeneracionales se efectuaban dentro de marcos nacionales, pero en un mercado global, el sustento de la población dependiente recae cada vez más en la fuerza de trabajo mundial. Los trabajadores migrantes de los países en desarrollo remiten una parte considerable de sus ingresos a las personas a su cargo en su país de origen, mientras que las pensiones en los países industrializados proceden en parte de los dividendos arrojados por inversiones en mercados emergentes.

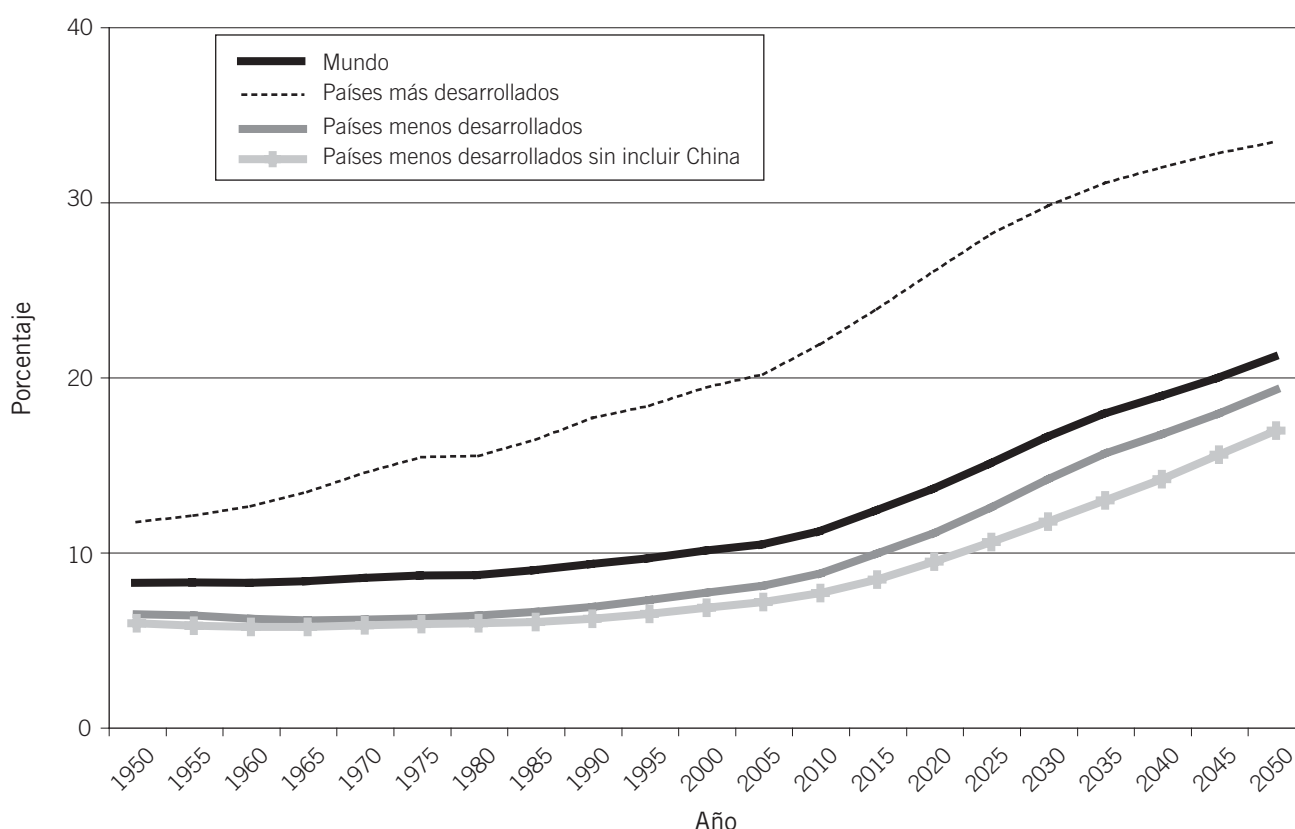
Es posible hacer frente al envejecimiento de la población en los países industrializados

137. El primer grupo de países que experimentó un incremento en la tasa de dependencia está constituido por países de Europa y Japón. Esta evolución es no obstante gradual y los sistemas actuales podrían conservar su viabilidad actuarial si la edad efectiva de la jubilación se aumentase a una edad más cercana de los 65 años que en la actualidad. Aunque una serie de países están debatiendo la posibilidad de aumentar la edad de la jubilación, se podría lograr un aumento considerable de las cotizaciones mediante una reducción del retiro anticipado de la actividad laboral. Asimismo, un nivel más bajo de desempleo reduciría la presión sobre el sistema. Un aumento de la inmigración podría también redundar en una reducción de las tasas de dependencia, pero sólo temporalmente ya que los propios trabajadores migrantes tienen necesidades crecientes en materia de seguridad social, especialmente cuando se acercan a la edad de la jubilación. Aunque no ha surgido un nuevo modelo general para la seguridad social, parecería probable que muchos países terminen con una combinación de regímenes estatales obligatorios que proporcionen una cobertura universal mínima y regímenes privados complementarios para quienes quieran y puedan permitirse pagar más.

Los países en desarrollo de ingresos medios tienen que actuar en previsión de un rápido ritmo de envejecimiento

138. Un segundo grupo de países de ingresos medios, entre los que se incluye China, comenzará a experimentar un aumento de las tasas de dependencia entre 2015 y 2025 ¹⁴⁶. Ahora bien, estos países experimentarán un aumento mucho más rápido de esas tasas. Es importante que ese grupo establezca ahora sistemas viables a fin de prever y hacer frente a la presión social que supone el envejecimiento (véase el gráfico 9).

¹⁴⁶ Cuadro de tasas de dependencia procedente de la base de datos en línea del Banco Mundial sobre salud, nutrición y población, www.devdata.worldbank.org/hnpstats/HNPDemographic/dependency.pdf.

Gráfico 9. Tasa de aumento de la proporción de la población de más de 60 años de edad

Fuente: Naciones Unidas, *World Population Prospects, The 2000 Revision*, volumen II: *The Sex and age distribution of the world population*, Nueva York, 2001.

139. Los países más pobres serán los últimos en experimentar un envejecimiento de la población, pero se corre el riesgo de que lleguen al punto decisivo en el cual las tasas de dependencia comiencen a aumentar con ingresos per cápita aún muy bajos. Los efectos de esta evolución se ven agudizados por la reducción de la fuerza de trabajo a causa de la pandemia del VIH/SIDA, especialmente en África. Si bien pueden preverse sistemas nacionales de seguridad social para los países de bajos ingresos, es probable que para lograr una reducción importante de la pobreza y una marcada aceleración del desarrollo se requiera apoyo externo, incluida asistencia para poner en marcha sistemas de seguridad social. De cierta forma, el aumento masivo de las remesas de los trabajadores migrantes constituye el inicio de un sistema mundial de seguridad social, aunque de carácter informal. Los datos contrastados de que se dispone indican que las remesas de los trabajadores migrantes a aldeas rurales pobres en muchos países en desarrollo están reduciendo la pobreza y la inseguridad, especialmente en el caso de los jóvenes y los ancianos.

Para poder ampliar la seguridad social en los países más pobres se requiere un enfoque internacional

D. Adaptación y modernización de la gobernanza del mercado laboral

La presión para la modernización

140. Los cambios de gran alcance producidos en lo que atañe a la tecnología y a la integración en la economía global de cientos de millones de hombres y mujeres que hasta ahora trabajaban en sociedades cerradas están ejerciendo un poderoso influjo sobre la organización del trabajo y los mercados laborales en todo el mundo. También están afectando a la manera en que se regula el trabajo. El alcance de estos cambios es difícil de medir, y se produce a menudo de manera paulatina y no como una revolución. También se aprecian sólidos elementos de continuidad en los fundamentos de la gobernanza del mercado de trabajo.

Adaptación constante de las instituciones laborales

141. En todos los países, empleadores, trabajadores y gobiernos están revisando continuamente tanto las numerosas y variadas instituciones sobre las que se sustenta la organización del trabajo como la definición y aplicación de normas para lograr la colaboración en las actividades productivas. El término «gobernanza» se utiliza en este informe para describir las instituciones, las estructuras de autoridad y los medios de colaboración públicos y privados que coordinan o controlan la actividad laboral en el mercado de trabajo.

Alcance y diversidad de las influencias sobre la gobernanza

142. Los citados mecanismos de gobernanza incluyen normas sociales informales pero a menudo poderosas, los contratos privados, la legislación, los convenios colectivos y las normas internacionales. Suelen ejercer una importante influencia sobre los resultados en términos de productividad y, por lo tanto, sobre el crecimiento económico, la distribución de la renta, la cohesión social y, en último término, sobre la estabilidad política. Son muchos los factores que influyen sobre estos mecanismos de gobernanza: el respeto de los derechos humanos en el trabajo, las maneras de percibir la equidad, la situación de los mercados en que se venden los productos del trabajo, las tecnologías en uso, la manera en que se organizan las empresas, los procesos de toma de decisiones y la medida en que los hombres y mujeres que trabajan están representados y pueden expresarse.

Repercusión de la mundialización sobre los sistemas nacionales de gobernanza

143. Los mecanismos de gobernanza del mercado laboral presentan marcadas características nacionales que reflejan los distintos recorridos efectuados en el proceso de desarrollo en términos sociales, económicos y políticos. No obstante, al igual que ocurre con otros muchos mecanismos de gobernanza de los mercados, puede observarse una tendencia a la convergencia de los mecanismos en torno a uno o varios modelos dominantes.

144. A través de sus normas internacionales del trabajo, la OIT proporciona un marco normativo global, tanto para la gobernanza del mercado laboral como para las políticas de empleo y sociales, que muchos países han aplicado al desarrollar sus legislaciones y prácticas nacionales. Aunque existe una gran polémica respecto de las presiones en pro de la convergencia, la mayoría de los observadores expertos también señalan la gran diversidad existente, no sólo cuando se trata de países con distintos niveles de desarrollo y de regiones distintas del mundo, sino también cuando existen niveles de desarrollo similares y una gran proximidad geográfica.

El marco normativo global de la OIT

145. En el presente estudio, relativo a la manera en que los sistemas se están adaptando y modernizando, se observan algunos modelos comunes en un contexto de diversidad permanente. Se sugiere que la enorme diversidad de la actividad laboral exige mecanismos de gobernanza descentralizados que se integren en un marco de principios generalmente aceptados, que son los que sirven de base para la legislación, las normativas y los contratos. En algunos países, la atención se centra en el replanteamiento de las disposiciones actuales que son fruto de una evolución de muchos años, incluidos los sistemas de reglamentación y de negociación colectiva, para adaptarlas a un nuevo entorno de competencia, evolución tecnológica e interdependencia internacional crecientes.

Diversidad permanente, con algunos modelos comunes

146. Para la mayoría de los hombres y mujeres que trabajan y de sus empleadores en todo el mundo, la cuestión radica en sentar las bases para unos mecanismos de gobernanza que propicien oportunidades para obtener ingresos dignos y crear empresas, el respeto de los derechos humanos, y que sirvan de base para competir en un sistema de mercado mundial abierto y cada vez más complejo. Las costumbres no escritas, que a menudo consolidan un ejercicio arbitrario del poder al tiempo que impiden la inversión y la innovación, tienen que ceder el paso a sistemas en que los derechos y los deberes se definen de manera clara y justa con miras a la promoción del desarrollo. El proceso de formalización de los actuales mecanismos informales de gobernanza del mercado de trabajo es una etapa fundamental en el proceso de desarrollo, ya que de ello dependen las perspectivas de trabajo decente. Desde la más pequeña de las microempresas hasta la mayor de las empresas transnacionales, los empleadores y los trabajadores tienen que resolver toda una serie de cuestiones de coordinación en la organización del trabajo. Las instituciones de gobernanza del mercado de trabajo proporcionan el marco para que este proceso se desarrolle de manera justa y eficaz.

Consolidación de la gobernanza basada en los derechos

1. Reducir la informalidad

147. Detener e invertir el crecimiento de la economía informal es una prioridad para muchos países en desarrollo. Tanto las empresas como los trabajadores que desarrollan su actividad en la economía informal padecen las inseguridades que se derivan de la falta de normas justas y aplicables. Los regímenes en que los derechos de propiedad resultan insuficientes son un obstáculo a la inversión. Una aplicación inadecuada de la legislación laboral permite que proliferen prácticas laborales peligrosas, jornadas de trabajo prolongadas y bajos salarios. Los tribunales no son capaces de imponer el respeto de los contratos privados, entre los que se incluyen los contratos laborales, de una manera pública y justa, lo cual da lugar a una falta de eficacia y a prácticas de explotación.

La informalidad menoscaba la eficacia y la seguridad

148. En términos generales, se impide el aumento de la productividad, que resulta esencial para el desarrollo de las empresas y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo. Las empresas que tratan de cumplir con sus obligaciones legales mínimas venden sus productos más caros que los de su

El principal desafío en términos de gobernanza: escapar de la informalidad

competencia. Entre la mitad y los dos tercios de los hombres y mujeres que trabajan en todo el mundo lo hacen al margen de la economía formal. El principal desafío concreto para la gobernanza del mercado laboral en todo el mundo es el abandono de la informalidad para iniciar una trayectoria de desarrollo en la que una mayor inversión del sector público y del sector privado propicie la creación de oportunidades de trabajo decente¹⁴⁷.

Reconocer los costos de la informalidad...

149. Un punto de partida para que la coherencia de las estrategias nacionales permita superar la trampa de la informalidad es el reconocimiento cada vez más generalizado de que el trabajo informal entraña unos costos «reguladores» elevados para las empresas, para los trabajadores y para la comunidad¹⁴⁸. La falta de legislación no significa que no existan reglas ni entidades encargadas de velar por su cumplimiento. Los mecanismos privados utilizados para imponer cierto orden en la economía informal resultan a menudo muy costosos para las empresas y para los trabajadores, y en ocasiones se basan en la amenaza. Si se pudieran reducir los costos de integración al sector formal, muchas empresas podrían estar dispuestas a salir a la luz, pagar sus impuestos, respetar la legislación laboral y beneficiarse de la seguridad que puede ofrecer el acceso al sistema judicial en todo lo que atañe a la propiedad y a los contratos¹⁴⁹. Las investigaciones desarrolladas por la OIT en siete países en desarrollo permiten llegar a la conclusión de que las microempresas y las pequeñas empresas que cumplían los requisitos básicos en materia de registro disponían de un mejor acceso a los servicios financieros y proporcionaban una mejor cobertura de seguridad social a sus trabajadores. Se observó que, con el paso del tiempo, las empresas que cumplían con los requisitos de registro creaban más empleo que las que no los cumplían¹⁵⁰.

...y que ésta se inscribe en una dinámica continua de la actividad económica

150. El concepto de informalidad describe actividades que no son ilegales en sí mismas, como lo sería el comercio de drogas prohibidas, sino que escapan al sistema legal. Las economías informales de los países en desarrollo y, en cierta medida, también de los países desarrollados, son muy variadas y representan un proceso continuo, en uno de cuyos extremos la totalidad de la producción y del intercambio se produce al margen de la legislación y, en el otro extremo, la mayor parte de la actividad se desarrolla dentro del marco de un régimen reglamentario público. Algunos actores de la economía informal escapan casi por completo a la legislación, mientras que otros se sitúan en parte dentro del sistema legal, y en parte fuera de él.

La economía informal crece cuando se reduce el empleo en el sector público y en las grandes empresas

151. En los entornos de gran pobreza, el principio motor de la economía informal es la supervivencia, y los vínculos con la economía formal pueden ser escasos. La investigación desarrollada por la OIT en Sudáfrica y en la República Unida de Tanzania permitió demostrar que, cuando se reduce el empleo en el sector público y en las grandes empresas, éste crece en las microempresas y las pequeñas empresas. Muchas de estas pequeñas empresas se convierten en un último recurso para obtener medios de sustento¹⁵¹. Casi dos tercios de las mujeres del mundo en desarrollo que no trabajan en la agricultura lo hacen en la economía informal, a menudo en pequeñas empresas familiares¹⁵². En consecuencia, es indispensable reducir la informalidad atacándose a sus raíces.

