

MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL

# SUPERAR LA POBREZA MEDIANTE EL TRABAJO

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
91.<sup>a</sup> reunión 2003

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
GINEBRA

ISBN 92-2-312870-6  
ISSN 0251-3226

---

*Primera edición 2003*

---

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

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

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

## Prefacio

Esta es la tercera oportunidad en que me es dado presentar la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo. En mi primera Memoria, titulada «Trabajo decente»<sup>1</sup>, se reexaminaba y se interpretaba nuestro mandato y, sobre la base de los valores de la OIT, se definía nuestra misión en el mundo de hoy. Ustedes suscribieron el programa que entonces concretamos, en el que se afirmaba que la OIT debía preocuparse por todos los trabajadores, incluidos aquellos que no pertenecen al mercado laboral formal.

Mi segunda Memoria, titulada «Reducir el déficit de trabajo decente»<sup>2</sup>, estaba dedicada a estudiar la brecha existente entre la realidad laboral y las aspiraciones de la gente en relación con el trabajo. En ella se definía el déficit de trabajo decente como la medida de la brecha que separa el mundo en el que trabajamos de las esperanzas que abriga la gente de una vida mejor. En aquella Memoria se observaba que, para mucha gente, el trabajo decente era la vía cualitativa hacia la reducción de la pobreza y una mayor legitimidad de la economía mundializada. Ese es el tema de la Memoria de este año. Está centrada en los pobres que trabajan y en los pobres que no tienen acceso al trabajo. Muestra los dividendos que aportará el trabajo decente al conjunto de las familias y de las sociedades, gracias a un esfuerzo concertado para enfrentarse a la pobreza.

En el capítulo 1 se concretan mis reflexiones, compromisos e ideas en relación con esta cuestión esencial. Contamos con un generoso mandato histórico que nos insta a aceptar el reto de la lucha contra la pobreza. Nuestra labor cotidiana está dando vida a este mandato en todo el mundo. Y, al sumarnos a otros para proporcionar a los hombres y a las mujeres las herramientas y el apoyo que necesitan para salir de la pobreza mediante el trabajo, nos enfrentamos juntos a retos comunes. El capítulo 1 refleja mi visión personal de estas cuestiones clave.

Los capítulos siguientes son de carácter más técnico, y proporcionan un estudio profundo y detallado de las distintas dimensiones en que la OIT desarrolla sus esfuerzos para erradicar la pobreza. El capítulo 2 se centra en el

<sup>1</sup> OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999.

<sup>2</sup> Idem: *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.

carácter complejo de la pobreza y en el ciclo de deterioro que origina. En el capítulo 3 se describen la labor de la OIT y las herramientas existentes para luchar contra la pobreza. En el capítulo 4 se examina la relación que se establece entre los derechos en el trabajo y la estructura institucional del mercado de trabajo formal e informal, por una parte, y la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la competitividad en una economía mundializada, por otra. Por último, en el capítulo 5 se discute la necesidad de coordinar las políticas que se ocupan de las distintas dimensiones de la vida de la gente que se halla en la pobreza.

Sabemos que el trabajo es el mejor medio para escapar de la pobreza. Pero nadie puede imponer por medio de la legislación que haya trabajo y que desaparezca la pobreza. Se trata de un proceso largo y complejo que exige la colaboración de todos los componentes de la sociedad. A los gobiernos, a los empleadores y a los trabajadores les incumbe un papel único y fundamental a la hora de concretar un consenso positivo. Les invito a que, cuando se marchen de esta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, lo hagan con un renovado compromiso tripartito para contribuir a que los pueblos y las sociedades se liberen del yugo de la pobreza global. El tripartismo es nuestra fuerza y nuestra contribución exclusiva. Demos juntos el siguiente paso que es necesario para recorrer el camino que nos alejará de la pobreza y nos conducirá al trabajo decente para todos.

Abril de 2003

Juan Somavia

## Indice

<b>Prefacio</b> .....	<b>V</b>
<b>1. Visión general: los dividendos del trabajo decente</b> .....	<b>1</b>
Nuestro mandato .....	3
De Copenhague a la Declaración del Milenio .....	4
Hacia una globalización justa .....	7
Nuestra experiencia .....	8
Desarrollo de las calificaciones para ganarse el sustento de manera duradera .....	9
La inversión en puestos de trabajo y en el ámbito local ..	9
Promoción del espíritu empresarial .....	10
Financiar la reducción de la pobreza .....	10
Promoción del desarrollo local por conducto de las cooperativas .....	10
Superar la discriminación .....	11
Esfuerzos para acabar con el trabajo infantil .....	11
Garantizar los ingresos y la seguridad social básica .....	12
Superar la pobreza mediante el trabajo sin riesgos .....	12
Nuestro desafío común .....	13
Elaborar un programa de empleo .....	14
Una economía global más inclusiva .....	14
Crear asociaciones .....	16
Tender puentes .....	17
Fomentar la confianza .....	18
Una labor conjunta .....	18
<b>2. El trabajo y el ciclo vital de la pobreza</b> .....	<b>21</b>
Introducción .....	21
Un dilema cruel: o la escuela o el trabajo .....	25
Oportunidades desperdiciadas: el desempleo de los jóvenes .....	27

Las trabajadoras y el trabajo de la mujer . . . . .	29
Los trabajadores agrícolas y las comunidades rurales . . . . .	30
La vida y el trabajo en la economía informal urbana. . . . .	32
Los riesgos en el trabajo, la salud y la trampa de la pobreza . . . . .	34
Envejecer en la pobreza. . . . .	35
Fundamentos de una estrategia de trabajo decente para reducir la pobreza . . . . .	37
Conclusiones . . . . .	39
<b>3. Acción en el plano local para promover un trabajo decente y la inserción social. . . . .</b>	<b>41</b>
Introducción . . . . .	41
Desarrollo de las calificaciones para ganarse el sustento de manera duradera . . . . .	42
La inversión en puestos de trabajo y en el ámbito local . . . . .	47
Apoyar el espíritu empresarial en las microempresas y las pequeñas empresas . . . . .	50
Financiar la reducción de la pobreza . . . . .	55
Promoción del desarrollo local por conducto de las cooperativas . . . . .	57
Seguridad de los ingresos. . . . .	60
Abordar los riesgos para la salud derivados del trabajo . . . . .	64
Esfuerzos para acabar con el trabajo infantil . . . . .	66
Superar la discriminación . . . . .	71
Conclusiones: organizarse para superar la pobreza . . . . .	73
<b>4. Crecimiento sostenible en favor de los pobres y gobernanza del mercado de trabajo . . . . .</b>	<b>75</b>
Introducción . . . . .	75
Las instituciones, los mercados y el desarrollo . . . . .	76
Los derechos en el trabajo y el desarrollo. . . . .	77
Mercados de trabajo en la economía informal: estrategia para mejorar la gobernanza. . . . .	80
El diálogo social y la reducción de la pobreza . . . . .	84
Mejorar el rendimiento de los servicios públicos y de las empresas del sector formal . . . . .	87
Conclusiones: creación de instituciones con miras a promover el trabajo decente y reducir la pobreza . . . . .	90
<b>5. Trabajo decente, erradicación de la pobreza y coherencia política . . . . .</b>	<b>93</b>
Introducción . . . . .	93
Empleo, productividad y diálogo social. . . . .	94
Integración económica internacional y justicia social . . . . .	98
Aprovechar el potencial y compartir las tensiones de la integración económica . . . . .	100
La solidaridad en un mundo globalizado. . . . .	103
La amenaza del VIH/SIDA. . . . .	107

Un marco coherente para una acción nacional y local. . . . .	108
El proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza: la experiencia de la OIT . . . . .	111
Mirando al futuro: un compromiso tripartito para la erradicación de la pobreza. . . . .	114
Empleo y desarrollo de la empresa . . . . .	116
Protección social. . . . .	116
Los derechos y la reforma de la legislación laboral . . . . .	117
Diálogo social . . . . .	117
Igualdad de género. . . . .	117
Constitución de asociaciones . . . . .	118
Conclusiones: Movilizar el mundo del trabajo para acabar con la pobreza . . . . .	118

## 1. *Visión general: los dividendos del trabajo decente*

La persistencia de la pobreza es una lacra moral de nuestro tiempo. Aunque hay algunos síntomas de progreso, no deja de ser cierto que nunca hemos visto tanta riqueza a la vez que tantos siguen viviendo en la más abyecta pobreza.

La pobreza es una realidad compleja, de raíces profundas y generalizada. Prácticamente la mitad de la población mundial vive con menos de 2 dólares al día, y más de 1.000 millones disponen de 1 dólar como mucho al día. Más grave todavía es lo que las estadísticas no pueden medir: la pobreza engendra en el individuo un sentimiento cada vez más acentuado de impotencia e indignidad, de no ser capaz de pensar, de planear o de soñar, más allá de la lucha diaria por la mera supervivencia.

Para los individuos la pobreza es una pesadilla, es un círculo vicioso de mala salud, capacidad de trabajo reducida, poca productividad y menor esperanza de vida. Para las familias la pobreza es una situación en la que están atrapadas. La pobreza trae consigo una escolarización inadecuada, falta de calificaciones, inseguridad de los ingresos, una maternidad precoz, mala salud y muerte temprana. Para la sociedad, la pobreza es un lastre. Coarta el crecimiento, fomenta la inestabilidad e impide a los países pobres progresar camino de un desarrollo duradero. Para todos nosotros y por todas esas razones, el costo de la pobreza en términos de vidas humanas destrozadas es intolerable.

Pero hay otra cara de la pobreza. Quienes viven en condiciones de privación o penuria material recurren a enormes reservas de coraje, ingenio, perseverancia y apoyo mutuo para poder seguir sobreviviendo. En casi todos los casos, quienes viven en la pobreza carecen de protección social y cuentan con muy poco apoyo del Estado. El simple hecho de hacer frente a la pobreza demuestra la capacidad de adaptación y la creatividad del ser humano. En muchos sentidos, los trabajadores pobres son, en última instancia, verdaderos emprendedores.

Los pobres viven al día, movidos por la voluntad de sobrevivir, pero sin apoyo ni posibilidades de que se les presente una oportunidad de progresar. Sus esfuerzos podrían permitirles alcanzar grandes logros si tuvieran tal oportunidad. Nuestro deber común es ayudarles en ese sentido.

## Los dividendos del trabajo decente

A diferencia de los dividendos de la paz que desaparecieron antes incluso de aprovecharlos, las estrategias de trabajo decente traerán consigo un crecimiento más equilibrado y sostenible para los países y una vida mejor para todos. Si se aplican, se producirá un dividendo real para los pobres, a saber:

- mejores niveles y medios de vida para las familias;
- un empleo productivo y unos ingresos más estables;
- unas reglas justas y unos derechos fundamentales en el mundo del trabajo;
- la ocasión de influir mediante la organización, la movilización y la habilitación;
- una mayor estabilidad y paz en el plano local;
- derechos básicos, protección social para quienes trabajan en la economía informal y la posibilidad de pasar a la economía formal;
- unas instituciones sociales en las que se oiga a los pobres y se fomente un sentido de la responsabilización y participación mediante el diálogo;
- un aumento del empleo asalariado y por cuenta propia gracias al acceso a servicios financieros, el perfeccionamiento profesional y la formación;
- la adopción de medidas encaminadas a sacar a los niños del trabajo infantil y a devolverlos a la escuela, y a acabar con el trabajo forzoso;
- la eliminación de la discriminación que padecen los pobres, especialmente las mujeres y las niñas, por ser los más vulnerables y los menos protegidos;
- unos hogares y lugares de trabajo más sanos y más seguros;
- más oportunidades de iniciativa, creatividad y espíritu empresarial.

**Al fin y al cabo, los pobres no son los causantes de la pobreza. La pobreza es el resultado de fallos estructurales y de sistemas económicos y sociales ineficaces. Es el fruto de una respuesta política inadecuada, de políticas muy poco imaginativas y de un apoyo internacional insuficiente. El hecho de que siga aceptándose denota una pérdida de valores humanos fundamentales.**

La pobreza es ciertamente un fenómeno mundial y se da en todas las sociedades. Ninguna nación es inmune a este fenómeno. En 20 países industrializados, por ejemplo, más del 10 por ciento de la población, en promedio, vivía por debajo del umbral de pobreza a mediados del decenio de 1990<sup>1</sup>. Las naciones más ricas procuran combatir la pobreza interna, pero la comunidad internacional ha decidido llevar a cabo una acción aunada de lucha contra las formas más extremas de pobreza en el mundo en desarrollo, a lo cual han de sumarse, a mi juicio, las formas similares de pobreza emergentes en ciertos países en transición. La presente Memoria se centra en el desafío que esto supone.

Concretamente, la presente Memoria versa sobre lo que pueden hacer la OIT y sus mandantes para atender mejor las aspiraciones y las necesidades cotidianas de quienes viven en la pobreza. Versa sobre la conexión directa entre el trabajo decente como aspecto del desarrollo y la erradicación de la pobreza. Versa sobre la importancia fundamental de la igualdad, y en particular de la igualdad entre los hombres y las mujeres, para el trabajo decente y la eliminación de la pobreza. Versa sobre el trabajo en equipo con

<sup>1</sup> M.F. Förster: *Trends and driving factors in income distribution and poverty in OECD area*, Labour market and Social Policy Occasional Paper núm. 42 (París, OECD, 2000), cuadro 5.1 (se entiende por «pobres» quienes están por debajo del 50 por ciento de la mediana de los ingresos).

otras organizaciones internacionales para cumplir, entre otros compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (la «Cumbre Social») y de la Declaración del Milenio, el de acabar con la pobreza. Versa sobre formas concretas de encauzar el impacto de la lucha contra la pobreza de los programas de cooperación técnica y las propuestas de política de la OIT. *Versa, en suma, sobre la forma de superar la pobreza mediante el trabajo.*

## Nuestro mandato

La OIT se funda en la justicia social. Las primeras palabras de la Constitución de la OIT, redactada en 1919, siguen siendo de actualidad: «Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social ...».

¿Cuál es uno de los mayores obstáculos para la paz y la justicia social? La Declaración de Filadelfia de 1944, adoptada por la OIT en 1944 y anexada a su Constitución, lo expresa claramente: la pobreza.

Como se dice en la Declaración: «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos». En estos momentos de fuertes tensiones y conflictos, esa verdad profunda es más importante que nunca.

En 1969, año en el cual se concedió a la OIT el Premio Nobel de la Paz, uno de mis predecesores, David Morse, lo expresó sucintamente como sigue: «Que gracias a nosotros las futuras generaciones puedan considerar a esta gran Conferencia del cincuentenario como el umbral de una era, una era en que se movilizaron de hecho los instintos de solidaridad entre los pueblos del mundo para lanzar un ataque mundial concertado contra la pobreza»<sup>2</sup>.

De todo ello depende la seguridad cotidiana de las personas y de las familias.

Los medios de acción de la OIT son el conocimiento, el servicio y la promoción. La OIT no es una institución de financiación. Aportamos consejos y propuestas de política. Ayudamos a formular las reglas del juego y las normas internacionales. Ofrecemos cooperación técnica para la realización de programas y proyectos experimentales. Invertimos en ello nuestros modestos recursos de la mejor manera posible.

Sabemos muy bien que el mundo del trabajo es precisamente la clave para lograr una erradicación contundente, progresiva y duradera de la pobreza. Gracias al trabajo, la gente puede ampliar sus perspectivas de mejorar su calidad de vida. Con el trabajo se crea, distribuye y acumula la riqueza. El trabajo abre el camino para salir dignamente de la pobreza. Como se detalla en esta Memoria, el Programa de Trabajo Decente de la OIT es el puntal crucial de un quehacer más amplio en pro de la justicia social en un mundo más rico y globalizado.

A todos los mandantes de la Organización — gobiernos, empleadores y trabajadores — les incumbe una función concreta en la lucha contra la pobreza: al Estado como gestor de valores comunes, del crecimiento y la distribución y como proveedor de bienes y servicios públicos, así como de un entorno propicio; al sector privado como impulsor de la creación de puestos de trabajo, inversiones y empresas, así como del aprovechamiento de nuevos mercados utilizando modelos empresariales sostenibles; y a los trabajadores y sus representantes, como productores y como defensores de los derechos, extendiendo la sindicalización y aprovechando plenamente las

<sup>2</sup> OIT: *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, quincuagésima tercera reunión, Ginebra, 1969, pág. 508.

posibilidades que ofrecen el diálogo y la negociación colectiva; y a todos ellos aunadamente para propiciar progreso y esperanza a nuestras sociedades.

Los argumentos que se presentan en esta Memoria llevan a una conclusión inevitable: tiene que haber un firme compromiso tripartito para acabar con la pobreza. El tripartismo tiene raíces nacionales arraigadas en la realidad de cada país. Al mismo tiempo, puede actuar también en el plano mundial por conducto de la OIT. El tripartismo es pues probablemente el instrumento de desarrollo más importante que pueden utilizar los países para garantizar el control nacional de las estrategias de reducción de la pobreza, la estabilidad de las políticas nacionales y un trato justo para todos, en el país y en las relaciones con los donantes y con las organizaciones internacionales.

Nuestro cometido común en el marco del esfuerzo internacional encaminado a erradicar la pobreza es promover políticas públicas, derechos, instituciones sociales y soluciones de mercado que permitan a todos ganarse decorosamente la vida, satisfacer las necesidades familiares y superar la pobreza mediante el trabajo. Pero para ello es preciso ofrecer a las mujeres y los hombres un entorno propicio que promueva la adquisición de las capacidades necesarias.

### *De Copenhague a la Declaración del Milenio*

En 1995 la Cumbre Social de Copenhague volvió a atribuir un lugar destacado en la política internacional a los programas que ponen en primer lugar a las personas<sup>3</sup>. Al resaltar los problemas interconectados de la pobreza, el desempleo y la exclusión social como elementos centrales de una estrategia mundial en pro de la justicia social, la Cumbre Social abrió una nueva era en el sistema multilateral<sup>4</sup>. Reforzó el mandato de la OIT en el mundo del trabajo y dio un nuevo impulso a la promoción de las normas fundamentales del trabajo.

En la Cumbre, 117 jefes de Estado y de Gobierno reunidos reconocieron que «la población del mundo ha indicado de distintas maneras que existe la necesidad urgente de resolver graves problemas sociales, especialmente la pobreza, el desempleo y la marginación social, que afectan a todos los países. Nuestra tarea consiste en atacar las causas subyacentes y estructurales y sus penosas consecuencias, a fin de reducir la incertidumbre y la inseguridad en la vida de los seres humanos».

Por primera vez, la comunidad internacional en su nivel político más alto se comprometió a erradicar la pobreza como objetivo mundial e instó a cada país a que se fijara su propio objetivo nacional de reducción de la pobreza. No se trataba ya de atenuar la pobreza, esto es, lograr una mejora marginal de la situación. La Cumbre de Copenhague centró la atención mundial en la erradicación de la pobreza, es decir apuntar al meollo del problema y resolverlo. La Cumbre de Copenhague estableció, asimismo, un vínculo crucial entre la erradicación de la pobreza, el pleno empleo y la igualdad entre los hombres y las mujeres.

