

PERSPECTIVAS

Hacia un marco programático para promover el trabajo decente*

Nueva orientación del quehacer de la OIT

En los últimos años la OIT se ha esforzado por reorientar sus actividades en torno al concepto principal y unificador de «trabajo decente». Este concepto se entronca en los principios y valores fundacionales de la OIT, esto es, la promoción de la justicia social y de unas condiciones de trabajo verdaderamente humanas. La Constitución de la OIT hace hincapié en la situación de los trabajadores, particularmente en la necesidad de establecer las condiciones oportunas para que todos los seres humanos ejerzan su derecho «a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades» (Declaración de Filadelfia, artículo II, apartado *a*). Estos principios inspiraron la Memoria presentada por el Director General a la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1999), en la cual abogó por que se volvieran a enunciar el propósito y los objetivos de la OIT en torno al objetivo primordial de facilitar oportunidades de trabajo decente y productivo a las mujeres y los hombres de todo el mundo (OIT, 1999).

* Esta «perspectiva» ha sido redactada por Philippe Egger, del Departamento de Integración de Políticas de la OIT (Ginebra). Se basa en las aportaciones realizadas en una reunión sobre los problemas y políticas en materia de trabajo decente que se celebró en Turín del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2001. Asistieron a la misma unos sesenta expertos, en su mayoría pertenecientes a los distintos departamentos y unidades de la OIT, que deliberaron sobre los principios programáticos básicos y analizaron tanto los aspectos técnicos como los operativos de las políticas destinadas a promover el trabajo decente, haciendo hincapié en el propósito de colaboración. El Director General de la OIT intervino en una sesión dedicada al tema de fondo del trabajo decente como marco programático de la OIT. Estas páginas se inspiran en las ponencias y debates de la reunión y glosan los temas principales tratados, pero en modo alguno pretenden ser un resumen ni una transcripción de aquéllos. Los documentos de la reunión se pueden consultar en <http://training.itcilo.it/decentwork>.

Este empeño de renovación corresponde a la creciente diversidad de las actividades de la OIT, diversidad que es fruto, a su vez, de las cambiantes demandas de los mandantes de la Organización, de las posibilidades de financiación que ésta tiene y de su capacidad técnica. Es un empeño que hace frente también a la preocupación cada vez mayor que siente la sociedad por los derechos del trabajo, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales, asuntos que no han sido atendidos debidamente mientras se producían los rápidos avances de la tecnología, el comercio y las comunicaciones que trae consigo la mundialización de la economía. En el debate sobre las ventajas y desventajas de este proceso de globalización, se evoca a menudo un problema que entra de lleno en los fines y objetivos de la OIT: el agudo contraste que aparece entre el éxito económico de unos pocos y el estancamiento social de la mayoría. De hecho, ello justifica que la OIT procure desempeñar una función más dinámica en la fijación de los objetivos de la comunidad mundial.

Para llevar a cabo esta reorientación, y para que la OIT refuerce su función promotora en el escenario mundial a este respecto, debe hacerse una mejor integración de las distintas vertientes del programa general de la OIT, para lo cual se ha acometido la elaboración de una «agenda del trabajo decente». Los mandantes de la OIT respaldan plenamente este planteamiento y han solicitado la asistencia de la Oficina para instaurar políticas y programas de trabajo decente país por país. En este sentido, el Director General, en la Memoria que presentó a la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2001), expuso los retos que debe afrontar la OIT; entre ellos figuran los siguientes:

- Incrementar [su] capacidad para trabajar con los mandantes de la OIT a fin de poner en práctica un enfoque integrado del trabajo decente en el plano nacional [...]
- Conseguir apoyo para un enfoque equilibrado e integrado del desarrollo y el crecimiento sostenibles en la economía globalizada, en la cual las metas económicas, sociales y ambientales pueden alcanzarse al mismo tiempo (OIT, 2001, pág. 16).

Normas internacionales del trabajo y creación de empleos

La OIT se fundó para mejorar las condiciones de trabajo. Con este propósito viene adoptando convenios y recomendaciones que establecen unas normas mínimas universales del trabajo, y velando por su aplicación. El hecho de que la OIT haya adoptado numerosos convenios y recomendaciones confirma que tiene un planteamiento normativo de los asuntos laborales, pero sería un error pasar por alto la flexibilidad que brindan muchos de los citados instrumentos.