¹⁴⁷ Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, 2002.

¹⁴⁸ J. Capp y otros: «Reining in Brazil's informal economy», en *The McKinsey Quarterly* (Ginebra, McKinsey Global Institute), enero de 2005.

¹⁴⁹ H. de Soto: *The Mystery of Capital* (Bantam Press, 2000).

¹⁵⁰ Reinecke y White, *op. cit.*

¹⁵¹ *Ibíd.*

¹⁵² *Women and men in the informal economy, op. cit.*

152. Sin embargo, incluso en los distritos pobres, algunas empresas pueden disponer de vínculos con la economía formal y con segmentos de la sociedad que se encuentran en mejor situación. En algunas áreas, los servicios y productos de la economía informal están destinados en gran medida a la economía formal. La evasión de impuestos o del pago de las contribuciones a la seguridad social y la no aplicación de las normativas de seguridad y salud en el trabajo pueden ofrecer a los actores de la economía informal una ventaja de costo respecto de los competidores que respetan la legislación. Concebir mecanismos para prevenir el incumplimiento de la legislación también reviste importancia. Es probable que ello implique revisar parte de la legislación para reducir los costos ligados al cumplimiento de la normativa en vigor para las pequeñas empresas y las microempresas. Una de las prioridades es a menudo la simplificación de los procedimientos para el registro de nuevas empresas, así como la ayuda para desarrollar la actividad en la economía formal o elevar la productividad, de modo que las pequeñas empresas y las microempresas puedan comenzar a crecer de manera más segura ¹⁵³.

Reducir los costos ligados al cumplimiento de la normativa para los actores de la economía informal

153. En los últimos años, el crecimiento lento e intermitente registrado en muchos países en desarrollo ha dado lugar a un aumento de la informalidad, al reducirse las oportunidades de empleo en las empresas del sector formal y del sector público, en lugar de aumentar. Tan sólo en la industria y el sector de los servicios modernos de Asia Oriental y Sudoriental se ha observado un crecimiento del empleo suficiente para causar un descenso del número de trabajadores en la economía informal ¹⁵⁴.

Aumentar las oportunidades en la economía formal a través del crecimiento

154. La reducción de la informalidad no es una cuestión que incumba únicamente al gobierno. El ingreso en la economía formal forma parte de un proceso de elevación de las calificaciones y las capacidades productivas de las microempresas y las pequeñas empresas, de constitución de mecanismos de protección social que reducen el riesgo de verse atrapado en la pobreza, y de promoción del desarrollo de las asociaciones de autoayuda tales como las cooperativas, las instituciones de microcrédito, los órganos comerciales, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Las asociaciones entre los actores de la economía informal ofrecen apoyo mutuo y un papel en la toma de decisiones

La organización de los vendedores ambulantes de la India les permite progresar

Dos de las demandas fundamentales de la Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes de la India (NASVI), una coalición de diversos sindicatos y organizaciones de voluntarios que tratan de proteger los derechos y de mejorar las condiciones de vida de los vendedores ambulantes y de los vendedores en general, son la demanda de espacios para la venta de sus mercancías y de un documento que reconozca su derecho a comerciar. Su campaña ha obtenido el apoyo del Gobierno. El 12 de agosto de 2004, se promulgó una legislación nacional de carácter general para los vendedores ambulantes, destinada a garantizar que la legislación y las políticas de planificación urbanística en los planos tanto nacional, como estatal y de las ciudades, estableciera una protección frente al acoso para los vendedores y asignara espacios adaptados, limpios y seguros para el comercio callejero¹. En la actualidad, el desafío que se plantea a las autoridades y al NASVI es asegurar-se que la política nacional quede reflejada en la práctica en el plano local.

¹ S. K. Bhowmik: «Street Vendors in Asia: A review», en *Economic and Political Weekly* (Mumbai), 28 de mayo de 2005; y *National Policy for Urban Street Vendors*, Ministry of Urban Development and Poverty Alleviation, Gobierno de la India, 12 de agosto de 2004 (www.muepa.nic.in/policies/natpol.htm).

¹⁵³ Reinecke y White, *op. cit.*

¹⁵⁴ Majid, 2005, *op. cit.*

Necesidad de un enfoque global para abordar numerosos aspectos de la inseguridad social y económica

155. La reducción de la informalidad exige un enfoque global, que abarque distintas dimensiones políticas y responda a las características específicas de los países y de las localidades. Resulta esencial entablar un proceso de diálogo con las organizaciones representativas, a fin de garantizar que las personas que viven y trabajan en la economía informal puedan acceder a la seguridad de un sistema basado en derechos, en que todos dispongan de la oportunidad de obtener un trabajo decente. Para los hombres y mujeres que logran sobrevivir con dificultad, incluso la sustitución de una situación opresora por la promesa de una vida mejor puede parecer un paso enorme y arriesgado¹⁵⁵. Entre los principales componentes de una estrategia para mejorar el trabajo en la economía informal figuran los siguientes:

- Revisar las políticas y la legislación gubernamentales, a fin de eliminar las discriminaciones contra las microempresas y las pequeñas empresas y de facilitar el cumplimiento de la normativa. La creación de un entorno propicio para el desarrollo de las pequeñas empresas legales es indispensable.
- Debería alentarse a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a mejorar la representación de los actores de la economía informal mediante, por ejemplo, el fomento de la creación de grupos de autoayuda en torno a cuestiones tales como el seguro de salud, el asesoramiento legal, la microfinanciación o las cooperativas de producción. Las discriminaciones políticas y legales contra los actores que desarrollan actividades a pequeña escala se perpetúan a menudo debido a la dificultad de que estos últimos se hagan escuchar en el proceso de elaboración de las políticas.
- Con frecuencia, las microempresas y las pequeñas empresas necesitan asesoramiento y acceso al crédito para poder mejorar su productividad. Este asesoramiento debería dar a conocer los vínculos entre la mejora de las condiciones de trabajo y la mejora del rendimiento. Las iniciativas de protección social revisten importancia a la hora de evitar que las familias que trabajan queden atrapadas en la pobreza como consecuencia de crisis personales tales como la mala salud.
- Los servicios de inspección del trabajo deberían promover el cumplimiento de la legislación laboral, con un fuerte énfasis en la asistencia técnica para la mejora de las prácticas laborales y la constitución de redes de apoyo mutuo, reservándose las sanciones para las situaciones de abusos excesivos o persistentes y de peligro grave.
- En el proceso de planificación urbana, debe tomarse en consideración la satisfacción de las necesidades de las pequeñas empresas y de los trabajadores en lo que atañe a los lugares de trabajo, el alojamiento, el transporte público, el suministro de electricidad y de agua, y la recogida de basuras, de manera barata y segura. Siempre que se pueda, para el desarrollo de las infraestructuras debería recurrirse a técnicas de construcción apropiadas que fomenten el aumento de las oportunidades de trabajo decente y de estabilidad para las pequeñas empresas legales.

2. Trabajo agrícola y reducción de la pobreza

El trabajo rural escapa a menudo a la legislación y la normativa

156. Con tres cuartas partes de la gente más pobre del mundo viviendo en áreas rurales de países en desarrollo, dependiendo a menudo de los ingresos familiares procedentes de la agricultura, resultan esenciales para el desarrollo una mejora de la productividad, de los ingresos y de las condiciones de

¹⁵⁵ G. Wood: «Staying secure, staying poor: the 'Faustian Bargain'», en *World Development* (Elsevier), vol. 31, núm. 3, marzo de 2003.

trabajo en la agricultura. En algunos países, siguen existiendo modelos tradicionales de vida agrícola, con unas relaciones laborales definidas por costumbres y normas comunitarias a menudo hondamente enraizadas. Los países donde existen minifundios suelen tener una mayor proporción de la agricultura en manos de pequeños agricultores que trabajan por su cuenta.

157. Allí donde la agricultura está más comercializada, existe una proporción más elevada de trabajadores asalariados. El empleo asalariado está creciendo y, con 450 millones de trabajadores en todo mundo, podría superar el 40 por ciento de la fuerza laboral agrícola mundial ¹⁵⁶. Una de las dificultades a la hora de medir esta tendencia es que muchos hombres y mujeres de los hogares que desarrollan actividades agrícolas por cuenta propia también suelen trabajar fuera de la explotación con carácter ocasional a fin de completar los ingresos familiares. Se dispone de escasa información fiable respecto de la proporción de este tipo de trabajo ocasional, pero un estudio realizado sobre el mercado de trabajo agrícola mexicano a comienzos del decenio de 1990 estimaba que 4,8 millones de agricultores, es decir, cerca del 80 por ciento de la fuerza laboral agrícola, realizaban algún trabajo asalariado al menos durante una parte del año ¹⁵⁷.

158. A pesar del continuo e importante éxodo rural, las tendencias actuales indican que cerca de un tercio de la fuerza laboral mundial aún trabajará en la agricultura en 2015 ¹⁵⁸. En consecuencia, la reducción de la pobreza extrema es, en gran medida, una cuestión de mejora de la capacidad de los trabajadores agrícolas y los pequeños agricultores para obtener ingresos, así como de creación de oportunidades de empleo no agrícola en las áreas rurales. Aunque son considerables las posibilidades técnicas para lograr una mejora incluso en las áreas áridas, las comunidades agrícolas más pobres se enfrentan a numerosos obstáculos, no siendo el menor de ellos el efecto debilitador de la malnutrición y la enfermedad, para acceder tanto a insumos como a mercados que podrían generar mayores ingresos. La discriminación, que a menudo reviste distintas formas, es una realidad social para muchos hombres y mujeres de los grupos indígenas u otros grupos étnicos.

159. Para escapar a la trampa de la pobreza rural, además de la inversión en infraestructuras y educación, se requiere un importante esfuerzo para desarrollar organizaciones colectivas de trabajadores y pequeños agricultores, tales como las cooperativas, que puedan asumir la representación de los más pobres en el proceso de formulación de las políticas de desarrollo rural y proporcionarles servicios esenciales tales como el seguro de salud y el microcrédito, la adquisición de semillas, fertilizantes y herramientas al por mayor, y mejores técnicas de comercialización. En Bangladesh la cooperativa Milk Vita ha experimentado un crecimiento enorme desde comienzos del decenio de 1990, y ha logrado elevar las condiciones de vida, hasta entonces muy malas, de los agricultores asociados, proporcionando leche garantizada a las ciudades a precios competitivos y creando empleos en la distribución láctea ¹⁵⁹.

160. Cuando la explotación agrícola a gran escala es un elemento importante, especialmente en el contexto de las plantaciones, el diálogo y la negociación entre los sindicatos de trabajadores agrícolas, las organizaciones de agricultores y las grandes empresas son cada vez más frecuentes y crean oportunidades para mejorar las condiciones de vida y de remuneración, así

Aunque crece el empleo remunerado, son numerosos los trabajadores rurales que desarrollan su actividad por cuenta propia

Elevar la productividad agrícola constituye un desafío tanto social como técnico

Las cooperativas desempeñan un papel esencial en el desarrollo rural

La negociación colectiva mejora la productividad y las condiciones de trabajo

¹⁵⁶ P. Hurst: *Agricultural workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development* (FAO-OIT-UITA, 2005).

¹⁵⁷ R. Plant: *Role of rural workers' organisations in economic and social development: A case study of the ILO Convention No 141 in Mexico and the Philippines* (Ginebra, OIT, 1993).

¹⁵⁸ OIT: base de datos EAPPEP, 5.ª edición, *op. cit.*

¹⁵⁹ J. Birchall: *Cooperatives and the Millennium Development Goals* (Ginebra, OIT, 2004).

como la productividad. Los principales compradores de productos agrícolas también tienen una parte de responsabilidad a la hora de contribuir junto a los productores a mejorar las condiciones de trabajo y el entorno social y ecológico de las áreas rurales¹⁶⁰.

Los trabajadores agrícolas necesitan mejor protección jurídica

161. En comparación con los que trabajan en otros sectores económicos, muchos trabajadores agrícolas están insuficientemente protegidos por la legislación laboral nacional¹⁶¹. El papel de la legislación laboral en la agricultura está estrechamente relacionado con los modelos de propiedad de la tierra, el tamaño de las explotaciones y el alcance de la comercialización. Dicho esto, todos los trabajadores agrícolas del mundo padecen discriminación, condiciones de trabajo peligrosas, escasa remuneración y falta de protección social, lo cual contribuye a la elevada incidencia de la pobreza. En ocasiones, la agricultura se ve totalmente excluida de la cobertura de la legislación laboral, o el tamaño de las explotaciones hace que muchos empleadores agrícolas queden al margen de su aplicación.

Inseguridad del trabajo rural

162. El carácter ocasional, estacional o temporal de gran parte de las labores agrícolas es otro de los motivos que explican la falta de protecciones legales suficientes. Muchos trabajadores agrícolas son migrantes perpetuos, que se adaptan a los ciclos de las cosechas en distintas regiones e incluso en países extranjeros. En Europa y América del Norte gran parte de la labor de las cosechas, que exige una utilización intensiva de la mano de obra, se lleva a cabo recurriendo a equipos de trabajadores procedentes de países con menores ingresos. Además, la ubicación remota y aislada de las labores agrícolas hace que la labor de los inspectores de trabajo resulte especialmente difícil de llevar a cabo. En algunos países, la ausencia general del imperio de la ley en las áreas rurales crea un vacío en el que los ejércitos privados, el crimen y el bandidaje están incontrolados, lo cual exacerba la inseguridad y vulnerabilidad que impide a las comunidades salir de la pobreza mediante el trabajo.

Organizarse para el cambio en el medio rural

163. Las estrategias globales concebidas para que los trabajadores agrícolas y otros trabajadores rurales logren un trabajo decente deben convertirse en un elemento importante a efectos de la reducción de la pobreza. Además de mejorar las protecciones legales y las condiciones de trabajo, tiene que ampliarse, garantizarse y alentarse el ejercicio del derecho de libertad sindical y de asociación de los trabajadores agrícolas y de los campesinos. A través de la colaboración con otros órganos de carácter voluntario, tales como las organizaciones de agricultores y de propietarios, otras organizaciones de empleadores rurales, cooperativas, instituciones de seguro social y de microcrédito, así como con las autoridades locales y los organismos del gobierno central y con las organizaciones de trabajadores agrícolas y campesinos, es posible incrementar el capital social de las áreas rurales y contribuir a evitar las numerosas trampas de pobreza que impiden la productividad agrícola y el desarrollo rural.

¹⁶⁰ L. Rusgaard: *The IUF/COLSIBA – CHIQUITA framework agreement: a case study*. Working Paper No. 94 (Ginebra, OIT, 2004).

¹⁶¹ OIT: *Sustainable Agriculture in a Globalized Economy*, documento para la discusión durante la Reunión tripartita sobre el logro de un desarrollo agrícola sostenible mediante la modernización de la agricultura y el empleo en una economía mundializada (Ginebra, OIT, 2000).

3. Las repercusiones del cambio tecnológico y de la competencia creciente en los mecanismos de gobernanza del mercado de trabajo

164. La combinación de una mayor competencia internacional y de las posibilidades que ofrece la evolución de la tecnología a la hora de reestructurar empresas, incluso a través de una mayor externalización, ha dado lugar a una mayor incertidumbre respecto de la seguridad del empleo en muchos países. Al confiar menos las empresas en su situación respecto del mercado, y verse sometidas a presiones para mantenerse a la altura de sus competidores más innovadores, numerosos empleadores han tratado de encontrar mecanismos para incrementar la flexibilidad de las disposiciones laborales, a través tanto de la reorganización interna (flexibilidad funcional) como de una normativa menos rígida en materia de contratación y despido (flexibilidad numérica). Los sistemas de gobernanza del mercado de trabajo condicionan la respuesta de los empleadores a este tipo de presiones¹⁶².