<sup>3</sup> Véase la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Naciones Unidas: *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, documento A/CONF. 166/9 (Nueva York, 1995).

<sup>4</sup> La Cumbre Social fue uno de los elementos integrantes de un importante esfuerzo de las Naciones Unidas en el decenio de 1990 para abordar sistemáticamente las facetas más urgentes del desarrollo por medio de conferencias mundiales, entre las que se incluyen las referentes a los niños, el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la población, la igualdad de género, la alimentación, el hábitat, los países insulares o sin litoral y los países menos adelantados. En conjunto, sus conclusiones constituyen el mayor acuerdo alcanzado hasta la fecha entre gobiernos sobre las necesidades de las mujeres, los hombres, las familias y las comunidades.

Desde 1995, el sistema de las Naciones Unidas ha reorientado su modo de entender el desarrollo centrándolo en la reducción de la pobreza y dedicando especial atención a su feminización. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) amplió su concepción del desarrollo humano al no limitarlo ya al mero aumento de los ingresos y del producto interno bruto (PIB). En 1997, el Banco Mundial empezó a apartarse de su muy criticada fórmula del «Consenso de Washington» y estableció un nuevo Marco Integral de Desarrollo, más centrado en el alivio de la deuda y en la reducción de la pobreza<sup>5</sup>. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) también avanzaron en la misma dirección.

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en 2000, los dirigentes políticos del mundo embarcaron a la comunidad de naciones en un afán concertado y coordinado de reducir y, en último término, eliminar la pobreza extrema<sup>6</sup>. Después de dicha Cumbre, los organismos de las Naciones Unidas definieron colectivamente una serie concisa de ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), 18 metas y más de 40 indicadores de los progresos logrados al respecto.

Esos ocho objetivos — erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una alianza mundial para el desarrollo — han pasado a ser un instrumento importante de cooperación en apoyo de las políticas nacionales de reducción y eliminación de la pobreza, con el objetivo, en particular, de reducir a la mitad la pobreza extrema para 2015.

Todo el sistema de las Naciones Unidas ha aceptado los ODM como centro de sus actividades y se ha puesto de acuerdo en una estrategia básica para ayudar a los países a alcanzar esos objetivos. Esta estrategia se compone de cuatro elementos distintos pero complementarios: actividades operacionales en el plano nacional; campañas de promoción y sensibilización (Campaña del Milenio); actividades de investigación y definición de las estrategias óptimas para alcanzar los ODM (el Proyecto del Milenio); y observación de los progresos logrados (en los niveles mundial y nacional).

Los objetivos establecen un contexto en el cual la OIT puede suscitar un interés internacional por la idoneidad del Programa de Trabajo Decente para la reducción de la pobreza y la exclusión social. Los ODM deparan asimismo la oportunidad de destacar el cometido de los mandantes tripartitos de la OIT y el valor añadido que puede aportar el trabajo decente al proceso de desarrollo. Si no hay una «comunidad de trabajo» en lo tocante a la formulación y la aplicación de políticas, no se alcanzarán los ODM.

La Cumbre del Milenio dio además la prioridad al trabajo decente y centró la atención en los jóvenes. Concretamente, los ODM nos exhortan a «elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo». Por otra parte, la proporción de mujeres que tienen un empleo asalariado en el sector no agrícola se utiliza como indicador fundamental de su autonomía. Pero hay que esforzarse más para tener la seguridad de que los indicadores utilizados para medir los progresos reflejen la realidad del mundo del trabajo.

<sup>5</sup> J.D. Wolfensohn: «La otra crisis», discurso ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial, Washington, DC, 6 de octubre de 1998.

<sup>6</sup> Véase la *Declaración del Milenio*, Resolución 55/2, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2000.

Los organismos internacionales y los países donantes están cambiando su modo de enfocar el desarrollo para fomentar y facilitar una mayor intervención de los gobiernos de los países beneficiarios. El proceso relativo a la estrategia de reducción de la pobreza, iniciado por el Banco Mundial y que aplican cada vez más otros organismos internacionales y nacionales de desarrollo, responde al pedido formulado desde hace mucho por los países en desarrollo de que se atribuya la principal responsabilidad en cuanto a la tarea de concebir y aplicar las políticas a los gobiernos de los países más pobres.

El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo está también armonizando sus mecanismos de planificación con las estrategias de reducción de la pobreza formuladas por países en desarrollo. Además, el nuevo enfoque insta a los gobiernos a consultar ampliamente a las empresas y los sindicatos, los parlamentos y las autoridades locales, así como a las organizaciones de la sociedad civil, con miras a la elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).

El concepto de responsabilización nacional de amplio alcance se ha definido de manera precisa en documentos de política, pero dista todavía mucho de cuajar en la práctica. Sigue imperando la actitud de «somos los que dominamos esto» de muchos expertos internacionales, y muchos gobiernos siguen sin poder emprender un proceso participativo de consulta.

Los mandantes tripartitos de la OIT deberían crear sólidos mecanismos de diálogo social como elemento esencial del proceso de responsabilización nacional. Los programas de trabajo decente por país elaborados con la asistencia de la OIT constituyen un medio importante en ese sentido. En el plano mundial, la OIT y sus mandantes deberían participar activamente en los diferentes órganos que se esfuerzan por alcanzar los ODM, velando por que nuestro mandato quede plenamente integrado en un marco internacional coherente y por que la opinión de las organizaciones de empleadores y de trabajadores ocupe el lugar que le corresponde. Los empleadores y los trabajadores son el motor del proceso productivo. Conocen mejor que nadie el impacto de las decisiones políticas en la empresa y en el lugar de trabajo. Han demostrado que, cuando hay efectivamente un diálogo social, esto contribuye a la estabilidad y la seguridad para todos. Los responsables de formular las políticas interesadas en cuestiones tales como la estabilidad financiera y la liberalización del comercio deben tener presente la necesidad de lograr que se comprenda cabalmente la conexión entre el crecimiento del empleo, los derechos en el trabajo, la igualdad de género, la estabilidad social y otros objetivos macroeconómicos y de desarrollo.

Pero nunca es fácil reorientar el poder. Se está tardando demasiado en tomar medidas encaminadas a proporcionar un apoyo financiero internacional adecuado a las políticas nacionales coherentes, y en modificar la relación de ayuda dejando atrás la condicionalidad de los donantes para pasar a la responsabilidad ciudadana. Si se interrogara hoy a las personas más pobres que viven en los países más pobres, no creo que la inmensa mayoría de ellas opinara que ha notado últimamente una mejora considerable en su vida. Debemos centrar nuestros esfuerzos de modo tal que tengan el mayor impacto lo antes posible. La lentitud tiene un costo de oportunidad que consiste en prolongar padecimientos humanos generalizados.

Tal como están hoy las cosas, no se alcanzará el Objetivo del Milenio de reducir a la mitad antes de 2015 la pobreza extrema. Una interacción perversa obstaculiza el camino: unas pautas injustas de distribución nacional e internacional de los ingresos, problemas de gobernanza desde el nivel local al nivel mundial en las esferas pública y privada, y un modelo de globalización incapaz de contener el aumento del desempleo y de la economía informal.

## Hacia una globalización justa

En los últimos decenios, tanto los gobiernos como las instituciones internacionales se han centrado en abrir los mercados internacionales y nacionales a una competencia creciente. Se desencadenó la nueva y poderosa fuerza de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). La llamada globalización estaba cambiando el paisaje político y la distribución del poder y de las ganancias.

A juicio de algunos, la globalización ha generado riqueza y bienestar, mientras que muchos consideran que a ella se debe la persistencia de las desigualdades y la exclusión social. La inseguridad creciente y la sensación de que las reglas del juego son injustas han suscitado frustración en un gran número de individuos y de familias. Las dudas a propósito de la legitimidad y la perdurabilidad han engendrado polémicas cada vez más agrias que son sobre todo notorias en las manifestaciones que provocan las grandes reuniones de las instituciones financieras y comerciales internacionales. Lo que preocupa a la gente es, ante todo, la disponibilidad de puestos de trabajo.

El desempleo oficial, que sigue creciendo, encubre el problema más grave todavía del subempleo y de los miles de millones de personas que no pueden trabajar de un modo que utilicen plenamente su capacidad creadora o que eleven al máximo su potencial productivo. El trabajo de los pobres es en gran parte invisible, y se sigue sin tener en cuenta y subestimado una enorme proporción del trabajo de las mujeres. Pero el mayor fallo del sistema actual es que los jóvenes no ven un futuro para ellos.

Además, una gran proporción de quienes viven en una pobreza extrema se encuentran en países económica y socialmente excluidos. Por ejemplo, en 2002 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) estimó que el 81 por ciento de la población de los países menos adelantados (PMA) vivía con menos de 2 dólares al día y un 50 por ciento con menos de 1 dólar al día<sup>7</sup>. En los últimos decenios ha aumentado exponencialmente la desigualdad en muchos países y entre los más ricos y los más pobres en el mundo.

A pesar de ello, la consigna dominante ha sido «Crecer primero, distribuir luego». Aunque hubiera dudas sobre su eficacia, muchos países adoptaron esta estrategia y aplicaron la receta, la cual ha resultado verdaderamente inoperante. La distribución ha tardado en concretarse, amenazando así la cohesión social y haciendo que la gente perdiera su fe en el gobierno, en las instituciones y en los que tienen el poder de cambiar las cosas. Hoy, por ejemplo, está disminuyendo la clase media en América Latina y hay más pobres y desempleados que nunca desde la Gran Depresión del decenio de 1930. La confianza en cualesquiera autoridades se ha visto así afectada. Según una encuesta regional reciente<sup>8</sup>, ha menguado la confianza en la democracia en América Latina, una región sometida a dictaduras militares que luchó por restablecer la democracia en los decenios de 1970 y 1980.

En 1960 la diferencia de ingresos entre el quinto más adinerado de la población mundial y el quinto más pobre era de 30 a 1, y en 1999 de 74 a 1. En 1995 el promedio del PIB *per cápita* en los 20 países más ricos era 37 veces mayor que en los 20 países más pobres, y esa disparidad se ha multiplicado por

<sup>7</sup> UNCTAD: *Least Developed Countries Report 2002: Escaping the poverty trap* (Ginebra, 2002) (la medición de la pobreza se basa en datos de la contabilidad nacional en 1999, y no en las encuestas sobre los ingresos y el consumo que maneja el Banco Mundial). (Véase el capítulo 5 de este informe).

<sup>8</sup> Véase *Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana*, en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

dos en los últimos 40 años<sup>9</sup>. ¿Hubiera menguado el crecimiento o disminuido las inversiones y el comercio de haber estado mejor repartida la creación de riqueza en estos últimos 40 años? ¿O si se hubiera mantenido por lo menos la proporción de 1960?

Desde luego que no. Por el contrario, habría menos personas viviendo en la pobreza, una clase media más fuerte en el mundo y unos sistemas sociales y políticos más estables. Habría un número mayor de consumidores, una mayor demanda y una economía mundial más dinámica. No caigamos en el mismo error. Necesitamos un crecimiento que sea equitativo, y una globalización que no deje a nadie de lado. Tal es el sentido cabal del Programa de Trabajo Decente.

## Nuestra experiencia

El trabajo decente es un instrumento poderoso al escoger el camino que lleva a la consecución de los objetivos interrelacionados de la Declaración del Milenio. Los cuatro objetivos estratégicos de la OIT son la expresión actualizada de su mandato y una estrategia de desarrollo que responde a los anhelos más urgentes de las familias en la actualidad. El trabajo decente aún el afán internacional de eliminar la pobreza con el derecho fundamental a trabajar libremente. En cada uno de esos objetivos estratégicos hay instrumentos que pueden ayudar a eliminar la pobreza.

*Empleo.* No es posible erradicar la pobreza si la economía no genera oportunidades de inversión, desarrollo empresarial, creación de puestos de trabajo y medios de vida sostenibles. La vía principal para salir de la pobreza es el trabajo.

*Derechos.* Los pobres han de poder expresarse para conseguir que se reconozcan sus derechos y exigir que se les respete. Necesitan representación y participación, así como una buena legislación que se cumpla y que favorezca sus intereses, en vez de oponerse a ellos. Sin derechos, y sin la posibilidad de ejercerlos, los pobres no saldrán de la pobreza.

*Protección.* Los pobres carecen de protección. La capacidad de obtención de ingresos de quienes viven en la pobreza queda anulada por la marginalización y la falta de sistemas de apoyo. La OIT está procurando encontrar nuevas vías para proporcionar protección social y rehabilitar el cometido del Estado al respecto. Es crucial que las mujeres tengan capacidad para renegociar el reparto de las tareas familiares no remuneradas. Es esencial también ayudar a las personas que no pueden trabajar a causa de la edad, de una enfermedad o de discapacidad.

*Diálogo.* Los pobres comprenden la necesidad de negociar y saben que el diálogo es el modo de resolver los problemas pacíficamente. La OIT puede ofrecer su experiencia a quienes viven en la pobreza en lo que atañe al diálogo y la solución de conflictos como medio para promover sus intereses. Podemos amoldar nuestro quehacer para incorporar los intereses de los más pobres.

Cuando se quiebra el ciclo de la pobreza se gesta, en realidad, un nuevo ciclo de oportunidades y de creación local de riqueza. El Programa de Trabajo Decente es un elemento esencial de la solución, ya que puede revestir diferentes formas y regirse por diferentes prioridades para tener en cuenta aspectos

<sup>9</sup> R.H. Wade: «La creciente desigualdad en la distribución del ingreso», en *Finanzas y Desarrollo* (Washington, DC) vol. 38, núm. 4, diciembre de 2001; Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP): *El estado de la población mundial 2002*; y Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza* (Ediciones Mundi-Prensa, 2001).

de la pobreza y categorías de pobres diferentes. Pero la promoción de derechos, de la representación, del empleo y de la protección será siempre la base misma de toda política capaz de reducir la pobreza. Disponemos de conocimientos y de experiencia en todos esos campos, lo cual es muy importante para el quehacer mundial en el que participamos plena y voluntariamente.

En colaboración con los mandantes de la Organización y con otros organismos nacionales e internacionales interesados por el desarrollo, pretendemos que se comprenda cabalmente lo que aporta el trabajo decente a la reducción de la pobreza, que los medios de asistencia técnica de la OIT sean accesibles y, sobre todo, que la perspectiva de la gama de instituciones sociales que componen la comunidad de trabajo se tenga muy en cuenta en la concepción y la aplicación de estrategias que estén bajo control nacional.

A lo largo de los años, la OIT ha adquirido una gran experiencia práctica en lo que se refiere a la adopción de políticas que contribuyan a la creación de empleo para los hombres y las mujeres que viven en la pobreza y a abordar las causas de vulnerabilidad en la vida diaria. Un tema recurrente en todas las actividades de la Organización es la importancia de impulsar el desarrollo institucional con los gobiernos, los interlocutores sociales y en la comunidad, para mantener y reproducir experiencias coronadas por el éxito.

Una estrategia destinada a facilitar la salida de la pobreza debería comprender los siguientes elementos<sup>10</sup>:

### *Desarrollo de las calificaciones para ganarse el sustento de manera duradera*

Todos sabemos que la formación profesional es esencial para mejorar la productividad, los ingresos y el acceso a oportunidades de empleo. Pero una característica sorprendente de la mayoría de las estrategias de reducción de la pobreza es que no tienen en cuenta la necesidad de educación y formación profesional, a pesar de que la inmensa mayoría de los trabajadores que viven en la pobreza no tienen acceso a oportunidades de formación. La OIT está trabajando junto con sus mandantes y otros interesados para replantear las políticas de desarrollo de los recursos humanos.

En colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la OIT está estableciendo un vínculo entre la educación y la adquisición de calificaciones para una vida de trabajo productiva. Al mismo tiempo, está ideando nuevas estrategias centradas en las necesidades prioritarias de los trabajadores que viven en la pobreza. En este contexto, la constitución de asociaciones entre el sector público y el privado es la clave para entender la evolución de la demanda de calificaciones.

### *La inversión en puestos de trabajo y en el ámbito local*

La OIT lleva 25 años innovando, con éxito, en materia de programas de creación de infraestructura de gran densidad de mano de obra. Se reconoce ya ampliamente que tales programas son eficaces para aportar unos ingresos muy necesarios a las familias pobres y a sus comunidades. Estos esfuerzos crean de tres a cinco veces más empleos que otros programas con el mismo nivel de inversión.

<sup>10</sup> Se examinan todos y cada uno de estos elementos en el capítulo 3 de esta Memoria.

Los proyectos de gran densidad de mano de obra de la OIT respetan las normas, promueven la igualdad de género y estimulan el desarrollo empresarial mediante sistemas contractuales. Además, al mejorar la infraestructura tienen un impacto a más largo plazo en toda la comunidad.

### *Promoción del espíritu empresarial*

Los instrumentos elaborados por la OIT para promover las microempresas y las pequeñas empresas pueden orientarse para atender específicamente las necesidades de los más pobres. Los cursos de formación de la OIT sobre el modo de iniciar y mejorar una pequeña empresa atraen a muchos miles de pobres que tienen aspiraciones e ideas acertadas para crear su propia empresa. Muchos se dedican ya a algún tipo de actividad generadora de ingresos simplemente por el afán de sobrevivir. Con nuestros medios y orientaciones, su ingenio y su empeño se convierten en capacidad empresarial y de gestión. Por ejemplo, una actividad de elaboración de alimentos en casa se convierte en un pequeño restaurante al borde de la carretera, un taller de carpintería expande sus mercados con nuevos productos y una peluquera instala un pequeño salón de belleza. Para atender nuevas demandas de grupos de la comunidad que desean mejorar sus condiciones de vida, se les brinda un apoyo específico que les ayuda a montar empresas sostenibles de recogida de basura o tenderetes de venta de agua potable. Estas empresas basadas en la comunidad son una fuente de nuevas oportunidades laborales para los jóvenes y las mujeres poco calificados. En colaboración con la administración local, proporcionan servicios ecológicos sostenibles, que son accesibles y están al alcance de los pobres. El enfoque de la formación tiene en cuenta los aspectos relativos a la calidad del trabajo, la productividad, la organización y el diálogo, especialmente cuando las pequeñas empresas empiezan a contratar más trabajadores.

### *Financiar la reducción de la pobreza*

Es imposible montar una empresa sin acceso al crédito. En todo el mundo, los pobres tienen un acceso muy limitado a los servicios financieros formales. Las actividades de microfinanciación están indisolublemente relacionadas con el dinamismo empresarial y permiten a los pobres obtener préstamos con fines productivos, ahorrar y acumular activos. La OIT ha asesorado a los bancos centrales sobre la formulación de leyes y reglamentos para los bancos que están al servicio de los pobres. Esto ha contribuido a crear un entorno propicio para la creación y el desarrollo de bancos que favorezcan a los pobres, especialmente en África.