La escuela ortodoxa¹ sostiene que los instrumentos internacionales del trabajo promueven la fijación de unas normas mínimas que, inevitablemente, elevan el costo de la mano de obra por encima de su precio de mercado, lo cual entraña consecuencias negativas para el nivel de la demanda de trabajo. En el centro de este debate se encuentra una supuesta disyuntiva entre tener más empleos con menos reglamentación o más protección con menos empleos². Estos puntos de vista dan menos relieve a la libertad sindical o a la prohibición del trabajo forzoso que a la protección del empleo y a la seguridad social. El hecho de que las normas internacionales del trabajo normalmente aporten directrices y orientaciones programáticas en lugar de especificar niveles de salarios o de prestaciones interesa poco a los defensores de tales ideas. Pese a ello, es preciso recordar la flexibilidad intrínseca de las normas internacionales del trabajo. Los convenios y recomendaciones propugnan medios de acción diversos, que no se circunscriben a la legislación nacional, pues estriban también en orientaciones programáticas y en la promoción de las mejores prácticas a nivel nacional y de empresa; en cualquier caso, tienen en cuenta las circunstancias nacionales del país que los haya ratificado³. Además, las normas internacionales del trabajo estimulan la consulta y la participación activa de las organizaciones de empleadores y trabajadores, que viven la realidad del trabajo. Con todo, hay quien opina que elevan los costos laborales, lo cual, a su vez, reduce el nivel de empleo. Para hacer frente a esta crítica, la OIT no sólo debería refutar la propia tesis, sino demostrar que el trabajo decente, cuyas diversas facetas quedan amparadas en varias normas internacionales del trabajo, es un factor beneficioso para la producción⁴. Un marco de trabajo decente puede proveer instrumentos que sirvan para elevar tanto el nivel de productividad como el de empleo y para conseguir niveles más altos y más sostenidos de crecimiento económico. La función que cumplen las citadas normas en aras de una competencia equilibrada, al impedir que una sola de las partes,

¹ A este respecto, véase el repaso crítico de Wilkinson (1994).

² El economista experto en desarrollo Jeffrey Sachs se refirió a esto en una conferencia pronunciada en la OIT en 1996: «Lo más perjudicial para el crecimiento son unas normas laborales uniformes que dicten niveles mínimos o condiciones mínimas con el fin de asegurar unos salarios más altos y equitativos, o, peor aún, que prevean la equiparación de los salarios en toda la economía; en una palabra, el sistema alemán aplicado a Sudáfrica o a cualquier otro país en desarrollo» (Sachs, 1996, pág. 14).

³ «Un error frecuente [...] ha sido pensar que las normas internacionales del trabajo han de aplicarlas los países adoptando leyes. Por supuesto, esas normas establecen reglas jurídicas y la política social no puede ser eficaz si no se funda en esta clase de reglas. Sin embargo, las normas de la OIT no requieren siempre la promulgación de textos legislativos formales y pormenorizados en el ámbito nacional. Con frecuencia, indican simplemente una orientación y se invita a los Estados a que las sigan para lograr un objetivo que quizás nunca se alcance plenamente» (Valticos, 1996, pág. 517).

⁴ «La carga de la prueba de las virtudes de las normas del trabajo corresponde aportarla a la OIT» (Larsson, 2001, pág. 8).

los empleadores o los trabajadores, utilice toda su fuerza de mercado en detrimento de la otra, ha sido ya estudiada por Sengenberger y Campbell (1994).

Empleos buenos, empleos malos, más empleos

El debate de la Memoria del Director General *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, celebrado en la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2001), sacó a la luz criterios divergentes sobre los principales conceptos del planteamiento; uno de los puntos más polémicos fue el de si era conveniente dar preferencia a la creación de empleo y ocuparse después del trabajo decente⁵. Algunos estudiosos han expresado preocupaciones del mismo género⁶. Esta disyuntiva no es nueva para la OIT. A comienzos de los años setenta, la OIT hizo hincapié en el concepto de los trabajadores pobres, que aunaba los problemas de pobreza y de empleo, y elaboró un planteamiento de cara a los trabajadores del sector informal que tenía el doble fin de salvaguardar la capacidad de creación de empleo del mismo y de acrecentar sus niveles de productividad y de protección. Fruto de ello es la Recomendación sobre política del empleo (disposiciones complementarias), adoptada en 1984, que procura establecer un punto de equilibrio entre la creación de puestos de trabajo y la reglamentación de la economía no estructurada⁷. En muchos países de ingresos bajos y medios, sin embargo, el sector informal sigue siendo una reserva de empleos malos con niveles de productividad muy bajos, donde la demanda viene determinada básicamente por la oferta y no se cumplen apenas las normas del trabajo.

La OIT no ha sostenido nunca que un trabajo fuera trabajo con independencia de sus características. Hay trabajos que serán siempre malos dondequiera que se encuentren, por ejemplo el trabajo forzoso, el trabajo infantil y el trabajo de baja productividad en el sector informal. Algunos trabajos de estos tipos se consideran universalmente malos, contrarios a los valores sociales fundamentales y, por lo tanto,

⁵ Estos tres extractos de la discusión plenaria lo ilustran: «En cuanto a los temas vinculados al hecho de lograr un trabajo decente en el Japón, nuestra prioridad principal es la creación de empleo» (Sr. Tateisi, delegado de los empleadores, Japón); «se vuelve una obligación ineludible exigir que se promuevan todas las políticas que nos permitan acceder a un empleo decente, no a cualquier empleo» (Sr. Daer, delegado de los trabajadores, Argentina); «los mandantes de la OIT no tienen que creer que esta meta [el trabajo decente] puede dividirse en dos etapas: primero el trabajo, y luego las condiciones decentes» (Sra. Coletti, delegada de los trabajadores, Italia).

⁶ «Es preferible que haya empleo malo con salarios malos a que no haya empleo» (Paul Krugman, citado en Kimberly y Freeman, 2001, pág. 25). «Para las mujeres se plantea el dilema de si es mejor tener trabajo de mala calidad que no tener trabajo» (Anker, 1998, pág. 9).