El aumento de la competencia aumenta las presiones en pro de la flexibilidad

165. La relación de trabajo y la responsabilidad limitada de las empresas son dos importantes cimientos para la gobernanza de las economías de mercado abiertas y la promoción del desarrollo sostenible. Ambas cuentan con definiciones formales en la legislación nacional, pero son a la vez instituciones sociales que se han desarrollado en paralelo para desempeñar un papel esencial en la coordinación del proceso de producción y el funcionamiento del mercado. Aunque, a lo largo de los últimos 200 años, la legislación sobre el empleo y las empresas ha evolucionado de manera variable de un país a otro, se observa una notable similitud subyacente en cuanto a su objetivo y sus principios básicos. La calidad de la legislación sobre la relación de trabajo y las empresas y, más importante aún, la eficacia con la que se aplica, es fundamental para el desarrollo y la adaptación a la evolución económica y tecnológica.

La calidad de la legislación sobre el empleo y las empresas resulta esencial para el desarrollo

166. A pesar de la escala y el ritmo del cambio económico y social, se observan escasos indicios de que vaya a producirse un cambio fundamental en el papel que desempeñan la relación de trabajo y las empresas en las modernas economías de mercado. Cuando el proceso de producción exige cierto grado de división del trabajo y, por lo tanto, de coordinación de equipos de trabajo, los empleadores tienen que contratar a trabajadores, de manera que puedan disponer de ellos cuando los necesiten; también tienen que asegurarse de que las calificaciones adquiridas no se pierdan y que las tareas puedan adaptarse en función de las necesidades. Desde el punto de vista de los trabajadores, una relación de trabajo ofrece cierta seguridad de los ingresos y no exige una inversión en herramientas, materiales e instalaciones.

Métodos de producción modernos basados en la relación de trabajo

167. La alternativa de descomponer el proceso de trabajo en una serie de tareas emprendidas por trabajadores independientes que trabajan por cuenta propia y se «venden» para la elaboración de cada producto intermedio en una cadena que desemboca en último término en el consumidor final es, en teoría, posible. Sin embargo, para la mayoría de los bienes y servicios, los costos de transacción que ello implica hacen que resulte más eficiente la opción de integrar al menos gran parte del proceso dentro de una empresa que emplea a un grupo de trabajadores. Cerca de nueve de cada diez trabajadores de la mayoría de los países industrializados están implicados en algún tipo de

Los procesos de producción integrados exigen unas relaciones de trabajo estables

¹⁶² K. Van Eyck: *Flexibilizing employment: an overview*. SEED Working Paper No. 41 (Ginebra, OIT, 2003), ofrece un estudio de las distintas maneras de analizar la flexibilidad del empleo.

relación de trabajo, y esta proporción se está elevando en los países en desarrollo que crecen con mayor rapidez¹⁶³.

La opción de la externalización está cambiando la configuración de las empresas

168. Numerosas empresas de todo el mundo están reestructurando sus procesos de producción, lo cual está teniendo importantes repercusiones sobre las condiciones de empleo y la configuración de la empresa. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la apertura de los mercados y la reducción de los gastos de transporte están alterando los parámetros que las empresas, tanto de propiedad pública como de propiedad privada, toman en consideración a la hora de decidir qué es lo que han de comprar a otros y qué es lo que han de hacer directamente. Para muchas empresas, la externalización de una gama creciente de funciones de producción o de servicio, incluso a otro país, es una opción que está ahora a su alcance. Esto implica que las empresas también quieren tener la opción de incrementar o reducir su fuerza laboral en función de las decisiones que adopten respecto de lo que han de hacer ellas mismas y lo que han de comprar. A su vez, esto ha llevado al cuestionamiento de la legislación que limita la capacidad de los empleadores para contratar en función de sus deseos y que protege a los trabajadores de las consecuencias de la inestabilidad del empleo.

Aumento del trabajo flexible

169. Presiones similares están llevando a las empresas a reorganizar el trabajo en el plano interno mediante, por ejemplo, el alargamiento de las jornadas de trabajo, la organización de los calendarios de producción en función de los picos de demanda o pidiendo a los trabajadores que desarrollen tareas múltiples. El trabajo temporal y a tiempo parcial y la subcontratación a agencias son cada vez más frecuentes en algunos países. Estas tendencias son evidentes tanto en el sector público como en el privado, de modo que en numerosos países los departamentos y organismos gubernamentales y las autoridades locales están reexaminando los procesos de trabajo con miras a reducir los costos y/o mejorar los servicios. El alcance de esta flexibilidad interna o funcional se ve limitado en diversos grados por la legislación laboral y los convenios colectivos por una parte, y por la necesidad de normas explícitas o implícitas que fomenten el compromiso y la cooperación de los equipos de trabajo, por otra¹⁶⁴.

170. La capacidad de empleadores y trabajadores para adaptarse a los cambios que afectan al trabajo y al mercado de trabajo sin ocasionar interrupciones costosas o elevadas tasas de desempleo proporciona a los países una ventaja comparativa. Esto ha despertado un renovado interés por el papel de las políticas activas de mercado de trabajo como mecanismo para propiciar el cambio a través de una «flexibilidad protegida». Estas políticas facilitan la conciliación de la oferta y la demanda de mano de obra a través de toda una gama de programas, entre los que figuran los servicios de empleo y la información sobre el mercado de trabajo, la formación, las obras públicas y las ayudas al desarrollo empresarial. Los países en los que el comercio representa una elevada proporción del PIB tienen tendencia a gastar más en políticas activas del mercado de trabajo. Además, el gasto en políticas activas de mercado de trabajo también se relaciona positivamente con las percepciones de los trabajadores en materia de seguridad¹⁶⁵.

¹⁶³ D. Marsden: *A Theory of Employment Systems: Micro-Foundations of Societal Diversity* (Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 1999).

¹⁶⁴ M. Marchington: *Fragmenting work: Blurring organizational boundaries and disordering hierarchies* (Oxford University Press, 2005).

¹⁶⁵ P. Auer, U. Efendioglu y J. Lescheke: *Active labour market Policies around the world: coping with the consequences of globalization* (Ginebra, OIT, 2005).

4. Tendencias de la legislación laboral

171. Las presiones para cambiar la manera de organizar y remunerar el trabajo están ocasionando un debate respecto de la cobertura y el contenido de la legislación y la normativa laborales y de los convenios colectivos. Por una parte, la incertidumbre creciente da lugar a demandas de mayor protección, especialmente por parte de los trabajadores y de los sindicatos. Por otra parte, las consecuencias del aumento de la competencia en el plano global se interpretan, especialmente por parte de las empresas, como una necesidad de un ritmo de adaptación más rápido y menos limitado por la legislación o los convenios colectivos. Como resultado de ello, la legislación laboral se encuentra actualmente en una situación de ajuste más o menos constante. Entre 2000 y 2005 la OIT se comprometió activamente en los debates sobre la reforma de la legislación laboral en más de 50 países.

172. La reforma de la legislación laboral afecta a una gran variedad de cuestiones; no obstante, en los últimos años se han destacado dos grandes tendencias. En primer lugar, gran parte de las medidas legislativas registradas recientemente por la OIT se refiere a nuevas leyes o enmiendas a la legislación concebidas para llevar a la práctica los principios y derechos fundamentales, especialmente en lo relativo a la lucha contra la discriminación en el trabajo y el trabajo infantil. En segundo lugar, varios países han introducido mayor flexibilidad en ciertas disposiciones, a fin de reducir el costo de contratación y despido para los empleadores, y/o han introducido nuevas disposiciones laborales.

173. Durante los últimos años muchos países han adoptado legislaciones en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo, a menudo como parte de un proceso encaminado a lograr sistemas de gobierno democráticos. El debate sobre la libertad sindical y de asociación ha evolucionado de manera decisiva, pasándose de la reflexión sobre si deben respetarse estos principios y derechos a la reflexión respecto de la mejor manera de respetarlos y ejercerlos. Varios países se encuentran todavía en la fase de introducción o mejora de la legislación en materia de libertad sindical y de asociación, y son muchos los que prevén excepciones diversas a la protección legal de este derecho, en especial para la agricultura, las zonas francas industriales, o los trabajadores migrantes, domésticos y de la economía informal. No obstante, el hecho de que se cuestionen menos los principios de la libertad sindical ha permitido prestar mayor atención a la manera de garantizar que los hombres y mujeres sean capaces de constituir y afiliarse en la práctica a organizaciones de su propia elección, sin temor a represalias¹⁶⁶.

174. El reforzamiento de la legislación en materia de discriminación en el trabajo es una tendencia digna de mención, especialmente en Europa. Se han incrementado las medidas de lucha contra la discriminación sexual indirecta, así como el número de organizaciones creadas para promover la igualdad de oportunidades en el trabajo. Aunque las reformas se han centrado principalmente en la lucha contra la discriminación por razón de sexo o de raza, también se han abordado otros motivos de discriminación como la orientación sexual, la discapacidad física y la situación en relación con el VIH/SIDA.

175. Desde su adopción en 1999, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182) de la OIT ha sido ratificado por 158 países, muchos de los cuales tuvieron que actualizar su legislación a raíz de ello.

Evolución de la legislación laboral

Ampliación de las protecciones en materia de derechos fundamentales en el trabajo y atenuación de la normativa en materia de seguridad del empleo

El debate sobre los derechos sindicales pasa de tratar la existencia de los mismos a tratar la manera de realizarlos

Se extiende la ofensiva jurídica contra la discriminación

Campaña mundial para eliminar las peores formas de trabajo infantil

¹⁶⁶ OIT: *Organizarse en pos de la justicia social*, Informe global en virtud del seguimiento de la Declaración, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

Mayor variedad de contratos de trabajo

176. La atenuación de la protección ofrecida por la legislación en materia de despido constituye otro aspecto destacado de la reforma de la legislación laboral. Pese a que, en la mayoría de las legislaciones, se siga dando por supuesto que, salvo disposición en contrario, los contratos de trabajo se refieren a una jornada completa y tienen una duración indefinida, muchas reformas han propiciado la utilización de los llamados contratos «atípicos» por parte de los empleadores. Estos contratos pueden ser por tiempo determinado, temporales, a tiempo parcial o abarcar un período de formación. Numerosos países han introducido también legislación para regular las agencias de empleo privadas y el trabajo temporal ¹⁶⁷. En muchos países, la revisión de los estatutos aplicables a los trabajadores de la función pública han sido objeto de una revisión destinada a reducir las restricciones aplicables a los cambios de las disposiciones laborales.

Las protecciones contra los despidos masivos se han reducido, pero no han desaparecido

177. Casi todos los países disponen de algún tipo de limitación legal aplicable a la decisión de los empleadores de despedir a grandes grupos de trabajadores. En la mayoría de ellas se especifica un período de preaviso mínimo. Además, se han generalizado dos modalidades de consulta: una obligación de consultar con los trabajadores y/o sus representantes con miras a encontrar alternativas al cierre o a definir los términos del despido; y/o una obligación de notificación a una autoridad pública, que podría ser un funcionario local del ministerio o incluso el ministro, de nuevo con el fin de disponer de tiempo para la celebración de consultas respecto de las alternativas o para mitigar las consecuencias de los despidos. Aunque se critica a menudo este tipo de legislación para la protección del empleo porque entraña una reducción de la flexibilidad, la mayor parte de las reformas se han orientado en la práctica a mejorar el desarrollo y la transparencia de los procedimientos de consulta y, en su caso, de la aprobación de los despidos masivos. En el contexto de la nueva legislación para fomentar la igualdad de oportunidades se han reforzado a menudo las protecciones contra las prácticas discriminatorias en lo que atañe a la terminación de la relación de trabajo.

Merma de la inspección del trabajo

178. No se observa ninguna disminución del volumen de la legislación y la normativa laborales. Se trata más bien de una adaptación a las presiones democráticas ejercidas para la mejora de los derechos y de una respuesta a la demanda de mayor flexibilidad expresada por las fuerzas económicas y tecnológicas. No obstante, en numerosos países, especialmente países en desarrollo que han padecido años de austeridad, uno de los principales mecanismos que permiten velar por el cumplimiento de la legislación laboral, es decir, los servicios de inspección del trabajo, se ha visto menoscabado. Son muchos los países que disponen de una legislación adecuada basada en el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), pero que carecen de los medios para contratar, formar y equipar una inspección del trabajo adecuada ¹⁶⁸. En muchos países, las prolongadas medidas de austeridad que afectan a la remuneración del servicio público han hecho que resulte más difícil retener a inspectores experimentados y que aumente el riesgo de corrupción.

Búsqueda de una nueva combinación de políticas para lograr a la vez flexibilidad y seguridad

179. Los debates sobre las legislaciones en materia de protección del empleo también han incorporado la discusión sobre los regímenes de prestaciones de desempleo y sobre la eficacia de los sistemas de formación. Las condiciones para la separación están influidas por el alcance de la protección de los ingresos de que disfrutaban los trabajadores mientras buscan un nuevo em-

¹⁶⁷ A pesar del número relativamente escaso de ratificaciones que ha recibido el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), muchas de estas leyes parecen haber sido influidas por sus disposiciones.

¹⁶⁸ OIT: *Estudio general: Inspección del trabajo*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, 2006 (www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf).

pleo, así como por el acceso a opciones de formación destinadas a adquirir nuevas calificaciones para una ocupación distinta. Existe un animado debate sobre el concepto de «flexiguridad», especialmente en Europa, pero también en otras regiones. Se trata de un modelo de adaptación laboral en que las restricciones formales impuestas a los empleadores en relación con el despido son relativamente modestas, pero en el que se incluyen otras medidas que garantizan que cualquier período de desempleo sea de corta duración. Las consultas con los sindicatos y las autoridades públicas, con el respaldo de la seguridad social y el sistema de formación, se orientan a garantizar que los trabajadores sufran pocas pérdidas de ingresos durante un corto período de búsqueda de empleo, y que reciban además asistencia para apoyarles activamente a efectos de la movilidad ocupacional o geográfica ¹⁶⁹.

180. La tendencia a aumentar la protección en materia de libertad sindical y de asociación y contra la discriminación, unida a una atenuación de la legislación en materia de despidos, permite presagiar un desplazamiento más general hacia un enfoque basado en derechos, en el que el reconocimiento de la necesidad de mercados laborales dinámicos está condicionado al respeto de los derechos y de las soluciones negociadas para los cambios que se producen en el lugar de trabajo. Esto se describe en ocasiones como un cambio de orientación hacia los derechos en materia de procedimiento, apartándose del derecho a unos resultados sustantivos garantizados ¹⁷⁰. Este tipo de enfoque exigiría una modernización de los regímenes de seguridad social y una mejora de las políticas en materia de recursos humanos. Además, el recurso para la gobernanza cotidiana del trabajo a mecanismos que se basan menos en la referencia a los estatutos y los procesos legales, y más en el diálogo y la negociación, exigen la existencia de organizaciones de empleadores y de trabajadores consolidadas y eficaces.

Cambio negociado, movilidad protegida: ¿una tendencia para el futuro?

5. Negociación colectiva y diálogo social

181. La negociación colectiva entre asociaciones de trabajadores y de empleadores libres y otras modalidades de diálogo social son características de las sociedades democráticas. En muchos países, el proceso histórico que llevó al Estado a aceptar y alentar el ejercicio del derecho de libertad sindical y de asociación supuso a menudo un punto de inflexión en la aparición de la democracia. No obstante, la dinámica interna de los procesos laborales impone una lógica implacable, que lleva naturalmente a la constitución de grupos de interés laboral, y a los empleadores a alcanzar acuerdos con éstos. En muchos países, los sindicatos se constituyeron y funcionaron, a menudo clandestinamente, antes de adquirir un reconocimiento jurídico o de que se instaurara una democracia funcional. La lucha social para afirmar los derechos laborales puede desembocar en la aplicación práctica de estos últimos, al menos en parte, incluso en ausencia de una vía jurídica ortodoxa para su aplicación. No obstante, para que la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva se hagan efectivas y se conviertan en partes integrantes de la gobernanza del mercado laboral basada en el diálogo social, estos derechos tienen que afianzarse en la legislación.

Los cimientos apropiados del diálogo social

¹⁶⁹ OIT: *Gestionar las transiciones: Gobernanza y trabajo decente*, Informe del Director General, volumen II, séptima Reunión Regional Europea (Budapest, febrero de 2005) (Ginebra, OIT, 2005).

