
El trabajo decente y la reducción de la pobreza en la economía mundial

Documento presentado por la Oficina Internacional del Trabajo al segundo período de sesiones del Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el estudio de iniciativas ulteriores

3-14 de abril de 2000



Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

El trabajo decente y la reducción de la pobreza en la economía mundial

Documento presentado por la Oficina Internacional del Trabajo al segundo período de sesiones del Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el estudio de iniciativas ulteriores

3-14 de abril de 2000

Prólogo

En la OIT estamos firmemente decididos a contribuir al éxito de Beijing + 5 y de Copenhague + 5, que han de desembocar en la Asamblea General del Milenio. A nuestro juicio, esas tres grandes reuniones están mutuamente relacionadas y brindan al sistema de las Naciones Unidas una oportunidad singular de definir cabalmente los grandes problemas de nuestro tiempo y de formular de común acuerdo unas medidas políticas sobre el impacto social de la mundialización, teniendo presentes a la vez los intereses comunes y divergentes de los distintos tipos de países y su situación nacional. Deberían servir asimismo para reducir la inseguridad y la incertidumbre en la vida de los seres humanos, al atender las reivindicaciones sociales cruciales de las mujeres, de los hombres y de los niños del mundo entero, de sus familiares y del lugar donde viven. Queremos ser un copartícipe activo en un sólido sistema de las Naciones Unidas, que acepta el reto de mundializar el progreso social.

Juan Somavia,
Director General,
Oficina Internacional del Trabajo.

Indice

	<i>Página</i>
Prólogo.....	iii
Resumen	vii
I. Introducción.....	1
II. Progresos sociales desde la Cumbre de Copenhague	2
III. Prioridades y nuevas iniciativas que se proponen	8
A. Necesidad de un enfoque integrado y de una mayor coherencia política	8
B. Promoción de un trabajo decente en la economía mundial.....	11
IV. Conclusiones finales.....	24

Resumen

En este documento se presentan ideas de la OIT sobre el impacto social de los aspectos más destacados de la evolución de la economía mundial con posterioridad a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en 1995. Se destaca que se han intensificado desde entonces los efectos de la mundialización en lo que se refiere al comercio, las inversiones y la liberalización financiera, así como a los progresos tecnológicos. Dada la importancia creciente de unas redes mundiales de producción y unas transacciones transnacionales más libres, es necesario adoptar un enfoque mundial de las políticas económica y social que no sea el internacional tradicional. Un quehacer prioritario para la comunidad internacional es una gobernanza mundial que se base en el consenso y en unos acuerdos internacionales más libremente decididos.

En el presente documento se insiste asimismo en que, pese a los múltiples logros de la mundialización, la forma que reviste actualmente no ha conseguido que los mercados actúen en beneficio de todos. Las ventajas que depara la mundialización están repartidas de un modo muy desigual entre las naciones y en cada una de ellas. Al mismo tiempo, han surgido, o se han agudizado, muy diversos problemas, agravando las penalidades, la inseguridad y la zozobra de muchos en todo el mundo y suscitando una viva hostilidad. A consecuencia de todo ello, la mundialización, en su forma presente, está viviendo una crisis de legitimidad, al haber menguado el apoyo popular.

Es evidente que no van a desaparecer los grandes progresos tecnológicos que impulsan la mundialización, y también que procede introducir ciertos cambios en las políticas económicas y sociales vigentes, para que vuelva a ser respetable y respetada. Se ha dicho que hay que dar una apariencia humana a la economía mundial.

Para resolver esta crisis, es indispensable que el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el seguimiento de la Cumbre Social, que va a celebrarse en junio de 2000, tome iniciativas ingeniosas y audaces. De hecho, la mayor parte del presente documento apunta a demostrar la utilidad de ciertas iniciativas de particular importancia a juicio de la OIT. A continuación se resumen las propuestas correspondientes.

A. Necesidad de una mayor coherencia política

Consta desde hace ya tiempo la estrecha interdependencia de la política económica y la social, en la que se ha centrado, por cierto, la labor de la OIT a lo largo de gran parte de su existencia y que se reafirma en la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague. La Declaración destacó la necesidad de establecer «un marco para la acción con miras a... integrar las políticas económicas, culturales y sociales de manera que se apoyen mutuamente», y en el Programa de Acción se insiste en la importancia de un «enfoque integrado» para su realización. Ahora bien, los problemas derivados del rápido progreso de la mundialización han realzado la necesidad de que la tengan más en cuenta los responsables políticos nacionales e internacionales. El mensaje claro que debe desprenderse del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General es que no es posible resolver los problemas mundiales genéricos, inherentes a un crecimiento económico duradero y al desarrollo social, con soluciones sectoriales, que no dan ya más de sí en su caso.

Ahora bien, en la actuación de las instituciones de la comunidad internacional no se tiene presente semejante obviedad. El sistema multilateral de organizaciones

internacionales no está a la altura de esa visión integrada, y puede mejorarse ciertamente. Es preciso que las relaciones mutuas entre los aspectos económicos, ecológicos y sociales del desarrollo, y su ineludible sinergia, orienten la política y las actividades de todo el sistema, para no desaprovechar oportunidades. Sin ello, las actividades y operaciones del sistema de las Naciones Unidas no serán lo bastante fecundas, y el mundo de las organizaciones internacionales se prestará a críticas de incoherencia, esterilidad y redundancia.

El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General debería proponer un enfoque más coherente e integrado para la formulación de la política pertinente, tomando como base el reconocimiento de la indispensable interdependencia de la política económica y de la social al abordar los puntos esenciales de la Cumbre Social, a saber, la pobreza, el empleo y la inserción social. Todos los organismos del sistema multilateral deberían colaborar más unos con otros, para que las diferentes dimensiones del progreso económico y social se respalden mutuamente. Deberían promover unas sinergias políticas que ensamblaran los elementos interrelacionados de la política económica y de la social, con objeto de no descuidar el impacto social de la mundialización. Con tal fin, deberían tomar en consideración las condiciones nacionales y las necesidades propias de diferentes tipos de países. No cabe una solución única para todos los problemas, por lo que es preciso poner la experiencia colectiva del sistema de las Naciones Unidas al servicio de los distintos países en sus esfuerzos en pro del desarrollo. Procede tener en cuenta a este respecto los siguientes objetivos:

- i) incitar a que se tomen en consideración, simultáneamente y por igual, los objetivos económicos y los sociales al adoptar medidas políticas, lo cual es esencial para obviar la dicotomía gratuita entre la política económica y la social, tan corriente todavía por desgracia. La consecución de unos objetivos sociales es la razón de ser última de toda política económica. Por consiguiente, habrá que tener en cuenta desde el primer momento el empleo y el impacto social de las políticas económica y financiera, sin aplazar la acción al respecto. Convendría, pues, implantar un sistema de evaluación previa y de observación constante del impacto social de las políticas económicas, tanto en el plano nacional como en el internacional. En realidad, debería evaluarse no solamente el impacto social de la política económica sino también el impacto económico de la política social, el cual se pasa a menudo por alto o no se pondera en su justo valor, con lo que se refuerza el recelo que suscitan las inversiones y los gastos sociales. Esto resultaría particularmente pertinente para la formulación de una política macroeconómica en relación con las crisis financieras y la concepción de unos programas de reforma económica, referentes a la liberalización financiera y del comercio, la privatización y la reestructuración de las empresas, la liberalización del mercado de trabajo y la reforma de la seguridad social;
- ii) idear nuevos conceptos y modalidades de evaluación, que faciliten la adopción de un enfoque más integrado de la formulación de la política, lo cual requiere una visión más amplia de la productividad y de la eficacia, que no se limite a los criterios puramente económicos, con objeto de aprehender las consecuencias positivas para el desarrollo de las inversiones en capital social y de otras medidas sociales;
- iii) reformar las instituciones y los métodos de formulación de la política, en pro de una mayor participación y transparencia. Especialmente importantes serán las medidas encaminadas a establecer sólidas instituciones para el diálogo social entre las empresas y los trabajadores, así como a estimular la cooperación de organizaciones competentes de la sociedad civil al concebir y aplicar medidas políticas. Esto tendrá que basarse en una acción destinada a reforzar la facultad de los interlocutores sociales y de la sociedad civil de abordar temas de política económica y social y sus

relaciones mutuas. La cooperación internacional debería basarse en la singularidad nacional de la política adoptada;

- iv) contribuir a que se comprenda mejor que el Estado debe seguir interviniendo cuando falle el mercado, y proporcionando bienes públicos, especialmente en las economías cuyos mercados estén subdesarrollados y sean ineficaces, en particular contribuyendo a mitigar la pobreza y a reducir las desigualdades y a continuar financiando debidamente los servicios sociales fundamentales, y a establecer y mantener el marco legislativo y las instituciones que se requieran para un funcionamiento justo y eficaz de los mercados. Con tal fin, será necesario adoptar unas medidas que ayuden al Estado a desempeñar debidamente sus funciones. Necesitamos un Estado «mejor», que sea respetado y que se respete él mismo en su actuación institucional al servicio de sus ciudadanos;
- v) promover un ambiente propicio para las inversiones y la creación de empresas, en el plano nacional y en el internacional, que tenga en cuenta las prácticas óptimas y las principales diferencias entre países. Esto debería basarse en el reconocimiento de la interdependencia entre el respeto de la libertad empresarial para los inversores y de la libertad sindical para los trabajadores. Es preciso estimular la innovación, la fuerza creadora y el espíritu de empresa. Todas las organizaciones deberían promover la pequeña empresa;
- vi) aplicar la política del ECOSOC en materia de igualdad entre los sexos, definida en las Conclusiones Convenidas de 1997. Para ello, habrá que tener muy presente la igualdad entre los sexos en todas las decisiones y programas del sistema de las Naciones Unidas, lo cual significa que los intereses de las mujeres y de los hombres deben ser un elemento indisoluble de la concepción, la realización, la supervisión y la evaluación de las decisiones y los programas en todos los niveles — político, económico y social —, de modo tal que las mujeres y los hombres tengan las mismas oportunidades y no se perpetúe la desigualdad;
- vii) plasmar en medidas concretas el llamamiento del período de sesiones sustantivo del ECOSOC, de julio de 1999, en el sentido de que «las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas [que] adopten medidas consistentes, coherentes, coordinadas y conjuntas en apoyo de los esfuerzos nacionales por erradicar la pobreza, prestando especial atención a la creación de empleos y puestos de trabajo y a la potenciación y el adelanto de la mujer».

El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General debería aspirar a marcar con su impronta el sistema internacional, creando un marco adecuado para un enfoque integrado de la formulación de las políticas económicas y sociales, en una economía mundial cada vez más integrada.

Debería transmitirse ese mismo mensaje a los gobiernos nacionales cuando sea indispensable una acción aunada y coordinada de varios ministerios para establecer una política financiera, económica y social nacional que esté a la altura de los grandes retos de la mundialización. Procede insistir asimismo en la importancia de dar a conocer a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y a otras entidades representativas de la sociedad civil, los beneficios sociales que puede acarrear una mayor apertura a la economía mundial, y las posibles secuelas negativas de semejante política, así como en la necesidad de consultarlas a propósito de la adopción de unas medidas políticas y económicas que se respalden mutuamente, para tener la seguridad de que se reparten equitativamente los beneficios y se proporciona la debida ayuda y protección a los más gravemente afectados por esos cambios. La ayuda facilitada por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas debería promover un enfoque integrado en el plano nacional, para lo cual es

necesario que todo el sistema dialogue no solamente con los gobiernos sino también con las organizaciones representativas de la sociedad civil en todas sus actividades para los países. La inexistencia de un diálogo en el pasado puede explicar en gran parte la oposición popular que han suscitado ciertas políticas, así como la dificultad de llevarlas a la práctica.

B. Promoción de un trabajo decente en la economía mundial

Las consultas iniciales sobre el posible contenido y desenlace de la Cumbre Social a principios del decenio de 1990 pusieron claramente de manifiesto que dos asuntos, mutuamente relacionados, constituían el centro mismo del diálogo social en la mayoría de los países: la pobreza y la exclusión social. Al mismo tiempo, de esas consultas se desprendía palmariamente que, para salir de la pobreza y de la exclusión social, tiene que haber antes alguna forma de actividad creadora de ingresos, descrita con muy diversas expresiones: puestos de trabajo, nivel de vida perdurable, trabajo por cuenta propia, microempresas, etc. De ahí que la creación de empleos pasara a ser la tercera vertiente fundamental de la Cumbre Social. A este respecto, en la Declaración y el Programa de Acción se reconocía que la OIT «por su mandato, estructura tripartita y experiencia tiene un papel especial en materia de empleo y desarrollo social» y le pidió que «contribuya a la aplicación del Programa de Acción». En consonancia con ello, la OIT ha ideado muchas actividades prácticas, de investigación y normativas, que desea poner a disposición del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, como aportación a las deliberaciones y con miras a un eventual respaldo de esas iniciativas como parte integrante de las conclusiones y de la aplicación ulterior de las decisiones de la reunión. Se trata, en suma, del programa mundial de la OIT sobre el trabajo decente ¹.