⁷ «Los Miembros deberían tener en cuenta la posibilidad de que la integración del sector no estructurado en el sector estructurado reduzca la capacidad de aquél de absorber mano de obra y generar ingresos. Sin embargo, deberían tratar de extender progresivamente medidas de reglamentación al sector no estructurado» (Recomendación núm. 169, párrafo 29, subpárrafo 2).

inaceptables. Las normas internacionales del trabajo establecen principios que los prohíben. Otros trabajos que en un país se tachan de malos y difícilmente soportables (debido a que tienen una jornada muy larga, unas condiciones peligrosas o un salario bajo), en otro país pueden considerarse una alternativa digna. Los empleos de este género tenderán a evolucionar y mejorar a impulsos del desarrollo económico y social, de las normas laborales y del cambio de la opinión general de la sociedad sobre lo que es aceptable y razonable. La percepción que los individuos tienen de su empleo, medida por su satisfacción en el trabajo, puede ser una característica intrínseca importante del mismo. Pero es inevitable que los aspectos exógenos del empleo se mezclen con las preferencias individuales y colectivas, por lo que también en este terreno todo es relativo. Ni la satisfacción en el trabajo depende únicamente del salario percibido, ni los distintos grados de satisfacción en el trabajo se reparten de manera totalmente aleatoria (Hamermesh, 1999). Las variaciones de la satisfacción en el trabajo suelen depender de un factor dominante: lo más probable es que en los empleos buenos coincidan aspectos tales como una buena remuneración, la seguridad y la estabilidad, los cuales caracterizan a las buenas ocupaciones.

Así pues, son tanto las normas internacionales del trabajo como las percepciones y preferencias individuales lo que establece los criterios para determinar las características definitorias de un trabajo aceptable. Lo que está en juego, por lo tanto, son las condiciones necesarias para sustituir paulatinamente los empleos malos por otros mejores sin que peligren ni la existencia del puesto de trabajo ni las mejoras alcanzadas. Para ello se necesita una estrategia gradual que ensamble unas políticas macroeconómicas impulsoras del crecimiento y del empleo con unas políticas sociales que potencien la protección y la productividad, y en la que el diálogo social se extienda y sirva de enlace entre unas y otras. El reto para la OIT consiste justamente en hacer esta síntesis.

La mundialización y la OIT

Las reflexiones sobre el futuro de la OIT que se multiplicaron con motivo de la celebración de su 75.º aniversario, en 1994, condujeron a la constitución, en el seno del Consejo de Administración, del Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional (más tarde Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización) y, cuatro años después, a la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (OIT, 1998a). La Declaración se concibió para dar una salida al debate sobre la relación entre las normas comerciales y las laborales (es decir, la promoción y aplicación de normas fundamentales del trabajo en vez de dictar sanciones comerciales) y para hacer frente a los desequilibrios que la mundialización ha propiciado o no ha acertado

a corregir. Además de las campañas lanzadas para promover la ratificación por la comunidad internacional de los ocho convenios que se consideran fundamentales⁸, ahora hay un procedimiento estable para examinar cuál es la situación en los países que han ratificado dichos convenios y también en aquellos que no lo han hecho. Dentro del debate en curso sobre los beneficios del libre comercio, la Declaración ha sido ampliamente reconocida como un instrumento provechoso; para algunos, sin embargo, ha reforzado la imagen reguladora de la OIT. En la mayoría de los países, además de la cuestión de los derechos laborales básicos se da mucha importancia a asuntos como el empleo, los salarios, las calificaciones profesionales y la atenuación de la pobreza que, de modo directo o indirecto, guardan relación con el comercio y la mundialización. Es obvio que estas preocupaciones, así como las relativas a los derechos laborales, están en el fondo de la polémica sobre la globalización. El trabajo decente, que incluye los derechos en el trabajo, el empleo, la protección y el diálogo social basado en la libertad sindical, debe ser la respuesta de la OIT a dichas preocupaciones.

El reto es doble: trazar y promover un conjunto mundial de políticas que promuevan las normas fundamentales del trabajo junto con el empleo y la protección social, y trazar y fomentar políticas nacionales con los mismos objetivos. Paliar la pobreza y promover el empleo son aspiraciones tanto nacionales como mundiales, y la Declaración de la OIT, la liberalización del comercio y las políticas macroeconómicas son los instrumentos para lograrlas. Una primera propuesta ha puesto el acento en los «pilares sociales» de la mundialización: educación y formación, redes de seguridad social, derecho del trabajo y relaciones laborales y normas fundamentales del trabajo (Torres, 2001). Es necesario acometer nuevos estudios sobre las posibilidades que brindan estas esferas de actuación, y especialmente sobre las formas de interacción de las políticas correspondientes.

Las normas internacionales del trabajo como bienes públicos mundiales

Los bienes públicos nacionales no pueden ser objeto de apropiación particular, ni ser utilizados por unos a expensas de otros. Lo mismo sucede en el ámbito internacional. El ejercicio pleno de la libertad sindical en un país no menoscaba de ningún modo su ejercicio real o

⁸ El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); y el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

potencial en otro; sólo puede favorecer el ejercicio más amplio de la libertad sindical en el mundo. El mismo razonamiento es válido para el corpus de normas internacionales del trabajo. En cambio, los «males» públicos mundiales, como son la pobreza, la mala salud o las condiciones de trabajo deficientes, sí se contagian de unos países a otros, según se reconoce en la Constitución de la OIT⁹. Hemos tenido demostraciones contundentes de ello en los últimos tiempos.