¹⁷⁰ R. Hepple (director de la publicación): *Social and Labour Rights in a Global Context: International and comparative perspectives* (Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2002), pág. 15.

El papel de las normas internacionales del trabajo en la difusión de la democracia

182. Las referencias internacionales en el ámbito de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva son los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT ¹⁷¹. La extensión de la democracia a lo largo de los últimos decenios del siglo XX fue acompañada de un incremento del número de ratificaciones de los convenios de la OIT en materia de libertad sindical. En muchos países donde se imponían severas restricciones a la libertad sindical, se han reducido en gran medida los obstáculos legales al funcionamiento de los sindicatos y las organizaciones de empleadores libres. En consecuencia, se ha producido una generalización y un desarrollo de la negociación colectiva y el diálogo social. No obstante, los cambios que se han producido simultáneamente en los planos económico y social han desembocado en una considerable transformación del movimiento laboral organizado y, en cierta medida, también de las organizaciones de empleadores.

Descenso de la afiliación sindical en la mayoría de los países

183. La tasa de sindicación de la fuerza laboral ha caído en la mayoría de los países. Este descenso resultó especialmente notable en los antiguos países comunistas, donde la afiliación a organizaciones controladas por el partido era prácticamente obligatoria. En la UE, la tasa de sindicación era de cerca del 26 por ciento en 2002, alcanzándose tasas inferiores en los «nuevos» Estados miembros ¹⁷². En 2000 la tasa de afiliación sindical en los Estados Unidos también había descendido a cerca del 13 por ciento, frente al 15 por ciento de diez años antes. En el Japón, un 22 por ciento de los trabajadores forman parte de sindicatos, lo cual supone también un descenso de cerca de tres puntos porcentuales respecto de 1990 ¹⁷³. La tasa de afiliación sindical en los países en desarrollo es igualmente variable, y depende en gran medida del tamaño de la fuerza laboral no agrícola. También son escasas las fuentes de información. Si se mide la tasa de sindicación en términos de proporción del empleo total (formal) remunerado entre 2000 y 2003, oscila entre 25 y el 45 por ciento en países como el Brasil, Egipto, Mauricio, Nicaragua, Singapur y Sri Lanka; entre el 10 y el 20 por ciento en la India, República de Corea y Costa Rica; y por debajo del 10 por ciento en otros muchos países. Sin embargo, si se mide en términos de proporción del empleo total, incluida la economía urbana informal y la agricultura, las cifras de densidad sindical son mucho menores en países como la India ¹⁷⁴.

La afiliación sindical en la nueva economía no consigue compensar el descenso del empleo en los sectores «tradicionales»

184. La causa principal del descenso de la afiliación sindical en los países industriales es la caída del empleo en sectores muy sindicalizados tales como el carbón, los ferrocarriles, la siderurgia, los astilleros y las manufacturas en general. La afiliación en los sectores de los nuevos servicios y en las empresas de menor tamaño no ha permitido compensar este descenso. Los sindicatos del sector público se han visto menos afectados por el descenso de la sindicación que los del sector privado. El descenso de la afiliación sindical es mucho menos importante en aquellos países donde los sindicatos desempeñan un papel importante en el sistema de seguridad social, como por ejemplo, en Escandinavia.

¹⁷¹ Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

¹⁷² Comisión Europea: *Industrial relations in Europe 2004* (Bruselas, 2004), cuadro 1.3.

¹⁷³ OCDE: *Employment Outlook* (París, 2004), cuadro 3.3.

¹⁷⁴ S. Lawrence y J. Ishikawa: *Trade union membership and collective bargaining coverage: statistical concepts, methods and findings* (Ginebra, OIT, 2005).

185. En este contexto de descenso de la afiliación, en muchos países la participación de las mujeres afiliadas a los sindicatos está creciendo. La presencia o la toma de responsabilidades por parte de las mujeres en los órganos de toma de decisiones resulta esencial para promover la igualdad de género en el mundo del trabajo. La igualdad en la participación y representación de hombres y mujeres en el diálogo social a los máximos niveles tiene la posibilidad de influir sobre los resultados obtenidos en el mercado de trabajo. Esto puede dar lugar a la eliminación de las barreras que impiden a la mujer dedicarse plenamente al empleo en pie de igualdad con el hombre, y a la desaparición de cualquier discriminación en cuanto a su capacidad para implicarse en pie de igualdad en las oportunidades de trabajo decente. Así pues, la igualdad en términos de participación en la toma de decisiones puede desembocar en la introducción de una legislación y una política más orientadas a la igualdad de género a efectos de la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, a una mayor igualdad de acceso a las oportunidades de trabajo decente, y a una protección social reforzada para los hombres y mujeres que desarrollan su actividad en puestos de trabajo informales y poco seguros.

El papel más importante que desempeñan las mujeres en los sindicatos permite albergar la esperanza de reducir la desigualdad de género en el trabajo

186. Un factor menos tangible que afecta a la afiliación sindical es la evolución del entorno social y político de algunos países. Los sindicatos dependen de la presencia de voluntarios en el lugar de trabajo que se ocupen de mantener los niveles de organización. Si el desempeño de este importante papel social despierta la hostilidad de los gestores, los empleadores u otras figuras de autoridad, y se percibe como un riesgo para la continuidad en el empleo, el número y el entusiasmo de los voluntarios se ve reducido. Parece probable que una parte de las dificultades a las que han de enfrentarse los sindicatos en algunos países se debe a una protección insuficiente de los activistas sindicales frente a la discriminación, especialmente cuando se trata de la contratación en lugares de trabajo donde antes no había presencia sindical.

La hostilidad social y política es un obstáculo a los esfuerzos de organización

187. La evolución estructural del empleo también está afectando a las organizaciones de empleadores, si bien resulta más difícil determinar en qué medida. Según los datos obtenidos en Europa, las empresas afiliadas a organizaciones de empleadores siguen dando empleo a cerca del 60 por ciento de todos los trabajadores. Se trata probablemente de una cifra relativamente elevada en comparación con otras regiones, si bien la afiliación es menor en los nuevos Estados Miembros de Europa Central y Oriental. El apoyo a la constitución de instituciones de los empleadores sigue revistiendo importancia para los países en proceso de transformación¹⁷⁵.

La evolución del empleo afecta a las organizaciones de empleadores

188. La estructura de los sindicatos y de las organizaciones de empleadores ha evolucionado en algunos países como consecuencia de las numerosas fusiones de sindicatos y de la agrupación de asociaciones empresariales que hasta entonces actuaban por separado para tratar las cuestiones comerciales y laborales. En noviembre de 2006, la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) constituirán una nueva organización laboral global que reunirá a la mayoría de los centros sindicales nacionales independientes y democráticos.

Consolidación de las estructuras sindicales y de los empleadores

189. El descenso de la participación en los sindicatos y, en cierta medida, en las organizaciones de empleadores ha tenido algunas repercusiones sobre la cobertura y el contenido de la negociación colectiva y de otras instituciones de diálogo social. No obstante, en muchos países los trabajadores que se benefician de los convenios colectivos son muchos más que los que son miembros de sindicatos o trabajan para empresas afiliadas a organizaciones de

En Europa, aunque la cobertura de los convenios colectivos se reduce, sigue siendo elevada

¹⁷⁵ Comisión Europea: *Industrial relations in Europe 2004*, op. cit., cuadro 1.5.

empleadores. Por ejemplo, en los Estados de la UE, cerca del 78 por ciento de los trabajadores en la antigua UE-15, y el 35 por ciento de los trabajadores en los nuevos Estados miembros de la UE, quedaban abarcados por convenios colectivos en 2001. Estas cifras son elevadas si se comparan con las de otros países, debido al permanente vigor de la negociación sectorial y al recurso a procedimientos voluntarios o legales para que los convenios sean de obligado cumplimiento para todos los empleadores en el sector de que se trate. En 2000 el promedio en los países industriales de la OCDE era del 35 por ciento, frente al 45 por ciento en 1980. Se dispone de escasa información respecto de la cobertura de la negociación colectiva en los países en desarrollo, donde esta práctica es menos frecuente que en los países industriales, y queda limitada principalmente al sector público y a las empresas de mayor tamaño¹⁷⁶.

Tendencias a una mayor descentralización de la negociación

190. En algunos países se observa un cambio del plano de la negociación, pasando del plano nacional o sectorial a la negociación a escala de la empresa o de la fábrica. En otros países, la negociación se produce en dos o tres planos distintos, y el grado de descentralización puede variar de una ronda a otra. En diversos países europeos, se observa dentro del marco sectorial o nacional una tendencia a la conclusión de acuerdos de carácter más local¹⁷⁷. Sin embargo, esto contrasta con la reaparición en algunos países de los acuerdos tripartitos sobre pactos sociales que, abarcan cuestiones tales como la remuneración, la formación, las transferencias sociales, las estrategias fiscales y las reformas de la legislación laboral¹⁷⁸.

Aparición del diálogo social internacional

191. Una nueva tendencia es la que representa el diálogo social en el plano internacional entre empresas multinacionales y federaciones sindicales mundiales. A finales de 2005, existían más de 40 acuerdos marco basados en gran medida en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que abarcaban a más de 3,5 millones de trabajadores. Estos acuerdos no tratan de cuestiones tales como la remuneración y las condiciones de trabajo, pero establecen principios acordados que pueden propiciar una mejora en las relaciones entre los sindicatos y la dirección en todos los planos de una empresa de carácter mundial.

6. Dimensiones internacionales de la gobernanza del mercado de trabajo

Marcos nacionales para los mercados laborales y de productos

192. Los actuales mecanismos de gobernanza del mundo del trabajo, que son principalmente la legislación y la negociación colectiva, evolucionaron a lo largo de los siglos XIX y XX en un contexto que quedaba limitado por el alcance jurisdiccional del Estado nación. Pero incluso durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX, se observa una dimensión internacional del desarrollo de la legislación laboral, en parte como consecuencia de los intereses coloniales, pero también como consecuencia de la labor desarrollada por la OIT y sus precursores a fin de establecer normas comunes para la legislación y la práctica nacionales. Sin embargo, las repercusiones de los sistemas de gobernanza del mercado de trabajo sobre el precio y la calidad de los productos finales, así como sobre las relaciones sociales, se limitaba principalmente a los mercados nacionales.

¹⁷⁶ OECD: *Employment Outlook*, Lawrence e Ishikawa, *op. cit.*

¹⁷⁷ P. Marginson y K. Sisson: *European integration and industrial relations: multi-level governance in the making* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004).

¹⁷⁸ H. C. Katz y O. Darbishire: *Converging Divergences: worldwide changes in employment systems* (Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2000).

193. En el siglo XXI, los mercados de bienes y servicios son cada vez más de alcance mundial. La capacidad de los trabajadores para circular en el plano internacional es mucho menor, si bien la migración laboral adquiere importancia y sigue creciendo. Esto ha dado lugar a un nuevo entorno para la legislación laboral y el diálogo social. El inicio de reformas o el mantenimiento de la situación se valoran a menudo a partir de las repercusiones previstas sobre la competitividad de las empresas individuales o del país en su conjunto.

Globalización de los mercados de productos

194. Al mismo tiempo, las condiciones de trabajo en otros países suscitan una atención creciente entre los trabajadores, los consumidores, las empresas y los gobiernos, atención que se debe, al menos en parte, a los temores legítimos de que una mayor competencia internacional acabe por socavar los progresos sociales que se lograron con tanto esfuerzo. Además, la preocupación mundial que provocan los abusos de los derechos humanos y de la pobreza persistente en otros países ha ido aumentando a medida que se disponía de más información. Sin embargo, no puede negarse que las incertidumbres surgidas a raíz de la creciente competencia internacional también pueden explotarse para defender objetivos proteccionistas de miras estrechas.

Se internacionaliza la preocupación por la equidad de las condiciones de trabajo

195. La conciencia creciente respecto de las dimensiones internacionales de la gobernanza del mercado laboral ha dado lugar a enfoques distintos, pero que se solapan, respecto de la modernización y la adaptación. En primer lugar, como se afirmó anteriormente, son muchos los países que están revisando su legislación nacional o sus mecanismos de diálogo social, a menudo con el objetivo explícito de igualar los resultados obtenidos por los competidores y, en ocasiones, de importar sus mecanismos de gobernanza. Esto puede definirse como un proceso de competencia o emulación de regímenes. Por ejemplo, las comparaciones entre los sistemas del mercado laboral de los Estados Unidos, europeo y japonés se utilizan con frecuencia para apoyar los argumentos en favor de la reforma, aun cuando se disponga de escasas pruebas respecto de la superioridad de cualquiera de estos modelos. La segunda tendencia es la búsqueda de mecanismos para armonizar las legislaciones, si no en el plano global, si al menos dentro de un mercado regional como, por ejemplo, el creado por la Unión Europea. Estos enfoques se basan a menudo en la búsqueda de una base social común a efectos de la competencia. La tercera respuesta consiste en llevar la reflexión más allá de las jurisdicciones nacionales y definir normas que las empresas multinacionales puedan aplicar donde quiera que desarrollen sus actividades y a los subcontratistas que trabajan para ellas. El marco de gobernanza para este enfoque es el de un sistema global de producción y, en consecuencia, las normas no son de obligado cumplimiento pero, hasta la fecha, se basan en otros mecanismos de aplicación tales como las presiones del mercado sobre las empresas para que mantengan una reputación en términos de la responsabilidad social de la empresa.

Aumentan las influencias internacionales sobre la gobernanza del mercado laboral

196. Una característica nueva e importante de los debates relativos a la reforma de la legislación laboral nacional, al establecimiento de bases sociales comunes en el plano regional o global y a la responsabilidad social de la empresa es que los derechos laborales ya no se consideran como ajenos u opuestos al mercado, sino que se tratan como un factor del mismo¹⁷⁹. Para la OIT, es evidente que este enfoque no es nuevo. La posibilidad de establecer una relación positiva entre una mejora de la productividad y de las condiciones y derechos laborales es uno de los cimientos del sistema tripartito de gobernanza y normativo de la OIT. No obstante, hace poco que se ha generalizado

Aparición en el mercado de un enfoque más integrado de los derechos laborales

¹⁷⁹ Hepple, *op. cit.*, pág. 15.

la aceptación de la noción de que una mejor aplicación de los derechos laborales puede contribuir al desarrollo del mercado de bienes y servicios.

Competencia y emulación de los regímenes

El aumento de la competencia incrementa la presión en favor de la flexibilidad

197. El aumento de la competencia mundial ha llevado a las empresas de todos los tamaños a tratar de introducir cambios más rápidos, más frecuentes y más amplios en el lugar de trabajo, es decir, a lograr «flexibilidad». El aumento de la flexibilidad puede tener en la práctica significados muy distintos según la empresa y sector de que se trate. Los economistas del trabajo distinguen a menudo entre la flexibilidad «funcional» y la flexibilidad «numérica». La primera implica cambios de tareas, funciones, horarios de trabajo y competencias laborales en el contexto de una fuerza de trabajo más o menos estable. La segunda indica la capacidad para contratar o despedir con mayor facilidad, en un esfuerzo por ajustar el número de trabajadores al de pedidos recibidos.

Pero la estabilidad del empleo sigue siendo importante

198. En los debates sobre la flexibilidad de los sistemas de gobernanza de los mercados de trabajo nacionales, se observa una tendencia a centrar la atención en cuestiones tales como la terminación del empleo. Sin embargo, para muchas empresas revisten importancia la estabilidad en el empleo y la retención de los trabajadores que disponen de sólidos conocimientos técnicos especializados¹⁸⁰. Como reflejo de la importancia que tiene lograr un equilibrio entre el fomento de la movilidad externa y el de la seguridad y el compromiso, en la mayoría de los países las reformas de la legislación laboral han dado lugar a cambios graduales más que cambios sistémicos. También resulta evidente que no existe un modelo único que garantice el éxito. Distintos regímenes de legislación laboral han demostrado su elevado grado de compatibilidad con el logro de altos niveles de competitividad en los mercados mundiales. Por ejemplo, en la clasificación que establece el informe sobre la competitividad global, publicado por el Foro Económico Mundial, los países nórdicos se han situado durante varios años junto a los Estados Unidos y a Singapur en los diez primeros puestos¹⁸¹.