El programa está concebido como un instrumento estratégico para reducir la pobreza y promover la inserción social y para facilitar el enfoque más integrado de las políticas económica y social que se propugna. La finalidad global de la economía mundial debería consistir en ofrecer a todos los hombres y a todas las mujeres la oportunidad de tener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Para ello es preciso alcanzar estos cuatro objetivos: creación de empleos, fomento de los derechos humanos en el trabajo, mejor protección social y promoción del diálogo social. Los cuatro son indispensables para el progreso social en esta era de la mundialización, y son la esencia misma del mandato de la OIT, pero requieren un enfoque integrado en el que intervengan muchas organizaciones del sistema internacional.

Dada la importancia capital de la creación de empleos, se invita al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General a pedir a todos los Estados y organizaciones internacionales que apoyen a la OIT y colaboren con ella en las siguientes iniciativas fundamentales:

- i) preparación y seguimiento de un Foro Mundial del Empleo que organizará la OIT en 2001, y que congregará a responsables políticos nacionales e internacionales, así como a representantes de los mandantes tripartitos de la OIT, para que procedan a un examen crítico de algunos de los grandes problemas inherentes a la promoción de un trabajo decente en la economía mundial para todos los hombres y las mujeres y tomen nuevas iniciativas para solventarlos con arreglo a una perspectiva de pleno empleo;

¹ Se remite a la Memoria que, con el título de *Trabajo Decente*, presentó el Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1999, como documento del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

-
- ii) preparación y seguimiento de una Conferencia Mundial sobre la Economía no Estructurada que piensa organizar la OIT en 2002, con la finalidad de levantar el inventario de lo que se ha aprendido y logrado en los treinta años últimos al respecto, tal como lo definió inicialmente la OIT, y de determinar los principales campos de acción y de atención en los años venideros;
 - iii) preparación de unos análisis de la política de empleo en los diferentes países (CEPR), en colaboración con las autoridades nacionales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esos análisis son un instrumento eficaz para especificar los enfoques globales que se requieren con miras a superar los múltiples obstáculos existentes en lo tocante a la estructura económica, las limitaciones del mercado, los fallos institucionales, las deficiencias políticas y la inexistencia de un diálogo social, que impiden a los países en desarrollo cosechar plenamente los frutos posibles de la mundialización para el crecimiento del empleo;
 - iv) producción de nuevos números del Informe mundial sobre el empleo, que estudia y destaca los principales fenómenos nuevos e innovaciones en relación con el empleo y apunta a sentar las bases de un debate mundial documentado sobre los problemas del empleo. El número próximo, que se publicará en 2001, versará sobre el empleo en el siglo XXI, y se centrará en el impacto de la nueva tecnología de la información y de la comunicación, y de la economía del saber, en el empleo y la organización del trabajo;
 - v) ejecución del programa InFocus sobre la inversión en conocimientos teóricos y prácticos, y la empleabilidad, que apunta a promover unas inversiones eficaces y más intensas en formación y perfeccionamiento de los recursos humanos, con miras a mejorar la empleabilidad, la competitividad y el crecimiento, así como el acceso de las categorías vulnerables a oportunidades laborales y de perfeccionamiento profesional;
 - vi) ejecución del programa InFocus sobre la intensificación del empleo mediante la creación de pequeñas empresas. Como las mayores probabilidades de creación de puestos de trabajo radican en el sector de la pequeña empresa, este programa pretende ampliar el empleo en el mismo mediante la creación y el fortalecimiento de empresas, mejorando la calidad de los puestos de trabajo en las empresas pequeñas, teniendo muy presente en su desarrollo el imperativo de la igualdad entre los sexos y fomentando su actuación en red y su representación;
 - vii) ejecución del programa internacional sobre más y mejores empleos para la mujer, que aspira a ampliar las oportunidades de empleo para las mujeres, a mejorar sus condiciones de empleo y a eliminar las discriminaciones en el trabajo. El programa se centra especialmente en las necesidades de las mujeres pobres y vulnerables y se propone demostrar que la habilitación económica de la mujer redundará también en beneficio de sus familiares, de sus conciudadanos y de la sociedad;
 - viii) ejecución del programa sobre la creación de «puestos de trabajo en Africa», basado en una serie de estrategias de empleo para la reducción de la pobreza en Africa. Este programa persigue dos objetivos mutuamente relacionados: el primero de ellos es la promoción de mayores inversiones, y el segundo apunta a que el crecimiento eleve al máximo el empleo y atenúe la pobreza.

En lo que se refiere a la calidad de los empleos creados, la Cumbre de Copenhague seleccionó siete convenios de la OIT y decidió promover su ratificación y aplicación como objetivo común de la comunidad internacional.

Más tarde, en junio de 1998, la OIT aprobó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que suscitó una tarea de análisis e información internacional en la OIT a propósito del cumplimiento real de esos derechos, que se refieren a la libertad sindical, la negociación colectiva, la no discriminación, el trabajo forzoso y el trabajo infantil. Además, a raíz de un voto unánime de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores en junio de 1999, la OIT adoptó el Convenio núm. 182 sobre la prohibición y la eliminación inmediata de las peores formas de trabajo infantil.

A este respecto, se invita al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General a pedir a todos los Estados que:

- i) ratifiquen y apliquen los siete convenios fundamentales de la OIT seleccionados por la Cumbre de Copenhague como plataforma social de la comunidad mundial, así como el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), adoptado con posterioridad a la Cumbre Social;
- ii) cooperen con la OIT en el seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que apunta a garantizar el respeto universal de los derechos enunciados en dichos convenios. Sería igualmente muy importante el apoyo del sector privado con miras al cumplimiento efectivo de esos derechos mediante actividades empresariales, como se propugna en el Contrato Global, propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas. El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General debería invitar asimismo a las organizaciones del sistema internacional a seguir adelante en sus actividades y medidas que consoliden, y no menoscaben, los esfuerzos que despliegan los países para respetar, promover y aplicar en su política de desarrollo los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- iii) respaldar la campaña mundial de la OIT para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil y participar en ella. En particular, los programas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social y los acuerdos de cooperación bilateral deberían entrañar la fijación de objetivos concretos en lo tocante a las formas peores de trabajo infantil, cuya eliminación avivaría el afán más general de reducir progresivamente todas las modalidades de trabajo infantil en consonancia con el nivel de desarrollo de cada país.

En lo que atañe a la protección social, se invita al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General a pensar en la conveniencia de apoyar a la OIT, y de colaborar con ella, en las siguientes iniciativas fundamentales:

- i) ejecución del programa InFocus sobre la seguridad socioeconómica en el siglo XXI, que se propone establecer unas normas e instituciones que ofrezcan una seguridad económica y social a una proporción creciente de la población mundial, determinar el modo en que los pobres y los económicamente débiles puedan gozar más directamente de una seguridad mínima de los ingresos, así como unos medios equitativos y poco onerosos de extender la protección social a todas las categorías actualmente excluidas de los regímenes fundamentales de seguridad social obligatoria, con unos dispositivos como los planes no estructurados de microseguro y unos planes adecuados de prestaciones de desempleo y protección social mínima;
- ii) ejecución del programa InFocus sobre el trabajo sin riesgo, que apunta a dar a conocer a todas las dimensiones y las consecuencias de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales y a reforzar la acción práctica, con miras a mejorar sensiblemente la situación;

-
- iii) las actividades en curso de la OIT para promover la igualdad entre los sexos en el trabajo y en el hogar, ampliando e intensificando las medidas que se propongan armonizar el trabajo y las tareas familiares;
 - iv) las actividades de la OIT destinadas a mejorar la protección de los trabajadores migrantes, un gran número de los cuales siguen siendo objeto de explotación en el momento de la contratación y durante el empleo, y sometidos a un trabajo forzado y a la exclusión del seguro social y del ejercicio de sus derechos humanos.

Por último, se invita al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General a apoyar la acción de la OIT encaminada a consolidar los sistemas e instituciones de diálogo social. Se ha emprendido un programa InFocus sobre el fortalecimiento de los interlocutores sociales, para promover los beneficios del diálogo social, a la vez como un fin en sí mismo y como un medio de acción esencial con miras a alcanzar el objetivo de un trabajo decente y de una reducción de la pobreza. El programa pretende poner de manifiesto la utilidad del diálogo social y dar un mayor vigor a las instituciones que lo fomentan.

I. Introducción

La Cumbre Social intuyó que «la globalización... abre nuevas oportunidades para el crecimiento económico sostenido y el desarrollo de la economía mundial, particularmente para los países en desarrollo», pero que «al mismo tiempo, el rápido proceso de cambio y ajuste se ha visto acompañado de un aumento de la pobreza, el desempleo y la desintegración social»¹. Por lo mismo, especificó que «el desafío actual consiste en encontrar la forma de controlar los procesos y amenazas para que aumenten sus beneficios y se atenúen sus efectos negativos sobre las personas». No se puede negar que los cinco años transcurridos desde 1995 confirman su clarividencia.

Se ha intensificado desde entonces la mundialización. La liberalización del comercio ha progresado aún más con la Ronda Uruguay y diferentes acuerdos regionales de comercio. El crecimiento del comercio mundial siguió siendo superior al de la producción mundial, a consecuencia de lo cual la proporción de las exportaciones mundiales en el PIB pasó de un 21,7 por ciento en 1995 a un 22,9 por ciento en 1998². Análogamente, ha proseguido la liberalización de las inversiones directas extranjeras y el flujo total de las mismas pasó de 192.000 millones de dólares en 1990 a 400.000 millones en 1999³. Más impresionante todavía ha sido el aumento de otros flujos financieros en la economía mundial. Al haber más países que proceden a una liberalización financiera, incluida la supresión de todo control de las cuentas de capital, y al seguir progresando la tecnología de la información y la comunicación, han progresado vertiginosamente los flujos de capital. Por ejemplo, el aflujo neto de capital privado a países de ingresos bajos y medianos pasó de 43.000 millones de dólares en 1995 a 298.000 millones en 1999⁴. Al mismo tiempo, se han acelerado los adelantos de la tecnología, sobre todo con la arrolladora utilización de Internet y del correo electrónico. La disminución incesante del costo del transporte y las comunicaciones internacionales, sumada a la reducción de los obstáculos estatales que coartaban el comercio mundial, ha traído consigo la expansión de las redes mundiales de producción, centradas en las empresas multinacionales. Entre otros indicadores cabe citar el impresionante aumento del valor anual de las fusiones y adquisiciones transnacionales, de 100.000 millones de dólares en 1993 a 300.000 millones de dólares en 1998. Otro indicador es que el comercio interno de las multinacionales asciende hoy a un tercio del mundial, mientras que otro tercio corresponde al comercio de esas empresas con compañías ajenas a ellas⁵.

Todo ello ha acentuado el paso de una economía internacional, caracterizada por unas relaciones económicas entre Estados naciones con unas fronteras claramente delimitadas, a una economía mundial en la cual esas fronteras pierden importancia en beneficio de una producción y unas transacciones transfronterizas de bienes, servicios y medios de financiación. Unida a una red creciente de acuerdos multilaterales que restringen la acción nacional, dicha apertura cada vez mayor de las economías nacionales ha limitado la

¹ Naciones Unidas: *Declaración y Programa de Acción de Copenhague* (Nueva York, 1995), pág. 8.

² IMF (FMI): *World Economic Outlook*, octubre de 1999.

³ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999/2000*.

⁴ *Ibíd.*

⁵ UNCTAD: *World Investment Report*.

posibilidad de que, por sí solas, las políticas nacionales puedan resolver el número en aumento de problemas económicos y sociales que tiene pendientes el mundo. De ahí que la gobernanza mundial, basada en el consenso y en unos acuerdos internacionales libremente firmados, sea hoy el centro mismo del quehacer de la comunidad mundial. Al tratar los problemas económicos y sociales hay que pasar del enfoque «internacional» al «mundial». «La propia economía de mercado no es meramente un sistema internacional. Sus conexiones mundiales rebasan ya la relación entre naciones. Con harta frecuencia, se trata de relaciones entre individuos de países diferentes, entre las partes en una transacción comercial». Procede, pues, «rebasar los límites estrechos de las relaciones internacionales, no sólo por encima de las fronteras nacionales sino también incluso más allá de las relaciones internacionales en unas conexiones mundiales»¹.