Al relacionar la experiencia de los sindicatos y los empleadores en materia de organización con el movimiento de la microfinanciación, la OIT se suma a otros para facilitar la prestación de servicios financieros asequibles al 95 por ciento de los trabajadores pobres que carecen de acceso al crédito. La OIT ofrece una estrategia integrada para salir de la pobreza basada en la empresa, que está sólidamente afianzada en los valores de la OIT. También forma igualmente parte de la Campaña de la Cumbre sobre el Microcrédito y colabora con el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre (CGAP), que es un consorcio de 29 organismos donantes.

### *Promoción del desarrollo local por conducto de las cooperativas*

La participación y la inclusión son esenciales para un nuevo enfoque de la reducción de la pobreza. Las cooperativas son un instrumento ideal en una

estrategia semejante y la OIT ha aprovechado siempre el vigor de este movimiento. Para poder hacer frente a los retos de la globalización se requieren sólidas comunidades locales, un liderazgo local vigoroso y soluciones locales convincentes. Las cooperativas han resultado ser una modalidad utilísima de organización en la que inspirarse para la concepción de nuevos modelos en la lucha contra la exclusión social y la pobreza, por ejemplo mediante iniciativas de desarrollo local. Los miembros de las cooperativas aprenden unos de otros, innovan juntos y, al tener mayor control sobre sus medios de vida, adquieren un sentido de dignidad que la experiencia de la pobreza destruye.

### *Superar la discriminación*

La discriminación es la base misma de la exclusión social y de la pobreza. El punto de partida para la lucha de la OIT contra la discriminación es el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. Este es el tema del informe global presentado este año a la Conferencia<sup>11</sup>. La clave para tener éxito al promover la igualdad en el mercado de trabajo es la intervención activa de los sindicatos, de las organizaciones de empleadores y de otros interesados. Por ejemplo, la OIT y sus mandantes han trabajado juntos en la redacción del *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA en el mundo del trabajo*, que es un material de referencia para la lucha contra la discriminación que padecen los trabajadores afectados por esa enfermedad. Este Repertorio ha sido aceptado ampliamente y se utiliza cada vez más en el plano internacional. El VIH/SIDA agrava la discriminación basada en el sexo y daña sobre todo a las mujeres pobres. En todo el mundo, la desigualdad de género confluye con las privaciones económicas generando formas de pobreza que afectan, en general, en mayor medida a las mujeres que a los hombres<sup>12</sup>.

Para acabar con la pobreza es esencial promover la igualdad de género y eliminar todas las formas de discriminación en el trabajo. La clave para eliminar la pobreza es la cabal comprensión de las formas concretas que reviste la discriminación en el plano local, ya que varían según los países y las culturas.

### *Esfuerzos para acabar con el trabajo infantil*

El trabajo infantil es a la vez una causa y un síntoma de la pobreza. En sus peores formas, daña la salud de los niños, les priva de educación y hasta puede arrebatarles la vida. Mientras la pobreza impulse a ciertas familias a poner a sus hijos a trabajar, la generación siguiente estará condenada al mismo sino. La OIT tiene ya más de diez años de experiencia en lo tocante a colaborar con sus mandantes para comprender la dinámica interna de esas familias, sensibilizarlas aún más y explicarles lo que se puede hacer al respecto. Los esfuerzos de la OIT no se limitan a intentar impedir que los niños trabajen, sino que promueven el desarrollo al propugnar alternativas adecuadas de educación para las niñas y los niños, el acceso a ingresos y la seguridad para sus padres y leyes y mecanismos de aplicación más estrictos. Dicho de otro modo, la erradicación del trabajo infantil requiere una estrategia integrada que tenga en cuenta las cuestiones de género y se centre en la familia, y que apunte a sacar a los niños del trabajo y llevarlos a la escuela y a los padres del desempleo y ofrecerles trabajo. Este planteamiento global se basa en los programas de eliminación del trabajo infantil de duración

<sup>11</sup> OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, informe global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

<sup>12</sup> Véase el material modular de capacitación sobre género, pobreza y empleo, publicado en el marco del programa Género, Pobreza y Empleo (GPE).

determinada. El Salvador, Nepal y la República Unida de Tanzania han emprendido ya iniciativas de esta índole, y unos diez países más se disponen a hacer lo mismo para quebrar el ciclo de la pobreza y dar esperanzas a nuestros hijos.

### *Garantizar los ingresos y la seguridad social básica*

La Declaración de Filadelfia y varias normas internacionales del trabajo reconocen que el acceso a un nivel adecuado de protección social es un derecho fundamental para todos. Sin embargo, en muchos países, la realidad dista mucho de ese ideal. Menos del 10 por ciento de la población de los países más pobres tiene una protección adecuada gracias a la seguridad social. Esto repercute tremendamente en la vida personal y en el propio trabajo. Sabemos, por ejemplo, que hay una conexión directa entre la salud y el trabajo productivo. Las mujeres, en particular, tienen un acceso mínimo a la protección social, a pesar de que constituyen la mayoría de la población mundial más pobre. La OIT está ensayando nuevos métodos para facilitar tal acceso. Un ejemplo de innovación es el microseguro, entre otros elementos de nuestra estrategia integrada, destinado a proporcionar una protección social basada en la solidaridad.

A muchos países en desarrollo les consta la importancia del acceso universal a la asistencia médica básica y a la enseñanza primaria y secundaria. Para una familia pobre, la condición *sine qua non* para participar productivamente en la sociedad y en la economía consiste en disponer de ingresos básicos, de una asistencia médica elemental y de plazas escolares para sus hijos. Las familias que cuentan con cierto nivel de seguridad constituyen comunidades seguras y sociedades estables.

Como contribución al nuevo planteamiento sobre la solidaridad mundial, la OIT está impulsando un enfoque para extender la seguridad social mediante un Fideicomiso Social Mundial (gente que ayuda a otra gente). Quienes viven en países ricos podrían contribuir voluntariamente con 5 euros al mes a dicho fideicomiso, y los fondos servirían para financiar regímenes de protección social básica, principalmente en países menos adelantados.

### *Superar la pobreza mediante el trabajo sin riesgos*

Los trabajadores más pobres son los menos protegidos. La mayoría de las veces, la prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales no se practica en los lugares donde ellos trabajan. El trabajo peligroso mina la salud de los trabajadores y reduce su productividad. Es inaceptable que los pobres tengan que resignarse a correr riesgos desmesurados para su seguridad y su salud simplemente porque son pobres. Los países de Asia Meridional están procurando eliminar los riesgos para los trabajadores, la población y el medio ambiente en el sector del desguace de buques y la OIT está colaborando con ellos y con otros copartícipes internacionales en ese sentido. Estamos demostrando que se pueden mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo en las microempresas y las pequeñas empresas informales mediante inversiones de costo módico que aumentan además la productividad.

Para muchas personas, en particular para las mujeres, su hogar es también su lugar de trabajo, y a menudo viven y trabajan en condiciones riesgosas e insalubres. La OIT ha demostrado que es posible introducir cambios que hagan del hogar un lugar más seguro y más sano para vivir y trabajar. Constituimos asociaciones con organizaciones locales para llegar a los trabajadores difícilmente accesibles. Alentamos a los microempresarios a organi-

zarse para que puedan expresar mejor sus preocupaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y actuar al respecto. Es igualmente esencial habilitar a los trabajadores y a sus sindicatos para que puedan exigir condiciones de seguridad en su trabajo.

Gracias a su experiencia de colaboración con los gobiernos y con las administraciones locales, así como con las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los países en desarrollo a lo largo de muchos años, la OIT ha concebido y ensayado toda una serie de medidas de política destinadas a ayudar a las comunidades a superar la pobreza mediante el trabajo. Esa experiencia y las enseñanzas extraídas de la misma contribuyen a un enfoque más coherente de la reducción de la pobreza que vincule las iniciativas locales con estrategias nacionales e internacionales. Pero, por muchas que sean, unas iniciativas de poca envergadura y heteróclitas no acabarán con la pobreza. El reto que se plantea hoy es desarrollar estas experiencias en mayor escala y trabajar juntos para integrarlas plenamente en una política nacional e internacional. La consigna para todas las organizaciones internacionales ha de ser hoy lograr un mayor alcance. Insisto en que considero que se trata de una esfera en la que deberíamos actuar todos aunadamente.

### *Nuestro desafío común*

La pobreza no es únicamente un problema de los pobres sino un desafío para todos los que luchan por la justicia social y por un crecimiento sostenible. Solamente se podrá alcanzar el objetivo de una economía mundial estable y próspera si se desarrolla plenamente el potencial de los ciudadanos en materia de productividad y de consumo. Es fundamental conseguir elevar el nivel de consumo de la mayoría de la población mundial, en particular de quienes tienen los ingresos más bajos, para ampliar y desarrollar los mercados, lo cual es esencial para las empresas y el crecimiento. Solamente cuando los pobres se conviertan en verdaderos consumidores estará la economía verdaderamente globalizada.

La comunidad internacional se esfuerza por evitar los riesgos de que se produzca un colapso de la estabilidad y la seguridad. Ahora bien, no cabe pensar en una estabilidad política y económica si una gran proporción de la población mundial queda al margen de la concentración cada vez más ostensible de riqueza y ve poca o ninguna oportunidad de participar por fin en los frutos de una integración económica mundial. El aumento de los gastos para mantener la ley y el orden, en cada país y en el plano internacional, sin abordar las causas de las tensiones derivadas de la desigualdad y la falta de oportunidades, no basta para responder a las crecientes preocupaciones en cuanto a la seguridad. Esta medida no dará resultado, y en muchos sentidos ya está fallando.

Para superar tales peligros se requiere un mayor compromiso internacional en pro de objetivos comunes. El trabajo decente es una aspiración fundamental de individuos, familias, comunidades y naciones de muy diferente historia y cultura. Es una causa que unifica y congrega a todos en un afán de colaboración. Es un sueño que puede cuajar en la realidad poco a poco, al infundir una mayor confianza en nuestra capacidad de organizar sistemas políticos, económicos y sociales que permitan a todos utilizar plenamente su potencial. Es un propósito basado en una nueva visión de la seguridad humana y en la necesidad de un contrato social para alcanzarla y mantenerla.

La OIT está firmemente decidida a ayudar a la gente a superar la pobreza mediante el trabajo. Nos consta que para hacer frente a este desafío harán falta nuevos conceptos, ideas, enfoques y, sobre todo, la acción. Primero y ante todo, será necesario derribar las barreras de la discriminación y de la suma de privaciones que mantienen atrapada a la gente en puestos de trabajo de poca productividad y mal remunerados.

### *Elaborar un programa de empleo*

El empleo y la promoción de empresas que creen empleo sigue siendo el medio más eficaz para acabar con la pobreza. El objetivo del pleno empleo es una cuestión esencial respecto de la cual la Unión Europea ha dado pautas políticas. Pero en la mayoría de las prescripciones de políticas no se considera la creación de empleos como un objetivo explícito de las políticas económicas y sociales, sino como un resultado deseable de una buena política macroeconómica. La OIT estima que es indispensable una buena política macroeconómica para que prospere el crecimiento, pero ese crecimiento debe lograrse con una gran densidad de mano de obra para poder reducir realmente la pobreza. Aunque el principal desafío sigue planteándose a nivel nacional, la cooperación para el desarrollo tiene también un papel que desempeñar en ese sentido. Los países donantes y las instituciones, en especial las instituciones financieras internacionales, deberían incorporar esto como parte integrante de su enfoque.

Es importante que los ministerios de trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores intervengan activamente en la formulación de las estrategias nacionales e internacionales de reducción de la pobreza. Nuestro desafío consiste en trabajar juntos para reforzar el tripartismo en las negociaciones con los donantes bilaterales y con las instituciones multilaterales en el plano nacional. Con ello se progresará en la lucha contra la pobreza en varios frentes. En primer lugar, se garantizará que no se pasen por alto elementos esenciales para la reducción de la pobreza, por ejemplo una tasa elevada de creación de empleo y la extensión de la protección social a los pobres. En segundo lugar, el fortalecimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el diálogo social promoverá la gobernanza democrática y el carácter participativo del proceso de reducción de la pobreza. En tercer lugar, el fortalecimiento de esos derechos, en particular para la mujer, potenciará también el poder de negociación de los trabajadores que viven en la pobreza y fomentará una mayor igualdad de género. Por último, creará un entorno propicio para el espíritu empresarial, las inversiones y la creación de empresas, lo cual es el germen para lograr mayores oportunidades de empleo y medios de vida sostenibles.

### *Una economía global más inclusiva*

Una estrategia que combine la acción local en un sólido marco macroeconómico nacional con un esfuerzo internacional para impulsar y sustentar las inversiones, el crecimiento del comercio y la transferencia de tecnologías podría aportar mucho a la reducción de la pobreza y al crecimiento de los mercados. Quisiera hacer algunas consideraciones al respecto.

A todo el mundo le interesa la estabilidad financiera, sobre todo a los pobres, ya que suelen ser los que están en peores condiciones para protegerse contra la inflación. Pero, en muchos casos, una política fiscal y monetaria restrictiva ha frenado la expansión, a veces por largo tiempo. Por otra parte, la envergadura y la volatilidad de los flujos financieros internacionales, en particular las inversiones en obligaciones del Estado o en mercados bursátiles emergentes, han provocado grandes oscilaciones de los tipos de

cambio y de interés, perturbando el crecimiento y, por lo mismo, la reducción de la pobreza. Todo reajuste estructural afecta siempre más a los más débiles.

Es preciso reforzar el régimen político internacional para prevenir y, en caso necesario, controlar las oscilaciones repentinas de las entradas y salidas de capital, con objeto de asegurarse de que los países en desarrollo, y los más pobres de sus habitantes, no tengan que soportar los costos relacionados con los movimientos financieros especulativos. Esto es posible y urgente. Además, es indispensable abrir gradualmente los mercados financieros en función de las posibilidades y necesidades reales de cada país. Es en este terreno donde se han cometido más errores con la fórmula política clásica de «lo mismo para todos».

Un análisis más detenido de los costos y beneficios socioeconómicos de las zonas francas industriales para los países en desarrollo podría servir para determinar las estrategias óptimas para elevar al máximo el desarrollo de las inversiones extranjeras directas y cerciorarse de que fomentan nuevas oportunidades de trabajo decente. Ese análisis podría poner también de manifiesto la medida en que la cooperación Sur-Sur puede evitar situaciones en que se ofrezcan incentivos excesivos en detrimento de todos los países. Hemos de encontrar el modo de colaborar para reducir, y en definitiva eliminar, la innecesaria competencia en materia de impuestos y subvenciones entre los países en desarrollo, en particular entre los menos adelantados. Las concesiones a inversores extranjeros reducen sensiblemente los recursos disponibles para las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

El acceso a los mercados es también muy importante. Muchos países de ingresos bajos están ya conectados con mercados internacionales. Las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios, por ejemplo, constituyen por término medio el 43 por ciento del PIB de los países menos adelantados. La mayoría de esos países dependen, sin embargo, en gran medida de la exportación de productos básicos distintos del petróleo, cuyos precios eran en 2001 la mitad por término medio de los de veinte años antes. Imaginemos los recursos que tendrían a su alcance de haberse aplicado una política adecuada que hubiese mantenido estables los precios de los productos básicos. Esta es una cuestión clave para asegurar negociaciones comerciales fructíferas.

Para que el aumento del comercio contribuya a la reducción de la pobreza es esencial abrir los mercados agrícolas de los países industriales y bajar los altos aranceles que gravan los productos elaborados mediante la ronda actual de negociaciones comerciales multilaterales. Sumado a inversiones en la infraestructura en materia de comunicaciones y en la educación y la formación necesarias para una estrategia de aumento de los ingresos procedentes de las exportaciones de los países en desarrollo, el comercio basado en reglas justas para todos, con un trato especial y diferenciado para los países menos adelantados, puede constituir un poderoso motor de crecimiento al ayudar a los países más pobres a elevar su nivel de productividad. Manifiestamente, se está todavía lejos de ello.

Por último, la carga de la deuda sigue pesando en un número excesivo de países de ingresos bajos, muchos de los cuales pagan en concepto de servicio de la deuda más de lo que reciben de ayuda. En 2000 cincuenta y nueve países en desarrollo dedicaron por término medio el 4,4 por ciento de su PIB al servicio de la deuda, en comparación con las sumas que recibieron en concepto de ayuda equivalentes al 2,1 por ciento del PIB. Aunque están empezando a disminuir tales pagos en el caso de los países más pobres, es necesario un alivio mucho mayor de la carga de la deuda.

## Crear asociaciones

He hablado a menudo de la necesidad de trabajar en equipo en el sistema multilateral para hacer frente a los desafíos del mundo actual. La mayoría coincidirá en que el sistema multilateral no funciona de manera adecuada a este respecto. Podemos y debemos renovar nuestros esfuerzos para actuar en conjunto en el marco de una auténtica asociación mundial de responsabilidad y rendición de cuentas mutuas.

Este consenso se ha reconocido últimamente, en forma implícita, en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Doha, y explícitamente en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo<sup>13</sup>. La OIT está preparada, dispuesta, y en condiciones de seguir actuado como miembro de un equipo dinámico en la lucha contra la pobreza y en pro de un desarrollo sostenible.

Para reducir y erradicar la pobreza extrema se requieren políticas que se centren en las diferentes dimensiones de la vida de quienes viven en la pobreza.

Con harta frecuencia, medidas bien intencionadas fracasan porque sólo abordan un aspecto de la reducción de la pobreza. Si los esfuerzos por luchar contra la pobreza no desembocan en un mayor nivel de capacitación, ingresos y trabajo, sus resultados no sean satisfactorios.

Se requiere una mayor integración de las políticas en el nivel de las diferentes instituciones y la comunidad de desarrollo, aprovechando nuestras experiencias y mandatos respectivos para establecer un planteamiento político coherente de la erradicación de la pobreza. La OIT está trabajando, por ejemplo, con las instituciones de Bretton Woods para incluir los objetivos del empleo y del trabajo decente en las estrategias de reducción de la pobreza formuladas en los distintos países. La OIT está conduciendo la Red de Empleo de los Jóvenes, que es una asociación entre las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT para combatir el desempleo juvenil. La Organización está colaborando también con el PNUD para que el empleo forme parte de nuestra estrategia común para los países en desarrollo, con la UNESCO sobre el desarrollo de las calificaciones, con el Fondo de las Naciones Unidas para Infancia (UNICEF) sobre el trabajo infantil, con todos los bancos regionales de desarrollo y las comisiones regionales de las Naciones Unidas, con el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) sobre el VIH/SIDA, con la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, con la Organización Mundial de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre el empleo rural, y con otros muchos organismos.