Mayor riesgo de «competencia a la baja» en los trabajos de ensamblaje poco calificados que hacen un uso intensivo de la mano de obra

199. Ello no obstante, las presiones en favor de la flexibilidad han causado preocupación por el hecho de que, al competir por unas inversiones exteriores que son escasas, algunos países podrían relajar la legislación laboral que protege a los trabajadores frente a la explotación. Se trata de un riesgo que es más probable en los países especializados en actividades de ensamblado, que requieren un uso intensivo de mano de obra poco calificada, y en los que existe una abundante oferta de mano de obra. La proliferación de zonas francas industriales, en las que no se aplica la legislación laboral nacional, ha agravado esta inquietud. Existe el riesgo de que esta modalidad de competencia ocasione una llamada «competencia a la baja». No obstante, otros factores sugieren que es posible evitarlo.

La competitividad y el desarrollo exigen estrategias para incrementar el valor añadido

200. Para que la inversión extranjera directa en los sectores manufactureros orientados a la exportación contribuya al desarrollo nacional de los países con bajos niveles de ingresos, es importante que se integre dentro de una estrategia destinada a aumentar el valor añadido, las calificaciones, la transferencia de tecnología y, de este modo, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Si no se logra que la totalidad o una gran parte de los beneficios permanezcan en el país, es poco lo que cabe esperar de un enfoque de empleo a toda costa destinado a atraer las IED. Las políticas de empleo y la legislación laboral tienen pues que enmarcarse dentro de una

¹⁸⁰ P. Auer y S. Cazes: *Employment Stability in the Age of Flexibility. Evidence from industrialized countries* (Ginebra, OIT, 2003).

¹⁸¹ WEF: *Global Competitiveness Report 2005-06*, op. cit.

estrategia dinámica para elevar la productividad, las calificaciones y las condiciones de trabajo con miras a lograr una mayor competitividad. El respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo contribuye a estas estrategias nacionales.

Colaboración para crear bases sociales comunes en el plano internacional

201. Las medidas de colaboración destinadas a promover el respeto de unos principios compartidos y a evitar socavarlos son las que han inspirado desde 1919 la elaboración de normas de la OIT y, más recientemente, otras iniciativas de carácter regional. La Unión Europea ha asumido un destacado papel en este terreno. Desde la adopción del Protocolo social de Maastricht en 1991, que se incorporó en 1999 al Tratado de la Unión Europea de Amsterdam, la Comisión Europea tiene autoridad para promover acuerdos de ámbito europeo entre la Unión de Confederaciones Industriales y de Empleadores de Europa (UNICE), el Centro Europeo de Empresas con Participación Pública y de Empresas de Interés Económico General (CEEP) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES). Estas actividades de promoción han desembocado en la conclusión de diversos convenios colectivos, cuyas disposiciones se han recogido ulteriormente en directivas europeas de obligado cumplimiento. Entre los temas abarcados por estas directivas figuran la licencia parental, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo de duración determinada y el tiempo de trabajo en los sectores marítimo y del transporte aéreo. Desde 1994 la Directiva sobre Comités de empresa europeos ha dado lugar a la constitución de unos 650 Comités, que representan a más de 11 millones de trabajadores, con el fin de promover mejoras en los procesos de información y de consulta entre los directivos de las empresas y su personal en el marco de reuniones paneuropeas¹⁸².

Las innovaciones regionales encabezadas por la Unión Europea

202. Las áreas regionales de libre comercio tales como el TLCAN, el MERCOSUR y la SADC también han incluido una dimensión laboral y social, a menudo basada en los principios o las prácticas de la OIT. En la actualidad, están funcionando diversos mecanismos que persiguen el objetivo común de desalentar cualquier tendencia al menoscabo de las protecciones laborales existentes y de promover un reforzamiento de la legislación, especialmente en lo que se refiere a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La UE y los Estados Unidos también han incluido en sus políticas comerciales y de ayuda incentivos destinados a mejorar los regímenes de legislación laboral, como es el caso de sus respectivos sistemas de preferencias generalizadas para las reducciones arancelarias.

Disposiciones laborales y sociales vinculadas a los acuerdos regionales de libre comercio

Los sistemas globales de producción plantean nuevos desafíos en materia de gobernanza

203. La proliferación de los sistemas globales de producción, y especialmente los cambios de ubicación de las labores de ensamblado, ha dado lugar a un animado debate respecto de si contribuyen o perjudican al desarrollo. También han planteado la cuestión de la necesidad de nuevas modalidades de gobernanza para proteger a los hombres y mujeres que trabajan tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Por una parte, las condiciones existentes en las fábricas de productos para la exportación de

Repercusiones del crecimiento de los sistemas globales de producción sobre el empleo

¹⁸² La Directiva del Consejo (94/45/EC) abarca a todas las empresas con más de 1.000 empleados y al menos 150 en dos Estados miembros. Diecisiete empresas de dos Estados que no son miembros, Noruega y Suiza, también han creado comités de empresa europeos. Véase Comisión Europea: *Industrial Relations in Europe 2004* (Bruselas, 2004), capítulo 5.

muchos países en desarrollo son mejores que las imperantes en las economías agrícolas o en las economías urbanas de las que proceden muchos de los trabajadores. Además, muchos de los puestos de trabajo en las líneas de montaje los ocupan mujeres que, de otro modo, hubieran dispuesto de escasas oportunidades para obtener un empleo remunerado. Por otra parte, existe la inquietud de que, en los países industrializados, desaparezcan las oportunidades para los trabajadores poco calificados, y de que este fenómeno comience a afectar cada vez más a los trabajadores de oficina de clase media, a medida que algunos de los servicios comiencen a organizarse de manera similar.

Aumento del número de iniciativas de responsabilidad social de la empresa

204. Estas inquietudes respecto de los sistemas globales de producción han llevado a las empresas multinacionales a ofrecer distintas respuestas. La responsabilidad social de la empresa (RSE) es una manera de que las empresas tomen en consideración las repercusiones que tienen sus actividades sobre la sociedad, y en la que afirman los principios y valores por los que se rigen tanto sus propios métodos y procesos internos como su relación con los demás actores. La RSE es una iniciativa de carácter voluntario y que sólo depende de la empresa, y se refiere a actividades que se considera rebasan el mero cumplimiento de la legislación. Así pues, la RSE es un concepto que se corresponde con el contexto general de la gobernanza, dado que trata de establecer en las empresas normas de comportamiento que afectan a la manera de organizar y realizar el trabajo.

La RSE abarca una amplia gama de iniciativas

205. La RSE abarca una amplia gama de iniciativas, entre las que figuran los códigos de conducta de las empresas, destinados a orientar el comportamiento de los directivos respecto de las cuestiones ligadas al empleo y a la implicación de la comunidad¹⁸³. Otras iniciativas implican a federaciones empresariales nacionales o internacionales, que suelen abarcar sectores específicos. Algunas son de origen no gubernamental, pero solicitan la adhesión de las empresas. Muchas son de carácter meramente declarativo, mientras que otras entrañan medidas de gran alcance en materia de presentación de informes y de control, en algunos casos mediante el recurso a auditores sociales externos. La inversión socialmente responsable, que está estrechamente relacionada con la RSE, implica por parte de los grupos de inversión (a menudo fondos de pensiones o fondos de inversión) una evaluación de las empresas en las que invierten atendiendo a criterios de responsabilidad social. Casi 1 de cada 10 dólares, es decir, 2,3 billones de un total de 24,4 billones de dólares de los Estados Unidos objeto de una gestión profesional en los Estados Unidos, se invierte en inversiones socialmente responsables¹⁸⁴. En muchos casos, las cuestiones sociales y de responsabilidad medioambiental se abordan a través de las mismas iniciativas. La Corporación Financiera Internacional (CFI), que es el órgano del Banco Mundial que se encarga de la financiación privada, ha reforzado recientemente las normas medioambientales y en materia de resultados sociales que aplica a las solicitudes de préstamo, al incluir disposiciones de derechos laborales basadas en los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT¹⁸⁵.

La aplicación práctica de la RSE y sus relaciones con la legislación

206. Existe un importante debate sobre la RSE y sobre el papel de las empresas en la sociedad. Algunos expresan inquietud ante la posibilidad de que las expectativas que despiertan las iniciativas de la RSE vayan mucho más allá de lo que cabría incluir dentro del papel que corresponde legítimamente

¹⁸³ Una base de datos en línea de la OIT recoge información relativa a más de 800 iniciativas de responsabilidad social de la empresa (www.ilo.org/basi).

¹⁸⁴ Social Investment Forum: *2005 Report on Socially Responsible Investing Trends in the United States* (Washington, 2006), en www.socialinvest.org/areas/research/trends/sri_trends_report_2005.pdf.

¹⁸⁵ CFI: *IFC reviews environmental and social standards* (www.ifc.org/ifcext/media.nsf/Content/IFC_Performance_Standards).

a una empresa en la sociedad: la RSE no puede cumplir el papel que corresponde al gobierno. Al mismo tiempo, otros pueden mostrarse de acuerdo con la primacía otorgada a la legislación y su aplicación, y señalan que no debería confundirse la RSE con lo que la sociedad considera como las responsabilidades sociales de las empresas: la RSE es un concepto voluntario, que se refiere a responsabilidades definidas de manera unilateral por la dirección de la empresa. También se expresan críticas en el sentido de que, en algunos casos, los compromisos en materia de RSE representan poco más que meras declaraciones de intención. Existe inquietud respecto del número y la calidad de las auditorías que llevan a cabo los compradores. Algunos argumentan que, con ello, se está introduciendo en las cadenas de suministro una multiplicidad de demandas y de costos innecesarios, con escaso beneficio para los proveedores en términos de expansión del mercado, o para los trabajadores en términos de la mejora de sus condiciones de trabajo.

207. Con anterioridad al actual interés por la RSE y a diferencia de las iniciativas privadas, ya que se trata de declaraciones públicas oficiales que cuentan con el respaldo de los gobiernos, existe la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración EMN) de la OIT. Adoptada en 1977 y revisada en 2000, representa un conjunto único de directrices para la acción voluntaria en el ámbito laboral y la única que ha obtenido el acuerdo de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y los sindicatos sobre la base de normas universales. Las Directivas de la OCDE para las empresas multinacionales (Directivas de la OCDE), adoptadas en 1976 y revisadas en 2000, también cuentan con el respaldo de los gobiernos. Contienen recomendaciones no vinculantes que enuncian «principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable compatibles con las legislaciones aplicables». Juntos, estos dos instrumentos articulan un conjunto de principios destinado a orientar las actividades globales de las empresas y sus políticas sociales, y tienen como objetivo inspirar las políticas y prácticas adecuadas en materia de RSE.

La OIT y los códigos voluntarios de la OCDE

208. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es una asociación, creada por iniciativa del Secretario General Kofi Annan, destinada a reunir a las empre-

Pacto Mundial

Diálogo social global: acuerdos marco entre las empresas multinacionales y los sindicatos

En un proceso iniciado en el decenio de 1990, con una posterior aceleración tras la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, un número creciente de empresas multinacionales está suscribiendo «acuerdos marco» con las federaciones sindicales mundiales de representatividad sectorial. A comienzos de 2006, 43 empresas habían concluido acuerdos aplicables a más de 3,7 millones de trabajadores. Por regla general, en estos acuerdos se establece el compromiso de las empresas y de los sindicatos de respetar las normas fundamentales de la OIT en el marco general de las actividades de cada empresa. En algunos acuerdos, se incluyen cláusulas de procedimiento que prevén su revisión periódica. En ciertos casos, los acuerdos marco han servido para que las empresas desarrollaran relaciones más estrechas con los sindicatos en un ámbito internacional que, según se ha comprobado, favorece la resolución de las controversias relativas a cuestiones tales como la reestructuración de las actividades empresariales. La mayoría de los acuerdos marco abarca a empresas en las que el sindicato presente en la sede ha establecido una relación de negociación con la compañía. En muchos casos, otras empresas filiales también cuentan con una buena organización, y los sindicatos tienen que conocerse unos a otros a través de la federación sindical mundial a la que pertenecen.

sas y a las Naciones Unidas, sus organismos, el movimiento sindical y la sociedad civil para que, juntos, demuestren que una economía globalizada puede ser sostenible e incluyente. El Pacto Mundial se compone de diez principios relacionados con los derechos humanos, el trabajo, el medio ambiente y la transparencia. La sección dedicada al trabajo se basa en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Influencia de la OIT

209. Una característica común de las nuevas iniciativas privadas en materia de RSE, la Declaración EMN de la OIT, las Directivas de la OCDE y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas es la inspiración de sus disposiciones relativas a las cuestiones de empleo en las normas de la OIT. Como resulta evidente, la Declaración EMN de la OIT es el instrumento cuyas fuentes remiten de manera más sistemática a los convenios, recomendaciones y repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT, pero las demás también se inspiran específicamente, de manera explícita o implícita, en los principios y derechos fundamentales en el trabajo establecidos por la OIT.

Reputación: ¿un mecanismo de aplicación basado en el mercado?

210. Los códigos de RSE, la Declaración EMN de la OIT, las Directivas de la OCDE y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas fijan normas de comportamiento para los empleadores que desarrollan su actividad en el plano internacional, pero evita la clásica vía jurídica internacional de la ratificación e incorporación de las normas a la legislación aplicable por los tribunales nacionales. Dado que, en el terreno del empleo, se inspiran en gran medida en unos convenios y recomendaciones de la OIT que han sido a menudo reflejados en la legislación nacional, existe un considerable grado de duplicación entre las iniciativas de la RSE destinadas a influir sobre el comportamiento de los gestores y las obligaciones legales de los mismos. Sin embargo, hasta la fecha el principal incentivo para respetar dichos instrumentos voluntarios es mejorar o evitar el deterioro de la reputación de una empresa en el mercado. El principal mecanismo para aplicar los principios de dichos códigos es la transparencia, esto es, el riesgo de que pueda quedar expuesta la renuncia de una empresa a aplicar unas normas de comportamiento que aceptó voluntariamente, con la consiguiente merma de su reputación y la posible pérdida de negocio. Así pues, las reacciones de los consumidores, los inversores y los socios empresariales están desempeñando un importante papel a la hora de incitar al respecto de dichos códigos.

Posibilidades y límites de la RSE

211. Algunos instrumentos de la RSE integran mecanismos para llevar a cabo una auditoría del comportamiento y adoptar medidas correctoras. Otros muchos no disponen de estos mecanismos, o cuentan con sistemas que no permiten una evaluación fiable del comportamiento. No obstante, el debate respecto de la «aplicación» de los códigos voluntarios pone de manifiesto la diferencia entre la RSE y la legislación. Los principios de la RSE son básicamente buenas prácticas que, en la mayoría de las circunstancias, las propias empresas tienen interés en aplicar. Sin embargo, no pueden reemplazar la legislación destinada a prevenir las prácticas inadecuadas y que permite la imposición de sanciones. El valor potencial de la RSE es el de alentar a los empleadores a adoptar prácticas óptimas que vayan más allá de las exigencias jurídicas mínimas, y el de reducir los gastos que entraña para el Estado, los trabajadores y las propias empresas el cumplimiento de la legislación. También pueden servir para configurar un proceso de diálogo entre las empresas y los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, que facilite la solución de los conflictos y la definición de ámbitos para la colaboración. Una cuestión que comienza a plantearse es la que se refiere a la relación entre los sistemas generalmente públicos de inspección laboral, que quedan abarcados por el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), ratificado por 135 países, y los nuevos mecanismos de carácter privado destinados a velar por el cumplimiento de los códigos voluntarios.