Con posterioridad a la Cumbre Social ha habido también el trauma de la crisis financiera mundial de 1997-1999. Empezó en Tailandia con una crisis monetaria en julio de 1997 y se extendió enseguida a otras partes de Asia, a la Federación de Rusia y a varios países latinoamericanos. En los países afectados por ella trajo consigo una fuerte reducción de la producción y muchos sufrimientos humanos. Pero sus ramificaciones fueron mucho más extensas, por cuanto acarrió una disminución sensible del crecimiento en todo el mundo. Aun siendo muy de lamentar sus costos sociales, esta primera gran crisis de la mundialización resultó muy útil porque centró la atención del mundo en los principales problemas económicos y sociales que se derivan de ella en su forma presente. Es indispensable que no decaiga la voluntad de resolver esos problemas, ahora que el mercado de trabajo ha empezado a recuperarse de la crisis.

Teniendo presente lo antes dicho, en este documento se expone el parecer de la OIT sobre las medidas que debería tomar el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para contribuir a zanjar ciertos grandes problemas, referentes a la pobreza, la escasez de puestos de trabajo decentes y la desintegración social. En síntesis, se afirma en este documento que la forma presente de mundialización está en crisis porque no se han tomado debidamente en consideración sus consecuencias sociales y su dimensión social. Por lo mismo, carece de legitimidad y de apoyo popular. Lo más urgente estriba, pues, en encauzar la mundialización de modo tal que contribuya a satisfacer las necesidades de todos. En tal sentido, se hace hincapié en la necesidad ineludible de pasar de unos enfoques sectoriales a otro de carácter integrado, con objeto de encontrar soluciones viables a unos problemas mundiales mutuamente relacionados. En particular, procede establecer una mayor coherencia política, tanto entre las organizaciones internacionales responsables de diferentes aspectos de la política económica y social como entre los ministerios nacionales. Se insiste en la necesidad de organizar la cooperación y la coparticipación internacionales en apoyo de los programas mundiales de la OIT sobre el trabajo decente, que constituyen un instrumento estratégico para reducir la pobreza y llevar a la práctica el enfoque más integrado de las políticas económicas y sociales que se propugna.

II. Progresos sociales desde la Cumbre de Copenhague

Con posterioridad a la Cumbre Social menguó la tasa de crecimiento del PIB real en la economía, en 1998 y 1999, después de haber aumentado en un 4,2 por ciento en 1996 y 1997. En 1998 bajó a un 1,9 por ciento, y se estima que fue de un 3 por ciento en 1999, lo

¹ Sen, A.: intervención en la Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 1999.

cual se explica principalmente por la crisis financiera asiática, su contagio a otras regiones y la agravación de la recesión japonesa en 1998 y la mayor parte de 1999.

En los países en desarrollo, considerados en su conjunto, la tasa de crecimiento bajó de un 5,7 por ciento en 1996 a un 2,1 y un 3 por ciento en 1988 y 1989, respectivamente. Desglosando ese declive global, se observa de hecho un crecimiento negativo del PIB en los países asiáticos más gravemente afectados en 1997 y una disminución del 7,9 por ciento en 1998. El PIB menguó también en un 2,7 por ciento en los países de la ex Unión Soviética en 1998 y en un 0,6 por ciento en América Latina y el Caribe en 1999¹. Semejante evolución tuvo un fuerte impacto negativo en el empleo y en la pobreza en muchos países en desarrollo. Como puede verse en el cuadro 1, la tasa de desempleo aumentó mucho en los países más afectados en el momento culminante de la crisis, en 1998. Aunque ha disminuido el desempleo gracias a la actual recuperación, mayor que la prevista, esas proporciones siguen siendo sensiblemente más altas que antes de la crisis. En América Latina y el Caribe, el desempleo urbano progresó mucho entre 1998 y 1999 en 13 de los 17 países para los que se dispone de datos. En diez países, el aumento fue muy grande, de un 10,1 por ciento a un 19,8 por ciento en 1999. Ha habido un aumento similar del desempleo en Europa oriental y en la ex Unión Soviética. Entre 1995 y 1999 progresó en cuatro de los 24 países que figuran en el cuadro 1. Además, en 14 de esos países el desempleo fue muy grande, de un 9 por ciento, o mucho mayor en algunos casos, a mediados de 1999. Así pues, a pesar de la recuperación reciente «persisten en muchos aspectos los efectos de la crisis de 1997-1999, tanto en Asia oriental como en la Federación de Rusia y el Brasil. En la mayoría de los países en desarrollo, el crecimiento sigue siendo débil y queda muy por debajo de las tendencias imperantes antes de la crisis. Ha habido graves dislocaciones sociales, que se han acentuado no solamente en Asia sino también en otros países afectados. Los progresos logrados en materia de reducción de la pobreza en el mundo en desarrollo han llegado a un punto muerto a fines del decenio de 1990, y en casi todas las regiones está aumentando el número de pobres»².

Cuadro 1. El desempleo en diferentes regiones

A. Asia sudoriental y oriental

País	Antes de la crisis	A mediados de 1998	A fines de 1998	A principios de 1999
Corea, República de	2,3	8,2	8,5	6,5 (mayo)
Hong Kong, China	2,4	4,5	5,8	6,3 (mayo)
Indonesia	4,9	n.c.	n.c.	n.c.
Malasia	2,6	3,2	n.c.	4,5 (marzo)
Singapur	2,0	n.c.	4,4	3,9 (marzo)
Tailandia	2,2	4,5	n.c.	5,4 (febrero)

Fuentes: 1) ILO/PNUD: Employment challenges for the Indonesian economy (Jakarta, junio de 1998). 2) Tailandia: Economic and Financial Data, consultable en: <http://www.bot.or.th/research/public/sdds/sdds.htm>. 3) Hong Kong: Economic and Financial Data for Hong Kong, consultable en: <http://www.info.gov.hk/hkma/stat/ecofin.html>. 4) Singapur: Economic Survey of Singapore First Quarter 1999, consultable en: <http://www.singstat.gov.sg/PRESS/econ.html>. 5) Malasia: Key Statistics Malaysia, consultable en: <http://www.statistics.gov.my/English/keystats.html>. 6) República de Corea: Office statistique national, consultable en: <http://www.nso.go.kr/report/data/sssec9812.htm>.

¹ World Bank (Banco Mundial): *Global economic prospects and the developing countries 2000*, diciembre de 1999.

² *Ibíd.*, pág. 1.

B. América Latina y el Caribe: tasa de desempleo urbano

País	1995	1996	1997	1998	1999¹
Argentina	17,5	17,3	14,9	12,9	14,5
Brasil	4,6	5,4	5,7	7,6	7,7
Chile	6,6	5,4	5,3	6,4	10,1
Colombia	8,8	11,2	12,4	15,2	19,8
Costa Rica	5,7	6,6	5,9	5,4	n.c.
El Salvador	7,0	5,8	7,5	7,6	8,0
Honduras	6,6	6,6	5,2	5,8	5,4
México	6,2	5,5	3,7	3,2	2,6
Panamá	16,4	16,9	15,4	15,5	13,0
Perú	7,9	7,9	8,4	8,2	9,8
Uruguay	10,8	12,3	11,6	10,2	12,1
Venezuela	10,3	11,8	11,4	11,3	15,3

¹ Datos del tercer trimestre de 1999.

Fuente: ILO (OIT): *ILO news, Latin America and the Caribbean: Labour Overview*, 1999.

C. Economías en transición

Europa oriental	1995	Agosto de 1999
Albania	12,9	18,0 (julio)
Bosnia y Herzegovina	n.c.	39,1 (julio)
Bulgaria	11,1	13,6
República Checa	2,9	9,0
Croacia	17,6	19,1
Eslovaquia	13,1	18,2
Eslovenia	14,5	13,4
Hungría	10,4	9,4
Polonia	14,9	11,9
Rumania	9,5	10,9
Yugoslavia	24,7	29,3 (marzo)
Estados bálticos		
Estonia	5,0	6,51
Letonia	6,6	9,8
Lituania	7,3	8,1
CEI		
Armenia	8,1	11,3
Azerbaiyán	1,1	1,2
Belarús	2,7	2,1
Georgia	3,4	4,8
Kazajstán	2,1	3,6
Kirguistán	3,0	3,1
República de Moldova	1,4	2,4
Federación de Rusia	8,9	12,4

Europa oriental	1995	Agosto de 1999
Tayikistán	1,8	3,3
Uzbekistán	0,3	4,1

¹ Número de solicitantes de empleo estimado por la Secretaría de la Comisión Económica para Europa.

Fuente: Economic Commission for Europe (Comisión Económica para Europa): *Economic Survey of Europe*, 1999, núm. 3 y 1998, núm. 3 (Naciones Unidas). Los datos se refieren a agosto de 1999 y a 1995, cuando no se indica otra cosa.

D. Países de la OCDE

País	1995	1996	1997	1998	1999
Alemania	8,1	8,8	9,8	9,3	9,0
Canadá	9,5	9,7	9,2	8,3	7,8
Estados Unidos	5,6	5,4	4,9	4,5	4,2
Francia	11,6	12,3	12,5	11,8	11,1
Italia	11,7	11,7	11,8	11,9	11,6
Japón	3,1	3,4	3,4	4,1	4,7
Reino Unido	8,6	8,0	6,9	6,2	6,1
Total de los países más destacados	6,7	6,8	6,6	6,4	6,2
Australia	8,5	8,4	8,5	8,0	7,3
Austria	5,9	6,3	6,4	6,5	6,3
Bélgica	12,9	12,7	12,4	11,6	10,8
República Checa	4,1	3,9	4,8	6,5	8,9
Corea, República de	2,0	2,0	2,6	6,8	6,4
Dinamarca	10,2	8,7	7,7	6,4	5,7
España	22,7	22,2	20,8	18,8	15,8
Finlandia	15,4	14,6	12,7	11,4	10,1
Grecia	10,0	10,3	10,2	11,2	11,3
Hungría	10,4	10,1	8,9	8,0	7,0
Irlanda	12,2	11,9	10,3	7,6	5,8
Islandia	5,0	4,3	3,7	3,0	2,0
Luxemburgo	3,0	3,3	3,3	3,1	2,9
México	6,3	5,5	3,7	3,2	2,8
Noruega	4,9	4,8	4,1	3,2	3,2
Nueva Zelandia	6,3	6,1	6,7	7,5	7,1
Países Bajos	7,1	6,6	5,5	4,2	3,2
Polonia	13,3	12,3	11,2	10,6	11,4
Portugal	7,2	7,3	6,8	5,0	4,5
Suecia	7,7	8,0	8,0	6,5	5,5
Suiza	4,2	4,7	5,2	3,9	2,8
Turquía	6,9	6,0	6,4	6,3	6,6
Total de los demás países	9,0	8,6	8,1	8,0	7,6
Total de la OCDE	7,4	7,3	7,1	6,9	6,7
<i>Referencia</i>					
Unión Europea	10,8	10,9	10,8	10,1	9,4
Zona del euro	11,5	11,8	11,8	11,1	10,2

Fuente: *Economic Outlook*, diciembre de 1999.

En los países industrializados ha menguado ligeramente el desempleo en 1999 a causa de la reciente recuperación, más fuerte de lo previsto. En cuanto a los países de la OCDE, considerados conjuntamente, la tasa de desempleo media bajó de un 6,9 por ciento a un 6,7 por ciento entre 1998 y 1999. Procede señalar, sin embargo, que esto no supone un progreso digno de mención, en comparación con el 7,4 por ciento de 1995. En la Unión Europea, el desempleo disminuyó de un 10,1 por ciento en 1998 a un 9,4 por ciento en 1999, lo cual sigue siendo un nivel medio de desempleo inaceptablemente alto, sobre todo si se tiene en cuenta que en seis de los 15 Estados miembros persiste un desempleo de dos cifras. Hubo, no obstante, una mejora sensible del empleo en Dinamarca, los Estados Unidos, Islandia, Irlanda, los Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza. En estos países, la tasa de desempleo disminuyó mucho desde su nivel de 1995, y en 1999 estaba por debajo del 6 por ciento. En contraste con ello, el desempleo llegó en el Japón a su máximo desde la guerra.