El desafío de la integración es también interno. La Oficina sigue basándose en un enfoque integrado, en el cual las normas, la protección, la creación de empleo y el diálogo social confluyen de un modo estratégico y unificado. Este es un objetivo esencial del próximo Programa y Presupuesto.

<sup>13</sup> Véase la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

## Tender puentes

La mayoría de los habitantes de países en desarrollo viven y trabajan al margen de los mercados, en la economía informal, en la economía rural de subsistencia o atendiendo a otras personas<sup>14</sup>. Esto plantea un importante desafío.

Hasta 4.000 millones de personas — dos tercios de la población mundial — viven en gran parte al margen de sistemas legislativos, principalmente en países en desarrollo o en transición, allí donde más grave es la pobreza. Es corriente que los elementos más fundamentales de una economía de mercado como el respeto de los contratos y el reconocimiento de los títulos de propiedad no estén al alcance de los trabajadores asalariados o por cuenta propia o de las microempresas y las pequeñas empresas en una ingente y creciente economía informal.

¿Cómo podemos lograr un máximo de resultados de los esfuerzos redobrados para reducir la pobreza, si la política estatal influye únicamente en la punta del iceberg, esto es, la economía formal? Asimismo, los mercados mundiales no responden a las necesidades de los pobres porque, con apenas 2 dólares al día, éstos influyen muy poco en los mercados.

Debemos tender puentes recurriendo a mecanismos, reglas y sistemas adecuados. El trabajo decente es un marco común para lograr una mejora progresiva. Lo principal es no imponer normas inalcanzables ni objetivos utópicos, sino reconocer que el trabajo decente es un umbral móvil. Es posible respetar normas básicas en todos los niveles de desarrollo. Las sociedades pueden fijarse nuevos objetivos al cambiar las circunstancias y poner en marcha un proceso para alcanzarlos con el tiempo. Ante todo, esto requiere una nueva manera de pensar el tema.

El nuevo planteamiento tiene que basarse en el hecho de que la mayoría de la gente no vive y trabaja en la economía informal por gusto sino por la estricta necesidad de sobrevivir. Los asalariados, los trabajadores por cuenta propia y las pequeñas empresas de la economía informal tienen problemas similares de inseguridad y vulnerabilidad. Al no poder encontrar otro trabajo ni establecer una empresa en la economía formal carecen de protección, de derechos y de representación y con frecuencia no pueden superar la pobreza. Especialmente en momentos de gran desempleo, subempleo y pobreza, cuando escasean las oportunidades en la economía formal, la economía informal es la única fuente de obtención de ingresos laborales. Aunque muchas de las personas que despliegan actividades empresariales en la economía informal dan muestras de extraordinario dinamismo, ingenio e innovación, rara vez cuentan con los medios necesarios para conseguir el reconocimiento oficial y obtener la garantía que ello puede proporcionar con miras a futuras inversiones y a la creación de más y mejores puestos de trabajo.

Una buena estrategia de reducción de la pobreza debe hacer hincapié en la participación de los trabajadores que viven en la pobreza en las decisiones encaminadas a mejorar su vida. La OIT siempre ha creído en el poder de transformación que supone el hecho de organizarse. Independientemente de que se utilice para organizar gobiernos, empleadores o trabajadores, el derecho a reunirse y a concebir estrategias y soluciones comunes es fundamental para el progreso social. ¿Cómo facilitar la organización gracias a

<sup>14</sup> Véase N. Kabeer: *Gender mainstreaming in poverty eradication and the Millennium Development Goals: A handbook for policymakers and other stakeholders* (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), Secretaría de la Commonwealth, 2003).

nuestra experiencia tripartita para acabar con la pobreza en la economía informal urbana y rural?

Por otra parte, del mismo modo que los pobres no suelen tener un título de propiedad y, por lo tanto, sus bienes no son «válidos» ni pueden utilizarse como garantía subsidiaria para obtener un préstamo en un banco corriente, tampoco se reconocen los conocimientos teóricos y prácticos de los pobres en el mercado formal o en los sistemas de educación. ¿Cuál es el mejor modo de certificar y acreditar la competencia personal en la economía informal?

### *Fomentar la confianza*

Debido al carácter polifacético e interconectado de la pobreza, es cada vez más evidente la necesidad de una serie de políticas específicas para resolver los problemas de las diferentes comunidades y países. Las políticas específicas surten un efecto máximo cuando se combinan para quebrar el ciclo de la pobreza. Uno de los aspectos más alentadores del nuevo enfoque de la erradicación de la pobreza es, pues, la importancia que se da a la coherencia sobre la base de un marco global de desarrollo. Al intentar asegurarse de que la comunidad internacional actúa coherentemente, es indispensable cerciorarse de que las estrategias de reducción de la pobreza estén bajo el control y la dirección de las propias comunidades y naciones que experimentan situaciones de pobreza. La coherencia no debería imponerse. El enfoque consistente en «lo mismo para todos» no ha dado resultados y no los dará. Debemos ayudar a las comunidades y a los países a formular y elegir libremente las políticas que mejor se adapten a sus prioridades, entre todas las posibles.

El doble principio de la responsabilización y de la participación que debe inspirar toda estrategia mundial eficaz para reducir la pobreza implica un fuerte grado de descentralización de las decisiones relativas a las prioridades, traspasándolas a los países y, en cada uno de ellos, a la población local. Pero una descentralización sin habilitación mantendrá a la gente atrapada en la pobreza y la expondrá a un ejercicio arbitrario del poder por parte de las élites locales o en el propio ámbito doméstico. Los fundamentos de una efectiva responsabilización y participación en las políticas y programas de reducción de la pobreza son la libertad de organizarse, el poder que da a los individuos la acción colectiva y las condiciones en las cuales es posible una verdadera libertad de elección. De un modo muy profundo, esto requiere un nuevo sentido de respeto de la opinión de quienes viven en la pobreza por parte de los gobiernos y las organizaciones internacionales.

### *Una labor conjunta*

La lucha contra la pobreza y el fomento de la inserción social no puede ser la labor de un solo país y organización, sino que es el quehacer común ineludible del mundo de hoy.

Debemos considerar la situación como la considera la gente y responder a sus esperanzas y a sus necesidades. Las mujeres y los hombres quieren un sistema mundial que les permita superar la pobreza mediante el trabajo en condiciones de libertad y de dignidad. Quieren un sistema global que fomente la facultad de organizarse y de crear medios de vida que satisfagan las necesidades de todas las familias sin poner en peligro las perspectivas de las futuras generaciones. Quieren un sistema mundial que recupere su equilibrio gracias a la solidaridad. Ese nuevo sistema global es posible y factible: existen los medios para ello.

Hacen falta ciertamente recursos, pero no basta con el dinero. Tiene que haber la convicción necesaria para actuar, la fe en una sociedad mejor, un espíritu de solidaridad, y la decisión de no ser moralmente indiferente a las penurias de otras personas. El mejor recurso de todos nosotros lo llevamos dentro, y son nuestros ideales y valores.

Nos consta, pues, que la gente es el principal impulsor: como creadores de vida y de comunidades; como prestadores y receptores de cuidados; como trabajadores, consumidores y empresarios; como ahorradores, inversores, productores y empleadores; como inventores y creadores de conocimientos; como ciudadanos y como organizadores.

En esta Memoria se propone un orden del día para que la comunidad de trabajo representada por los mandantes de la OIT pueda movilizar sus considerables recursos de energía y creatividad y ponerlos al servicio del impulso mundial concertado para erradicar la pobreza.

La estrategia no se limita a aumentar los ingresos: es una cuestión de derechos, de dignidad, de posibilidades de expresión. Se trata de ayudar a las mujeres y a los hombres a incorporarse a la corriente central de la economía y constituir activos y lograr una vida mejor. Se trata de crear riqueza y mercados y de transformar en consumidores del futuro a los marginalizados de hoy. Se trata de crear un ambiente propicio para las inversiones y el crecimiento. Se trata de reconocer que todo el mundo es útil y merece tener un nivel de vida decoroso y la oportunidad de aportar su contribución al bien común. En definitiva, se trata de habilitar a la gente económica, social y políticamente.

La eliminación de la pobreza es el mayor desafío al que se enfrenta hoy el sistema multilateral. Dado que la eficacia del sistema multilateral para abordar las cuestiones tradicionales en materia de seguridad sigue estando a prueba, no podemos de ningún modo fallar en lo que respecta a la seguridad humana. No se trata de una tarea burocrática. No es una exhortación a cooperar meramente al margen, sino a tomar decisiones políticas acertadas para mejorar la vida de la gente. El único modo de reafirmar la legitimidad del sistema multilateral es enfrentar juntos este desafío.

Los cínicos pueden regodearse ridiculizando esos esfuerzos y tildándolos de utópicos. «Siempre habrá pobreza», nos dicen piadosamente. Pero sabemos que lo mismo dijeron en su día de la esclavitud, del apartheid, del muro de Berlín, de la negativa a conceder el derecho de voto a la mujer y de otras muchas manifestaciones de injusticia social.

Juntos, les demostraremos que se equivocan una vez más. Sí, es posible un mundo distinto.

## 2. El trabajo y el ciclo vital de la pobreza

### Introducción

Para sobrevivir en el umbral de la pobreza se requiere una buena dosis de ingenio, valor, autodisciplina y resistencia. No se puede desperdiciar ninguna oportunidad de ganar dinero o de ser pagado en especie. Al igual que los miembros adultos de la familia, los niños y los viejos inactivos a menudo tienen que trabajar a cambio de unos ingresos de subsistencia. Cualquier enfermedad o accidente es un desastre. Reina el hambre en todo momento. La reparación del tejado y la compra de ropa o de un mueble, e incluso de cuadernos y lapiceros para la escuela, son grandes inversiones.

Las mujeres y las niñas son las que suelen sacrificarse más cuando escasea la comida o hay que decidir cuántos niños de la familia van a poder ir a la escuela. Los parientes, vecinos y amigos que pueden echar una mano son de gran apoyo. Es muy difícil encontrar el tiempo, los recursos y la energía necesarios para aprender un oficio que pueda aumentar los menguados ingresos familiares. Es muy difícil que una familia pueda pasar un buen momento cuando la preocupación de encontrar suficiente alimento para la comida siguiente está siempre presente.

Más de la mitad de la población de los países en desarrollo y de las economías en transición vive en la pobreza. En 1999, unos 1.200 millones de personas, esto es, aproximadamente el 23 por ciento de dicha población vivían con 1 dólar o menos al día. Otros 1.600 millones viven con 1 o 2 dólares al día, por lo que están en una situación de pobreza e inseguridad y expuestos a bajar al nivel de la mera subsistencia (véase el cuadro 2.1) <sup>1</sup>.

Si consideramos la evolución mundial en el decenio de 1990 observamos una disminución de la pobreza en China y una reducción sensible tanto de la proporción como del total de la población que vivía con unos ingresos muy bajos en otros varios países de Asia Oriental. Aunque el número total de pobres se mantuvo más o menos estable, supone hoy una proporción menor de la población en Asia Meridional.

En el Africa Subsahariana un crecimiento lento trajo consigo un fuerte aumento de la pobreza y contribuyó a que aumentara el total mundial de

<sup>1</sup> Banco Mundial: *Las perspectivas económicas globales y los países en desarrollo* (Washington, DC), 2003.

**Cuadro 2.1. Evolución de la pobreza por regiones, entre 1990 y 1999 (porcentaje de población, entre paréntesis el total absoluto en millones de personas)**

	Menos de 1 dólar al día		Menos de 2 dólares al día	
	1990	1999	1990	1999
Asia Oriental y el Pacífico	30,5 (486)	15,6 (279)	69,7 (1.114)	50,1 (897)
Europa Oriental/Asia Central	1,4 (6)	5,1 (24)	6,8 (31)	20,3 (97)
Asia Meridional	45,0 (506)	36,6 (488)	89,8 (1.010)	84,8 (1.128)
América Latina y el Caribe	11,0 (48)	11,1 (57)	27,6 (121)	26,0 (132)
Africa del Norte y Oriente Medio	2,1 (5)	2,2 (6)	21,0 (50)	23,3 (68)
Africa Subsahariana	47,4 (241)	49,0 (315)	76,0 (386)	74,7 (480)
<b>Total</b>	<b>29,6 (1.292)</b>	<b>23,2 (1.169)</b>	<b>62,1 (2.712)</b>	<b>55,6 (2.802)</b>

Fuente: Banco Mundial, *op. cit.*

personas que viven con dos o menos dólares al día. En América Latina y el Caribe creció el número total de pobres, y la cuarta parte de la población sigue viviendo con 2 dólares o menos al día. Particularmente grave fue el aumento de 66 millones de pobres que subsisten con menos de 2 dólares al día en Europa Oriental y en Asia Central. Con posterioridad a 1999, es probable que persistiera en 2000 la tendencia descendente del decenio de 1990, pero es también posible que la haya frenado la disminución subsiguiente del crecimiento económico.

Aproximadamente la mitad de las personas que viven en la pobreza están en edad de trabajar (de 15 a 64 años de edad). Aunque casi todos los miembros de la familia tienen que aportar algo a su bienestar, la capacidad de los adultos de obtener ingresos determina decisivamente ese bienestar. Por ello, en este capítulo se pretende relacionar nuestro conocimiento de la envergadura y la índole de la pobreza con el carácter central del trabajo en la vida personal y el proceso de desarrollo. Se analizan las fases esenciales en la vida y el trabajo y, por ende, el ciclo de la privación que encierra en la pobreza a generaciones sucesivas, y se llega a la conclusión de que, para lograr un crecimiento sostenible y en favor de los pobres, tenemos que actuar a la vez en la vertiente de la demanda y en la de la oferta del mercado de trabajo de los países en desarrollo, y al mismo tiempo mejorar la relación de intercambio de estos países con los más ricos y conseguir medios de financiación de las inversiones.

El modo más fácil de medir la pobreza consiste en comparar los ingresos o el consumo con las necesidades materiales fundamentales de alimentación, alojamiento y vestido, y ésta es precisamente la base para determinar el límite de 2 dólares al día que manejan el Banco Mundial y las Naciones Unidas para cuantificar el grado de pobreza en el mundo<sup>2</sup>. No obstante, para hacer frente a la pobreza y la privación relativa tenemos que considerar de forma más amplia el efecto conjunto de otros varios aspectos de la vida de los pobres.

La esperanza de vida al nacer es de menos de 50 años en los países menos adelantados, en comparación con 77 en los desarrollados. Un total de

<sup>2</sup> No resulta fácil medir la pobreza, porque en la mayoría de los países en desarrollo no se acopian datos nacionales sobre ella con carácter anual, y las estimaciones año tras año se obtienen interpolando valores intermedios. Por otra parte, ciertos comentaristas critican que se maneje una información de 1985 actualizada mediante estimaciones de la paridad del poder adquisitivo en dólares de los Estados Unidos del valor de la moneda nacional para obtener datos internacionalmente comparables. Las cifras más citadas sobre la pobreza son las que publica el Banco Mundial y utilizan las Naciones Unidas como forma principal de medir los progresos logrados con miras a alcanzar el objetivo de desarrollo para el milenio consistente en reducir a la mitad la pobreza mundial.

799 millones de personas en los países en desarrollo y 41 millones en los desarrollados y las economías en transición padecen desnutrición<sup>3</sup>. La probabilidad de que una mujer muera a consecuencia de un embarazo es de 50 a 100 veces mayor en el mundo menos adelantado que en los países industrializados. Las enfermedades previsibles se cobran la vida de 30.000 niños al día en los países en desarrollo, en los que vive el 94 por ciento de los 115 millones de niños en edad escolar que no van a la escuela. Aproximadamente el 20 por ciento — 862 millones de personas — de la población mundial es analfabeta, y la mayoría vive en países de ingresos bajos<sup>4</sup>.

Estos son algunos de los aspectos más cuantificables de la pobreza, pero hay otros mucho más difíciles de medir. Un gran número de estudios y encuestas ponen de manifiesto que la característica más dañina y aflictiva de la pobreza es la pérdida de la dignidad<sup>5</sup>, porque debilita gravemente las relaciones en el seno de la familia y de la comunidad y con las autoridades y, por ende, la posibilidad de librarse de un ciclo de privaciones que puede durar varias generaciones. El hecho de ser capaz de mantenerse uno mismo y de contribuir al bienestar de la familia y de la comunidad gracias al trabajo mueve al respeto de uno mismo y de los demás. El trabajo tiene, pues, una importancia capital para poder comprender las dimensiones materiales y generales de la pobreza y el modo de combatirla.

Desde 1990 el PNUD presenta su análisis del desarrollo humano en un informe anual sobre un índice compuesto de medidas que indican los resultados logrados en lo que se refiere a las capacidades humanas básicas, a saber: larga vida, adquisición de conocimientos y el disfrute de un nivel de vida decente. Sus informes aportan asimismo un rico caudal de información sobre otros factores importantes como las desigualdades entre los hombres y las mujeres y en materia de ingresos, disponibilidad de agua potable, servicios de sanidad y de higiene, seguridad alimentaria y nutrición, delincuencia, libertades políticas, derechos humanos y principios y derechos fundamentales en el trabajo<sup>6</sup>. En su informe de 2000-2001 el Banco Mundial amplió su análisis de la pobreza valiéndose de los conceptos de oportunidad, habilitación y seguridad para dar una base más sólida a su razonamiento<sup>7</sup>.

Esa concepción más amplia del bienestar y del principio del trabajo decente debe mucho a la visión del desarrollo como derecho de Amartya Sen, que analiza la pobreza en función de diversas formas de «falta de libertad», las cuales impiden a la gente llevar a la práctica y ampliar sus facultades. Semejante concepción del desarrollo es global e integrada y abarca a la vez las libertades civiles y políticas y los derechos económicos y sociales, entendidas como *finalidades* primarias del desarrollo y como *instrumentos* principales del progreso. El objetivo del trabajo decente, que comprende los derechos y

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* (Roma, 2002).

<sup>4</sup> UNESCO: *Education for All: Is the World on track?* EFA Global Monitoring Report (París, 2002).

<sup>5</sup> Este aspecto de la pobreza fue puesto de manifiesto en una encuesta de gran escala realizada por el Banco Mundial, cuyos resultados fueron publicados en una serie de tres volúmenes (D. Naraynan y otros directores de la publicación): *Voices of the Poor* (Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial, 2000).

<sup>6</sup> PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado* (Ediciones Mundi-Prensa, 2002).

<sup>7</sup> Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza* (Ediciones Mundi-Prensa, 2001).

el diálogo al igual que el empleo y la protección social, «sitúa las condiciones de contratación y de trabajo dentro de un extenso marco económico, político y social»<sup>8</sup>.