La globalización ha espoleado el interés por el desarrollo de normativas mundiales que rijan en la mayoría de los países y, desde luego, en aquellos que intercambian bienes y servicios en el mercado mundial. Desde las reglas de prudencia para los bancos hasta la defensa de los derechos de los titulares de propiedades, patentes y acciones de Bolsa, pasando por las normas de salubridad de los alimentos y las reglamentaciones sobre válvulas de presión o equipo de telecomunicaciones, el acusado aumento del porcentaje de bienes y servicios inmersos en el comercio internacional ha exigido que se adopten normativas en dichos ámbitos. No hay casi nadie que se oponga a la potente dinámica que lleva a la implantación de esta clase de normas. Menos nítida es la situación en lo que se refiere a las normas del trabajo, aunque últimamente han conseguido ya un apoyo muy explícito de los organismos financieros internacionales y de otras instancias. Con todo, este respaldo dista mucho de constituir un marco común para impulsar el empleo, los derechos, el crecimiento y las políticas económicas y sociales.

En este orden de cosas, también se habla de un objetivo de más alcance: establecer un «umbral de derechos» universal, es decir, una tabla de derechos mínimos a los que toda persona sea acreedora con independencia de su situación en el empleo. Arthur Okun señaló que los derechos ni pueden ni deben ser objeto de compraventa (Okun, 1975). Los derechos se pueden ejercer, o su ejercicio puede ser limitado por la legislación, la práctica nacional o condiciones restrictivas, pero no pueden ser acaparados ni negociados con fines de beneficio particular. Fue Karl Polanyi el primero en afirmar que la economía de mercado debe estar inmersa en la sociedad, lo cual es muy distinto de una sociedad regida por el mercado (Polanyi, 1944, pág. 60). Okun suscribió la idea con estas palabras: «Es necesario que haya un lugar para el mercado, y es necesario mantener al mercado en su lugar» (Okun, 1975, pág. 119). De ahí hay un pequeño paso a decir que el propio mercado mundial debe estar inmerso en una sociedad mundial fundada sobre normas, en la que los derechos y deberes de todas las partes estén bien definidos y sirvan de contrapeso al imperio del mercado. Las normas internacionales del trabajo prohíben ciertas formas

⁹ «[...] Si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países» (OIT, 1998b, Preámbulo).

de transacción mercantil precisamente con el propósito de garantizar los derechos fundamentales frente a la ley del mercado. La prohibición del trabajo forzoso, de las formas afines de compraventa de mano de obra o de las peores formas de trabajo infantil son otros tantos ejemplos de este planteamiento. Los trabajos de estos tipos deben ser erradicados valiéndose de la legislación nacional, de medidas coercitivas, de la transformación de las condiciones económicas y de la sensibilización progresiva de la sociedad. El efecto neto más probable en el mercado de trabajo, si lo hubiere, sería una reducción marginal de la oferta de mano de obra. Lo que el mercado y la sociedad deben entender es que ciertas formas de trabajo con niveles muy bajos de productividad y que ofenden la dignidad humana no satisfacen los principios y derechos fundamentales con los que la sociedad procura poner coto a la fuerza avasalladora del mercado. Las normas internacionales del trabajo traducen esos principios universales en instrumentos programáticos.

Un planteamiento favorable al desarrollo

La vida de un animal es miseria y esclavitud: esta es la pura verdad. Pero ¿es ello simplemente parte del orden natural? ¿Será tan pobre esta tierra nuestra que no puede dar una vida decente a todos los que la habitan? (George Orwell, *Animal farm*, pág. 8).

La realidad es que las normas internacionales del trabajo se interrelacionan de muchas maneras con la atenuación de la pobreza, el empleo y la protección social. Entre los ejemplos ilustrativos cabe citar el trabajo infantil y la pobreza, pero también hay nexos de los que depende el logro del trabajo decente dentro de las empresas.

El trabajo infantil

Desde muchos puntos de vista, el trabajo infantil es consecuencia de la pobreza que padecen familias que no pueden permitirse el lujo de enviar a sus hijos a la escuela y necesitan la renta neta adicional que les procuran éstos para atender las necesidades básicas del hogar. Frente a esta situación hacen falta medidas que, al mejorar las condiciones de empleo de los padres y de los hijos mayores, supriman la necesidad del trabajo infantil. Ésta es la finalidad del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), que, entre otras cosas, exhorta a las autoridades nacionales a arbitrar unas políticas que aseguren la abolición efectiva del trabajo de los niños (artículo 1). Por otra parte, también se reconoce que el trabajo infantil es causa de pobreza, ya que priva a los niños de la educación, las calificaciones profesionales y la salud que necesitan para encontrar empleo adecuado a la edad debida y salir así de la pobreza. La falta de políticas que combatan activamente el trabajo infantil, o que aseguren la escolarización efectiva de todos los niños hasta la edad

prescrita, fomenta directa o indirectamente las condiciones que propician el trabajo infantil, con perjuicio para la formación de los trabajadores calificados del futuro y para el crecimiento económico. En algunas regiones del Brasil se fomenta la asistencia a la escuela de los niños de familias de ingresos bajos mediante un subsidio que cobran las madres a condición de que garanticen la escolarización efectiva de sus hijos. Se están examinando atentamente los resultados positivos de este método con miras a extender su aplicación, tanto en el Brasil como en otros países. No hay garantías de que la instrucción básica y la escolarización efectiva reduzcan la pobreza, pero las enseñanzas de muchos países indican que estas políticas constituyen un instrumento importante para lograrlo.