7. *La eficacia del sistema de normas internacionales del trabajo*

212. Las tres dimensiones entrelazadas de la gobernanza del mercado laboral que se describen más arriba se asientan en gran medida en los cimientos del sistema de normas internacionales del trabajo de la OIT. Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos elaborados por los mandantes de la OIT, en los que se fijan los principios y derechos básicos en el trabajo. Se trata o bien de convenios, que son tratados internacionales jurídicamente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros, o bien de recomendaciones, que sirven como directrices no vinculantes. En términos generales, en los convenios se establecen los principios básicos que han de aplicar los Estados Miembros que los ratifiquen, mientras que en las recomendaciones se ofrecen directrices más detalladas respecto de la manera en que podrían aplicarse los principios. Las legislaciones laborales de la mayoría de los países abordan cuestiones que se tratan en el contexto de las normas internacionales del trabajo. En algunos casos, la influencia es directa; en otros casos, su similitud puede deberse en mayor medida a un proceso de deliberación que desembocó en resultados muy similares. Aunque numerosos convenios de la OIT han sido objeto de un elevado número de ratificaciones, esta medida no basta para determinar la influencia de las normas de la OIT. Los convenios que no han sido ratificados y las recomendaciones más detalladas que los acompañan también configuran a menudo el programa de elaboración de la legislación laboral.

213. El proceso de elaboración de los convenios y recomendaciones también tiene repercusiones. Estos son elaborados por representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, y son adoptados en el contexto de la reunión anual de la Conferencia Internacional del Trabajo. Una vez que una norma ha sido adoptada, se requiere a los Estados Miembros que, en virtud de la Constitución de la OIT, los sometan a sus autoridades competentes (normalmente el parlamento). En el caso de los convenios, ello entraña su estudio a efectos de su ratificación, que es un compromiso de aplicar el convenio en la legislación y la práctica nacionales y de presentar periódicamente memorias respecto de su aplicación. En caso necesario, la OIT facilita asistencia técnica. Además, pueden iniciarse procedimientos de queja y de reclamación contra los Estados Miembros en caso de violación de un convenio que éstos hayan ratificado. Este diálogo entre la Organización y sus Estados Miembros contribuye a aclarar la intención que inspira a las distintas normas y las diversas maneras en que pueden reflejarse los principios en la legislación y la práctica.

214. Las normas se adoptan por mayoría de dos tercios de los votos de los mandantes de la OIT y, en consecuencia, son expresión de principios universalmente reconocidos. Al mismo tiempo, reflejan el hecho de que los países presentan circunstancias culturales e históricas, sistemas jurídicos y niveles de desarrollo económico diferentes. En efecto, la mayoría de las normas han sido formuladas de modo que resulten lo suficientemente flexibles como para poderse trasladar a la legislación y a la práctica nacionales tomando en la debida consideración las diferencias de estas últimas. Por ejemplo, las normas relativas a los salarios mínimos no exigen a los Estados Miembros instaurar un salario mínimo específico, sino que establezcan un mecanismo para la fijación de unas tasas salariales mínimas apropiadas.

215. Como parte de un proceso en curso, orientado a una importante renovación del Código Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración ha revisado todas las normas de la OIT adoptadas antes de 1985, con excepción de los convenios fundamentales y prioritarios, a fin de determinar si debían ser revisados. Como resultado de dicho examen, 71 convenios —

Influencia generalizada de las normas de la OIT

La autoridad de las normas procede de la implicación tripartita a escala mundial en su formulación y aplicación

Unos principios universales con una flexibilidad integrada para responder a las distintas circunstancias nacionales

El proceso de revisión se centra en los esfuerzos de promoción respecto de 71 convenios actualizados

incluidos los convenios fundamentales y los que se adoptaron después de 1985 — se consideraron «actualizados», y se recomendó una promoción activa de los mismos entre los 185 adoptados desde 1919. La estrategia del Consejo de Administración de la OIT en el ámbito de las normas consta de cuatro elementos. El primer elemento es el relativo a la garantía de una mejor promoción y aplicación de las normas actualizadas de la OIT; el segundo elemento se centra en el fortalecimiento de los mecanismos de control; el tercer elemento es el relativo a la promoción de la difusión de las normas de la Organización; y el cuarto es el que se refiere a la asistencia técnica, la cooperación técnica y el fortalecimiento de las capacidades.

Concebidas para ayudar a los legisladores, las normas de la OIT sirven de referencia para otros mecanismos de gobernanza del mercado laboral

216. Las normas internacionales del trabajo son fundamentalmente herramientas destinadas a los gobiernos que, en consulta con los empleadores y los trabajadores, están tratando de redactar y aplicar una legislación laboral y una política social ajustadas a las normas internacionalmente reconocidas. En muchos países, los tribunales pueden acudir a las normas internacionales del trabajo para adoptar decisiones sobre casos en los que la legislación nacional resulta inadecuada o inexistente, o basarse en las definiciones que figuran en las normas, tales como «trabajo forzoso» o «discriminación». Además de configurar la legislación, las normas internacionales del trabajo pueden ofrecer orientación para la formulación de políticas nacionales y locales en ámbitos tales como el empleo y la conciliación de la vida laboral y la vida familiar. También pueden aprovecharse para mejorar distintas estructuras administrativas tales como la administración del trabajo, la inspección del trabajo, la administración de la seguridad social, los servicios de empleo, etc. Las normas, aplicadas por los órganos de solución de conflictos laborales, también pueden servir como fuente de inspiración para unas buenas relaciones laborales, y también como modelos para los convenios colectivos. Se utilizan cada vez más como puntos de referencia para las iniciativas en materia de responsabilidad social de la empresa.

Una base social global para la gobernanza del mundo del trabajo

217. La Constitución de la OIT requiere que todos los países ratificantes incorporen los principios de los convenios en su legislación y práctica nacionales y presenten memorias periódicas sobre su aplicación. Además, en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, se requiere a los países que informen, a lo largo de un ciclo de cuatro años, sobre el efecto dado a los convenios no ratificados y las dificultades encontradas para su ratificación. La Declaración se refiere a los principios relativos a los derechos fundamentales que se plasman en ocho convenios que tratan de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva de todas las formas de trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación. Juntos, todos esos principios constituyen una base social global para la gobernanza del mundo del trabajo.

Un compromiso global por la libertad en el trabajo

218. Desde 1998 la OIT ha recibido 385 nuevas ratificaciones de los ocho convenios, entre ellas 160 ratificaciones del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182) adoptado en 1999. Al 1.º de mayo de 2006, 119 de los 178 Estados Miembros de la OIT habían ratificado los ocho convenios. El número total de ratificaciones representaba el 88,6 por ciento de las 1.424 ratificaciones posibles (véase el gráfico 10).

Libertad en el trabajo en un mercado globalizado

219. Con unos mercados mundiales de las finanzas y los productos manufacturados cada vez más abiertos, la importancia de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo reside en el hecho de que enuncia las libertades básicas que todos los hombres y mujeres que trabajan necesitan para poder intercambiar sin coacción su principal, y a menudo único, activo: su trabajo. Tales libertades proporcionan tanto conceptual como políticamente los fundamentos para la gobernanza del trabajo

Un nuevo convenio marítimo destinado a convertirse en el marco global para la reglamentación del trabajo en el mar

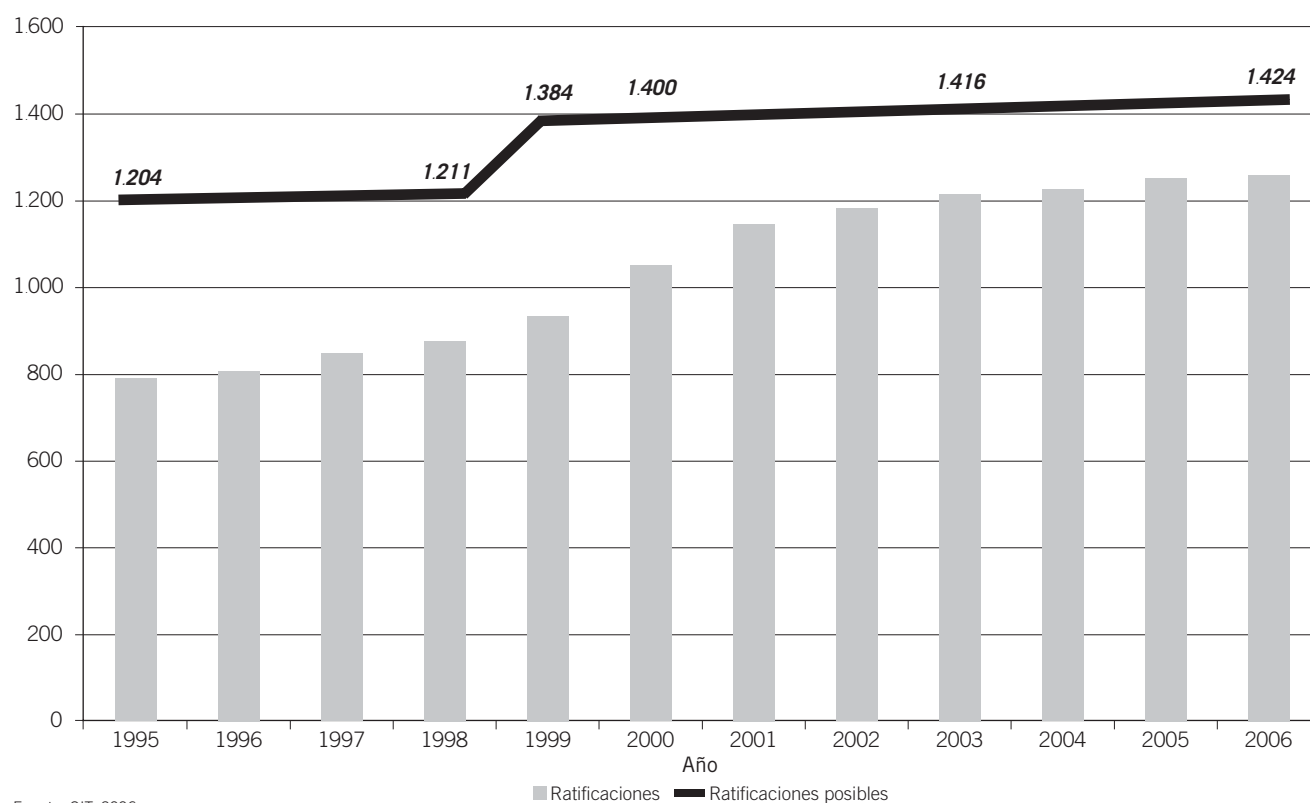
Casi 1,2 millones de marinos trabajan para el sector del transporte marítimo mundial, que representa el 90 por ciento del transporte mundial. Estos trabajadores obtuvieron una nueva «carta de derechos» al celebrarse la 94.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo del 7 al 23 de febrero de 2006 y adoptar una nueva norma en la que se refundían y actualizaban más de 65 normas internacionales del trabajo adoptadas a lo largo de los últimos 80 años.

El nuevo Convenio establece el derecho de la gente de mar a unas condiciones de trabajo decente en una amplia gama de temas, y ha de ser aplicable a escala mundial, fácil de entender y de actualizar y aplicarse de manera uniforme. Ha sido concebido para convertirse en un instrumento global conocido como el «cuarto pilar» del régimen reglamentario internacional para un transporte marítimo de calidad, y está destinado a complementar los convenios fundamentales de la Organización Marítima Internacional (OMI).

El nuevo Convenio se ha concebido para mejorar el cumplimiento de la normativa por parte de los operadores y propietarios de buques, y para reforzar la aplicación de las normas a todos los niveles. Incluye disposiciones relativas a los procedimientos de que dispone la gente de mar para la presentación de quejas, a la supervisión de los armadores y los capitanes respecto de las condiciones imperantes a bordo de sus buques, a la jurisdicción y el control de los Estados de abanderamiento sobre sus buques, y a las inspecciones por el Estado del puerto de los buques extranjeros. En el Convenio se fijan unos requisitos mínimos para el trabajo de la gente de mar a bordo de los buques, e incluye disposiciones sobre las condiciones de empleo, el alojamiento, las instalaciones de esparcimiento, la alimentación y el servicio de fonda, la protección de la salud, la atención médica, el bienestar y la protección social.

Existen algunas características innovadoras en lo que atañe a la OIT. La estructura global del nuevo Convenio difiere de la de los convenios tradicionales de la Organización. Incluye unas disposiciones básicas, seguidas por un código en dos partes y está dividido en cinco títulos, uno de los cuales se dedica al cumplimiento y control de la aplicación. El Reglamento y el Código, que incluye reglas y pautas, se organizan en torno a los cinco títulos antes citados, a saber, los requisitos mínimos para trabajar a bordo de buques; las condiciones de empleo; el alojamiento, las instalaciones de esparcimiento, la alimentación y el servicio de fonda; la protección de la salud, la atención médica, el bienestar y la protección social; y el cumplimiento y control de la aplicación. También se incluye una nota explicativa para ayudar a los Miembros a aplicar el Convenio. Otras innovaciones son las relativas a los procedimientos de enmienda y al sistema de certificación de los buques.

en las sociedades libres y en las economías de mercado abiertas. Unos sistemas de gobernanza sólidos, basados en las normas de la OIT, ofrecen una vía prometedora para equilibrar los objetivos de eficacia, equidad y representación, necesarios para fomentar tanto la competitividad económica como el progreso social. No obstante, la acción nacional por sí sola no basta. Debe estar respaldada por unas políticas internacionales más coherentes, que propicien la multiplicación de las oportunidades de trabajo decente por medio de un crecimiento con mayor coeficiente de empleo.

Gráfico 10. Ratificación creciente de los convenios fundamentales de la OIT

E. Perspectivas

220. El trabajo en sus muy diversas formas será un elemento central de la vida de la gente en todas partes del mundo en un futuro próximo. Las cuatro fuerzas identificadas como los principales motores del cambio actualmente en el mundo del trabajo — el imperativo del desarrollo, la transformación tecnológica, la intensificación de la competencia a escala mundial, y la mayor orientación en función de los mercados y un papel más reducido para el Estado — se ejercen a largo plazo. Cabe prever también que las mujeres y los hombres que trabajan percibirán cada vez más su propia situación en relación no sólo con sus colegas en el mismo lugar de trabajo, o con el mismo empleador, o el mismo país, sino también desde una perspectiva mundial. En la presente Memoria hemos visto de qué manera las influencias internacionales sobre el trabajo son cada vez más fuertes. Se trata de una tendencia que ha de persistir y que tiene considerables repercusiones para el papel de la OIT.

Influencias internacionales cada vez más fuertes

1. Continúa el crecimiento de la fuerza de trabajo mundial

221. Las proyecciones de la población hasta 2050 efectuadas por las Naciones Unidas muestran un continuo crecimiento de la población mundial en edad de trabajar casi en su totalidad en los países en desarrollo. No obstante, el ritmo de crecimiento se está ralentizando y en los próximos 25 años muchos países llegarán a un punto en que la relación entre la población dependiente y quienes están en edad de trabajar comience a aumentar. Por ejemplo, se prevé que la población de China se estabilice en alrededor de 1.500 millones en 2030-2035. Se prevé asimismo que la población de la India siga creciendo al menos hasta 2050 y que la población de África no deje de crecer hasta alrededor de finales del próximo siglo¹⁸⁶.

Ralentización del crecimiento de la población mundial para 2050

222. Para 2015 la población en edad de trabajar de todo el mundo se situará en alrededor de 5.350 millones de personas; se prevé que dos tercios de ella, es decir, 3.480 millones de personas serán económicamente activas. De ese total, casi 3.000 millones estarán viviendo en el mundo en desarrollo. El 60 por ciento de los trabajadores de todo el mundo serán originarios de Asia.

La fuerza de trabajo mundial se concentra en el mundo en desarrollo

¹⁸⁶ Naciones Unidas: *World Population Prospects 2004*, op. cit.

Estas proyecciones implican un aumento medio anual de la fuerza de trabajo mundial de 43 millones entre 2005 y 2015 ¹⁸⁷. La creación de empleo tendrá que superar este aumento neto del número de mujeres y de hombres en busca de trabajo a fin de reducir el desempleo y de permitir un aumento en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Asimismo, se requiere un mayor esfuerzo para mejorar la productividad, los ingresos y las condiciones de trabajo a fin de reducir el número de trabajadores pobres.