En tales circunstancias, preocupa en general el impacto de la mundialización en la vida de los hombres y las mujeres de todo el mundo. La mayoría acepta ya las ventajas de una economía y una sociedad abiertas, pero es cada vez más evidente que no se aprovecha de ellas un número suficiente de personas y que es preciso modificar la estructura de gobernación de la economía mundial para lograr resultados más satisfactorios. La mundialización ha engendrado nuevas oportunidades extraordinarias para las empresas y los consumidores, que han sido una gran fuerza impulsora del auge reciente de la economía mundial. Pero la desigualdad de oportunidades ha sido también extraordinaria en los diferentes países y en cada uno de ellos. Consta cada vez más que, si la comunidad mundial se desinteresa de la injusticia y la desigualdad, es muy posible que un número creciente de países y de personas rechacen la propia integración internacional. Habrá que dar muestras de imaginación y de ingenio para encajar el reto primordial, es a saber: los mercados deben actuar en beneficio de todos.

A pesar de los beneficios que el comercio, las inversiones y la liberalización financiera y otras facetas de la mundialización pueden aportar a una mejor asignación de los recursos, a una mayor eficacia económica y a un crecimiento más vigoroso, abundan los datos que indican que se está agudizando la desigualdad entre los países industrializados y los países en desarrollo, como lo pone de manifiesto la marginalización creciente de los países menos adelantados, a los que sigue correspondiendo un 1 por ciento tan sólo de las exportaciones mundiales y que reciben un 1 por ciento de las inversiones directas extranjeras. Otro indicador es que 80 países tienen un PIB más bajo que hace diez años. Por otra parte, la disparidad de ingresos entre el quinto de la población mundial que vive en los países más ricos y el quinto de los más pobres pasó de 60:1 en 1990 a 74:1 en 1997¹.

Aunque la relación de causa a efecto no está en modo alguno claramente demostrada en todos los casos, la mundialización ha ido unida a una serie de problemas sociales, muchos de ellos relacionados con el mundo del trabajo. En un gran número de países, una más intensa competencia mundial ha acarreado la pérdida de puestos de trabajo, concentrada a menudo en ciertos sectores o industrias y en ciertas localidades, lo cual acrecienta su impacto negativo en la descripción que dan de la situación los medios de comunicación. Al mismo tiempo, los mecanismos compensadores que prometen las fuerzas del mercado, esto es, la creación de nuevos puestos de trabajo y la asignación a ellos de trabajadores desplazados, han sido con frecuencia más débiles y lentos de lo previsto. En muchos países en desarrollo, que carecen de un sistema de seguro de desempleo o de una ayuda adaptada a la situación de los trabajadores, han sido

¹ PNUD: *Informe sobre desarrollo humano, 1999*.

particularmente duras las consecuencias sociales de esa evolución de los mercados de trabajo, y han afectado sobre todo a categorías vulnerables de la población activa, esencialmente las trabajadoras, que son objeto de discriminaciones en el mercado de trabajo. Además, cientos de millones de trabajadores empobrecidos y sus familiares en las márgenes de los mercados de trabajo de los países en desarrollo, así como un buen número de trabajadores de las economías industrializadas y en transición, son en gran medida espectadores, y no participantes, en el crecimiento de la economía mundial.

La naciente economía mundial ha acentuado también la inseguridad y la incertidumbre, que han dejado de ser una característica privativa de los socialmente excluidos. Hoy en día, calan en las actitudes y las reacciones, y muchos padres temen que sus hijos no tengan una vida mejor que la suya. Hay un gran desempleo juvenil en muchos países, y a los jóvenes de ambos sexos les preocupa que la enseñanza y formación que han recibido no les ayude a entrar en unos mercados de trabajo más competitivos y dinámicos y a adaptarse a ellos. Los dirigentes de empresa de los sectores industriales tradicionales no saben muy bien el rumbo que siguen sus empresas. Muchos trabajadores, en particular mujeres, tanto en el Norte como en el Sur, se ven empujados hacia abajo y consideran que la más intensa competencia mundial menoscaba sus condiciones de trabajo y las normas del trabajo.

Esa más enconada competencia internacional obliga a las empresas a buscar dispositivos de empleo más flexibles y que con frecuencia son menos seguros y deparan menos prestaciones sociales que los puestos de trabajo normales. Se agrava aún más la situación a causa de una liberalización mal concebida de los mercados de trabajo, que ha hecho caso omiso de métodos más consensuales y productivos de enfrentarse con una competencia internacional más aguda. Otro problema es el planteado por el aumento de las desigualdades en materia de ingresos que se observa en muchos países en desarrollo e industrializados. No se entienden todavía bien las causas de semejante fenómeno, pero un factor que ha contribuido a ello es el menor poder de negociación de los sindicatos, debido a unas mayores oportunidades de traslado al alcance del capital en una economía internacional que se mundializa. En algunos casos, han empeorado las cosas debido a violaciones de las normas del trabajo fundamentales, relacionadas con la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, por unos gobiernos deseosos de atraer inversiones extranjeras. La menor fuerza de negociación de los trabajadores trae a menudo consigo que se les niegue una parte justa de los beneficios derivados de la apertura a la competencia internacional y del crecimiento de la economía.

La liberalización de las inversiones directas extranjeras ha acentuado las presiones competitivas que han de soportar las empresas del país, entre ellas las pequeñas y medianas, especialmente en los países en desarrollo y en transición. Aunque es probable que el desenlace a más largo plazo sea positivo, en un primer momento provocan una pérdida de puestos de trabajo, a causa de la reestructuración y de la merma de las partes de mercado en el caso de los productores autóctonos. Además, en ciertos casos la creación de nuevos puestos de trabajo ha sido menor de lo previsto, a causa de una mala política de reestructuración y de la adopción de unas tecnologías que tienen una densidad de capital y de mano de obra mayor que la que justifican las proporciones de los factores en los países en desarrollo.

La mayor liberalización financiera, especialmente de las cuentas de capital, ha tenido un fuerte impacto en el desarrollo social. En el decenio de 1990 las crisis económicas y financieras han sido cada vez más agudas y más frecuentes. Como lo pone de manifiesto, la reciente crisis asiática ha provocado bruscas y graves recensiones económicas, que han acarreado grandes costos sociales. Además de desvelar las ásperas consecuencias que trae consigo el hecho de descuidar la protección social, la crisis ha puesto de manifiesto la utilidad de unas instituciones del mercado de trabajo sólidas y, más concretamente, de un

sistema de negociación colectiva, y de prevención y solución de conflictos, así como del diálogo social, con miras a contener o moderar las consecuencias de las crisis económicas.

III. Prioridades y nuevas iniciativas que se proponen

De lo antes dicho se desprende que la tarea esencial como prolongación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social *es la adaptación de las economías e instituciones nacionales a la naciente economía mundial y el encauzamiento de los cambios en el mundo de modo tal que satisfagan las necesidades humanas de los agentes económicos, de sus familiares y de las localidades donde viven.*

El objetivo debe ser que *la mundialización funcione en beneficio de todos.* La incorporación de las economías nacionales a una economía mundial ofrece inmensas perspectivas en lo tocante a eliminar la pobreza y a realzar el desarrollo humano y, aunque fuera posible, sería absurdo volver al pasado. Para actualizar ese potencial, procede entender y gobernar la mundialización como un fenómeno social, y no solamente económico. Para que sea duradero, será necesario movilizar un amplio apoyo popular. Habrá que juzgarlo en función de su impacto en el volumen del comercio mundial y de los movimientos de capital, o de los progresos que aporte en lo tocante a la eficacia económica y los cambios tecnológicos, y también por su impacto en la vida de hombres y mujeres de todo el mundo, esto es, por sus resultados en lo que se refiere a la creación neta de empleos, la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades sociales en un plazo relativamente corto, y no en un futuro indefinido.

La índole de los problemas que suscita la mundialización y la solución de los mismos varían, por supuesto, de una región a otra y sería disparatado proponer normas detalladas aplicables en todas partes. No cabe una solución «única» para todos los problemas, por lo que es preciso poner la experiencia colectiva del sistema de las Naciones Unidas al servicio de los distintos países en sus esfuerzos en pro del desarrollo. Pero la constatación esencial es que ningún país o región queda indemne de los profundos cambios que están arrollando la economía mundial. La adaptación al cambio es una tarea pendiente para todos los países, ricos o pobres, si bien de diferente modo. Todos ellos tienen la obligación colectiva, para con los demás y para con su propio pueblo, de zanjar esos problemas de un modo que garantice una justicia, una dignidad y una equidad mayores que antes para todas las categorías de la población mundial. Tienen que aprovechar la oportunidad que ofrece el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para afirmar su decisión colectiva de establecer una sólida vertiente social en la naciente estructura de gobernación de la economía mundial.

A. Necesidad de un enfoque integrado y de una mayor coherencia política

Se requerirá un enfoque más coherente e integrado de la formulación de la política pertinente, tomando como base el reconocimiento de la indispensable interdependencia de la política económica y de la social al abordar los puntos esenciales de la Cumbre Social, a saber, la pobreza, el empleo y la inserción social. Es, por supuesto, obvio que un nivel alto y estable de crecimiento económico duradero facilita el progreso social. No es posible crear puestos de trabajo decentes en un desierto económico. Pero esto no significa que deba, o pueda, aplicarse una política económica haciendo caso omiso de sus consecuencias sociales. Un crecimiento económico que no mejore el nivel de vida de todas las categorías

de la población sino solamente el de unos pocos privilegiados provocará probablemente una inestabilidad política y social contraproducente. Dicho de otro modo, el carácter duradero del crecimiento depende tanto de la distribución de los beneficios como de un aumento incesante de la eficacia económica. Y la liberalización económica necesaria para estimular el crecimiento no puede ser viable sin unas medidas simultáneas que contengan sus efectos sociales negativos. Otra conexión importante entre lo económico y lo social radica en el hecho de que una política social inteligente, que fomente las inversiones en perfeccionamiento de los recursos humanos (inversiones, por ejemplo, en educación y formación para realzar la empleabilidad de los trabajadores o que reduzcan los problemas de seguridad y salud en el trabajo, así como las desigualdades entre los sexos), resulta muy fecunda no sólo socialmente sino también económicamente. Además, un progreso económico duradero, el buen funcionamiento de los mercados y la elevación de la productividad dependen de que haya una gobernación democrática y transparente y de la existencia de unas instituciones que proporcionen a las principales fuerzas productivas de la sociedad un reparto justo de la riqueza que hayan contribuido a crear y que les informen de las decisiones que les afecten directamente y les permitan participar en su adopción.

Consta desde hace tiempo la estrecha interdependencia de la política económica y la social, en la que se ha centrado, por cierto, la labor de la OIT a lo largo de gran parte de su existencia y que se reafirma en la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague. La Declaración destacó la necesidad de establecer «un marco para la acción con miras a... integrar las políticas económicas, culturales y sociales de manera que se apoyen mutuamente», y en el Programa de Acción se insiste en la importancia de un «enfoque integrado» para su realización ¹. Ahora bien, los problemas derivados del rápido progreso de la mundialización han realzado la necesidad de que la tengan más en cuenta los responsables políticos nacionales e internacionales. El mensaje claro que debe desprenderse del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General es que *no es posible resolver los problemas mundiales genéricos, inherentes a un crecimiento económico duradero y al desarrollo social, con soluciones sectoriales*, que no dan ya más de sí en su caso.

No obstante, en la actuación de las instituciones de la comunidad internacional no se tiene presente semejante obviedad. El sistema multilateral de organizaciones internacionales no está a la altura de esa visión integrada, y puede mejorarse ciertamente. Es preciso que las relaciones mutuas entre los aspectos económicos, ecológicos y sociales del desarrollo, y su ineludible sinergia, orienten la política y las actividades de todo el sistema, para no desaprovechar oportunidades. Sin ello, las actividades y operaciones del sistema de las Naciones Unidas no serán lo bastante fecundas, y el mundo de las organizaciones internacionales se prestará a críticas de incoherencia, esterilidad y redundancia.