Ciertas formas de trabajo infantil no deberían ser toleradas en ningún caso, como quedó de manifiesto al adoptarse de manera unánime el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). La respuesta apropiada a las peores formas de trabajo infantil es su prohibición. La respuesta apropiada a los trabajos de mala calidad es un conjunto de políticas que incidan tanto en la oferta de mano de obra (más niños en la escuela y menos en el mercado laboral, y una fuerza de trabajo más instruida y calificada) como en su demanda (mayor demanda de mano de obra más productiva). Ambos grupos de políticas tienen sustento en las normas internacionales del trabajo¹⁰.

La pobreza

Pueden hacerse razonamientos muy semejantes con respecto a la pobreza. Ninguna norma internacional del trabajo tiene el objetivo único ni la posibilidad real de desterrar la pobreza; pero, aparte de las que persiguen la prohibición de las formas inaceptables de trabajo y empleo, muchas otras se ocupan de los aspectos básicos de este problema. La magnitud de la pobreza y su severidad dependen en gran medida del nivel y las pautas del crecimiento económico. Las normas del trabajo, por su parte, enuncian toda una serie de principios y directrices para distribuir equitativamente los réditos del crecimiento y mantener un nivel creciente de productividad laboral. El derecho a fundar o afiliarse a una organización que represente los intereses colectivos de los trabajadores y les proporcione los medios necesarios para hacer oír

¹⁰ El Banco Mundial se manifiesta de manera análoga en contra del uso de sanciones comerciales para promover las normas del trabajo y en favor del desarrollo: «El trabajo infantil, que está muy extendido en muchos países en desarrollo, se concentra abrumadoramente en la agricultura, no en las industrias exportadoras, y no es señal de explotación, sino de pobreza. La presencia de niños en la fuerza de trabajo disminuye rápidamente cuando aumenta el PNB *per cápita*. De ahí que la mejor manera de reducir el trabajo infantil sea elevar los ingresos y las posibilidades de escolarización. Esto no se logrará mediante sanciones comerciales» (Banco Mundial, 2000, pág. 311).

sus aspiraciones y plantear sus reivindicaciones, a menudo frente a los estratos más poderosos de la sociedad, es un medio fundamental para combatir la pobreza. Aunque los beneficios de la labor sindical sólo se dejen sentir a menudo en las empresas urbanas, la libertad sindical es válida de manera universal¹¹. Ya sea que representen a los pobres del medio rural, a las mujeres pobres del medio urbano o a los trabajadores asalariados, siguen siendo organizaciones de trabajadores. Las medidas destinadas a mejorar la salud y la seguridad en el trabajo, sobre todo en los sectores donde suele haber más mano de obra poco calificada, como son la agricultura, la construcción y las manufacturas a pequeña escala, pueden ayudar considerablemente a elevar la productividad de los trabajadores y, por consiguiente, su valía, motivación y autoestima. La política social es decisiva para reducir la pobreza porque acrecienta la productividad de los trabajadores al darles acceso a la sanidad y la educación, y también porque les proporciona protección para sus ingresos en la vejez y en caso de invalidez. Análogamente, una política de salarios mínimos bien trazada y aplicada puede dar el amparo necesario a los trabajadores con salarios bajos sin causar mermas graves en la demanda de mano de obra y puede facilitar el logro de la igualdad en materia de remuneración. La adaptación de las políticas y medidas de mitigación de la pobreza a las diferencias entre los sexos es clave para su eficacia. Está demostrado que las medidas expresamente favorables a las mujeres acarrearán efectos positivos en muchos ámbitos, desde la reducción de la tasa de fecundidad hasta el fomento de la escolarización, la vivienda y la nutrición. En todas estas esferas, las normas internacionales del trabajo promueven unos principios básicos, no patrones ni niveles fijos de salarios, prestaciones o retribución. La flexibilidad que se requiere para adaptarlas a las circunstancias nacionales es un componente intrínseco de las propias normas, pues uno de sus objetivos principales consiste en habilitar a trabajadores y empleadores para que actúen de común acuerdo y de manera mutuamente provechosa.