Potencial para lograr un rápido crecimiento y reducir las desigualdades en el ámbito mundial

223. El imperativo del desarrollo que se ha puesto de relieve al comienzo de esta Memoria será cada vez más apremiante en los próximos años ya que los países más pobres del mundo se esfuerzan por crear trabajo decente y productivo para una fuerza de trabajo joven y en aumento. La oportunidad demográfica generada por este incremento de la fuerza de trabajo potencial, antes de que la disminución del ritmo de crecimiento de la población se traduzca en tasas de dependencia más elevadas, será un período crucial, pues se trata de una oportunidad para un rápido crecimiento de los ingresos per cápita y para colmar la brecha en cuanto a los niveles de vida con el mundo ya desarrollado. No obstante, la pandemia del VIH/SIDA amenaza con retrasar el desarrollo en los países más afectados. La integración de las políticas y programas en pro del trabajo decente y productivo en las estrategias de desarrollo será una prioridad no sólo para los países en desarrollo sino también para la comunidad internacional.

2. Las tecnologías avanzadas abren mercados transformando el mundo del trabajo

La transformación está tan sólo comenzando

224. La revolución de las TIC es una innovación radical tan importante históricamente como la de la máquina de vapor o la electricidad. Su impacto sigue aún extendiéndose y ha generado además una ola continua de innovaciones en escala a partir del avance decisivo del microchip. Un destacado economista ha sostenido que el entorno empresarial del siglo XXI puede ser aquel en el cual el arma primordial de la competencia no sea el precio sino la innovación ¹⁸⁸. La drástica disminución del costo de la informática es un importante factor que afecta a una serie de sectores de la manufactura y los servicios. Tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, las empresas se están moviendo rápidamente para perfeccionar al máximo sus productos y procesos a fin de mantenerse al nivel de los líderes del mercado. Sumada a la apertura de mercados de productos y de capital a nivel internacional, la revolución de las TIC está dando lugar a una transformación de los procesos de producción y de la estructura del empleo por sector y ocupación, así como del contenido y las exigencias en materia de calificaciones de la mayoría de los puestos de trabajo.

Riesgos de exclusión

225. La aplicación de las TIC se ve influida en gran medida por los efectos de la conexión a la red; cuanto mayor es el número de empresas, trabajadores y consumidores conectados, mayor es el rendimiento de una inversión individual. A la inversa, el hecho de no estar conectado, o de no tener una conexión rápida y fiable, plantea un riesgo de marginación económica y social, ya que cada vez más los intercambios comerciales, culturales y de conocimientos tienen lugar a través de las redes de TIC.

¹⁸⁷ OIT: Base de datos EAPPEP, *op. cit.*

¹⁸⁸ W. J. Baumol, *The free market innovation machine: Analyzing the growth miracle of capitalism* (Princeton University Press, 2004).

226. En los casos en que los efectos de esa conexión en red son poderosos, es esencial una acción coordinada para plasmar los beneficios potenciales de la expansión de la red y evitar los riesgos de exclusión. La organización de una acción coordinada requiere un marco institucional en varios niveles, desde las conexiones del «alimentador» local hasta un programa mundial para ayudar a los países más pobres a acceder a las autopistas mundiales de la era digital. Además, no se trata simplemente de un problema de equipo informático sino también del factor humano, es decir, de los conocimientos básicos de informática y aritmética y de la capacidad de adquirir nuevas calificaciones a lo largo de toda la vida. La revolución de las TIC requiere una gran inversión — con un fuerte componente internacional — en educación y desarrollo de las calificaciones para superar las brechas digitales tanto entre los países como dentro de los mismos.

Necesidad de invertir en educación y calificaciones

227. La evolución tecnológica ha hecho posible el surgimiento de una economía mundial de mercado abierta mediante la liberalización del comercio y los flujos de capital. Los efectos de estos factores estrechamente interconectados que impulsan el cambio en los lugares de trabajo son a menudo difíciles de desentrañar. La intensificación de la competencia estimula la introducción de nuevos procesos y productos, lo cual a su vez induce a la emulación y suscita más competencia. Este proceso no muestra signos de ralentización y, de hecho, está cobrando fuerza a medida que los efectos de la conexión a la red antes mencionados se ponen de manifiesto. Esto constituye el telón de fondo para un ritmo constante de rápida adaptación en los lugares de trabajo y los mercados de trabajo.

La innovación acelerada y la intensificación de la competencia marcan el ritmo de adaptación

3. Cambios globales en la estructura del empleo

228. El alcance de la automatización de la fabricación mediante las TIC ha dado lugar a una estabilización de la proporción del empleo industrial en el empleo mundial, aunque los números absolutos de las personas empleadas en estos sectores siguen aumentando. China y sus vecinos de Asia Oriental y Sudoriental se están convirtiendo en un nuevo polo de empleo en la fabricación, mientras que el empleo industrial en la mayoría de los países industrializados está en constante disminución, tanto como proporción del empleo total como en números absolutos¹⁸⁹. Una característica adicional del cambio en la fabricación consiste en que es cada vez más necesario para los productores, dondequiera que estén ubicados, mantener su tecnología al día respecto de la del sector.

Nuevo polo asiático de fabricación

229. En el caso de los países en desarrollo, esto lleva a pensar que es probable que la manufactura no pueda absorber gran parte del incremento de la oferta de mano de obra, ya que las opciones tecnológicas no calificadas y con gran coeficiente de mano de obra son cada vez menos viables en los mercados mundiales. Esto no quiere decir que los países en desarrollo tengan que evitar las estrategias destinadas a fomentar la inversión en la manufactura; sin embargo, será cada vez más importante incluir un proceso continuo de perfeccionamiento de las calificaciones de los trabajadores y los directivos para asegurar el desarrollo tecnológico y la competitividad, y para captar una proporción razonable del valor añadido en los sistemas globales de producción. Inquietudes similares también se aplican a la exportación de servicios utilizando conexiones a Internet de alta velocidad. En los países industrializados, los puestos de trabajo semicalificados en la manufactura

Nuevas orientaciones en materia de calificaciones para el desarrollo industrial y de los servicios

¹⁸⁹ OIT: ICMT-KILM, 4.ª edición, *op. cit.*. El sector de la industria incluye la explotación de minas y canteras, la construcción, el suministro de agua, gas y electricidad, así como la industria manufacturera que, en la mayoría de los países, representa la mayor parte del empleo en esta categoría.

han de seguir disminuyendo como consecuencia de la evolución tecnológica y la competencia de fuentes de más bajo costo. Esto requerirá una mejora de las calificaciones para las industrias existentes a fin de seguir siendo competitivas y también para facilitar la movilidad a sectores en los que el empleo esté en aumento.

Aumento de los empleos de categoría superior e inferior en el sector de los servicios de los países industrializados

230. Los empleos respecto de los cuales hay una demanda creciente se encuentran en el sector de los servicios de enormes dimensiones y muy diversificado. En los países industrializados, algunas de las áreas de más rápido crecimiento se encuentran en el sector de los servicios empresariales de carácter gerencial, técnico o profesional. También están en expansión servicios sociales tales como los de la salud y la educación, así como los servicios de hotelaría y restauración, el comercio al por menor y el transporte. Un aspecto que causa preocupación en cierto número de países es la diferencia cada vez mayor con respecto a las calificaciones y los ingresos entre el nivel superior, cada vez más grande, compuesto por empleados altamente calificados y con salarios impulsados al alza por la demanda creciente, y el nivel inferior compuesto por mujeres y hombres menos calificados cuyos salarios no están aumentando debido a la abundante oferta de ese tipo de mano de obra.

Los cambios en el ámbito laboral hacen desaparecer los puestos de trabajo de la «clase media»

231. Los puestos de trabajo de nivel medio tanto administrativos como de fábrica se han reducido muchísimo en los países industrializados como resultado de la reestructuración emprendida por los empleadores para adaptarse a un nuevo entorno tecnológico y empresarial. La emergencia de procesos empresariales externalizados como opción viable para algunas empresas podría acentuar esta tendencia. Esta sociedad en forma de reloj de arena, con los extremos superior e inferior cada vez más grandes y la parte del medio cada vez más reducida, plantea desafíos cada vez mayores para los sistemas de protección social y la gobernanza del mercado de trabajo¹⁹⁰.

El éxodo rural y el escaso crecimiento afianzan la economía informal y aumentan la migración internacional

232. Observados en su conjunto, los cambios en la manufactura y los servicios se superponen al cambio a largo plazo y en muy gran escala que ha supuesto el desplazamiento de trabajadores de muy baja productividad de la agricultura de semi-subsistencia en áreas rurales hacia otras ocupaciones, principalmente en las ciudades. En las economías en proceso de industrialización de más rápido crecimiento, principalmente en Asia, los empleos formales en la manufactura y los servicios están en aumento como porcentaje del empleo total y absorben parte de los migrantes rurales. Pero en muchos países con un crecimiento lento o desperejo, la mayoría de los migrantes rurales acaba teniendo trabajos poco calificados, de escasa productividad y baja remuneración en la economía informal, especialmente en el comercio ambulante. Asimismo, la migración es un fenómeno que trasciende cada vez más las fronteras nacionales. Un enfoque de la gestión de la migración laboral internacional basado en mayor medida en los derechos tiene que fundarse en el análisis de la dinámica de los cambios que se registran en el empleo en los países en desarrollo.

4. Entorno político mundial

Persiste la situación de pobreza de los trabajadores a gran escala

233. La inseguridad y la pobreza de muchas economías urbanas informales están obstaculizando el desarrollo empresarial y la mejora del empleo. Combinadas con un escaso desarrollo rural en muchos países, estas circunstancias crean una situación de pobreza de los trabajadores a gran escala. La mitad de los trabajadores del mundo no puede ganar lo suficiente para situarse junto con su familia por encima del umbral de pobreza de 2 dólares al día.

¹⁹⁰ M. Moynagh y R. Worsley: *Working in the Twenty-First Century* (Economic and Research Council, 2005).

En Africa y Asia Meridional casi nueve de cada diez adultos en edad de trabajar viven en situación de pobreza¹⁹¹. Por otra parte, la propagación del VIH/SIDA amenaza con retrasar los esfuerzos tendentes a acabar con el ciclo de la pobreza en un número creciente de países situados entre los más pobres.

234. Para poder cumplir el compromiso internacional de reducir a la mitad la pobreza extrema para 2015 se requiere un ritmo constante y sostenido de crecimiento en el mundo en desarrollo, así como políticas integradas destinadas a aumentar las oportunidades de trabajo decente y productivo. Podrían transformarse las perspectivas de trabajo de los trabajadores más pobres del mundo mediante una combinación de políticas internacionales encaminadas a apoyar un incremento masivo del flujo de fondos hacia los países en desarrollo más pobres con estrategias nacionales destinadas a asegurarse de que las inversiones tengan un fuerte impacto en la pobreza mediante la creación de oportunidades de trabajo decente. Que esto se concrete o no depende en gran medida de la esfera política y las políticas que se apliquen.

235. En la publicación titulada *Shell Global Scenarios to 2025* se prevén tres posibles entornos de políticas para las empresas hasta 2025¹⁹². Estas previsiones están basadas en los resultados de la interacción entre tres fuerzas mundiales: eficiencia, justicia social y seguridad. Los posibles escenarios al respecto son los siguientes:

- «Globalización con un escaso nivel de confianza», en el que la globalización sigue su curso pero una crisis continua en materia de seguridad y confianza da lugar a un mundo legalista en el cual las leyes se traslapan y persiguen objetivos contradictorios y en el que se efectúan controles y fiscalizaciones invasivos.
- «Puertas abiertas», en el que la cooperación entre los gobiernos, los inversores y la sociedad civil prospera de forma pragmática dando lugar a un mundo más transparente.
- «Banderas», en el que el recelo respecto a toda persona desconocida y los conflictos acerca de los valores, la religión y las preferencias nacionales crean una fragmentación de la normativa, comunidades cercadas y un mundo dogmático.

236. El escenario de «puertas abiertas» produce proyecciones de crecimiento económico y desarrollo sostenible que son decididamente superiores a las otras trayectorias planteadas para la gobernanza de la globalización. Pero los tres escenarios son posibles. Ejercicios tales como el de *Shell Global Scenarios* sirven para poner de relieve la importancia de la acción desplegada por la OIT y otros actores para aumentar las posibilidades de poner en práctica el enfoque internacional más coherente para lograr una globalización justa previsto por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. En el Marco de Políticas y Estrategias para 2006-2009 de la OIT, la Organización se compromete a «hacer del trabajo decente un objetivo global» como lema integrador que ha de guiar las actividades de la OIT en el próximo período sobre la base de su aplicación progresiva desde el ámbito nacional (programas de trabajo decente por país (PTDP)) hasta el internacional (Declaración del Milenio, Objetivos de Desarrollo del Milenio, y documentos de estrategia de lucha contra la pobreza)¹⁹³. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2005, en el que se reconoce la importancia

Contrarrestar las tendencias insostenibles

Perspectivas inciertas para la cooperación internacional a mediano plazo

Forjar una globalización justa mediante el avance del objetivo del trabajo decente y productivo para todos

¹⁹¹ *Tendencias Mundiales del Empleo 2005*, op. cit.

¹⁹² Shell International Ltd.: *Shell Global Scenarios to 2025: The future business environment: Trends, trade-offs and choices* (2005).

¹⁹³ OIT: *Marco de Políticas y Estrategias para 2006-2009*, Consejo de Administración, 291.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2004, documento GB.291/PFA/9.

Los Jefes de Estado y de Gobierno respaldan el trabajo decente en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005

«Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esas medidas deberían abarcar también la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, según la definición del Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y el trabajo forzoso. También resolvemos garantizar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.»

Fuente: Naciones Unidas: *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, resolución aprobada por la Asamblea General (A/RES/60/1), Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Nueva York, 2005, párrafo 47.

del trabajo decente para una globalización justa, se ha establecido un programa completo para desarrollar mecanismos mejorados para la cooperación internacional.

5. Crecimiento, empleo y sostenibilidad

Lograr un crecimiento mundial incluyente dependerá de cómo se organice el trabajo

237. El mundo del trabajo está experimentando una importante transformación que tiene potencial para crear oportunidades para todas las trabajadoras y todos los trabajadores de tener un trabajo decente. Los avances tecnológicos, si se aplican de manera que promuevan la inclusión en lugar de la exclusión, podrían incrementar la productividad y relegar la pobreza a la historia en el lapso de una generación. El principal medio para asegurarse de que el crecimiento de la economía mundial tenga un carácter incluyente es la forma en que los mercados de trabajo y de mano de obra están organizados y regidos.

El crecimiento actual no genera suficientes empleos

238. La historia reciente es, sin embargo, inquietante. El coeficiente de empleo del crecimiento ha disminuido a nivel mundial. Como resultado de ello, el desempleo manifiesto en 2005 fue superior al de diez años atrás. En el período de 2004-2005 en el cual el crecimiento aumentó, el desempleo no se redujo. Asimismo, aunque la incidencia de la pobreza extrema de los trabajadores pobres (menos de 1 dólar al día per cápita) ha disminuido, el número de trabajadores pobres que ganan menos de 2 dólares diarios sigue siendo inquietantemente elevado. Los modelos actuales de crecimiento no están generando suficientes puestos de trabajo decente para hacer frente al crecimiento de la fuerza de trabajo mundial y la necesidad de reducir los niveles actuales de desempleo y de pobreza de los trabajadores.

Tres caminos para lograr más y mejores empleos

239. Esta situación es insostenible desde los puntos de vista social, económico y político y es inaceptable desde el punto de vista moral. En teoría, hay tres componentes de una estrategia encaminada a reducir los déficit de trabajo decente existentes en el mundo:

- Una forma de crecimiento con mayor coeficiente de empleo lograda mediante una modificación del marco de incentivos en favor de la mano de obra en lugar del capital, especialmente en países con desempleo a gran escala y una gran proporción de trabajadores pobres.
- Un aumento de la productividad de los trabajadores más pobres del mundo a fin de hacer posible la mejora de sus ingresos y sus condiciones de trabajo.

- Un ritmo de crecimiento más rápido en general, aumentando así la demanda de mano de obra y acelerando la inserción de los trabajadores más pobres del mundo en empleos más productivos.