Las diferentes organizaciones y organismos del sistema internacional tienen su propia visión del crecimiento y del desarrollo. Es preciso aprovechar plenamente la riqueza de la experiencia y la competencia que todas y cada una de ellas pueden aportar al quehacer común. Deben colaborar más estrechamente, con objeto de que las diferentes dimensiones del progreso económico y social se respalden mutuamente. Tienen que promover unas sinergias políticas que permitan abordar mejor los problemas sociales que agudiza la mundialización. Procede tener en cuenta a este respecto los siguientes objetivos:

- i) incitar a que se tomen en consideración, simultáneamente y por igual, los objetivos económicos y los sociales al adoptar medidas políticas, lo cual es esencial para obviar

¹ *Declaración y Programa de Acción de Copenhague, op. cit.*

la dicotomía gratuita entre la política económica y la social, tan corriente todavía por desgracia. La consecución de unos objetivos sociales es la razón de ser de toda política económica. Por consiguiente, habrá que tener en cuenta desde el primer momento el impacto social y en el empleo de las políticas económica y financiera, sin aplazar la acción al respecto. Convendría, pues, implantar un sistema de evaluación *previa* y de observación constante del impacto social de las políticas económicas, tanto en el plano nacional como en el internacional. En realidad, debería evaluarse no solamente el impacto social de la política económica sino también el impacto económico de la política social, el cual se pasa a menudo por alto o no se pondera en su justo valor, con lo que se refuerza el recelo que suscitan las inversiones y los gastos sociales. Esto resultaría particularmente pertinente para la formulación de una política macroeconómica en relación con las crisis financieras y la concepción de unos programas de reforma económica, referentes a la liberalización financiera y del comercio, la privatización y la reestructuración de las empresas, la liberalización del mercado de trabajo y la reforma de la seguridad social;

- ii) idear nuevos conceptos y modalidades de evaluación, que faciliten la adopción de un enfoque más integrado de la formulación de la política, lo cual requiere una visión más amplia de la productividad y de la eficacia, que no se limite a los criterios puramente económicos, con objeto de aprehender las consecuencias positivas para el desarrollo de las inversiones en capital social y de otras medidas sociales;
- iii) reformar las instituciones y los métodos de formulación de la política, en pro de una mayor participación y transparencia. Especialmente importantes serán las medidas encaminadas a establecer sólidas instituciones para el diálogo social entre las empresas y los trabajadores, así como a estimular la cooperación de organizaciones competentes de la sociedad civil al concebir y aplicar medidas políticas. Esto tendrá que basarse en una acción destinada a reforzar la facultad de los interlocutores sociales y de la sociedad civil de abordar temas de política económica y social y sus relaciones mutuas. La cooperación internacional debería basarse en la singularidad nacional de la política adoptada;
- iv) contribuir a que se comprenda mejor que el Estado debe seguir interviniendo cuando falle el mercado, y proporcionando bienes públicos, especialmente en las economías cuyos mercados estén subdesarrollados y sean ineficaces, en particular contribuyendo a mitigar la pobreza y a reducir las desigualdades y a continuar financiando debidamente los servicios sociales fundamentales, y a establecer y mantener el marco legislativo y las instituciones que se requieran para un funcionamiento justo y eficaz de los mercados. Con tal fin, será necesario adoptar unas medidas que ayuden al Estado a desempeñar debidamente sus funciones. Necesitamos un Estado «mejor», que sea respetado y que se respete él mismo en su actuación institucional al servicio de sus ciudadanos;
- v) promover un ambiente propicio para las inversiones y la creación de empresas, en el plano nacional y en el internacional, que tenga en cuenta las prácticas óptimas y las principales diferencias entre países. Esto debería basarse en el reconocimiento de la interdependencia entre el respeto de la libertad empresarial para los inversores y de la libertad sindical para los trabajadores. Es preciso estimular la innovación, la fuerza creadora y el espíritu de empresa. Todas las organizaciones deberían promover la pequeña empresa;
- vi) aplicar la política del ECOSOC en materia de igualdad entre los sexos, definida en las Conclusiones Convenidas de 1997. Para ello, habrá que tener muy presente la igualdad entre los sexos en todas las decisiones y programas del sistema de las Naciones Unidas, lo cual significa que los intereses de las mujeres y de los hombres

deben ser un elemento indisociable de la concepción, la realización, la supervisión y la evaluación de las decisiones y los programas en todos los niveles — político, económico y social —, de modo tal que las mujeres y los hombres tengan las mismas oportunidades y no se perpetúe la desigualdad;

- vii) plasmar en medidas concretas el llamamiento del período de sesiones sustantivo del ECOSOC, de julio de 1999, en el sentido de que «las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas [que] adopten medidas consistentes, coherentes, coordinadas y conjuntas en apoyo de los esfuerzos nacionales por erradicar la pobreza, prestando especial atención a la creación de empleos y puestos de trabajo y a la potenciación y el adelanto de la mujer».

El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General debería aspirar a dejar su impronta en el sistema internacional creando un marco adecuado para un enfoque integrado de la formulación de las políticas económicas y sociales, en una economía mundial cada vez más integrada.

Debería transmitirse ese mismo mensaje a los gobiernos nacionales cuando sea indispensable una acción aunada y coordinada de varios ministerios para establecer una política financiera, económica y social nacional que esté a la altura de los grandes retos de la mundialización. Procede insistir asimismo en la importancia de dar a conocer a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y a otras entidades representativas de la sociedad civil, los beneficios sociales que puede acarrear una mayor apertura a la economía mundial, y las posibles secuelas negativas de semejante política, así como en la necesidad de consultarlas a propósito de la adopción de unas medidas políticas y económicas que se respalden mutuamente, para tener la seguridad de que se reparten equitativamente los beneficios y se proporciona la debida ayuda y protección a los más gravemente afectados por esos cambios. La ayuda facilitada por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas debería promover un enfoque integrado en el plano nacional, para lo cual es necesario que todo el sistema dialogue no solamente con los gobiernos sino también con las organizaciones representativas de la sociedad civil en todas sus actividades para los países. La inexistencia de un diálogo en el pasado puede explicar en gran parte la oposición popular que han suscitado ciertas políticas, así como la dificultad de llevarlas a la práctica.

B. Promoción de un trabajo decente en la economía mundial

Las consultas iniciales sobre el posible contenido y desenlace de la Cumbre Social a principios del decenio de 1990 pusieron claramente de manifiesto que dos asuntos, mutuamente relacionados, constituían el centro mismo del diálogo social en la mayoría de los países: la pobreza y la exclusión social. Al mismo tiempo, de esas consultas se desprendía palmariamente que, para salir de la pobreza y de la exclusión social, tiene que haber antes alguna forma de actividad creadora de ingresos, descrita con muy diversas expresiones: puestos de trabajo, nivel de vida perdurable, trabajo por cuenta propia, microempresas, etc. De ahí que la creación de empleos pasara a ser la tercera vertiente fundamental de la Cumbre Social. A este respecto, en la Declaración y el Programa de Acción se reconocía que la OIT «por su mandato, estructura tripartita y experiencia tiene un papel especial en materia de empleo y desarrollo social» y le pidió que «contribuya a la aplicación del Programa de Acción». En consonancia con ello, la OIT ha ideado muchas actividades prácticas, de investigación y normativas, que desea poner a disposición del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, como aportación suya a las deliberaciones y con miras a un eventual respaldo de esas iniciativas como parte integrante

de las conclusiones y de la aplicación ulterior de las decisiones de la reunión. Se trata, en suma, del programa mundial de la OIT sobre el trabajo decente ¹.

El trabajo decente es el primer paso para salir de la pobreza y un gran progreso con miras a la inserción social, y radica en el centro mismo de los tres asuntos fundamentales planteados por la Cumbre Social. Por otra parte, el acceso a unas oportunidades de trabajo decente es la aspiración más difundida entre los trabajadores y sus familiares, en todos los países. Por consiguiente, la finalidad global de la economía mundial debería consistir en ofrecer a todos los hombres y a todas las mujeres la oportunidad de tener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. El programa de la OIT sobre el trabajo decente apunta a alcanzar estos cuatro objetivos: creación de empleos, promoción de los derechos humanos en el trabajo, mejora de la protección social y fomento del diálogo social. Los cuatro son indispensables para la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza, pleno empleo e inserción social adoptados en Copenhague. La promoción de un trabajo decente requiere manifiestamente un enfoque integrado en el que intervengan muchas organizaciones del sistema internacional. Se invita por ello al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General a pedir a todos los Estados y organizaciones internacionales que apoyen los siguientes elementos esenciales del programa mundial de la OIT sobre el trabajo decente:

Primer objetivo: creación de empleos

Para difundir más ampliamente los beneficios de la mundialización será tal vez indispensable que la economía mundial sea capaz de crear puestos de trabajo de buena calidad y de reducir el desempleo. El empleo es la clave para crear riqueza y el instrumento indispensable para repartirla de un modo equitativo. Se trata de la primera y más importante medida en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Ahora bien, la situación del empleo ha empeorado en casi todos los países desde la Cumbre de Copenhague y en algunos casos en proporciones enormes. Como la mundialización no ha sido capaz de ofrecer un número en constante aumento de puestos de trabajo productivos y remuneradores en el mundo, es necesario que el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General proceda a un examen prioritario y urgente de este asunto.

En primer lugar, preciso es reconocer que ese fallo se debe a una combinación de medidas políticas nacionales e internacionales erróneas. En lo tocante a las internacionales, la sucesión de crisis financieras que ha arrollado al mundo en los dos años últimos ha sido la causante en gran parte de los malos resultados de la economía mundial en lo que se refiere a la creación de empleos. Esas crisis no solamente han tenido consecuencias devastadoras para el empleo en los países directamente afectados por ellas sino que han agravado además la situación del empleo en otros países. Para atenuar el riesgo de tales crisis financieras es muy importante conseguir el pleno empleo en el mundo. En gran parte la solución de este problema radica en los intentos actuales de reformar el sistema financiero internacional, pero sería un error pensar que con una mejor arquitectura financiera internacional dejen de hacer falta unas políticas nacionales adecuadas, que puedan disminuir la vulnerabilidad del país cuando surjan crisis financieras en otros países.

Además de la liberalización financiera, la mundialización incesante de la economía internacional engendra otros problemas de política de empleo. La mayor apertura a la competencia extranjera requiere una mayor adaptación de las estructuras de producción en

¹ Se remite a la Memoria que, con el título de *Trabajo Decente*, presentó el Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1999, como documento del período especial de sesiones de la Asamblea General.

los diferentes países, con la pérdida consiguiente de puestos de trabajo en el caso de las actividades menos competitivas. De todo esto se deriva un triple reto para la política nacional:

- procurar que los puestos de trabajo destruidos a consecuencia de esa competencia más intensa queden contrarrestados, al menos en parte, por un aumento del empleo en otros sectores más competitivos o menos expuestos a una competencia extranjera;
- facilitar la adaptación de los trabajadores afectados, que han de poder pasar rápidamente a otros sectores y ocupaciones si quieren evitar rachas más o menos largas de desempleo, y proteger a los más vulnerables y a aquéllos a quienes les cueste más trabajo adaptarse;
- crear unas instituciones que faciliten un reajuste socialmente responsable, basado en el diálogo y en la cooperación entre los gobiernos y los interlocutores sociales.

La Cumbre de Copenhague destacó — y el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General debería reiterarlo — la importancia fundamental del empleo al formular una política y la necesidad de una estrategia global para resolver el problema del empleo. Esto implica que el pleno empleo, o la disponibilidad de un trabajo decente para todos los hombres y mujeres que lo busquen, debería ser uno de los objetivos centrales de todo el sistema internacional, y exige la creación de un clima macroeconómico que fomente la creación de empresas y de puestos de trabajo, una política de crecimiento económico y de cambio tecnológico que eleve al máximo la creación de empleos y una política laboral y de formación que facilite la incorporación o la reincorporación a un trabajo productivo. Con arreglo a este enfoque global y polifacético se proponen a continuación algunos campos prioritarios de acción.

Observación de la situación del empleo

Para dar una base fáctica sólida a la formulación de una política, es preciso observar minuciosamente el impacto de la mundialización, tanto en el plano nacional como en el internacional. La OIT seguirá publicando el *Informe mundial sobre el empleo*, que estudia y destaca los principales fenómenos nuevos e innovaciones en relación con el empleo y apunta a sentar las bases de un debate mundial documentado sobre los problemas del empleo. El número próximo, que se publicará en 2001, versará sobre *el empleo en el siglo XXI*, y se centrará en el impacto de la nueva tecnología de la información y de la comunicación, y de la economía del saber, en la creación de empleos. La OIT aspira asimismo a intensificar sus actividades relativas a la producción de una base mundial de datos sobre los *indicadores esenciales del mercado de trabajo* (KILM), que se aquilatarán y actualizarán constantemente para poder seguir en todo momento la evolución del empleo y del mercado de trabajo, en los planos nacional, regional e internacional. Actualmente, la base de datos cubre unos 200 países y territorios y consiste en 18 indicadores de la actuación del mercado de trabajo, 15 de ellos desglosados según el sexo.

Formulación de una política nacional global del empleo

En el nivel nacional, la OIT seguirá efectuando análisis de la política de empleo en los diferentes países (CEPR), en colaboración con las autoridades nacionales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esos análisis son un instrumento eficaz para especificar los enfoques globales que se requieren con miras a superar los múltiples obstáculos existentes en lo tocante a la estructura económica, las limitaciones del mercado, los fallos institucionales, las deficiencias políticas y la inexistencia de un diálogo social, que impiden a los países en desarrollo cosechar plenamente los frutos posibles de la mundialización para el crecimiento del empleo.