La comunidad internacional centra con razón su atención en la pobreza extrema o absoluta y en las condiciones de supervivencia pero la pobreza también es relativa. En los países en desarrollo, la pobreza extrema denuncia brutalmente el abismo que media en el mundo entre los pobres y los ricos pero la desigualdad dentro de un mismo país es igualmente alarmante, o incluso más<sup>9</sup>. En muchos países, una pequeña proporción de la población vive en el lujo, mientras que la mayoría malvive en unas condiciones que le privan de la oportunidad de desarrollar y aprovechar plenamente sus facultades. Esta desigualdad divide a la sociedad, provocando la inestabilidad y diluyendo el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza. Se acepta cada vez más, por otra parte, que un alto grado de desigualdad impide el crecimiento, al debilitar las inversiones en activos productivos de los pobres<sup>10</sup>. Por consiguiente, la lucha contra la pobreza está estrechamente ligada a la lucha por la justicia social, en la que está empeñada la OIT en cumplimiento de su Constitución<sup>11</sup>.

El objetivo del trabajo decente para todos ayuda a centrar la labor normativa y la investigación en unas medidas prácticas que pueden tener un impacto inmediato en la pobreza y construir la infraestructura necesaria para un progreso duradero. Es igualmente un medio de movilizar un amplio apoyo a políticas que, para ser fecundas, requieren el compromiso de los propios pobres y de quienes no lo son. El aumento de las oportunidades de trabajo decente tiene que ver con los ingresos, pero también con la habilitación económica, social y política que se engendra al actuar contra la vulnerabilidad y la exclusión.

Como los demás elementos al servicio del desarrollo, la OIT tiene que aprender lo que procede hacer escuchando y repasando la experiencia adquirida. La determinación de las fases de la vida durante las cuales la gente es vulnerable a la pobreza será el punto de partida para comprender la dinámica de la vida y el trabajo de las comunidades pobres. Con tal fin, puede ser útil tomar en consideración lo siguiente:

- el trabajo infantil y la asistencia escolar;
- el desempleo de los jóvenes;
- la desigualdad de género;
- los bajos ingresos que se derivan de un trabajo agrícola;
- la fragilidad de los medios de vida en la economía urbana informal;
- la mala salud y los peligros en el trabajo;
- la pobreza y las personas de edad.

<sup>8</sup> A. Sen: «Trabajo y derechos», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 119 (2000), núm. 2, basado en el discurso que pronunció en la 87.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1999).

<sup>9</sup> La diferencia de ingresos por persona entre la parte superior y el 20 por ciento inferior de la distribución mundial de los ingresos era de 30 a 1 en 1960 y en 1999 de 74 a 1. Véase también R.H. Wade, «La creciente desigualdad en la distribución del ingreso», en *Finanzas y Desarrollo* (Washington, DC), vol. 38 núm. 4, diciembre de 2001.

<sup>10</sup> Véase T. McKinley (director de la publicación): *Macroeconomic policy, growth and poverty reduction*, que reproduce, además, una serie de documentos encargados por el PNUD y la OIT (Londres, Palgrave, 2001).

<sup>11</sup> La Constitución de la OIT empieza diciendo: «Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social ...».

## Un dilema cruel: la escuela o el trabajo

La educación y la preparación para la vida laboral de la actual generación de niños revisten una importancia capital para el afán de reducir y erradicar la pobreza extrema. El acceso a la educación básica ha mejorado en un gran número de países, pero han sacado menos provecho de ello los pobres que el resto de la población. Sobre todo en los países de ingresos bajos, en 1999, más de 115 millones de niños en edad escolar no iban a la escuela y el 56 por ciento de ellos eran de sexo femenino. A juzgar por las tendencias actuales, es improbable que muchos países africanos y de Asia Meridional y occidental alcancen el objetivo de desarrollo del milenio consistente en que todos los niños puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria entera 2015.

Unos resultados escolares deficientes no favorecen una vida laboral productiva ni la adquisición de la competencia necesaria para evitar caer en la pobreza. Al acelerarse el progreso tecnológico, es cada vez más importante la facultad de aprender a lo largo de toda la vida laboral. Es sumamente improbable que los niños de las familias más pobres tengan acceso a la enseñanza primaria, y mayor la probabilidad de que sean las niñas las que se queden en casa. Con frecuencia, los niños de familias que viven en la frontera de la pobreza empiezan a trabajar cuando otros como ellos pero menos pobres empiezan a leer.

En 2000 uno de cada seis niños de 5 a 14 años (211 millones) realizaba algún tipo de actividad económica, 186 millones de ellos en las formas de trabajo infantil que la OIT está decidida a erradicar y 111 millones en trabajos peligrosos calificados por la OIT como las peores formas de trabajo infantil, que pueden dañar su salud, su seguridad o su moral. África Subsahariana tenía la mayor incidencia de trabajo infantil, con un 29 por ciento de niños trabajadores de esa edad. En la región de Asia y el Pacífico trabajaban en total 127 millones de niños, esto es, el 19 por ciento de todos los de 5 a 14 años. Sólo un 10 por ciento, aproximadamente, de los niños que trabajan encuentran también tiempo para ir a la escuela <sup>12</sup>.

El trabajo infantil trae consigo la perpetuación de la pobreza familiar, generación tras generación y, si se generaliza, frena el crecimiento económico y el desarrollo social. Para emprender una acción eficaz contra el trabajo infantil y la pobreza cíclica convendrá desentrañar la dinámica social, económica y cultural que afecta a la decisión de las familias de si un niño va a trabajar o a ir a la escuela.

Ni siquiera en las familias más pobres trabajan todos los niños, y muchos niños pobres van efectivamente a la escuela. Aunque hay diferencias enormes entre países y en cada uno de ellos, muchos padres desean que sus hijos tengan un buen comienzo en la vida, mejor quizá que ellos, y están convencidos de la utilidad de lo que se aprende en la escuela. No obstante, las familias que viven en las márgenes de la supervivencia tienen que sopesar esa inversión y cotejarla con el valor para la familia del trabajo que podría hacer el niño. Uno de los objetivos de la política de eliminación del trabajo infantil es que a las familias les resulte más fácil elegir entre la educación y el trabajo.

Si no existe la posibilidad de ir a la escuela, es mucho más probable que las familias traten de encontrar alguna actividad económica para sus hijos. Es, pues, vital el acceso a las plazas escolares. No se trata simplemente de la distancia entre el hogar y la escuela sino que tiene que haber también en

<sup>12</sup> OIT: *Un futuro sin trabajo infantil*, informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

la escuela un maestro, libros, mesas y sillas, así como un ambiente propicio para el estudio. Si los padres tienen que pagar derechos de matrícula, además de otros gastos como los del uniforme, los libros y los bolígrafos o lápices, el precio de la educación puede ser prohibitivo para las familias pobres.

En muchos países de ingresos bajos, está en crisis el sistema de educación. Las más afectadas suelen ser las escuelas de las zonas más pobres, a menudo en regiones rurales remotas de mayor presencia de pobres. A los maestros no se les paga durante meses y tienen que buscar algún trabajo «subsidiario» para sobrevivir. No se renueva el material y pasan años antes de que se reparen los locales. No es, pues, sorprendente que los padres pobres consideren que la escolarización en tales condiciones es una pérdida de tiempo que no pueden permitirse. De ahí la importancia capital de mejorar el sistema de educación para que los maestros tengan la oportunidad de enseñar y los niños la ocasión de aprender.

Los ingresos familiares es el otro factor determinante que sopesan los padres al decidir si un hijo se va a poner a trabajar o no. Con unos ingresos estables que satisfagan las necesidades básicas de la vida diaria y la posibilidad de ahorrar algo en previsión de grandes gastos ocasionales resultará más fácil renunciar a las posibles ganancias del niño. En muchos casos, el endeudamiento de la familia está íntimamente unido al trabajo infantil, incluida una de sus peores formas, el trabajo en condiciones de servidumbre<sup>13</sup>.

Por otra parte, si se considera probable que la escolarización va a servir para que el niño tenga un trabajo decente y socorrer en su día a sus padres, al menguar con la edad su capacidad de obtener ingresos, la educación empezará a parecer una opción cada vez más interesante. Así pues, la disponibilidad de un trabajo decente para los adultos es un determinante importante del trabajo infantil.

Ahora bien, no basta con actuar en la vertiente de la oferta de trabajo infantil para quebrar la cadena de la pobreza, en la cual constituye un eslabón esencial. En muchas localidades, los empleadores estiman que los niños, incluidos los suyos, son una fuente de mano de obra sumisa y barata, a pesar de que en muchos países hay ya una legislación que reglamenta el trabajo de los niños en edad escolar<sup>14</sup>. El grueso del trabajo infantil corresponde a la economía informal de los países en desarrollo, las explotaciones agrícolas y las microempresas y pequeñas empresas.

Aunque existe el trabajo infantil en ciertos grandes sectores comerciales como las plantaciones, muchas de las empresas que se valen del trabajo infantil operan al margen de la economía y utilizan tecnologías simples y poco capital. Los niños se dedican a un trabajo que lleva tiempo y es relativamente poco calificado, y se les paga muy poco. En las empresas y las explotaciones agrícolas familiares es incluso posible que no perciban salario alguno, y su trabajo sirve fundamentalmente para que los familiares adultos dispongan de más tiempo para aumentar los ingresos de la familia. No obstante, hasta en el seno de la familia el trabajo infantil puede ser peligroso, y constituir un obstáculo para la asistencia o el rendimiento escolar.

<sup>13</sup> Véase OIT: *Alto al trabajo forzoso*, informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2002.

<sup>14</sup> Los dos grandes convenios de la OIT en materia de trabajo infantil son el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), que han sido ratificados por 123 y 135 países, respectivamente, que se han comprometido con ello a aplicar sus principios en la legislación y la práctica nacionales.

La reducción de la demanda de trabajo infantil tiene una doble dimensión, cultural y económica<sup>15</sup>. En muchas sociedades se considera que ciertas tareas son propias del trabajo infantil, por ejemplo el pastoreo. Ciertos empleadores estiman, además, que el hecho de dar trabajo a niños corresponde a una responsabilidad social de ayudar a las familias pobres y puede ofrecer una especie de aprendizaje informal del oficio. No obstante, la razón subyacente del empleo de mano de obra infantil por pequeños empleadores de la economía informal es que su modesta productividad no les permite pagar a todos los trabajadores adultos que necesitan, y el salario de un niño es mucho menor.

El aumento del rendimiento, y de otros aspectos de las operaciones de las pequeñas empresas, gracias a una mayor rentabilidad, ayuda a las empresas a pasar de los márgenes del mercado a una posición más segura, en la cual la mayor productividad de unos adultos mejor pagados resulta más interesante que el bajo costo salarial de unos niños menos productivos. Además, si todas o la mayoría de las empresas de una economía local empiezan a emprender el camino de un aumento de la productividad y los salarios, y contratan a un mayor número de trabajadores adultos, aumentarán los ingresos familiares locales, reduciendo la necesidad de los ingresos complementarios de los niños.

Para muchas pequeñas empresas de localidades pobres la prevención de los riesgos ha resultado ser la estrategia de supervivencia óptima. Aunque la inversión en un nuevo apero o la mejora de un taller es un gran progreso, si no da resultado puede ser un desastre para la familia. La cultura de empresa de las localidades pobres, uno de cuyos elementos es el trabajo infantil, está sometida a la presión de los rápidos cambios tecnológicos y económicos que viven hoy todos los países, incluso los más pobres.

Las reformas encaminadas a facilitar a las microempresas y a las pequeñas empresas la adquisición de un título sobre sus activos son a menudo un jalón decisivo para ayudar a los empresarios a salir de la economía informal y a hacer suya una cultura de empresa más segura, en la cual no se sancione, sino que se recompense, la aceptación de riesgos. Con toda probabilidad, se logrará reducir y eliminar el trabajo infantil cuando confluyan la aplicación de unas leyes que rijan el trabajo infantil con un ambicioso esfuerzo local por mejorar el acceso a la escuela, aumentar los ingresos familiares, proporcionando a los adultos más oportunidades de obtener ingresos, y cambiar la actitud de los empleadores y de las familias ante el trabajo infantil.

## *Oportunidades desperdiciadas: el desempleo de los jóvenes*

El paso de la escuela al trabajo, y de la infancia a la vida adulta, puede determinar las posibilidades de una persona de escapar de la pobreza. Todos los años se incorporan a la población activa mundial, principalmente en países en desarrollo, unos cien millones de jóvenes. Como más de mil millones de personas de la población mundial actual tienen entre 15 y 25 años de edad, persistirá esa tendencia hasta 2015, como mínimo. Si, al llegar a la edad adulta y ser ellos padres a su vez, son capaces de encontrar un empleo decente y productivo, se habrá logrado un progreso colosal en lo tocante a la reducción y la eliminación de la pobreza extrema.

<sup>15</sup> Respecto a esta última dimensión del trabajo infantil, véase R. Galli: *The economic impact of child labour*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2001.

Las tendencias actuales no son alentadoras. En la mayoría de los países en desarrollo, los jóvenes tienen que elegir entre trabajar en la economía informal o no trabajar. Según estimaciones de la OIT, hay en el mundo unos 74 millones de jóvenes desempleados, lo cual supone el 41 por ciento de los 180 millones de desempleados del mundo<sup>16</sup>, y un número mucho mayor de jóvenes trabaja largas jornadas por un salario bajo, luchando a duras penas por ganarse la vida en la economía informal. Unos 59 millones de adolescentes entre 15 y 17 años se dedican a alguna forma de trabajo peligroso<sup>17</sup>. Los jóvenes que buscan afanosamente trabajo tienen dos o tres veces más de probabilidades que las generaciones anteriores de ser desempleados. En muchos países, las jóvenes tienen más probabilidades de no encontrar trabajo que los varones de su edad<sup>18</sup>. Quienes han cursado menos de doce años de enseñanza y tienen un nivel bajo de instrucción están en una situación particularmente precaria.

A los trabajadores jóvenes, especialmente a los que buscan un primer empleo, les afecta duramente el estado global de la demanda de mano de obra. En las fases descendentes del ciclo económico, los empleadores dejan de contratar personal, para empezar, y tras ello despiden a sus trabajadores más recientes. El desempleo juvenil es aproximadamente de un 30 por ciento en Panamá, Uruguay y Venezuela y de alrededor del 40 por ciento en la Argentina y Colombia. Los más afectados son los pobres. En 1997, antes de empezar la crisis actual, el desempleo manifiesto de jóvenes de familia urbana pobre era en la Argentina de un 55 por ciento, en comparación con un promedio nacional del 24 por ciento, referido a todos los jóvenes.

En América Latina, donde siete de cada diez nuevos puestos de trabajo se crearon en la economía informal en el decenio de 1990, los ingresos laborales de los jóvenes de 20 a 24 años de edad son la mitad de los de los adultos, y un 30 por ciento tan sólo en el caso de los jóvenes que tienen menos de 19 años. En África, donde en algunos países hasta un 55 por ciento de la población tiene menos de 18 años, el desempleo juvenil es de un 56 por ciento en Sudáfrica y de un 30 a un 40 por ciento en Argelia, Egipto y Marruecos. En la región de Asia y el Pacífico, la OIT estima que aproximadamente el 30 por ciento de los 650 millones de jóvenes de la región no tiene un trabajo fijo<sup>19</sup>.

Las secuelas del desempleo juvenil para el desarrollo económico y social son muy graves. Perpetúa el ciclo de la pobreza de una generación a la siguiente y engendra un alto grado de delincuencia, violencia, consumo de sustancias ilícitas y extremismo político. En algunos países, prácticamente la única ocupación remunerada que les queda a muchos jóvenes es la de incorporarse a los diversos grupos armados que intervienen en la guerra civil. En cuanto a las jóvenes, corren el gran peligro de caer en las redes de la industria del sexo<sup>20</sup>.

Pese a todo ello, la actual generación de trabajadores jóvenes es la más instruida de toda la historia de la humanidad. Tienen grandes ambiciones, alimentadas por las imágenes difundidas por la industria internacional del espectáculo. En septiembre de 2000, la Cumbre del Milenio decidió «elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la

<sup>16</sup> OIT: *Iniciativa de las Naciones Unidas sobre el empleo de los jóvenes*, documento GB.286/ESP/5, Consejo de Administración, 286.ª reunión, Ginebra, marzo de 2003.

<sup>17</sup> *Un futuro sin trabajo infantil*, op. cit., gráfico 3.

<sup>18</sup> OIT: *Youth and work: Global trends* (Ginebra, 2001), pág. 4.

<sup>19</sup> Documentos de información no publicados elaborados para la Reunión del Grupo de Expertos sobre el empleo para los jóvenes: *National Strategies for Employment Promotion*, Ginebra, 15 y 16 de enero de 2003.

<sup>20</sup> Véase Lin Lean Lim (directora de la publicación): *The Sex Sector: The economic and social bases of prostitution in South-East Asia* (Ginebra, OIT, 1998).

posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo», compromiso ineludible para el mundo.

## *Las trabajadoras y el trabajo de la mujer*

La niña de hoy es la trabajadora de mañana, y su experiencia y sus oportunidades presentes son las que conformarán su acceso a un trabajo decente y el mantenimiento del mismo a lo largo de su vida adulta, así como su posibilidad de gozar de seguridad y protección en la vejez. Si, en comparación con los niños, las niñas se enfrentan con actitudes y prácticas culturales negativas y son objeto de discriminaciones desde que nacen, acabarán siendo mujeres con más trabas y pocas oportunidades y posibilidades de elección. Por lo mismo, no podrán influir positivamente en la vida de sus hijos, y las generaciones sucesivas no saldrán probablemente de la pobreza.

La conexión entre el círculo vicioso de la pobreza y la discriminación basada en el sexo que padecen las niñas empieza muy pronto en el seno de la familia. A lo largo de toda su vida, desde el nacimiento hasta la vejez, esa discriminación contribuye a la vez a la feminización de la pobreza y a la perpetuación de la pobreza de una generación a otra.

Medio millón de mujeres mueren cada año por complicaciones durante el embarazo o el parto, la mayor parte en los países en desarrollo. A las jóvenes les cuesta más encontrar empleo que a los jóvenes, y su nivel de desempleo es a veces un 50 por ciento mayor. El paso de la escuela al trabajo es más difícil para aquellas que para éstos, si bien aumenta sin cesar el número de mujeres que se incorporan a la población activa, tanto por necesidad como por decisión propia.

Prescindiendo de la agricultura, unos dos tercios de la población activa femenina del mundo en desarrollo trabajan en la economía informal, y hasta un 84 por ciento en el África Subsahariana. La mayoría de ellas son trabajadoras por cuenta propia en su domicilio o como vendedoras ambulantes, que suelen ser las formas más inseguras y menos remuneradoras del trabajo propio de la economía informal, cuyas empresarias tienen análogamente menos activos que sus homólogos masculinos y tropiezan con más dificultades que ellos en lo tocante al acceso al crédito o a un título de propiedad. En lo que atañe al empleo asalariado, sigue mediando un abismo entre los ingresos laborales masculinos y los femeninos, a pesar de que es cada vez más frecuente la promulgación de leyes sobre la igualdad de remuneración.