240. Se requiere una combinación de políticas de empleo enfocadas hacia la oferta y hacia la demanda para incrementar el coeficiente de empleo del crecimiento, elevar el rendimiento de la productividad y acelerar el crecimiento, y de esa forma forjar un modelo de desarrollo que favorezca el empleo y a los pobres. El equilibrio del énfasis dependerá de las prioridades y las circunstancias de cada país. La prioridad global para la OIT en los próximos años es el apoyo a la elaboración de estrategias integradas nacionales e internacionales que contribuyan al objetivo global del trabajo decente para todos.

241. Una estrategia mundial de crecimiento sostenido y con alto coeficiente de empleo tendrá que abordar las cuestiones emergentes en materia de sostenibilidad: el coeficiente energético del crecimiento, la sostenibilidad medioambiental y las amenazas a la seguridad.

242. Según las previsiones para 2030, el Organismo Internacional de Energía (OIE) supone que los combustibles fósiles han de seguir predominando entre los suministros mundiales de energía a menos que se haga un importante esfuerzo concertado a nivel internacional para reducir la demanda de emisiones en general y de carbono en particular. El coeficiente energético — esto es la cantidad de energía necesaria para producir el equivalente a un dólar de producto interior bruto (PIB) — seguirá disminuyendo a medida que mejore la eficacia energética y que la economía mundial dependa menos de la industria pesada. Dos tercios del incremento de la demanda mundial de energía provendrán de los países en desarrollo. Para 2030 estos países originarán casi la mitad de la demanda total, como consecuencia del crecimiento más rápido de su economía y de su población. Sería posible lograr un escenario alternativo de conservación de energía y el abandono de los combustibles fósiles sin recortar el crecimiento, pero esto requeriría una importante inversión por parte de los usuarios de la energía en conservación y equipo utilizando combustibles distintos del carbón, el petróleo o el gas¹⁹⁴. El abandono gradual de los combustibles fósiles a raíz de los precios tendrá implicaciones para el empleo, ya que éste ha de aumentar en algunos sectores y ha de disminuir en otros. Un esfuerzo más decidido para reducir las emisiones de carbono requerirá probablemente un esfuerzo también mayor de reinserción de los trabajadores, especialmente en los países en desarrollo de rápido crecimiento como China e India.

243. El consumo total de energía y las fuentes de la misma son una cuestión central en el contexto de la elaboración de políticas para asegurar la sostenibilidad medioambiental. No obstante, hay otra serie de cuestiones importantes por lo que se refiere a la búsqueda de modelos más sostenibles de crecimiento económico que influyen directamente en el empleo y los medios de vida. Los modelos de uso del agua se están convirtiendo en un problema cada vez más crítico en muchos países. La degradación del suelo, la eliminación de los desechos, los residuos tóxicos y la destrucción de los hábitat naturales figuran también entre las cuestiones que requieren con más urgencia una acción mundial y están directamente relacionadas con los modelos laborales actuales. El aumento del empleo y la reducción de los daños al medioambiente se consideran con demasiada frecuencia como objetivos paralelos más que como vías convergentes, por lo cual se corre el riesgo de que se considere necesario optar por uno u otro objetivo a la hora de concebir las políticas. Para combinar las tres dimensiones de la sostenibilidad — económica,

Se requieren políticas de empleo enfocadas hacia la oferta y hacia la demanda

Factores de cambio emergentes

Las estrategias energéticas mundiales para fomentar el crecimiento sostenible afectarán los modelos laborales

Las políticas para asegurar la sostenibilidad medioambiental crearán y destruirán empleos

¹⁹⁴ Organismo Internacional de Energía: *World Energy Outlook* (París, 2004).

La existencia de un entorno estable para el trabajo decente es vital para lograr la paz y para la solución y gestión de los conflictos

social y medioambiental — como se exhortó a hacerlo en la Cumbre de Johannesburgo de 2002, se requiere un liderazgo político decidido y con una visión a largo plazo.

244. El orden es un requisito de toda organización justa y eficaz del trabajo. La falta de respeto de los derechos humanos, las leyes y las normas sociales básicas de comportamiento civilizado destruye la confianza que las empresas y los trabajadores necesitan para invertir en el empleo decente y productivo. La falta de seguridad para los ciudadanos y para los Estados disminuye las perspectivas de trabajo decente. Del mismo modo, donde hay desempleo y subempleo generalizados existe la probabilidad de que aumenten las tensiones sociales generando así la yesca que han de utilizar quienes desean inflamar las pasiones étnicas, religiosas o nacionalistas hasta el punto en que se produzca un estallido de violencia. No hay una conexión automática entre el desempleo y las malas condiciones de trabajo y un incremento de la delincuencia o la perturbación de la paz y la seguridad. No obstante, la experiencia de muchos países lleva a pensar que los riesgos de disturbios son mayores cuando se ignora la necesidad de contar con oportunidades de trabajo decente. Asimismo la recuperación tras una crisis es más rápida cuando las comunidades trabajan de consuno en la reconstrucción. Por ello, el trabajo decente es una parte importante del programa mundial en pro de la paz.

6. Integración del Programa de Trabajo Decente de la OIT con estrategias encaminadas a reducir la pobreza y promover una globalización incluyente

El papel de la OIT consiste en modelar los cambios de manera de fomentar el trabajo decente

245. El análisis de los recientes modelos de cambio en el mundo del trabajo y de los factores que los están impulsando pone de relieve la escala y el ritmo de las transformaciones en curso y la probabilidad de que continúen durante cierto tiempo. Pero, como se ha señalado en esta memoria, la OIT no es un observador neutral de este proceso. La Organización tiene un mandato para apoyar a los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores en sus esfuerzos por alcanzar la meta del trabajo decente para todos. En un mundo en que las influencias internacionales sobre el trabajo y los mercados laborales son cada vez más fuertes, la OIT — mediante la participación y el compromiso de sus mandantes — podría incidir de manera decisiva en la forma en que el mundo del trabajo cambie en el futuro.

El mundo del trabajo necesita un marco de reglas que puedan aplicarse con flexibilidad

246. No hay una única política o marco institucional que resulte apropiado para la enorme variedad de situaciones y condiciones del mercado de trabajo en constante cambio que hay en el mundo. De hecho, uno de los principales aspectos de las políticas relativas al trabajo es la necesidad de garantizar que los enfoques, las normas y los reglamentos puedan aplicarse a empleos específicos de manera eficiente y justa a la vez. Debido a que el trabajo es tan vital para la vida de la gente y dado que las relaciones de trabajo son de por sí desequilibradas, se requiere un marco jurídico para proporcionar la estabilidad esencial para la continuidad de la actividad productiva. Pero en la práctica, corresponde a los empleadores y los trabajadores, junto a sus organizaciones representativas, aplicar la legislación por sí mismos en la mayoría de las situaciones laborales sin recurrir al sistema judicial. Ese recurso debería estar disponible de ser necesario, pero el trabajo se pararía si los empleadores o los trabajadores estuvieran constantemente recurriendo a sus abogados o a la inspección del trabajo.

El daño que causa al desarrollo la propagación del VIH/SIDA

La pandemia del VIH/SIDA afecta al desarrollo social y económico principalmente a través del impacto que tiene en la fuerza de trabajo, dado que los problemas de salud relacionados con el VIH y las muertes que provoca se concentran en la población en edad de trabajar. La esperanza de vida está disminuyendo en muchos países afectados por la pandemia como consecuencia de un aumento de las tasas de mortalidad adulta. Esto impide que hombres y mujeres con importantes papeles económicos y sociales puedan aportar su plena contribución al desarrollo. La pandemia también erosiona la capacidad de ahorro de los hogares, así como la de las empresas productivas formales e informales, y la de los gobiernos, debido a sus efectos en los ingresos y en los niveles de gasto. Con el tiempo, la disminución en las tasas de ahorro da lugar a una disminución de la inversión, un crecimiento más lento de la producción total, dificultades en el ámbito del empleo, y la probabilidad de empobrecimiento. La pérdida de ingresos, el empobrecimiento de los hogares y la quiebra de las empresas de la economía informal aumentan la pobreza, ralentizan el crecimiento del empleo, y amenazan el desarrollo sostenible. Según un estudio llevado a cabo por la OIT sobre 41 países, entre 1992 y 2002, el VIH/SIDA redujo la tasa de crecimiento del PIB en un 0,9 por ciento anual en promedio. El efecto acumulado de esa pérdida de crecimiento del ingreso a lo largo de 15 años redujo el crecimiento económico en alrededor del 14 por ciento en comparación con el nivel que habría tenido de no existir la pandemia. Una estimación aproximativa del costo financiero indica una pérdida de más de 17.000 millones de dólares de los Estados Unidos por año para los 41 países. Análogamente, se calcula que estos países podrían incurrir en una pérdida potencial de 270.000 millones de dólares para 2020, si el descenso de su tasa de crecimiento se mantiene en alrededor del 0,9 por ciento al año en promedio. Los países africanos fueron los más afectados debido a que su índice de prevalencia del VIH es más elevado. La tasa de crecimiento de los ingresos en esta región se redujo en un 1,1 por ciento al año, en promedio, durante el período comprendido entre 1992 y 2002. De persistir la pandemia del VIH/SIDA con la misma prevalencia y en las mismas condiciones, la economía de los 33 países africanos estudiados crecerá un 18 por ciento menos para 2020 que si la prevalencia del VIH no hubiera llegado a su nivel actual. Esto representa una pérdida económica de por lo menos 144.000 millones de dólares tan sólo para África¹.

¹ *HIV/AIDS and work: global estimates, impact and response* (Ginebra, 2004).

247. En todos los cambios que se producen en el mundo del trabajo, la relación laboral básica sigue siendo un intercambio de trabajo por una remuneración sustentado por una comprensión común de las obligaciones mutuas y los intereses comunes en aras de la sostenibilidad de la empresa. En lugar de especificar de manera muy precisa las tareas exactas que esto implica, dado que esto no siempre puede preverse por anticipado, ese acuerdo deja margen para la adaptación. En la realidad diaria de los lugares de trabajo, las decisiones acerca de cómo se organiza el trabajo se comparten en la práctica, al menos hasta cierto punto, entre los empleadores y los trabajadores. Sin diálogo es probable que surjan problemas en el desarrollo del trabajo. Además, en la mayoría de los casos el trabajo consiste en una actividad de grupo, de modo que el diálogo es a menudo colectivo.

248. En muchos lugares de trabajo, los trabajadores han elegido llevar adelante el diálogo con los empleadores mediante sindicatos de su propia elección. Muchos empleadores han considerado que ésta es una forma conveniente y constructiva de abordar la amplia gama de cuestiones que se plantean entre los trabajadores y los empleadores. Estos últimos también se han organizado de manera colectiva para reforzar sus medios de representación.

Las relaciones de trabajo dependen del diálogo

El interés común por contar con una gobernanza equilibrada del mercado de trabajo sustenta el papel especial de la OIT

Los gobiernos han comprendido que la regulación descentralizada mediante el diálogo social y la negociación colectiva puede evitar el riesgo de sobrecargar el sistema jurídico y permitir formas innovadoras de colaboración y de solución de conflictos de intereses. El fundamento del diálogo en el lugar de trabajo, la representación colectiva y el interés común por una gobernanza equilibrada del mercado de trabajo, ha renovado constantemente el sentido de la OIT como institución tripartita y sustenta un nuevo consenso para el siglo XXI respecto de la promoción del trabajo decente como objetivo global. No obstante, las organizaciones de trabajadores y de empleadores están bajo presión en todo el mundo. Se requieren nuevas estrategias de afiliación, prestación de servicios y representación así como un entorno político propicio. La OIT tiene un papel que desempeñar para apoyar los esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores y para fomentar los sistemas tripartitos de diálogo social ¹⁹⁵.

Es esencial que el sistema multilateral sea más fuerte y eficaz para hacer avanzar el trabajo decente como objetivo global

249. Plasmar el objetivo del trabajo decente para todos en la práctica requiere una serie de políticas que van más allá de las principales áreas de competencia de la OIT y de sus mandantes. También requerirá capacidad para responder a las crisis y los desastres, incluida la situación cada vez más grave de los países más afectados por la pandemia del VIH/SIDA. En un mundo que está experimentando una enorme transformación, la OIT tiene que ofrecer un sólido repertorio de políticas en sus campos de competencia y a la vez alentar a otros a evaluar el impacto de sus políticas en otras áreas en relación con el objetivo del trabajo decente para todos. El trabajo decente como objetivo global requiere un enfoque concertado por parte de todo el sistema multilateral en el que la OIT desempeñe un papel rector facilitando la integración del Programa de Trabajo Decente en las estrategias de reducción de la pobreza y en pro de una globalización justa e integradora.

La contribución de la OIT a un multilateralismo más eficiente y eficaz

250. El proceso significativo de reforma de las Naciones Unidas tendente a garantizar, entre otros objetivos, un sistema de organizaciones multilaterales gestionado de manera más rigurosa brinda una importante oportunidad para la OIT y sus mandantes. La Organización debería acoger con agrado esta evolución muy positiva y participar de manera activa en la búsqueda de las mejores soluciones posibles para que el multilateralismo sea más eficaz y eficiente. A ese respecto, puede hacer una contribución importante con su visión sobre el trabajo decente, las áreas en las que tiene una competencia reconocida y las capacidades únicas en materia de diálogo social y tripartismo de sus mandantes, esto es, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Para que la reforma de las Naciones Unidas tenga éxito, es necesario concentrarse en: lograr una mayor coherencia de las políticas entre las organizaciones multilaterales; mejorar la ejecución de las operaciones como sistema integrado en los planos nacional y regional, y efectuar los cambios necesarios para asegurar una gestión basada en los resultados de cada organización y del sistema multilateral en su conjunto. En esos tres niveles, la OIT debe estar preparada para adaptarse y cambiar y, al mismo tiempo, aportar su contribución creativa a lo que cabe esperar será un conjunto creíble de organizaciones modernas y capaces de hacer frente de manera integrada a las crecientes exigencias a las que deben responder sus servicios con miras a la consecución de las metas globales de desarrollo acordadas internacionalmente.

¹⁹⁵ Véase la resolución relativa al tripartismo y el diálogo social adoptada en la 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2002, y OIT: *Social dialogue: Finding a common voice* (documento preparado para el Sector de Diálogo Social).

251. Para satisfacer las expectativas de los mandantes y de los socios en el sistema internacional, podrían desarrollarse diversos aspectos de los medios de acción de la OIT. Ya se han previsto varias medidas de esa índole en el Marco de Políticas y Estrategias para 2006-2009 y el Programa y Presupuesto para 2006-2007. Entre las mismas podrían incluirse las siguientes:

- la mejora de los servicios de asesoramiento técnico y de fortalecimiento de la capacidad que se prestan mediante los programas de trabajo decente por país, y una atención continua a la formulación de políticas a la luz de los rápidos cambios que se producen en los mercados de trabajo;
- el refuerzo de sus servicios de información, con inclusión de estadísticas laborales comparables a nivel internacional y de indicadores de logro respecto de los parámetros de referencia del trabajo decente;
- el desarrollo de metodologías para la evaluación del impacto del trabajo decente a fin de ayudar a los mandantes a evaluar los efectos de sus opciones políticas;
- un examen más pormenorizado de los medios de que dispone la OIT para reforzar su labor normativa, así como para ampliar y profundizar la aplicación de las normas internacionales del trabajo;
- el fomento en el plano nacional del intercambio de información internacional y del diálogo sobre políticas entre los mandantes tripartitos;
- la promoción del diálogo tripartito nacional e internacional sobre los temas políticos clave y sobre la evolución sectorial;
- una renovación y reorientación del programa de investigaciones y el establecimiento de conexiones con redes mundiales de investigación;
- una mayor participación nacional en los procesos de planificación del desarrollo internacional para contribuir a asegurar que los programas de trabajo decente por país de la OIT se integren plenamente en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza;
- el desarrollo de oportunidades de diálogo con organismos internacionales asociados y otros actores para llevar a la práctica el trabajo decente como objetivo global.

Medidas prácticas para satisfacer las crecientes expectativas respecto de una OIT más fuerte