La OIT va a organizar en 2001 un *Foro Mundial del Empleo*, que congregará a responsables políticos nacionales e internacionales, así como a representantes de los mandantes tripartitos de la OIT, para que procedan a un examen crítico de algunos de los grandes problemas inherentes a la promoción de un trabajo decente en la economía mundial para todos los hombres y las mujeres y tomen nuevas iniciativas encaminadas a solventarlos con arreglo a una perspectiva de pleno empleo. *Se sugiere que la preparación y el seguimiento de ese Foro sean un elemento central de la colaboración entre organismos en los próximos años.*

Dada la importancia crucial de la dimensión de la igualdad entre los sexos en toda política global de desarrollo, la OIT ha emprendido un programa internacional sobre más y mejores empleos para la mujer, que aspira a ampliar las oportunidades de empleo para las mujeres, a mejorar sus condiciones de empleo y a eliminar las discriminaciones en el trabajo. El programa se centra especialmente en las necesidades de las mujeres pobres y vulnerables, y se propone demostrar que la habilitación económica de la mujer redundará también en beneficio de sus familiares, de sus conciudadanos y de la sociedad.

Además, en consonancia con el Compromiso 7, de aceleración del desarrollo de los recursos económicos, sociales y humanos en África y en los países menos adelantados, la OIT ha emprendido un programa sobre la creación de «puestos de trabajo en África», basado en una serie de estrategias de empleo para la reducción de la pobreza en África. Este programa persigue dos objetivos mutuamente relacionados: el primero de ellos es la promoción de mayores inversiones, y el segundo apunta a que el crecimiento eleve al máximo el empleo y atenúe la pobreza.

La empresa y la creación de empleos

Los programas de creación de puestos de trabajo de la OIT se basan en la constatación de que *las pequeñas empresas* desempeñan un papel fundamental al respecto, lo cual consta cada vez más en países de todos los niveles de desarrollo. Para poder actuar plenamente en tal sentido, la pequeña empresa tiene que ser evidentemente viable y productiva. Debería dedicarse una mayor atención a los programas más idóneos de mejoramiento de la estructura normativa e institucional, con miras a estimular y facilitar el desarrollo de las empresas pequeñas. En muchas de ellas, las condiciones de empleo son manifiestamente malas, porque suelen quedar fuera del ámbito de acción de los sindicatos o de las inspecciones de trabajo. Por consiguiente, los propietarios y directores de las mismas deben tener acceso a un asesoramiento y cooperación técnica sobre los diferentes modos en que una mayor calidad y una formación y un ambiente de trabajo más satisfactorios pueden contribuir a un aumento de la productividad de la empresa.

En tales circunstancias, la OIT ha emprendido un programa InFocus sobre la intensificación del empleo mediante la creación de pequeñas empresas. Como las mayores probabilidades de creación de puestos de trabajo radican en el sector de la pequeña empresa, este programa pretende ampliar el empleo en el mismo mediante la creación y el fortalecimiento de empresas, mejorando la calidad de los puestos de trabajo en las empresas pequeñas, teniendo muy presente en su desarrollo el imperativo de la igualdad entre los sexos y fomentando su actuación en red y su representación.

Los programas sobre el trabajo por cuenta propia son otro campo principal de acción. Uno de los obstáculos que más coarta el trabajo por cuenta propia suele ser la falta de medios de financiación, y a los bancos o a otras instituciones financieras no les interesa normalmente facilitar pequeños préstamos con tal fin. Procede fomentar el auge de las instituciones de microseguro, en apoyo de los programas de trabajo por cuenta propia. La OIT piensa emprender un plan mundial en pro del trabajo por cuenta propia, en asociación

con el Banco Mundial y otras varias organizaciones intergubernamentales y donantes, para promover unos planes viables e innovadores de trabajo por cuenta propia.

La OIT tiene gran experiencia en lo que se refiere a la concepción y la realización de *programas de gran densidad de mano de obra*. En los países en desarrollo, a las inversiones en infraestructura les corresponde una fuerte proporción de los gastos de desarrollo, por lo que la adopción de tecnologías locales de gran densidad de recursos y de mano de obra puede constituir también un elemento importante de una estrategia a más largo plazo, encaminada a conciliar el crecimiento económico con una mayor justicia social. Unas inversiones de gran densidad de mano de obra en recursos productivos (ordenación de tierras, regadío) o en servicios sociales (centros docentes y de sanidad, alcantarillado, abastecimiento de agua) pueden constituir un poderoso instrumento a la vez para la creación de puestos de trabajo y para un mejor acceso de los pobres a la infraestructura económica y social básica y, por ende, a un desarrollo a más largo plazo. Esos programas sirven asimismo para proporcionar ingresos mínimos a los pobres durante las crisis económicas y después de una guerra civil o una catástrofe natural. De ahí que la OIT se proponga intensificar su acción a este respecto mediante la movilización de los donantes y una más estrecha colaboración con otras organizaciones internacionales competentes.

La economía no estructurada

Debido a la reestructuración de las empresas del sector estructurado y al declive o, por lo menos, al estancamiento del empleo en el mismo, en casi todos los países en desarrollo y en transición una gran proporción de los trabajadores subsisten gracias a muy diversas actividades en el sector no estructurado. Esto plantea diferentes problemas difíciles de política no solamente para los gobiernos sino también para los empleadores y los trabajadores y para la sociedad civil en general. Es una estrategia de supervivencia en el caso de la mayoría de aquéllos a quienes no puede absorber o conservar el sector estructurado, pero entraña también una marginalización social, por cuanto esas actividades no gozan de protección social o legal alguna. Procede adoptar una actitud más constructiva ante la economía no estructurada, por ejemplo suprimiendo obstáculos reglamentarios superfluos que coartan la realización de actividades no estructuradas, facilitando el acceso al crédito y recurriendo a la formación profesional, a la tecnología y a otros medios que eleven la productividad y la viabilidad de las mismas, así como mediante la implantación progresiva de ciertas formas mínimas de protección laboral y social.

La OIT piensa organizar una Conferencia Mundial sobre la Economía no Estructurada en 2002, con la finalidad de levantar el inventario de lo que se ha aprendido y logrado en los treinta años últimos al respecto, tal como lo definió inicialmente la OIT, y de determinar los principales campos de acción y de atención en los años venideros. *Como toda medida política acertada relacionada con la economía no estructurada ha de tener carácter global, debería fomentarse la participación de otros organismos y programas de las Naciones Unidas en la preparación y la organización de la Conferencia. La OIT espera también que intervenga en ella una amplia muestra de responsables políticos, especialistas del desarrollo y estudiosos, así como representantes de los empresarios y los trabajadores de la economía no estructurada de varios países.*

Política laboral y de formación

Estas medidas políticas (referentes, por ejemplo, a los servicios de información sobre el mercado de trabajo, los programas de formación y de readaptación profesional, los servicios de orientación y ayuda para buscar trabajo) pueden tener una importancia decisiva: reducen la necesidad de proporcionar un apoyo pasivo a los ingresos en el caso de quienes pierden su puesto de trabajo, preparan a quienes buscan empleo a incorporarse

al mercado de trabajo, fomentan la igualdad entre los sexos, promueven niveles de empleo más altos y reducen la oposición a los cambios, todo lo cual reviste suma importancia en esta era de la mundialización.

En particular, se advierte cada vez más la importancia capital de los conocimientos teóricos y prácticos para solventar problemas de empleo. La mundialización de la economía y los cambios consiguientes del mercado de trabajo, los revolucionarios adelantos de la ciencia y la tecnología y los albores de una sociedad de la información han agigantado las posibilidades de acceso a la información y al saber, pero al mismo tiempo han modificado la índole y el contenido de los puestos de trabajo, la organización y el funcionamiento de los sistemas de producción y el modo en que se dispensa y adquiere la formación. Es, pues, necesario amoldarse flexible y eficazmente al hecho de que el trabajador cambie acaso varias veces de empleo, e incluso de historial profesional, a lo largo de su vida laboral. Esto influye asimismo en el modo de dispensar y de adquirir conocimientos teóricos y prácticos; cabe citar por ejemplo el papel cada vez más importante de las empresas en la formación y la individualización de la formación en función de la educación permanente.

El reverso de la medalla es una desigualdad creciente en lo que atañe al acceso al mercado de trabajo. Los nuevos efectos de los conocimientos teóricos y prácticos parecen haber exacerbado la exclusión de ciertas categorías pobres en lo que se refiere a su participación real en el mercado de trabajo. Por lo mismo, persisten grandes desigualdades en el acceso a la enseñanza y la formación y no se concreta en la realidad la posible aportación del perfeccionamiento profesional a la reducción del desempleo. Además, las mujeres no tienen las mismas oportunidades o coacciones que los hombres, por lo que procede efectuar un análisis de estos elementos desde la perspectiva de la igualdad entre los sexos.

A juicio de muchos observadores, habida cuenta de los nuevos problemas resultan inadecuadas las inversiones en enseñanza y formación. El mercado de trabajo y los centros de formación tardan en amoldarse a la evolución de los sistemas de producción. Los mercados menosprecian la formación e impiden que las inversiones estén a la altura de los objetivos sociales.

Por consiguiente, para realzar la empleabilidad mediante inversiones en conocimientos teóricos y prácticos se requieren estas tres tareas:

- determinar y calibrar mejor los conocimientos teóricos y prácticos que necesitan las empresas y las economías para ser más competitivas y económicamente eficaces, y los individuos para conseguir un empleo productivo y libremente elegido a lo largo de su vida laboral;
- procurar que las inversiones en conocimientos teóricos y prácticos sean un instrumento que ofrezca a todos un modo satisfactorio de incorporarse al mercado de trabajo y promover la igualdad entre los sexos y para facilitar la inserción económica y social de categorías actualmente desfavorecidas y marginalizadas como los inválidos y minusválidos, los trabajadores desplazados, las minorías étnicas, quienes llevan largo tiempo desempleados y otras personas;
- crear condiciones propicias para la educación permanente, con objeto de garantizar el acceso universal a la readaptación y el perfeccionamiento profesional y la adquisición de nuevos conocimientos.

Para ayudar a sus mandantes a solventar tales problemas, la OIT ha emprendido un programa InFocus sobre la inversión en conocimientos teóricos y prácticos, y la

empleabilidad, que apunta a promover unas inversiones mayores y más eficaces en formación y perfeccionamiento de los recursos humanos, con miras a realzar la empleabilidad, la competitividad y el crecimiento y a ofrecer a las categorías vulnerables oportunidades laborales y de readaptación profesional.

Segundo objetivo: promoción de los derechos fundamentales en el trabajo

Se acepta ya en el mundo entero *el carácter inviolable de los derechos fundamentales en el trabajo*, que no deberían inmolarse nunca en el altar de la eficacia económica. La Cumbre de Copenhague seleccionó siete convenios fundamentales de la OIT y decidió que la comunidad internacional debería fijarse el objetivo de promover su ratificación y aplicación. Esos convenios se refieren a la libertad sindical y al reconocimiento del derecho de negociación colectiva ¹, la eliminación del trabajo obligatorio o forzoso ², la abolición del trabajo infantil ³ y la eliminación de las discriminaciones en el empleo o la ocupación ⁴. Con ello, la Cumbre destacó los principios y derechos sancionados en esos convenios como objetivos globales de toda la comunidad internacional. En 1996, en Singapur, la Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio renovó el compromiso de los gobiernos de observar esas normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas y de apoyar la labor de promoción de los mismos de la OIT. En 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, que constituye un adelanto decisivo con miras al respeto universal de esos derechos, incluso por los países que no hayan ratificado los convenios correspondientes. Tiene dos vertientes básicas:

- reconoce que todos los Miembros de la OIT (que lo son también, con contadas excepciones, de las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas) tienen la obligación de respetar, aplicar y promover esos derechos por el simple hecho de haber aceptado la Constitución de la OIT;
- establece un procedimiento de seguimiento para observar y estimular los esfuerzos de los países por cumplir esa obligación. Se descarta, además, explícitamente la utilización de la Declaración con fines proteccionistas.

Otra novedad importante reciente ha sido la adopción por unanimidad en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999 de un Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (trabajo forzoso, explotación sexual, actividades ilícitas y trabajos peligrosos), lo cual refuerza la serie de instrumentos destinados a combatir esas prácticas particularmente intolerables.

¹ Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

² Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).

³ Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). En 1999, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en su 87.^a reunión un nuevo instrumento: el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

⁴ Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

Tales iniciativas encaminadas a promover la observancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo interesan no solamente a la OIT sino también a todo el sistema internacional, debido a su gran trascendencia en esta era de la mundialización. En primer lugar, acelerarán directamente la eliminación de las prácticas laborales más inhumanas como el trabajo forzoso y las peores formas de trabajo infantil, que han escandalizado la conciencia de la comunidad internacional. Facilitarán además la eliminación de discriminaciones en el mercado de trabajo, entre ellas la basada en el sexo, así como por otras razones como la raza, la religión y las opiniones políticas. En segundo lugar, al garantizar la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva crearán el poder de negociación que necesitan los trabajadores para conseguir una mejor parte de los beneficios del crecimiento en las industrias de exportación, así como en otros sectores de la economía. En tercer lugar, ese poder compensador contribuirá poderosamente a solventar el problema fundamental de una distribución desigual de los frutos económicos de la mundialización. En cuarto lugar, pueden servir para alcanzar otros objetivos, como una mayor democracia, una mayor transparencia (y, por ende, una mayor eficacia) de la política pública y una mejor protección social. De todas esas maneras pueden contribuir a neutralizar posibles protestas contra la mundialización, y liquidar una fuente importante de tensiones que podrían perturbar el ulterior progreso hacia unos mercados mundiales abiertos.

Se sugiere por ello que el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General pida a todos los Estados que:

- ratifiquen y apliquen los siete convenios fundamentales de la OIT seleccionados por la Cumbre de Copenhague como plataforma social de la economía mundial, así como el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), adoptado con posterioridad a la Cumbre Social;
- cooperen con la OIT en el seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que apunta a garantizar el respecto universal de los derechos enunciados en esos convenios. Sería igualmente muy importante el apoyo del sector privado con miras al cumplimiento efectivo de esos derechos mediante actividades empresariales, como se propugna en el *Contrato Global*, propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas.

El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General debería invitar asimismo a las organizaciones del sistema internacional a seguir adelante en sus actividades y medidas que consoliden, y no menoscaben, los esfuerzos que despliegan los países para respetar, promover y aplicar en su política de desarrollo los principios y derechos fundamentales en el trabajo; libertad sindical, reconocimiento real del derecho de negociación colectiva, supresión del trabajo forzoso u obligatorio, abolición absoluta del trabajo infantil (empezando por sus formas más intolerables) y eliminación de las discriminaciones en el empleo y la ocupación. La cooperación técnica debería respaldar los esfuerzos de los países por llevar a la práctica esos principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como otras normas internacionales que promueven un trabajo decente para los hombres y las mujeres. Con arreglo a esa cooperación técnica se debería facilitar ayuda para la redacción de textos legales y un análisis legislativo y normativo, así como de la igualdad entre los sexos, para lograr que se cumpla lo dispuesto en las normas internacionales del trabajo, la consolidación de la inspección del trabajo y unos programas de enseñanza y formación de los funcionarios públicos y de los interlocutores sociales.

El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General debería pedir a todos los Estados y a todas las organizaciones internacionales que apoyaran la campaña mundial emprendida por la OIT con miras a la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, y que participaran en ella. En particular, en los programas nacionales e internacionales de

desarrollo económico y social deberían establecerse medidas urgentes con tal fin. Todas las organizaciones internacionales y todos los acuerdos bilaterales de cooperación deberían fijarse objetivos específicos en relación con las peores forma de trabajo infantil, cuya eliminación avivaría el afán más general de reducir progresivamente todas las modalidades de trabajo infantil en consonancia con el nivel de desarrollo de cada país.

Tercer objetivo: mejora de la protección social

La OIT considera que en la presente era de la mundialización se ha generalizado la sensación de una inseguridad económica, por lo que debería discurrir nuevos modos de promover la seguridad socioeconómica tomando como base la justicia social y la existencia de unas sociedades económicamente dinámicas. A su juicio, la seguridad básica para todos es indispensable para un trabajo decente y una sociedad digna de ese nombre, y es esencial para un desarrollo económico duradero. La creación de las condiciones adecuadas para una seguridad básica redundaría en beneficio de los empleadores, que pueden conseguir con ello una mayor cooperación y rendimiento, para los trabajadores y sus representantes, porque es una característica fundamental del bienestar, y para los gobiernos, que lograrán que se acepten mejor los cambios de política en otras esferas.

Por esta razón ha emprendido la OIT un programa InFocus sobre la seguridad socioeconómica, que apunta al establecimiento de unas políticas e instituciones que faciliten a una proporción creciente de la población mundial una seguridad social y económica, determina el modo en que los pobres y los económicamente inseguros pueden conseguir mejor una seguridad mínima de los ingresos, así como un modo justo y poco oneroso de extender la protección social a todas las categorías actualmente excluidas de los regímenes esenciales del seguro social obligatorio, con unos planes como los de microseguro y prestaciones de desempleo adecuadas y una seguridad mínima.

La aparición de unas economías más abiertas y de unos mercados financieros liberalizados, que son la característica central de la mundialización, eleva el riesgo de que unas crisis económicas y financieras pasen rápidamente de un país o grupo de países a otro, a menudo casi instantáneamente y con consecuencias desastrosas para el empleo. Una cooperación internacional en materia financiera y monetaria puede contribuir a moderar las crisis cuando se produzcan. Ahora bien, sean cuales sean las mejoras introducidas en el sistema financiero internacional con ese fin, nada podrá suplir una buena política nacional que amortigüe el impacto de tales crisis en los trabajadores. Pocos países en desarrollo cuentan con una protección social apropiada para los trabajadores que no pueden seguir ganándose la vida. Sin una protección social reglamentaria, esos trabajadores se ven obligados a recurrir a un empleo en el sector no estructurado o a depender de la familia ampliada para poder subsistir, y tanto ellos como sus familiares están expuestos a grandes calamidades.

Junto a la necesidad de proporcionar una protección social a las víctimas de las crisis financieras, de la reestructuración y de otras circunstancias imprevistas, persiste la necesidad más general y a largo plazo de dar una protección social a toda la población, según lo propugnado en la Cumbre de Copenhague. En gran parte del mundo, esto sigue siendo un objetivo remoto. Más de la mitad de la población trabajadora y de sus familiares no están amparados por ninguna forma de protección social obligatoria. En muchos casos, la proporción es superior al 90 por ciento en el África subsahariana y en Asia meridional, y oscila entre un 50 y un 90 por ciento en la mayoría de los países de ingresos medianos. En casi todos ellos queda excluido el trabajo en el sector no estructurado. Incluso en los países desarrollados se observa la tendencia preocupante a varias nuevas formas de exclusión de la protección social. La OIT tiene actualmente en estudio las posibilidades de extender la protección a quienes carecían hasta ahora de ella. Aun siendo muy limitadas en el sector no estructurado o en las zonas rurales de la mayoría de los países en desarrollo, en algunos

hay planes de microseguro no oficiales que, en ciertas ocasiones, han resultado muy eficaces como modo de prestar apoyo a las personas excluidas y merecen el respaldo y el reconocimiento de la comunidad internacional.

La comunidad internacional tiene pendiente la tarea de hacer que una sociedad mundial cada vez más integrada se interese por atender a quienes necesitan ayuda.

Una forma particularmente importante de protección social que brilla por su ausencia en casi todos los países en desarrollo es *el seguro de desempleo*. Incluso cuando lo hay, suele tener una cobertura y un alcance limitados. La implantación del seguro de desempleo allí donde no existe y su fortalecimiento en los países que disponen de él debería tener carácter prioritario, si se quiere que las sociedades sean más resistentes a las crisis, sobre todo en los países que cuentan con un gran sector moderno expuesto a la competencia internacional. De los estudios de viabilidad efectuados por la OIT se desprende que, con un muy modesto impuesto sobre la masa salarial, es posible crear tales sistemas, en gran medida autofinanciados, y prestar un apoyo económico decisivo a quienes se hayan quedado sin trabajo a causa de las secuelas excepcionales de una gran crisis económica.

Otros tipos de instrumentos tienen también su importancia como modo de proteger a las mujeres y los hombres desempleados y a sus familiares contra la miseria, por ejemplo unos sistemas de asistencia social que aporten ingresos básicos, verbigracia en especie o en forma de subvenciones para la adquisición de bienes esenciales como los alimentos, el combustible y la vivienda. En muchos países en desarrollo, la aplicación de una política semejante de apoyo social mínimo acarrearía indudablemente toda una serie de dificultades, en lo que se refiere no sólo a su financiación sino también a la forma de concebirla y organizarla de modo tal que vaya realmente destinada a quienes más lo necesitan. Para ayudar a los países a superar esas dificultades, la OIT ha ideado en los últimos años una metodología de presupuesto social, con objeto de que los gobiernos y los interlocutores sociales puedan analizar la perdurabilidad fiscal, financiera y económica de otros modelos de asistencia social. Esas dificultades no son insuperables si existe la voluntad política y la percepción política de la necesidad de proporcionar esa protección. *Por su parte, la OIT procederá a un gran examen de sus normas de seguridad social, para determinar si siguen siendo valederas o si es preciso modificarlas para solventar los nuevos problemas de los sistemas nacionales de protección social.*

Cabe considerar los programas de gran densidad de mano de obra y para los trabajadores por cuenta propia, ya mencionados, como medidas «activas» que pueden adoptarse o modificarse para proporcionar otros medios de subsistencia a los trabajadores del sector estructurado que han perdido su empleo a consecuencia de una crisis financiera o de medidas radicales de reestructuración. Pueden facilitar otros tipos menos estructurados de red de seguridad unas organizaciones de fines cooperativistas y/o desinteresados, las cuales pueden suscitar una solidaridad en favor de quienes padecen las consecuencias más graves, especialmente mediante prestaciones relacionadas con la asistencia médica, la vivienda, la educación y los servicios de agua, electricidad, etc.

Rara vez ha ido acompañado el auge del empleo femenino, y la aceptación gradual de la importancia del trabajo en relación con la familia en el caso de los hombres, de la adopción de unas medidas destinadas a ayudar a los trabajadores de ambos sexos a armonizar el trabajo y la vida familiar. Antes por el contrario, en algunos países ciertos factores, como una duración mayor del horario de trabajo y su mayor flexibilidad, así como el aumento del número de emigrantes en busca de trabajo, han exacerbado la dificultad para los trabajadores de conciliar el trabajo con sus obligaciones familiares. Es urgente centrar la atención, más que en el impacto de las necesidades familiares en el trabajo, en el impacto del trabajo en la vida familiar y personal, lo cual está estrechamente ligado a la promoción de la igualdad entre los sexos en el trabajo y en el hogar, sobre todo

porque siguen siendo las mujeres quienes se ocupan principalmente de cuidar a los niños, las personas de edad, los enfermos y los minusválidos, en la familia y en la vecindad, y se encargan de las faenas domésticas.

En particular, los gobiernos deberían procurar ampliar el alcance y la cobertura de las medidas existentes que apuntan a armonizar el trabajo con las tareas familiares y que — cuando los hay — solamente están con frecuencia al alcance de una pequeña proporción de trabajadores. Para conseguir un impacto real, los esas iniciativas gubernamentales deberían quedar complementadas por una acción de los empleadores en el propio lugar de trabajo, por ejemplo dando a su personal una mayor libertad de elección en lo que atañe a una organización del trabajo más flexible. Los gobiernos deberían esforzarse por intensificar el diálogo con los empleadores y con los trabajadores en relación con el trabajo y la familia. Habrá que desplegar asimismo más esfuerzos con miras a evaluar los costos y la utilidad de las medidas de armonización del trabajo con la vida familiar y su influencia en la satisfacción de los trabajadores y su rendimiento. Tales evaluaciones, complementadas con la individuación de las estrategias innovadoras, públicas o empresariales, que hayan tenido un impacto positivo en los intentos de armonización del trabajo con las obligaciones familiares, facilitarán la formulación de unas estrategias específicas, favorables a la familia y que redunden en beneficio tanto de los trabajadores como de los empleadores al fomentar una mayor calidad de la vida laboral y una mejor actuación de las empresas. Varias normas de la OIT, entre ellas el Convenio núm. 156 y la Recomendación núm. 165 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981, el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) y otros convenios, así como las normas relativas al trabajo infantil y a la igualdad de oportunidades y de trato, proporcionan orientaciones sobre el particular, que podrán complementarse con unos servicios de asesoramiento.