El trabajo decente en las empresas

En general, las condiciones laborales dependen en alto grado de las políticas y las prácticas imperantes en los centros de trabajo, en las cuales influye a su vez la normativa nacional e internacional. En el ámbito de la pequeña empresa, la OIT ha empezado a recopilar docu-

¹¹ «Las actividades sindicales pueden favorecer un aumento de la eficiencia y la productividad. Los sindicatos prestan servicios importantes a sus afiliados. En el lugar de trabajo, proporcionan a los trabajadores una voz colectiva. Al equilibrar la relación de fuerzas entre los trabajadores y la dirección, los sindicatos limitan posibles arbitrariedades, explotaciones o represalias de los empleadores. Al establecer procedimientos de quejas y arbitraje, los sindicatos reducen la rotación laboral y promueven la estabilidad de las plantillas, condiciones que, si se combinan con una mejora general de las relaciones laborales, acrecientan la productividad de los trabajadores» (Banco Mundial, 1995, pág. 80).

mentación sobre los métodos de mejora de la calidad relativa del trabajo que resultan rentables al empleador. Estos métodos son muy variados: desde el empleo de brochas en lugar de los dedos para aplicar pegamentos hasta el uso de material y procedimientos idóneos para manejar y almacenar sustancias peligrosas, pasando por una ordenación racional del horario de trabajo semanal o la apertura de guarderías para los hijos de las madres trabajadoras. Es probable que estas innovaciones sean muy onerosas para las pequeñas empresas, pero no es menos probable que se traduzcan en un trabajo de más calidad o en un alza de la producción sin aumentar el número de horas trabajadas. Dicho en otras palabras, la calidad del trabajo puede ser rentable incluso en las empresas pequeñas. Los instrumentos de formación gerencial que utiliza la OIT para capacitar a los pequeños empresarios deberían explicar debidamente las ventajas e inconvenientes de estas innovaciones. Aunque los métodos y los contextos varíen, también en las empresas medianas y grandes surgen problemas muy parecidos. Los establecimientos que consiguen un rendimiento alto parecen aplicar una combinación acertada de estabilidad en el empleo, protección social, condiciones de trabajo adecuadas y motivación por medio de la participación de los trabajadores, y constituyen ejemplos que están siendo muy estudiados y seguidos. Cada día se reconoce más el valor para las empresas del capital humano y de los trabajadores en general. Sin embargo, si la cotización de las acciones de una empresa se dispara en los mercados bursátiles cuando anuncia una reestructuración que prevé la reducción drástica de la plantilla, no queda claro si lo ganado (mayor valor de la acción en ese momento) es más que lo perdido (trabajadores y capital humano). Nos encontramos ante otro asunto más sobre el cual es necesario que la OIT explique y valore los pros y los contras de manera mucho más contundente.

Políticas de crecimiento y empleo

La Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social adoptada por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) comprometió a sus firmantes a «promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales y a preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente» (Naciones Unidas, 1995, parte C, tercer compromiso). Se encargó a la OIT que vigilara la puesta en práctica de este último principio, que se asemeja mucho al enunciado en el artículo 1 del Convenio relativo a la política del empleo, 1964 (núm. 122), el cual insta a los Estados a «formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido». Ambos

textos subrayan la importancia decisiva de las políticas de empleo y abogan por que el trabajo reúna ciertas cualidades. Sin embargo, no especifican la naturaleza exacta de esta «política activa» destinada a fomentar el pleno empleo. El nivel de empleo es básicamente una cuestión macroeconómica, que depende del ritmo del crecimiento y de la composición del mismo. Exige políticas presupuestarias, fiscales, monetarias y cambiarias capaces de mantener el nivel más alto de demanda de mano de obra que sea compatible con el nivel más alto de productividad laboral o total, dentro de unos parámetros de estabilidad macroeconómica convenidos. Para algunos países, ha sido precisamente la mundialización (en forma de inversión extranjera directa y comercio internacional) lo que ha permitido lograr ese objetivo. Muchos países de Asia oriental han seguido una estrategia de este tipo, elevando primero el nivel de la producción agrícola para después pasar gradualmente hacia las exportaciones con alto coeficiente de mano de obra, y de éstas a actividades de mayor valor añadido. Estos países han logrado reducir significativamente la pobreza gracias a que han aumentado el producto generado por la población pobre sirviéndose de políticas tanto de oferta como de demanda. En el lado de la oferta, las mejoras de la educación, la formación y la salud, de ciertos dispositivos de protección social, de los niveles de salud y seguridad laborales, de la organización del trabajo, etc., elevan poco a poco la calidad y la productividad de la mano de obra. Del lado de la demanda, un aumento relativo del producto generado por las actividades productivas y eficientes en los sectores que tienen más proporción de mano de obra pobre impulsa el nivel de productividad agregado, lo cual tiene efectos beneficiosos en los niveles de empleo y de salarios. Una faceta notable de esa clase de políticas es su capacidad para mantener tasas altas de crecimiento en condiciones de relativa estabilidad macroeconómica. Otra es la apertura gradual de las economías mencionadas al comercio internacional, mediante el uso selectivo de las medidas de fomento de las exportaciones acompañado de medidas selectivas de protección de ciertas industrias y sectores durante un período de tiempo limitado. La crisis económica de 1997 reveló de forma patente que los sistemas de protección social adolecían de carencias graves, por lo que están siendo corregidos y fortalecidos poco a poco. En el terreno del empleo y en otros ámbitos, la gestión del cambio constituye un factor esencial de la viabilidad y la perdurabilidad general de las políticas.