Ha habido un aumento impresionante del número de familias de doble fuente de ingresos y monoparentales, pero la visión social del trabajo y de la familia ha cambiado apenas<sup>21</sup>. Las mujeres siguen siendo las que se encargan principalmente de las tareas domésticas, del cuidado de los niños y de trabajos no remunerados, de modo que, en muchos casos, su participación creciente en el empleo remunerado implica simplemente trabajar muchas horas extraordinarias<sup>22</sup>.

Para equilibrar el trabajo y las tareas familiares, las mujeres tienden a entrar y salir de la población activa varias veces en su vida. Pero salen perdiendo, en comparación con los hombres, en lo que se refiere no sólo a la

<sup>21</sup> Véase M. Daly (directora de la publicación): *Care Work: The quest for security* (Ginebra, OIT, 2001).

<sup>22</sup> Unas encuestas realizadas en un grupo seleccionado de países en desarrollo pusieron de manifiesto que las mujeres pasaban el 34 por ciento de su tiempo en un trabajo remunerado y un 66 por ciento en actividades no remuneradas de cuidado de otras personas. En el caso de los hombres, las proporciones eran, respectivamente, de un 76 y un 24 por ciento. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1999: la globalización con rostro humano* (Ediciones Mundi-Prensa, 1999).

seguridad social acumulada sino también a las oportunidades de educación permanente y de formación continua, sin las cuales su empleabilidad será menor. La discriminación en el mundo del trabajo basada en la edad y en el sexo se manifiesta más pronto en la vida. En un número creciente de países, a las mujeres de más de 35 años les cuesta cada vez más encontrar trabajo o ser contratadas de nuevo, por lo cual les ronda la amenaza de la pobreza.

El dinero que envían a los familiares asalariados que viven en las ciudades es a menudo una fuente importante, si bien incierta, de ingresos para las muchas familias rurales encabezadas por una mujer. En comparación con las zonas urbanas, en las rurales predominan las familias numerosas, por lo que es mayor el número de personas a cargo que dependen de unos ingresos bajos e intermitentes. Las mujeres se casan más jóvenes y la mortalidad materno-infantil es también mayor que en las zonas urbanas. Además de ser víctimas de discriminaciones en lo tocante a la paga y el acceso a la tierra, la herencia y el crédito, tienen la doble carga de ocuparse de los viejos y de los niños y de las labores del hogar, a lo cual se suma su trabajo en el campo.

### *Los trabajadores agrícolas y las comunidades rurales*

Para reducir y erradicar la pobreza es fundamental conocer mejor la dinámica social y económica de las comunidades rurales. Los países más pobres del mundo son también los que más dependen de la agricultura. Tres cuartos de las personas que se encuentran en la pobreza extrema viven en el campo<sup>23</sup>, habitualmente en zonas rurales muy distantes de los grandes centros de actividad económica, o en las tierras menos productivas. Como en los pueblos o aldeas no existen oportunidades adecuadas de vida, hombres y mujeres tienden a irse a las ciudades, donde la vida es casi tan difícil, pero son mayores las posibilidades de ganar algo más en la economía informal, aunque los riesgos sean también mayores.

El punto de partida de semejante análisis es comprender el carácter estacional de la agricultura y la fuerte probabilidad de que la cosecha se eche a perder, con las grandes oscilaciones consiguientes de los ingresos, en general bajos, de la población rural, sobre todo allí donde los suelos son pobres y las precipitaciones irregulares. La agricultura es el sector central en la mayoría de las zonas rurales y en ella trabaja de la mitad a dos tercios de la población activa en los países más pobres del mundo, y engendra de un cuarto a un tercio de la producción nacional en muchos países en desarrollo.

El trabajo agrícola supone de un 60 a un 75 por ciento del trabajo rural y, junto con sectores y servicios conexos, es indispensable para la subsistencia en muchas zonas rurales del mundo. Un gran número de familias rurales no disponen de instalaciones higiénicas adecuadas, agua potable, servicios de sanidad y plazas escolares. Sus pueblos y aldeas están con frecuencia aislados, sin caminos o carreteras, electricidad o teléfono. Es muy corriente que los niños trabajen en condiciones peligrosas.

La proporción del empleo asalariado en la agricultura, especialmente el número de pequeños agricultores que perciben un salario, aumenta sin cesar en casi todas las regiones, y supone aproximadamente un 40 por ciento de la población activa mundial en la agricultura. De un 20 a un 30 por ciento de

<sup>23</sup> Véase el *Informe sobre la pobreza rural 2001: el desafío consistente en acabar con la pobreza rural*, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Roma, 2001.

los 450 millones de trabajadores agrícolas asalariados son mujeres<sup>24</sup>. Los indígenas y los trabajadores migrantes constituyen una parte importante de esa mano de obra.

Los asalariados agrícolas son particularmente vulnerables a la pobreza, al igual que muchos pequeños campesinos y agricultores marginales en los países en desarrollo. En realidad, como muchos asalariados explotan pequeñas parcelas y muchos pequeños agricultores trabajan fuera de su propia tierra una buena parte del año, la distinción entre los campesinos sin tierra y los agricultores pobres es muy difícil de establecer en la práctica. La pobreza rural guarda una estrecha relación con los períodos de inactividad forzosa, características del empleo en la agricultura, y crea una gran reserva de braceros que buscan desesperadamente cualquier tipo de trabajo para poder mantener a su familia<sup>25</sup>.

La inexistencia de una infraestructura económica y social necesaria para un desarrollo sostenible de las zonas rurales «margina» a los trabajadores rurales, incluso cuando son la mayoría de la población activa. Independientemente de que trabajen en grandes plantaciones, en pequeñas explotaciones o en comunidades campesinas, los trabajadores agrícolas y sus familiares tropiezan con muchas dificultades en lo que se refiere al acceso al crédito, los mercados, los servicios sociales, la protección de la mano de obra y la seguridad social pero, como no tienen ni voz ni voto en la política local, nacional e internacional, se les pasa a menudo por alto en las estrategias de reducción de la pobreza.

En algunos países se excluye explícitamente al sector agrícola de la aplicación de la legislación laboral general, mientras que en otros es posible que no sea plenamente aplicable al sector agrícola o que no se la aplique pura y simplemente. Son bastantes frecuentes, por ejemplo, las exclusiones basadas en el tamaño de la empresa o en la condición contractual del trabajador. En muchos casos no se aplican las leyes laborales, porque ni los empleadores ni los trabajadores las conocen a fondo, porque se considera que no es viable su aplicación en las empresas agrícolas o porque su incumplimiento se sanciona apenas. Los trabajadores ocasionales, temporeros o estacionales no gozan de la misma protección que el personal permanente.

La jornada laboral suele ser extraordinariamente larga en la agricultura durante la siembra y la recolección y más corta fuera de temporada. Cuando es urgente, el trabajo en el campo puede ir desde que amanece hasta que anochece, con unos momentos de descanso mínimos. Como las tierras de cultivo pueden estar muy lejos del hogar, muchos trabajadores agrícolas no tienen la ocasión de hacer una comida como es debido en todo el día, lo cual aumenta su cansancio y merma su productividad.

En general, el salario mínimo de los trabajadores agrícolas suele ser bajo o inexistente. A muchos trabajadores ocasionales, temporeros o estacionales se les paga, por lo menos en parte, a destajo, por ejemplo por cada kilo de producto cosechado, hilera desherbada o hectárea rociada. Si las sumas pagadas son bajas, esto puede obligar a trabajar largas horas para ganar un salario de mera subsistencia.

Los trabajadores rurales, tanto los braceros como los pequeños agricultores, tienen que hacer frente a muchas dificultades para constituir y afiliarse

<sup>24</sup> Como su empleo tiene a menudo carácter ocasional y estacional, es muy difícil medir el «salario» femenino en la agricultura. Por ejemplo, es muy frecuente que haya mujeres y niños que se sumen a los hombres en las cuadrillas de recolección, pagadas a destajo.

<sup>25</sup> Véase OIT: *Un desarrollo agrícola sostenible en una economía mundializada*, informe para el debate de la Reunión tripartita sobre el logro de un desarrollo agrícola sostenible mediante la modernización de la agricultura y el empleo en una economía mundializada, Ginebra, 2000.

a sindicatos y otras formas de organizaciones de trabajadores a fin de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. La legislación que protege el derecho de sindicación y que prohíbe, en particular, la discriminación contra los activistas es, a menudo, insuficiente y se aplica de manera inadecuada.

Las estructuras de poder rurales suelen estar dominadas por latifundistas o familias ricas que pueden intimidar a los trabajadores para disuadirlos de crear organizaciones colectivas, por ejemplo amenazando con la expulsión, exigiendo el reembolso de préstamos o recurriendo a la violencia. El acceso a una protección de la policía y de los tribunales lleva tiempo y es onerosa, aun en los casos en que esos medios de protección de los derechos civiles y políticos no están en manos del cacique local. En las sociedades rurales es muy arriesgado impugnar el *statu quo* y, con tantos otros motivos de inseguridad en la vida de la población, hay que ser muy valiente para atreverse a ello.

Pese a todas esas dificultades, la sociedad rural puede cambiar si se le depara la oportunidad. En muchos países, las cooperativas rurales y otras organizaciones colectivas de ayuda mutua tienen gran importancia en la vida rural y pueden servir para suscitar cierto grado de seguridad social y económica. Las redes de instituciones públicas y privadas, entre ellas las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las cooperativas y las asociaciones de agricultores, han demostrado que es posible acabar con la pobreza rural.

En muchos países, la reforma agraria ha puesto de manifiesto que una producción agrícola mayor y más industrial, sumada a unas unidades más pequeñas, explotadas intensivamente, en las cuales puedan trabajar los pobres de un modo productivo, puede desembocar en un aumento de la productividad y en una vida mejor. Paralelamente a la creación de empleos rurales no agrícolas, la construcción de una infraestructura de comunicaciones de mejor calidad y la prestación de servicios sociales como los de sanidad y educación y unos mejores resultados agrícolas aportan mucho a la lucha contra la pobreza<sup>26</sup>.

### *La vida y el trabajo en la economía informal urbana*

Los vendedores callejeros en la capital de México, los que manipulan carricoches de dos ruedas en Calcuta y quienes conducen taxis colectivos en Manila, los que recogen la basura en Bogotá, los barberos en las cunetas de Durban y cualesquiera otros que trabajen en la calle o al aire libre constituyen las categorías laborales más visibles de la economía informal. En las calles de pueblos y ciudades de la mayoría de los países en desarrollo — y de muchos países desarrollados — hay una retahíla de barberos, de zapateros remendones, de individuos que hurgan en la basura o que recuperan desechos, así como vendedores de hortalizas, frutas, carne, pescado, refrigerios y un sinfín de artículos no perecederos, que van desde llaves y cerraduras hasta prendas de vestir, pasando por los jabones y los detergentes. En muchos países, hay mujeres que acarrean su carga sobre la cabeza, buhoneros en bicicleta, personas que tiran de un carrito o de un vehículo de alquiler de dos ruedas, o que conducen carros arrastrados por camellos, bueyes o caballos, y todos ellos intentan abrirse camino en las callejuelas de pueblo o por entre el maremágnum de tráfico en las calles de la ciudad.

<sup>26</sup> De algunos estudios parece deducirse que un 1 por ciento de aumento de la productividad agrícola engendra de un 0,6 a un 1,2 por ciento de disminución de la proporción de la población que vive en la pobreza. C. Thirtle *et al.*: *The impact of changes in agricultural productivity on the incidence of poverty in developing countries*, DFID Report, núm. 7946 (Reino Unido, Department for International Development, junio, 2002).

Otros trabajadores menos visibles operan en tenderetes y talleres. En los ajetreos callejones de casi todas las ciudades y pueblos hay talleres diminutos que reparan motos y bicicletas, trabajan la chatarra, fabrican piezas de metal y de mobiliario, curten pieles y cosen zapatos, tejen, tiñen y estampan telas, pulen gemas, confeccionan prendas de vestir, trian y venden restos de metal, papel y ropa, etcétera.

Los trabajadores menos visibles de la economía informal, la mayoría de los cuales son mujeres, venden o producen artículos domésticos, bordan, lían palitos de incienso o cigarrillos, confeccionan bolsas de papel, cometas y cintas para el pelo o alimentos. Forman también parte de la economía informal el personal ocasional de hoteles y restaurantes, los porteros y guardas subcontratados, los jornaleros o trabajadores ocasionales de la construcción y la agricultura, los oficinistas temporeros y quienes se dedican al tratamiento de datos a distancia.

Varios informes de la OIT han descrito en qué consiste la economía informal<sup>27</sup>. El trabajo se caracteriza en la economía informal por un bajo nivel de calificación y de productividad, unos ingresos bajos o irregulares, largas horas de trabajo, unos lugares de trabajo pequeños o indefinibles, unas condiciones de trabajo insalubres e inseguras y la falta de acceso a la información, los mercados, los medios de financiación, la formación y la tecnología.

En la economía informal no se reconoce, registra, reglamenta o protege a los trabajadores en consonancia con la legislación laboral y la protección social, a menudo porque su condición laboral es ambigua. No suelen estar en condiciones de ejercer o de defender sus derechos fundamentales. Porque no les resulta fácil organizarse, tienen una representación colectiva mínima o nula frente a los empleadores y a las autoridades públicas. Aunque la mayoría de ellos están en una situación de riesgo y, por lo mismo, de necesidad, ni su empleador ni el Estado ofrecen a los trabajadores de la economía informal una protección social que no sea mínima, o incluso nula. Están privados con frecuencia de medios de educación, de formación o perfeccionamiento profesional, de asistencia médica y de guarderías, que son particularmente importantes para las mujeres.

La emigración a las ciudades no rompe los lazos familiares. La mayoría de las familias de ingresos bajos tienen un pie en el mercado de trabajo rural y el otro en el urbano. De hecho, muchos jornaleros ocasionales trabajan una parte del año lejos de su hogar en zonas urbanas, pero regresan al campo cuando las tareas agrícolas son más intensas o, si el puesto de trabajo urbano está mejor pagado, vuelven sólo ocasionalmente, si bien envían dinero a su familia para contribuir a su sustento. Al aumentar la renta nacional mengua la parte del presupuesto familiar dedicada a la alimentación, lo cual, sumado a una productividad mayor, engendra un declive estructural persistente del empleo agrícola.

Esta circunstancia está suscitando un rápido crecimiento de los asentamientos urbanos y de la economía informal, con la consiguiente gran tensión económica y social para las familias y comunidades de los países en desarrollo<sup>28</sup>. La discriminación basada en el sexo, la edad, el origen étnico o la invalidez significa también que las categorías más marginadas suelen acabar en la economía informal. Son vulnerables al acoso sexual o de otro tipo, y a

<sup>27</sup> OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002; *Women and Men in the informal economy: a statistical picture* (Ginebra, 2002); *ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector*, documento de trabajo STAT, 2002, núm. 1 (Ginebra, 2002).

<sup>28</sup> OIT: *Cities at Work: Promoting employment and social inclusion in urban settlements in developing countries*, documento de información para el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre «Estambul+5», 6-8 de junio de 2001.

otras formas de explotación y abuso, como a la corrupción y el soborno. Uno de los problemas más graves que se le plantea a la mayoría de los trabajadores y pequeñas empresas de la economía informal es que no pueden presentar un título de propiedad, lo cual les priva del acceso al capital y al crédito.

### *Los riesgos en el trabajo, la salud y la trampa de la pobreza*

Una vivienda y una alimentación inadecuadas, agua no potable, instalaciones higiénicas deficientes, condiciones de trabajo peligrosas y un acceso mínimo o nulo a la asistencia médica contribuyen a una salud precaria que es una de las principales trabas que dificultan la reducción de la pobreza. Las complicaciones provocadas por enfermedades no diagnosticadas o no tratadas, muy corrientes en muchos países de ingresos bajos, y especialmente entre la población rural (por ejemplo el paludismo, la tuberculosis, los trastornos gastrointestinales, la anemia y el VIH/SIDA), sumadas a las consecuencias para la salud de un trabajo peligroso pueden ser mortales y son, desde luego, fatigantes.

El desenlace típico es un círculo vicioso de mala salud, menor capacidad de trabajo, poca productividad y reducción de la esperanza de vida, si no hay unas intervenciones sociales destinadas a subsanar los problemas derivados de un empleo irregular y de poca calidad, una remuneración baja y la inexistencia de protección social<sup>29</sup>. Una causa principal de la pobreza que afecta a familias enteras es la discapacidad provocada por un trabajo peligroso.

Según estimaciones de la OIT, todos los años se producen unos 335.000 accidentes mortales en lugares de trabajo del mundo entero. Las tasas de mortalidad fueron sistemáticamente altas el pasado decenio, especialmente en los países en desarrollo. Se calcula que en 1997 murieron unos 170.000 trabajadores agrícolas<sup>30</sup>.

En los países en desarrollo gran parte del trabajo agrícola es físicamente muy duro, ya que obliga a estar largo tiempo de pie, agachado, encorvado y efectuando movimientos repetitivos en posturas anómalas. Unos aperos mal concebidos, un terreno difícil y las inclemencias del tiempo acentúan el cansancio y el riesgo de tener un accidente. El progreso tecnológico ha aligerado la carga física del trabajador agrícola, pero ha engendrado nuevos riesgos, en particular los relacionados con el manejo de una maquinaria muy compleja y la utilización intensiva de productos químicos sin tomar medidas apropiadas de seguridad, y la falta de información y de formación. En los países en desarrollo se acentúan los riesgos porque se emplean productos químicos tóxicos prohibidos o de uso restringido en otros países, tecnologías de aplicación inseguras y un material mal cuidado, o no hay información al alcance del usuario final sobre las precauciones inherentes a la seguridad de utilización, sobre los métodos de almacenamiento

<sup>29</sup> Según la Comisión de Macroeconomía y Salud de la OMS, los frutos económicos de la lucha contra las principales enfermedades transmisibles y de la reducción de la mortalidad mejorando la asistencia médica esencial podría añadir un punto porcentual a la tasa de crecimiento anual de los países de ingresos bajos. Entre 2015 y 2020 los beneficios económicos podrían ascender a 360.000 millones de dólares al año. Véase OMS: *Macroeconomía y salud: Invertir en salud en pro del desarrollo económico* (Ginebra, 2001).

<sup>30</sup> OIT: *Seguridad y salud en la agricultura*, Informe VI (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000. En la mayoría de los países la incidencia de los riesgos laborales en la agricultura se registra y documenta de forma inadecuada. En muchos países, se excluye a los trabajadores agrícolas de los regímenes del seguro de empleo, porque no hay ninguno para ellos o porque se les excluye específicamente de los regímenes generales. En el caso de las enfermedades y accidentes relacionados con productos agroquímicos, a esa notificación inadecuada se le suma la dificultad de determinar la exactitud del diagnóstico.

inadecuados y sobre el reaprovechamiento de viejos recipientes de sustancias químicas para la conservación de agua y de alimentos.