La comunidad internacional debe dedicar especial atención a la protección de los *trabajadores migrantes*. La mundialización ha acentuado el destacado papel que desempeñan unos intermediarios comerciales en el mercado de la mano de obra extranjera, pero es difícil controlar las agencias de contratación, muchas de las cuales se dedican a actividades fraudulentas y con un fuerte carácter de explotación. Además, desde hace unos años viene aumentado el aflujo de inmigrantes clandestinos. Aunque se ha progresado mucho en el sentido de establecer unos principios universales, referentes al modo de tratar a esta categoría vulnerable, sigue habiendo un gran número de migrantes sometidos a explotación en el momento de la contratación y durante el empleo, así como a un trabajo forzoso y a la exclusión del seguro social, y se conculcan además sus derechos básicos. Entre ellos figuran mujeres extranjeras presas en las redes de prostitución, trabajadores domésticos privados de sus documentos de viaje, siervos en las plantaciones, trabajadores de la construcción que llevan a cabo actividades peligrosas y están alojados en condiciones deplorables e insalubres y diferentes clases de trabajadores extranjeros indocumentados que tienen un trabajo clandestino y muy mal pagado. *Se requiere un gran esfuerzo internacional para determinar la dimensión de tales problemas, examinar las condiciones del mercado y los fallos institucionales que causan u ocasionan tales abusos y ayudar a las autoridades nacionales a discurrir y aplicar soluciones prácticas.*

Otro campo importante de protección de los trabajadores es la mejora de las condiciones de trabajo. Hay que demostrar que la mundialización no tiene por qué ser sinónima de empeoramiento de las mismas y del ambiente de trabajo. Antes por el contrario, las empresas prósperas en el mundo entero, tanto en desarrollo como desarrollado, ponen de manifiesto que unas condiciones de trabajo mejores y una mayor seguridad y salud en el trabajo pueden contribuir sensiblemente, y a veces decisivamente, al éxito empresarial en el micronivel y al económico en el macronivel. La clave para el éxito es una prevención eficaz, que constituye un componente importante de la política y la

estrategia de protección social de la OIT. Ahora bien, millones de hombres y de mujeres siguen trabajando en condiciones deficientes o peligrosas en el mundo. Todos los años, más de 1,2 millones de personas mueren a causa de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y más de 160 millones contraen una enfermedad cada año, debido a los riesgos existentes en el lugar de trabajo. Los más afectados suelen ser los más pobres y menos protegidos, que son con frecuencia mujeres, niños e inmigrados. Procede señalar asimismo que más del 90 por ciento de las empresas cuyas condiciones son muy deficientes y cuyo personal queda excluido de esa forma de protección social son de tamaño pequeño o microempresas. Por otra parte, en muchos países en desarrollo la tasa de mortalidad de los trabajadores es cinco o seis veces mayor que en los países industrializados, pese a lo cual este fenómeno está muy poco documentado y no existe la voluntad política de abordar el problema. La competencia mundial, la fragmentación creciente del mercado de trabajo y la rápida evolución de todos los aspectos del trabajo engendran dificultades crecientes en materia de protección social, especialmente en los países en desarrollo. Con frecuencia se hace caso omiso de los trabajadores de las zonas rurales y del sector urbano no estructurado, o bien es muy difícil llegar hasta ellos.

La OIT puede aportar su contribución a nuevas iniciativas al respecto:

- promoviendo unas políticas de prevención y unos programas de desarrollo que protejan a quienes se dedican a actividades, o trabajan en sectores, peligrosos;
- extendiendo la protección social a las categorías vulnerables de trabajadores que quedan al margen de las medidas tradicionales de protección;
- ayudando a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a solventar los problemas de bienestar, salud en el trabajo y calidad de la vida laboral de los trabajadores;
- documentando el impacto económico y social de toda iniciativa de protección de los trabajadores, así como de las campañas en pro del reconocimiento de esos problemas por los dirigentes y los responsables políticos.

Así las cosas, la OIT ha emprendido un programa InFocus sobre el trabajo sin riesgo, que apunta a dar a conocer a todos las dimensiones y las consecuencias de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, a hacer de la salud y la seguridad de todos los trabajadores un tema de atención internacional y a estimular y respaldar la acción práctica en todos los niveles, incluido un programa mundial de asistencia técnica. Se documentarán los padecimientos humanos y su costo para la sociedad, así como los frutos potenciales de la protección, en forma por ejemplo de una mayor productividad, calidad y ahorro de recursos, y se difundirán ampliamente los resultados. En concepto de instrumento normativo y práctico, se fomentará la primacía de la prevención como modo eficaz y poco oneroso de dispensar protección en materia de salud y seguridad en el trabajo a todos los trabajadores.

Cuarto objetivo: promoción del diálogo social

La inexistencia de un apoyo público y el desconocimiento de la mundialización se deben en no pequeña medida a la falta, o a la debilidad, de unos dispositivos institucionales de consulta y negociación con los más directamente afectados por las nuevas condiciones económicas y laborales, esto es, los trabajadores y los empleadores. Surge este problema porque se restringe la libertad de asociación en muchos países. En algunos, los trabajadores o los empleadores no tienen derecho a constituir organizaciones; en otros, la legislación impone un sistema de sindicato único o se coarta de otro modo el derecho de asociación, lo cual priva totalmente de libertad al respecto. En otros muchos, no se fomenta realmente el

crecimiento de unos sindicatos y centrales patronales libres e independientes o se les acepta a regañadientes como fuerza positiva para el desarrollo de un buen sistema de relaciones de trabajo y de dispositivos consultivos sobre la política laboral.

La inexistencia de un diálogo social ha dificultado la formulación de una política justa y eficaz en pro de un progreso social de ancha base. Por ejemplo, una conclusión sobresaliente de la mayoría de los análisis de la política de empleo en los diferentes países (CEPR), efectuados por la OIT como prolongación de la Cumbre Social, es que el diálogo social resulta indispensable para formular una buena política de empleo y para movilizar el amplio respaldo social que requiere su eficaz aplicación. El diálogo social es también indispensable para una buena concepción y aplicación de las reformas estructurales en lo tocante a la reglamentación del mercado de trabajo, la protección social y la privatización. Junto con el Ministerio de Trabajo o Empleo, los representantes de los trabajadores y de los empleadores pueden contribuir asimismo muy eficazmente a la concepción y a la realización de iniciativas políticas, en lo que atañe a la seguridad en el trabajo, la formación y la readaptación profesionales. El hecho de que se les escuche y de que se tengan en cuenta sus intereses incita a los trabajadores y a los empleadores a hacer suyos los logros de la política. Además, el establecimiento de un consenso sobre temas difíciles contribuye a la armonía social y a la estabilidad política, lo cual es indispensable para que pueda florecer la democracia.

Sobre todo en los países en desarrollo, que han padecido las consecuencias más nocivas de la mundialización, el diálogo social encierra un inmenso potencial. En vez de ser meras víctimas del cambio mundial, los interlocutores sociales de esos países pueden intervenir activamente en la fijación y la consecución de unos objetivos de desarrollo duradero. De ahí que deba fomentarse el diálogo social con las instituciones financieras mundiales, para que los representantes de los trabajadores y de los empleadores puedan expresarse sobre el rumbo futuro de su economía.

En cambio, otro suceso elocuente y de gran actualidad es que la inexistencia de un auténtico diálogo social ha coartado la solución de las crisis económicas y la neutralización de sus consecuencias sociales y ha contribuido a la falta general de transparencia y de responsabilidad, que fue una de las razones básicas de la crisis en varios países y que facilitó el desbarajuste económico, principal causante de las crisis. La debilidad de los sistemas de relaciones de trabajo en la empresa y el sector o industria descarta posibilidades como la adopción de unos dispositivos que redujeran la envergadura de las pérdidas de puestos de trabajo provocadas por la recesión, como el trabajo compartido, la moderación salarial y una reestructuración de las empresas. La inexistencia de mecanismos para el diálogo social complica el problema del mantenimiento de la cohesión social y la evitación del descontento laboral y social en los momentos de crisis económica. Si no hay interlocutores sociales será imposible llegar a un consenso social sobre las medidas de recuperación económica que impliquen un equilibrio justo entre los sacrificios necesarios y los esfuerzos encaminados a mitigar las penalidades sociales causadas por la crisis, y esto alejará a su vez la perspectiva de una rápida reducción de los costos.

Debería darse gran importancia en las conclusiones del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General a la consolidación de los sistemas e instituciones de diálogo social, porque es indispensable para lograr una aceptación social y, por ende, para que perduren los cambios económicos y la reestructuración inherentes a la mundialización. Un requisito previo fundamental es garantizar la libertad de asociación, que es una función central de la OIT. Pero, aunque esté garantizada, es necesaria para promover el crecimiento y conseguir que unas organizaciones verdaderamente representativas como los sindicatos y las centrales patronales sean capaces de crear un marco jurídico para las negociaciones en general y la negociación colectiva en particular entre ellas, de establecer un dispositivo de prevención y solución de conflictos y de crear

órganos tripartitos de consulta y negociación. Tales actividades forman parte de los programas en curso de la OIT sobre el particular. Son especialmente importantes en los países que han salido hace poco de un sistema político autoritario para adoptar un régimen más democrático, pero que tienen una experiencia mínima o nula en materia de negociación colectiva y de diálogo social, allí donde las organizaciones de trabajadores y de empleadores son débiles o incluso inexistentes, y cuando hay que establecer un marco institucional más apropiado. Pero incluso los países que tienen una tradición democrática más larga pueden verse en la obligación de reformar sus sistemas e instituciones para el diálogo social, habida cuenta de los cambios económicos y de las características del mercado de trabajo. No hay un modelo único: cada país y sociedad tiene que encontrar su camino propio y desarrollar su sistema en función de sus condiciones económicas y sociales y de sus tradiciones y sistemas jurídicos, pero todos los países pueden aprender unos de otros, para lo cual puede resultar sumamente útil un intercambio mundial de información y de experiencia en lo tocante a las prácticas óptimas en materia de relaciones de trabajo y diálogo social.

Con tal fin, y por medio de su programa InFocus sobre el fortalecimiento de los interlocutores sociales, la OIT está creando una base de datos que contendrá ejemplos de modelos de diálogo social a disposición de los interlocutores sociales de todo el mundo. La OIT procurará, además, demostrar la eficacia del diálogo social mediante un programa de investigaciones prácticas y aplicadas que entrañe un análisis de los costos y los beneficios que trae consigo el diálogo social. Al evaluar la utilidad del diálogo social cuantitativa y cualitativamente, la OIT contribuirá a establecer un clima de confianza pública en esas instituciones y dispositivos.

IV. Conclusiones finales

Se acepta ya en general que la mundialización fomenta unas economías y sociedades más abiertas, pero está en crisis porque le falla el apoyo popular. La Cumbre Social de 1995 planteó por primera vez la necesidad de mundializar el progreso social, pero esto no ha bastado para que mejoren las condiciones sociales en muchas partes del mundo.

Esas dos afirmaciones están ciertamente ligadas. La mundialización está en crisis porque no ha habido un progreso social y un diálogo social adecuados. Y si el desarrollo social no está a la altura de las ambiciones de Copenhague es porque la mundialización no ha sabido ofrecer las ventajas sociales prometidas.

Hay que deshacer ese círculo vicioso. El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General podría deparar tal oportunidad. En el presente documento se ha intentado sugerir algunos rumbos prometedores, que habría que explorar. No se progresará si no se reconoce que los aspectos económicos y sociales del crecimiento y del desarrollo son en realidad las dos caras de una misma moneda.

Por lo mismo, en las propuestas de la OIT al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, relativas a nuevas iniciativas, se aboga por que los grandes actores redoblen sus esfuerzos, cada uno por su cuenta y colectivamente, para establecer un mejor equilibrio entre los aspectos económicos y los sociales de la mundialización. A este respecto, es ineludible adoptar un enfoque integrado. Por consiguiente, los organismos internacionales que tienen un mandato económico y/o social deben colaborar para establecer una mayor sinergia entre la política económica y la social, y también para que cuajen en la realidad objetivos sociales fundamentales como el cumplimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Se invita a todos los donantes a intensificar su apoyo a unos programas estratégicos mundiales, con miras a alcanzar el objetivo de un trabajo decente para todos en la

economía mundial, prestando por ejemplo asistencia técnica a los países. Los gobiernos deben seguir adaptando su política económica y social a los nuevos retos que suscita la mundialización. Para ello habrá que intentar ensamblar mejor las políticas económicas y sociales y dar una mayor prioridad a objetivos como el pleno empleo, el fortalecimiento de la protección social, el respeto de los derechos básicos de los trabajadores y una mayor apertura al diálogo social. Los interlocutores sociales y la sociedad civil tendrán que persistir en sus presiones en pro de una política social más progresista, entre otras cosas en lo que se refiere a la igualdad entre los sexos, aprovechar constructivamente las nuevas oportunidades de diálogo al formular la política, y prestar un apoyo activo a las decisiones y programas que más contribuyan al progreso social.