Las políticas de trabajo decente dependen decisivamente de que se implante una política macroeconómica acertada que fomente el empleo y reduzca la pobreza. Para poner en práctica su estrategia, la OIT debe estudiar detenidamente las repercusiones en el empleo de las distintas combinaciones de políticas macroeconómicas, así como los efectos macroeconómicos de una estrategia de pleno empleo produc-

tivo. Particularmente importantes son la política presupuestaria y fiscal y el nivel y composición del gasto público en proyectos de infraestructuras esenciales que procuren reducir los costos de transacción y atraer la inversión privada, así como en políticas sociolaborales que den servicios básicos a la población. A este respecto, la OIT debe sostener un debate permanente con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial acerca de esos temas y otros conexos. Debe estar en condiciones de garantizar que los problemas de empleo ocupen el lugar que merecen en los objetivos mundiales que condicionan las políticas económicas y sociales, para poder aconsejar a los países y a sus mandantes sobre las maneras de llevar a la práctica su labor en pos de la consecución del pleno empleo y de unos medios de vida seguros y sostenibles.

A menudo la influencia de la OIT es mayor allí donde un diálogo social efectivo va unido a un asesoramiento especializado solvente. Los dos pueden existir de forma independiente, pero son mucho más eficaces en tándem. Esta idea aparentemente banal encierra implicaciones socioeconómicas y sociopolíticas profundas, pues está comprobado que estimular la participación de los trabajadores, ya se trate de la fijación de medidas de seguridad, de la organización del propio trabajo o de negociaciones de empresa, de ramo o de país, resulta mucho más productivo que no hacerlo. La participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en el diseño de las políticas sociales y laborales es esencial para trazarlas y aplicarlas con solidez y asegurar su sostenibilidad. Es así por razones múltiples y hartamente conocidas: una de ellas es que los ministros de trabajo ocupan puestos mucho menos duraderos que los capitanes de empresa y los dirigentes sindicales. Además, la legitimación es un ingrediente de primer orden para la eficacia de las políticas. Es bien sabido que las políticas negociadas con los empleadores y los trabajadores, o entre éstos, son más legítimas y eficaces. Esa legitimación es una piedra angular (aunque nunca una garantía) de la democracia y de la estabilidad social y económica.

La integración de los programas

Las cuestiones que acabamos de describir apuntan de manera natural a la integración de los programas. En primer lugar, porque los problemas de los que se ocupa la OIT (la pobreza, el desarrollo y las dimensiones sociales de la globalización, entre muchos otros) son complejos y caen dentro del radio de acción de distintas políticas. En segundo lugar, porque la respuesta de la OIT será mucho más fructífera si toma en cuenta más de una corriente de pensamiento y aplica una panoplia de instrumentos. No se pueden pasar por alto las cuestiones de salud y seguridad a la hora de promover la pequeña empresa, ni se pueden dejar de lado los problemas de empleo y de mercado de trabajo cuando se discute la ampliación de la protección social, ni es posible

entablar un diálogo social eficaz sin un sólido trabajo «técnico» preliminar. Estas vertientes de la integración de los programas se pueden abordar de diversas maneras. Es evidente que hacen falta más estudios analíticos para poner de manifiesto las complementariedades y las disyuntivas de distintas aportaciones de las políticas sociales y económicas según el nivel del PIB por habitante. Por ejemplo, en los países de ingresos bajos, ¿qué sistemas y niveles de protección social son viables y pueden ayudar a mejorar la salud de la población trabajadora, sacar del mercado de trabajo a las personas que se encuentren fuera de la edad laboral ordinaria (15-64 años) y avanzar lo más posible hacia la enseñanza básica universal para los jóvenes (6-14 años)? Dentro de una estrategia de reducción de la pobreza, ¿cuál sería el equilibrio correcto entre las políticas de protección social y las políticas de empleo, entre las transferencias de renta y la formación? Estas políticas sociolaborales deberían ser compatibles con un conjunto de políticas macroeconómicas que asegurase una tasa aceptable de crecimiento de la producción, basado en una composición del producto que generase niveles de empleo acordes con el crecimiento esperado de la población activa. Entre las políticas social, laboral y económica existen muchas disyuntivas, pero también muchas complementariedades. Es urgente definir mejor las alternativas y las sinergias que llevan aparejadas las distintas combinaciones de políticas para alcanzar los resultados que anhelan las familias y las colectividades.

Hacer efectivo el trabajo decente

El concepto de trabajo decente y sus objetivos han tenido buena acogida. Ahora compete a la OIT demostrar que es un concepto provechoso para el desarrollo, que encierra la promesa de alcanzar unas políticas y programas mejores, capaces de dar mejores resultados. De las observaciones anteriores se siguen una serie de consideraciones de carácter operacional que vamos a exponer por orden.