Una de las características distintivas del trabajo agrícola es que las condiciones de trabajo y de vida están íntimamente ligadas. Los trabajadores y sus familiares viven de la tierra, en la cual se derraman muchos contaminantes, derivados de los riesgos laborales antes mencionados. La contaminación de la población en general por obra de los plaguicidas puede deberse al consumo de alimentos contaminados, a una mala utilización de recipientes para el almacenamiento de agua o de alimentos, al consumo humano de semillas tratadas químicamente y a la contaminación de las aguas subterráneas por residuos químicos. La población rural no suele disponer de la información y de la formación necesarias para combatir adecuadamente los riesgos. Muchos trabajadores no van nunca al médico porque no hay ninguno en las cercanías.

En la economía informal urbana la situación es igualmente insatisfactoria. La mayoría de los trabajadores de la economía informal urbana viven en condiciones precarias, no disponen de los servicios básicos de salud y ayuda social y carecen de protección social. La confluencia de unas condiciones de vida y de trabajo indeseables trae consigo una vulnerabilidad a las enfermedades y el deterioro de la salud. La mayoría de los trabajadores de la economía informal trabajan en condiciones precarias insalubres e inseguras. Muchas de las microempresas en las que trabajan tienen una estructura poco adecuada, carecen de servicios higiénicos, de agua potable o de un sistema adecuado para la eliminación de desechos<sup>31</sup>.

## Envejecer en la pobreza

Las relaciones entre generaciones han sustentado la vida familiar y social durante siglos. Pero las personas de edad tienen que valerse cada vez más por sí solas para satisfacer todas sus necesidades. En la mayoría de los países en desarrollo, la jubilación es un lujo que está al alcance de pocas personas de edad. Aproximadamente el 40 por ciento de las personas de más de 64 años de edad en África y el 25 por ciento en Asia siguen trabajando, fundamentalmente en el sector agrícola. En muchos países, una gran proporción de las mujeres de edad trabajan en la economía informal, en parte porque les es más fácil combinar el trabajo con sus tareas familiares y en parte también por razones relacionadas con las discriminaciones que han de soportar en la economía informal<sup>32</sup>.

De todas las personas de edad, las mujeres son las que tienen más probabilidades de acabar en la miseria. En casi todos los países del mundo, las mujeres viven más años que los hombres y constituyen la mayoría de las familias monoparentales. En un gran número de países, se han reducido los gastos públicos de seguridad social y asistencia médica, a menudo por la creencia errónea de que las familias y la comunidad iban a hacerse cargo de sus viejos.

Triste es decirlo, pero se ha invertido la tendencia en lo que se refiere al cuidado de una generación por otra. Las mujeres de edad, que pasaron la vida atendiendo a otras ya no pueden esperar que otros cuiden de ellas en su ancianidad. En muchos países menos adelantados, el impacto de la pandemia del VIH/SIDA ha impuesto a las mujeres de edad la responsabilidad de

<sup>31</sup> Véase V. Forastieri: *Improvement of working conditions and environment in the informal sector through safety and health measures*, documento de trabajo (Ginebra, julio de 1999).

<sup>32</sup> OIT: *Una sociedad inclusiva para una población que envejece: el desafío del empleo y la protección social*, documento presentado por la OIT ante la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, abril de 2002).

ocuparse de sus hijos infectados y, más tarde, de sus nietos. El VIH/SIDA ha incrementado las desigualdades de género, tanto al principio como al final del ciclo vital de la mujer, y a él se debe también la feminización creciente de la pobreza.

Especialmente en Africa, las mujeres de edad se encuentran con que tienen que cuidar ahora a una mayor diversidad de parientes, además de sus hijos y a sus nietos, con muy poco apoyo del Estado. La «carga invisible» de la economía del cuidado de otras personas recae cada vez más en las mujeres de edad<sup>33</sup>.

La pobreza de las personas de edad está estrechamente ligada al trabajo en la economía informal de las zonas urbanas y rurales. Unos ingresos bajos y fluctuantes a lo largo de la vida laboral, sumados a una cobertura insuficiente de los regímenes de seguridad social, traen consigo una pobreza probable en la ancianidad. Debido asimismo a los riesgos para la salud, entre ellos los derivados de unas condiciones de trabajo peligrosas, muchas personas tienen que vivir y trabajar con discapacidades que coartan sus posibilidades de obtener ingresos. Como una gran parte de la aportación económica de las mujeres procede de actividades domésticas y de la economía informal, sacan menos provecho de los planes de jubilación.

En comparación con el hombre, la probabilidad de que una mujer pierda a su pareja es mayor y, además, es menos probable que vuelva a casarse. Las mujeres de más de 60 años que han perdido a su pareja son mucho más numerosas que los hombres en su mismo caso. En algunos países se niega a las viudas el acceso a los recursos y al control de los mismos. Por otra parte, el derecho de la mujer a heredar no está bien definido en muchas sociedades. En algunos países, puede ocurrir que se repartan entre otros familiares los bienes del marido fallecido, por ejemplo la casa, las tierras, el equipo y el dinero. En esos países, la viudez suele ir unida a una mengua de la categoría social, por lo que no se limita a la pérdida del marido sino también a la de la identidad propia. Al aumentar el número de viudas en los cien años próximos, la sociedad no podrá contentarse con proporcionar inmediatamente el apoyo necesario sino que tendrá que brindarles además oportunidades de lograr una mayor autonomía personal.

Es poco probable que quienes han trabajado en la economía informal hayan tomado medidas para tener la seguridad de disponer de ingresos en su vejez. No es éste un problema nuevo pero, como la economía informal está en franca expansión últimamente, será más grave en los años venideros. En Africa Subsahariana y Asia Meridional, se estima que la seguridad social obligatoria ampara a un 5 o un 10 por ciento de la población trabajadora, y en algunos casos esa proporción está menguando. En América Latina, la cobertura varía mucho de un país a otro y oscila entre un 10 y un 80 por ciento. Se observa, sin embargo, un estancamiento general. En Asia Sudoriental y oriental va de un 10 por ciento a un 100 por ciento. Por otra parte, en muchos países la mortalidad creciente de trabajadores en la flor de la edad, a consecuencia de la pandemia del VIH/SIDA, está debilitando gravemente los sistemas de seguridad social ya de por sí frágiles.

El número de personas de 60 o más años está aumentando en todo el mundo más deprisa que el de las demás categorías de edad. Aunque los países en desarrollo tienen una población relativamente joven, está envejeciendo más deprisa que en el mundo industrializado. Es urgente encontrar medios eficaces para extender la protección social a fin de empezar a resolver el problema de la pobreza en la vejez, así como otros factores de vulne-

<sup>33</sup> Véase OIT: *Realizing decent work for older women workers* (Ginebra, 2001).

rabilidad. Los planes de pensión mínima resultan particularmente idóneos en el caso de las trabajadoras, después de una vida de trabajo mal pagado y de soportar la carga pesada y continua de las responsabilidades familiares.

## *Fundamentos de una estrategia de trabajo decente para reducir la pobreza*

La mayoría de los analistas de las características y las causas de la pobreza están de acuerdo en que para reducir la pobreza es indispensable que aumenten los ingresos por persona y que la imposibilidad de estos aumentos trae consigo la persistencia de la pobreza. Pero no han encontrado una relación estable entre la tasa media de crecimiento por persona y la tasa de reducción de la pobreza.

El crecimiento económico rápido es más eficaz que el crecimiento lento para reducir la pobreza, pero lo esencial es la índole del mismo, que viene determinada en parte por la estructura de la economía y en parte también por la política estatal. Cuando los aumentos de la producción se concentran en los sectores económicos en los que trabaja la mayoría de los pobres, y esto trae consigo ingresos mayores para quienes viven en la pobreza, se puede hablar de crecimiento en favor de los pobres. Dicho de otro modo, un crecimiento en favor de los pobres conlleva una mejora de la situación de éstos proporcionalmente mucho mayor que en el caso del conjunto de la población. Es, pues, indispensable comprender la conexión entre el crecimiento y la mejora de la vida de los pobres para poder idear una estrategia sostenible de crecimiento en favor de los pobres.

Es probable que un ritmo más rápido de crecimiento sostenible aumente la demanda de mano de obra en toda la economía, incluido lo que aporten los trabajadores pobres. Ahora bien, un 1 por ciento de aumento de la producción no trae necesariamente consigo un 1 por ciento de aumento del número de puestos de trabajo. Esta relación, calificada de elasticidad del empleo, varía mucho según los países y los momentos en un mismo país. Aunque será preciso efectuar nuevas investigaciones para comprender la causa de la variación de esa elasticidad, nos consta que una estrecha relación entre el aumento del número de puestos de trabajo y el crecimiento de la producción engendra unas condiciones que aceleran el ritmo de reducción de la pobreza<sup>34</sup>. El análisis de los ciclos de trabajo y de vida de la pobreza familiar sirve para determinar que la espiral ascendente de una seguridad económica y social creciente puede sustituir al círculo vicioso de una acumulación de privaciones y suscitar un crecimiento en favor de los pobres.

Una mayor disponibilidad de oportunidades de trabajo y el aumento de los ingresos que pueden obtener los pobres por el trabajo que realicen plantea tres retos en materia de políticas<sup>35</sup>:

- aumento de la demanda de mano de obra, así como de la productividad y los ingresos de las personas que viven y trabajan en la pobreza;
- incorporación al mercado de trabajo de categorías socialmente excluidas y eliminación de las discriminaciones, en particular de las que padecen las mujeres y las menores de edad;
- mejora de la relación de intercambio de los países en desarrollo con los más ricos y obtención de medios de financiación de las inversiones.

<sup>34</sup> Véase S. R. Osmani: *Exploring the employment nexus: Topics in employment and poverty*, informe para el grupo de tareas sobre el programa conjunto OIT/PNUD sobre el empleo y la pobreza (documento no publicado, mayo de 2002).

<sup>35</sup> Véase R. Islam: *Employment-poverty linkages: Issues and experiences* (OIT, Departamento de Recuperación y Reconstrucción (EMP/RECON), documento no publicado, 2002).

Uno de los factores que más dificulta la aceleración del ritmo de crecimiento del empleo es que, a pesar de que los países en desarrollo tienen una escasez de capital y una abundancia de mano de obra, hasta ahora las estrategias de desarrollo han preferido las inversiones de gran densidad de capital a las de mano de obra. En las inversiones en comunicaciones, energía e infraestructura hidráulica se recurre a menudo a técnicas de gran densidad de capital, a pesar de que existen otros métodos, igualmente eficaces, basados en la utilización de mano de obra. Los microempresarios y los pequeños empresarios tienen muchas dificultades para obtener financiación para poner en marcha su negocio y sobrevivir, aun cuando son los que más pueden aportar a la creación de empleos.

Los sectores de actividad y los servicios rurales están muchas veces en una situación de inferioridad frente a los urbanos, a pesar de la necesidad de aumentar las oportunidades de trabajo para los pobres rurales y de contener la propensión a emigrar a unas ciudades saturadas. Con frecuencia, la política agrícola ha favorecido la producción para explotaciones agrícolas más grandes y empresas comerciales basada en el capital y el latifundio en vez de atender las necesidades de los pequeños agricultores y de los campesinos sin tierra. Corregir esos desequilibrios es indispensable para lograr un crecimiento en favor de los pobres, que debe combinarse con una utilización inteligente de una tecnología de gran densidad de capital adaptada a los recursos y las necesidades de cada país.

Para superar muchos de los obstáculos que perjudican a los trabajadores más pobres y los excluyen del mercado de trabajo es vital elevar el nivel de instrucción y de las calificaciones. Esto debe empezar con un nuevo esfuerzo destinado a facilitar el acceso a la enseñanza primaria, pero hay que hacer también hincapié en la formación profesional, con objeto de que quienes salgan de la escuela y los adultos puedan adquirir los tipos de competencia que exige el mercado. La lucha contra las enfermedades prevenibles, la contención de la pandemia del VIH/SIDA y una mayor disponibilidad de medios de asistencia médica primaria pueden repercutir directamente en la facultad de los pobres de conseguir unos ingresos estables. El acceso al crédito con miras a la inversión en una producción en pequeña escala y para satisfacer necesidades familiares ocasionales como, por ejemplo, la compra de uniformes escolares o el pago de los gastos de sepelio, promueve la creación de puestos de trabajo y ayuda a los pobres a encajar las vicisitudes del presupuesto familiar.

Pero lo principal tal vez sea la lucha contra la discriminación en todas sus formas. Las barreras de raza, religión y casta condenan a muchas comunidades a vivir en las márgenes de la sociedad y de la economía. A las mujeres les resulta incluso más difícil todavía que a los hombres zafarse de la pobreza a causa de una discriminación generalizada basada en el sexo<sup>36</sup>.

Hay una relación circular entre la reducción de la pobreza y el crecimiento sostenible. Se realza el potencial de crecimiento de la economía adoptando unas medidas que estimulen la demanda de mano de obra y aceleren la reacción de la oferta en el mercado de trabajo, procurando muy especialmente elevar la capacidad de obtención de ingresos de los pobres. El aumento de la productividad de los trabajadores que viven en la pobreza elimina una traba que coarta la capacidad global de la economía e incrementa la demanda, al elevar el poder adquisitivo de una amplia gama de consumidores.

<sup>36</sup> Véase OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

Por otra parte, si el crecimiento es estable se potencia su facultad de reducir la pobreza. Las recesiones pueden empujar a millones de familias a un estado de pobreza del que no puedan salir, ni siquiera con ocasión de una recuperación ulterior<sup>37</sup>. Paralelamente, una política macroeconómica de fomento de una pauta estable de crecimiento que reduzca la vulnerabilidad de los pobres en los momentos de crecimiento lento es un elemento importante de toda estrategia de reducción de la pobreza. Ahora bien, muchas de las causas de inestabilidad se deben a la economía internacional. No parece probable que las políticas nacionales vayan a resultar plenamente eficaces si no se reforma la arquitectura de los mercados mundiales del comercio y la financiación. En el capítulo 5 se analizan las dimensiones internacionales de las estrategias de reducción de la pobreza y de fomento de un crecimiento sostenible que genere empleos.

## Conclusiones

Para las personas que viven en la pobreza, la discriminación y toda una serie de privaciones confluyen para crear un ciclo de desventajas. Los temas recurrentes de la experiencia de la pobreza son las bajas tasas de reincorporación al trabajo de las mujeres y los hombres de comunidades socialmente excluidas y las dificultades de encontrar oportunidades de trabajo decente.

Por consiguiente, una política de reducción y erradicación de la pobreza ha de tener a la vez presentes las vertientes de la oferta y de la demanda del mercado de trabajo en los países en desarrollo, a la vez que configurar una estrategia de crecimiento estable y sostenible. Una vigorosa acción a nivel local, adaptada a las necesidades locales y respaldada por una legislación y una política adecuadas, es la piedra angular del progreso. Al quebrar el ciclo vital de unas privaciones familiares en gran escala, la economía en su conjunto puede pasar a una espiral virtuosa de crecimiento sostenible y de reducción de la pobreza.

El análisis de la pobreza basado en el principio del trabajo decente pone de manifiesto las finalidades esenciales de una acción local y, por ende, da forma a las alianzas nacionales e internacionales constituidas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y consolidarlas. En esas alianzas, la OIT se esfuerza por encontrar el modo de acabar con la exclusión social y de ampliar las oportunidades de disponer de unos puestos de trabajo mejores y más numerosos.

Gracias a la experiencia de colaboración de la OIT con la administración nacional y local de países en desarrollo, y con sus organizaciones de empleadores y de trabajadores a lo largo de muchos años, se ha concebido y ensayado toda una serie de instrumentos de políticas que pretenden ayudar a las poblaciones afectadas a superar la pobreza mediante el trabajo. El capítulo siguiente versa sobre la experiencia, y lo que de ella se deduce, para un enfoque coherente de la reducción de la pobreza que vincula las iniciativas de desarrollo local en las estrategias nacionales e internacionales, al movilizar a las personas para que constituyan y se afilien a organizaciones de diferentes tipos, entre ellas las cooperativas y los grupos locales, los sindicatos, las asociaciones de empleadores y otras asociaciones empresariales.

<sup>37</sup> Véase OIT: *Employment policies for poverty reduction during Indonesia's economic recovery* (Ginebra, 2002).

### *3. Acción en el plano local para promover un trabajo decente y la inserción social*

#### *Introducción*

Las estrategias mundiales y nacionales para la reducción de la pobreza deberían configurar un marco general que permitiera a las estrategias de ámbito local eludir los ciclos de bajos ingresos laborales y la exclusión social. La OIT tiene una larga experiencia práctica en materia de acciones locales destinadas a crear más y mejores empleos para las mujeres y los hombres pobres y que mejoren sus posibilidades de asegurarse una vida sin privaciones. En gran parte, esta labor se lleva a cabo en los países en desarrollo, pero los enfoques citados también han demostrado ser fáciles de aplicar en diversas economías en transición y economías de mercado industrializadas.

En ocasiones se afirma que un país en desarrollo con bajo nivel de ingresos tiene que escoger entre aumentar el número de puestos de trabajo o mejorar la calidad de los mismos para la masa de trabajadores pobres, pero que no puede lograr ambas cosas a la vez. También se recurre a argumentos similares para sugerir que, antes de pensar en ofrecer servicios sociales en materia de educación, de salud y de ingresos mínimos, es preciso haber alcanzado un nivel relativamente alto de renta nacional. Ahora bien, en la práctica resulta difícil establecer estas distinciones. Para que aumenten y se establezcan los salarios de los trabajadores de ingresos modestos, se requiere un enfoque que combine el aumento de la productividad y de la remuneración con la elevación del poder adquisitivo y la consolidación de la infraestructura social en el plano local. El objetivo de «un puesto de trabajo cueste lo que cueste» no puede considerarse como una estrategia para lograr una reducción duradera de la pobreza. La interrupción de los ciclos de pobreza exige en la práctica poner en marcha un nuevo ciclo de creación de riqueza en el plano local, ciclo en el que el progreso paulatino hacia la integración social y el aumento del número y de la calidad de los empleos se refuerzan mutuamente.

Las comunidades locales de todo el mundo están evolucionando rápidamente como consecuencia de las poderosas fuerzas de innovación tecnológica y de integración económica, así como de factores culturales como la afirmación de los derechos de la mujer, una educación de mejor calidad y

una mayor disponibilidad de información y de ideas. La migración por motivos laborales es un fenómeno cada vez más corriente en casi todo el mundo, y son numerosas las familias que dependen de los ingresos de miembros de la misma que han abandonado el hogar en busca de mejores oportunidades y han dejado de vivir de manera permanente con sus familiares. En la 92.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004 se examinarán, en el contexto de una discusión general sobre los trabajadores migrantes, los retos que plantea la creciente migración por motivos laborales. Las actividades de la OIT referentes a la migración añadirán una nueva dimensión a nuestra manera de concebir la relación entre la creación de oportunidades de trabajo decente y las estrategias de lucha contra la pobreza.