Medir el trabajo decente

Para que el concepto de trabajo decente llegue a ser fructífero políticamente es preciso que la OIT pueda medirlo y calibrar sus cambios a lo largo del tiempo. Disponer de datos cuantitativos exactos es esencial, tanto para los mandantes como para informar a la opinión pública. Habrá que diseñar indicadores del trabajo decente, posiblemente a dos niveles: un conjunto de indicadores comparables a escala internacional, y otro conjunto más pormenorizado para su uso en el ámbito nacional. Se requieren indicadores básicos de derechos, empleo, protección social y diálogo social, que estén definidos, a ser posible, de manera que puedan hacerse comparaciones a escala internacional. Obviamente habrá que elegir los países y regiones que abar-

carán los indicadores en función de lo deseable y lo posible. Quizá sea necesario un planteamiento escalonado, que empiece por utilizar los indicadores y datos disponibles para después depurar poco a poco las definiciones y ampliar el cuadro a partir de las encuestas periódicas que ya existen o de la realización de otras nuevas. Es obvio que para ello se aprovecharían al máximo las bases de datos que tiene ya la OIT, complementadas en caso necesario con otras fuentes de datos nacionales o internacionales y con encuestas *ad hoc* allí donde fuera posible.

Programas nacionales de trabajo decente

El trabajo decente exige que se arbitren políticas eficaces en el ámbito nacional. Una manera de avanzar por este camino es reorganizar la labor de la OIT en los países sobre la base de un programa coherente de trabajo decente. No existe todavía un plan modelo para hacer los programas nacionales y, en esta fase, compilar más datos y aprender de la experiencia adquirida tal vez sea más necesario que ponerse a elaborar un planteamiento único. Las primeras experiencias del programa piloto sobre trabajo decente de la OIT nos indican el siguiente mapa de ruta para impulsar los programas nacionales de trabajo decente. Se trata un planteamiento con cuatro vertientes, que admite diferentes combinaciones y etapas de ejecución, a saber:

- a) un análisis a fondo del trabajo decente que pase revista a la situación del país en lo relativo a derechos, empleo, protección social y diálogo social, y que sopesa diferentes opciones programáticas con el fin de lograr un nivel más alto de trabajo decente;
- b) sesiones periódicas de diálogo social tripartito y bipartito para considerar y debatir las grandes cuestiones programáticas que plantea la consecución del trabajo decente en el país, sobre la base, siempre que sea posible, del trabajo técnico llevado a cabo por la OIT;
- c) exploración de las sinergias y las complementariedades entre las actividades de cooperación técnica de la OIT en curso y proyectadas, con miras a mejorar la comprensión y afinar el planteamiento de los problemas y la manera de integrarlos y abordarlos conjuntamente;
- d) diseño y aplicación de actividades integradas en materia, por ejemplo, de atenuación de la pobreza, empleo urbano informal, globalización y competitividad.

Será preciso elaborar, ensayar, documentar y divulgar planteamientos innovadores para construir una auténtica base de conocimientos sobre las políticas de trabajo decente. Para ello hará falta que se entable una asociación firme entre las unidades de los distintos ámbitos geográficos y los distintos campos especializados de la OIT. Ello exigirá también una colaboración más estrecha y efectiva entre los organismos

internacionales financieros y especializados, posiblemente en el contexto de los objetivos que se han fijado recientemente para el desarrollo internacional.

Bibliografía citada

- Anker, Richard. 1998. *Gender and jobs: Sex segregation of occupations in the world*. Ginebra, OIT.
- Banco Mundial. 2000. *World Development Indicators 2000*. Washington.
- . 1995. *World Development Report 1995: Workers in an integrating world*. Washington, World Bank y Oxford University Press.
- Hamermesh, Daniel. 1999. *The changing distribution of job satisfaction*. NBER Working Paper núm. 7332. Cambridge (Massachusetts), National Bureau of Economic Research.
- Kimberly, Ann Elliott, y Freeman, Richard B. 2001. *White hats or Don Quixotes? Human rights vigilantes in the global economy*. NBER Working Paper núm. 8102. Cambridge (Massachusetts), National Bureau of Economic Research.
- Larsson, Allan. 2001. *Perspective on the ILO decent work agenda: Policies, policy-making and actors*. Ponencia presentada en la Conferencia sobre aspectos y políticas del trabajo decente celebrada en Turín del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2001. Puede consultarse en el sitio web de la Conferencia: <http://training.itcilo.it/decentwork> (visitado el 17 de mayo de 2002).
- Naciones Unidas. 1995. *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social*. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995. Nueva York.
- OIT. 2001. *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*. Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión. Memoria del Director General. Ginebra.
- . 1999. *Trabajo decente*. Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión. Memoria del Director General. Ginebra.
- . 1998a. *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*. Ginebra.
- . 1998b. *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra.
- Okun, Arthur. 1975. *Equality and efficiency: The big tradeoff*. Washington, Brookings Institution.
- Orwell, George. 1951. *Animal farm*. Londres, Penguin.
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation: The political and economic origins of our time*. Boston, Beacon Press.
- Sachs, Jeffrey. 1996. *Globalization and employment*. Conferencia pública pronunciada el 13 de marzo en Ginebra. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Sengenberger, Werner, y Campbell, Duncan. 1994. *Creating economic opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring*. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Torres, Raymond. 2001. *Towards a socially sustainable world economy: An analysis of the social pillars of globalization*. Ginebra, OIT.
- Valticos, Nicolas. 1996. «Mirada retrospectiva y expectativas de la OIT», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 115, núm. 3-4, págs. 515-522.
- Wilkinson, Frank. 1994. «Equality, efficiency and economic progress: The case for universally applied equitable standards for wages and conditions of work», en Sengenberger y Campbell, págs. 61-68.