En el presente capítulo se detallan algunos de los principales instrumentos de política concebidos por la OIT para atender las necesidades y aspiraciones de los pobres, y se destaca la interacción entre la formación, las inversiones, la empresa, las finanzas y las políticas de integración social, y la manera en que todos estos factores responden a las prioridades de colectividades concretas. La clave para ampliar y profundizar las acciones destinadas a lograr una reducción duradera de la pobreza pasa por desarrollar la capacidad de los sindicatos, las organizaciones de empleadores y las cooperativas para colaborar con las autoridades públicas, las entidades locales y otros tipos de asociaciones voluntarias con el fin de adaptar y utilizar los instrumentos de una política de trabajo decente. Para reducir de manera sustancial la pobreza, tal y como lo solicitaba la Cumbre del Milenio, tienen que multiplicarse de manera importante en todo el mundo las acciones que se desarrollan a escala comunitaria.

En consecuencia, la OIT ha formulado instrumentos de política en los siguientes campos:

- formación y perfeccionamiento profesional;
- la inversión en puestos de trabajo y en la comunidad;
- microempresas y pequeñas empresas;
- microfinanciación;
- cooperativas;
- seguridad social;
- riesgos en el trabajo;
- erradicación del trabajo infantil;
- superación de la discriminación.

### *Desarrollo de las calificaciones para ganarse el sustento de manera duradera*

En los debates sobre el modo de reducir la pobreza es muy corriente afirmar que la principal riqueza, o la única, de los pobres es su trabajo. Parece obvio que la formación cumple una función esencial a la hora de aumentar la productividad y los ingresos y de propiciar el acceso equitativo a las oportunidades de empleo. Y sin embargo, una característica llamativa de casi todas las estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo es que el componente de la formación profesional y la capacitación no está presente.

La formación está en crisis en casi todo el mundo en desarrollo<sup>1</sup>. Los sistemas existentes carecen de fondos suficientes y se les critica porque se

<sup>1</sup> Véase P. Bernell: *Learning to Change: Skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries*, Employment and Training Papers, núm. 43 (Ginebra, OIT, 1999).

interesan principalmente por las necesidades de las empresas del sector estructurado, con programas centrados en los oficios tradicionales en los que se inscriben sobre todo quienes son capaces de dedicar el tiempo necesario y de renunciar a obtener ingresos para participar en unos cursos de larga duración, dispensados principalmente en centros de formación urbanos. Al mismo tiempo, los gobiernos están empezando a constatar la necesidad de grandes reformas. La formación ha dejado de ser una inversión única al comienzo de la vida laboral para convertirse en un proceso de aprendizaje permanente en el que las calificaciones se renuevan y adaptan de manera constante<sup>2</sup>.

La distinción entre la «enseñanza» dispensada en un centro docente o en institutos y universidades y la «formación» en el lugar de trabajo o dispensada por instituciones de capacitación está difuminándose. En el caso de los jóvenes económicamente vulnerables y socialmente excluidos resulta especialmente indispensable adquirir unas calificaciones básicas que los preparen para una amplia gama de posibles puestos de trabajo. El enfoque de la formación a todo lo largo de la vida se basa en la idea de «aprender a aprender». Pero resulta más fácil decirlo que lograrlo. Es muy corriente que las responsabilidades gubernamentales en materia de educación y formación estén compartidas por diversos ministerios. Incumbe a los empleadores o a distintos organismos públicos y privados un papel en la prestación directa de la formación, y en muchos países también intervienen entidades de afiliación voluntaria como puedan ser los sindicatos, las organizaciones caritativas y las organizaciones no gubernamentales. Un reto político principal es el de racionalizar estas instituciones dispersas para integrarlas en un sistema coherente centrado en las necesidades de la población trabajadora, y especialmente de los pobres, sin dejar de reconocer al mismo tiempo los intereses institucionales de quienes imparten la educación y la formación.

La OIT se enfrenta a estos problemas en dos direcciones. En primer lugar, ha emprendido una gran campaña para ayudar a sus mandantes a replantearse sus políticas en materia de desarrollo de los recursos humanos. En colaboración con la UNESCO, la OIT está buscando la manera de garantizar que la expansión y la reforma de los sistemas escolares vayan unidas a una estrategia de mejora de las calificaciones necesarias para una vida laboral productiva. En segundo lugar, está trabajando en proyectos concretos en diversos países para desarrollar nuevas técnicas de formación centradas en las necesidades de los trabajadores pobres.

El primer paso hacia la reorientación de las políticas de enseñanza y formación fue la celebración de un debate general sobre la formación de los recursos humanos y el desarrollo, que tuvo lugar en el marco de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2000<sup>3</sup>. La Conferencia propugnó una revisión de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150)<sup>4</sup>. Durante la presente reunión de la Conferencia, se celebrará una primera discusión sobre este tema, que irá seguida por una segunda discusión en 2004 con miras a la adopción de un nuevo instrumento<sup>5</sup>. Con tal fin, la OIT ha compilado una base de datos sobre las políti-

<sup>2</sup> Véase OIT: *El empleo en el mundo 1998-1999. Empleabilidad y mundialización. Papel fundamental de la formación* (Ginebra, 1998).

<sup>3</sup> Véase OIT: *La formación para el empleo: la inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000.

<sup>4</sup> Véase la *Resolución sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, adoptada por la 88.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2000).

<sup>5</sup> OIT: *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, y *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento. Las opiniones de los mandantes*, Informe IV (2), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

## Enseñanza de la lectura y mejora de las calificaciones en Honduras

Casi la mitad de la población de Honduras vive con 2 dólares de los Estados Unidos o menos al día. Las consecuencias desastrosas del huracán Mitch en 1998 agravaron más todavía una pobreza ya profunda. La falta de organización en el plano local y el bajo nivel de instrucción, sumados a unas oportunidades de trabajo inadecuadas, perpetúan unas condiciones de vida y unos ingresos bajos para muchas familias, especialmente en las zonas rurales.

Uno de cada cuatro adultos es analfabeto. Se emprendió el Proyecto Ocupacional de Educación para el Trabajo (POCET) de la OIT para contribuir a satisfacer las necesidades en materia de educación de unos agricultores de 15 a 49 años de edad cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo. Combinando la formación profesional y la enseñanza de la lectura y la escritura, el Proyecto prepara a los participantes para que puedan ganarse la vida. La formación versa también sobre la creación y el funcionamiento de pequeñas empresas, entre ellas las cooperativas.

El homólogo de la OIT en el país para esta tarea es el Centro Nacional de Educación para el Trabajo (CENET). Después de cinco años de asistencia técnica de la OIT, el Centro está ya institucional, financiera y metodológicamente en condiciones de seguir actuando en pro de la reducción de la pobreza rural. En muchas zonas rurales y en algunas zonas urbanas marginadas se está aplicando lo que se ha aprendido al trabajar con comunidades pobres en lo que atañe a la concepción y la realización de una formación profesional combinada con la alfabetización. El programa de «Educación para el Trabajo» del Centro, y su diploma, constituyen una sólida base para la formación de instructores.

Fuente: Oficina Regional de la OIT para las Américas, Lima.

cas nacionales de enseñanza y formación profesional, que proporciona información sobre diferentes criterios de reforma en el mundo entero<sup>6</sup>. La OIT también ha colaborado estrechamente con la UNESCO en la preparación de una nueva Recomendación revisada relativa a la enseñanza técnica y profesional, adoptada en 2001 por la Conferencia General de la UNESCO<sup>7</sup>.

Hoy se reconoce en general que los sistemas de educación y de formación deben hacer que resulte más fácil para los trabajadores, y especialmente para los económicamente vulnerables y socialmente excluidos, aprovechar las oportunidades de trabajo decente y poner al día sus calificaciones a todo lo largo de su vida laboral. La OIT ha destacado los cinco puntos fundamentales siguientes:

- Reconocimiento de que la responsabilidad primaria en lo que respecta a las inversiones en materia de formación incumbe al Gobierno, si bien debe compartirla con las empresas, con los interlocutores sociales y con los individuos, de modo que la enseñanza y la formación estén estrechamente vinculadas a los programas y estrategias de crecimiento económico y del empleo.
- Se requieren reformas urgentes para mejorar la educación básica y el grado de alfabetización de los hombres y mujeres de los países más pobres. El desarrollo de calificaciones fundamentales (como son la comunicación y la capacidad para resolver problemas) es un elemento

<sup>6</sup> OIT: *Revisión de la Recomendación sobre desarrollo de los derechos humanos* (CD que contiene las respuestas al cuestionario, así como unos 500 ejemplos de iniciativas nacionales en materia de políticas de formación).

<sup>7</sup> Véase OIT y UNESCO: *Technical and vocational education and training for the twenty-first century: UNESCO and ILO Recommendations* (2002).

## La formación de base local en Camboya

En Camboya, a partir de ocho centros provinciales de formación un proyecto OIT/PNUD de formación profesional para el alivio de la pobreza, y otro proyecto anterior, formaron a más de 8.000 hombres y mujeres en diversos oficios de 1993 a 1999. Las encuestas de seguimiento efectuadas un año después de haber terminado la formación pusieron de manifiesto que más del 82 por ciento de las personas formadas trabajaban en el oficio que habían aprendido y ganaban por término medio el equivalente de 33 dólares al mes, o sea, mucho más que el PIB medio por persona, que era de unos 22 dólares mensuales. Más de la mitad eran mujeres, y más de un tercio de ellas cabezas de familia. Muchos eran jornaleros agrícolas no calificados que antes de participar en el proyecto percibían ingresos en metálico mínimos o nulos.

Una de las razones que explican el éxito del proyecto es que no ofrecía cursos predeterminados, sino que su personal sondeaba primero a la población local para saber cuáles eran los oficios que más escaseaban en la localidad. Tras ello, se pedía a quienes tenían esas calificaciones, reclutados en los campamentos de refugiados de la frontera, que ayudaran a formar a otros, pero solamente para satisfacer las necesidades de la población local. El proyecto quería cerciorarse de que los alumnos iban a poder ganarse la vida con su nuevo oficio y evitar que una disponibilidad excesiva de tales personas recortara sus ganancias.

Muchos de los cursos más logrados no eran los típicos de otros programas de formación de la OIT, por ejemplo los de cría y vacunación de cerdos, de cría y vacunación de patos, de confección de palitos de incienso y los hortícolas. La vacunación de patos resultó particularmente interesante porque había una gran demanda de graduados a causa de un brote de enfermedad que estaba diezmando las manadas. También fueron un éxito los de peluquería, ya que más de un 90 por ciento seguían en el sector al cabo de un año y ganaban como promedio el equivalente de 65 dólares al mes.

Globalmente, se enseñaban 35 oficios y, como la mayoría de los alumnos acabaron siendo trabajadores por cuenta propia, habían aprendido también técnicas comerciales básicas. Los cursos se organizaban lo más cerca posible del domicilio de los alumnos, en su pueblo, y con el horario que les convenía. Su duración no era siempre la misma, pero en general era de varias horas por semana a lo largo de dos o tres meses, lo cual contribuyó a que hubiera una gran participación de mujeres en el programa.

Una parte esencial de la estrategia del proyecto era fomentar la capacidad de los homólogos camboyanos para que pudieran aplicar un sistema flexible de formación profesional ligado a determinadas oportunidades de empleo. Setenta y seis funcionarios recibieron diversos tipos de formación complementaria mientras trabajaban en el proyecto. Una vez terminado, se trasladó al Gobierno la responsabilidad de los centros provinciales de formación, para que incorporara sus actividades a los servicios permanentes que ofrecen las autoridades públicas.

Otros países han emprendido programas y proyectos basados en el principio de la formación de base local de la OIT, a saber: Azerbaiyán, Bangladesh, Belarús, China, Filipinas, Jamaica, Kenya, Nepal, Nigeria, Pakistán, Federación de Rusia, Sri Lanka, República Unida de Tanzania y Uganda.

Fuente: Programa InFocus de la OIT sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (IFP/SKILLS).

**importante dentro de un conjunto de medidas de reforma destinadas a preparar a los ciudadanos para vivir en una sociedad basada en los conocimientos y en las calificaciones.**

- **Los sistemas de formación tienen que ser más flexibles y amoldarse a unas necesidades que evolucionan rápidamente. Las reformas deberían centrarse en la manera de facilitar el aprendizaje, y no únicamente en la formación destinada a categorías profesionales concretas. Los planes**

de transición de la escuela al trabajo destinados a los jóvenes deberían integrar la educación y el aprendizaje en el lugar de trabajo.

- Si se quiere que las reformas deseadas y el aumento de las inversiones se conviertan en realidad, debería asociarse más directamente a los interlocutores sociales a los debates sobre la política de formación y el desarrollo de las calificaciones. La experiencia demuestra que los sistemas más eficaces se basan en un sólido proceso de diálogo social capaz de generar una voluntad política clara en pro de la formación.
- Debería procederse al reconocimiento de las calificaciones de cada persona, con independencia de cómo las haya adquirido, y ello como parte de un marco nacional de calificaciones. Esto resulta especialmente importante en los países en desarrollo, en los cuales muchos trabajadores «no calificados» han aprendido de hecho un oficio, pero no tienen los «certificados» que muchos empleadores exigen.

La labor de la OIT en el ámbito de la formación profesional con miras al empleo y a la obtención de ingresos para los trabajadores y las trabajadoras que viven en la pobreza se basa en su metodología de formación de base comunitaria<sup>8</sup>. Esta consiste en una serie de procedimientos que permiten determinar de manera sistemática las oportunidades de empleo y de generación de ingresos en el plano local, elaborar y aplicar programas de formación apropiados, y prestar los servicios de apoyo que se necesitan una vez impartida la formación, como pueden ser la financiación, la asistencia técnica y la información de mercado.

Un programa integrado a escala comunitaria suele necesitar del apoyo de varias entidades, y entre sus elementos fundamentales figuran una comisión interministerial y las consultas con los interlocutores sociales. Al asumir la responsabilidad de formar al personal local de los programas, esos organismos contribuyen a garantizar que la citada metodología se transfiere a las políticas nacionales de formación. Del mismo modo, los comités locales de formación de las zonas escogidas resultan fundamentales para determinar las oportunidades y las necesidades y el modo óptimo de dispensar la formación. La flexibilidad resulta indispensable durante la fase de ejecución. La formación debería dispensarse lo más cerca posible de quienes han de beneficiarse de la misma, prestándose una atención especial para garantizar que las mujeres se benefician plenamente de los programas. A este respecto revisten especial importancia la formación de los instructores, la selección de los participantes y la obtención de créditos que compensen los ingresos perdidos a causa de la formación y contribuyan a crear pequeñas empresas basadas en las nuevas calificaciones.

Para aplicar la metodología de la OIT, más que grandes sumas de dinero se necesita una buena organización. De la experiencia realizada durante los diez últimos años en más de 20 países se desprende que los resultados obtenidos son considerables, con un porcentaje muy alto de aprendices que se valen de sus nuevas calificaciones para conseguir ingresos más altos. Además, varios países, entre ellos Filipinas, Nepal, Camboya y Jamaica, han incorporado la metodología de la formación de base comunitaria a su política nacional de formación.

<sup>8</sup> Véase H.C. Haan: *Community-based training for employment and income generation: A guide for decision-makers* (Ginebra, OIT, 1994).

## La inversión en puestos de trabajo y en el ámbito local

Según el Banco Mundial, en los países en desarrollo los gastos de infraestructura suponen, aproximadamente, el 20 por ciento de las inversiones totales, y entre un 40 y un 60 por ciento de las inversiones públicas. Una nueva orientación de la política de inversiones en infraestructuras para asegurar el recurso a opciones de gran densidad de mano de obra que resulten rentables y técnicamente viables sirve para acelerar la reducción de la pobreza mediante la creación de empleo productivo y decente. El reto que se plantea consiste en dar con la combinación apropiada de técnicas de inversión de gran densidad de capital y de gran densidad de mano de obra que responda a las necesidades y los recursos de cada país.

Las repercusiones en materia de creación de empleo y reducción de la pobreza que se derivan de la inversión de gran densidad de empleo dependerán en gran medida de la concepción de los programas y de las condiciones locales. Hay que distinguir entre las redes de protección social basadas en el empleo, en ocasiones llamadas *prestaciones condicionadas*, y unos programas de infraestructura productivos y rentables que hacen un uso intensivo de la mano de obra y pretenden ofrecer un trabajo justo<sup>9</sup> La OIT se centra cada vez más en los programas destinados a lograr un desarrollo duradero de regiones y comunidades pobres. Pero los proyectos de protección social, que, con frecuencia, se llevan a cabo en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos, también resultan útiles como dispositivo de urgencia para contrarrestar una escasez de alimentos como la que engendró la sequía en África Meridional en 2002, y después de calamidades naturales como las inundaciones de 2000 en Mozambique o como el huracán Mitch, que asoló América Central en 1999.

Sobre la base de esta labor, la OIT hace hincapié en la inversión de base comunitaria en infraestructuras mediante el desarrollo de las capacidades organizativas y de negociación de las comunidades locales, los productores y los proveedores de servicios. Las organizaciones comunitarias que se crean en torno a los proyectos de infraestructuras subsisten una vez terminados éstos para asegurar su gestión y mantenimiento, y han suscitado a menudo otras iniciativas colectivas como el seguro de enfermedad.

Este modo de proceder resulta particularmente útil cuando se trata de atender las necesidades de las mujeres pobres. Se combate la discriminación mediante la promoción de la igualdad de remuneración por un trabajo del mismo valor y la igualdad de acceso a los puestos de trabajo, así como mediante la formación. La presencia de mujeres en las tareas técnicas y de supervisión de los proyectos puede contribuir a superar los prejuicios que se oponen a la contratación de trabajadoras no calificadas. Los criterios específicos para seleccionar los planes de inversión se refieren a las preocupaciones concretas de las mujeres como son el acceso a los recursos productivos, la explotación de la tierra, el agua y la leña, así como la rehabilitación de centros docentes y sanitarios. A este respecto, se hace también hincapié en la integración de mujeres en los órganos de dirección, por ejemplo de las organizaciones comunitarias, de los comités de desarrollo rural y de las agrupaciones de interés económico.

<sup>9</sup> Véase S. Devereux: *From workfare to fair work: The contribution of public works and other labour-based infrastructure programmes to poverty alleviation*, Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper, núm. 5 (Ginebra, OIT, 2002).

### Impulsar la creación de puestos de trabajo y construcción de carreteras rurales en Mozambique

La OIT lleva diez años colaborando con el Gobierno de Mozambique en un programa de gran densidad de mano de obra para la construcción de carreteras secundarias en todo el país, que ha rehabilitado ya unos 7.000 kilómetros. Esas carreteras facilitan el acceso a los mercados, estimulan la agricultura comercial y permiten a la población local acceder a los servicios. El recurso a métodos con alta densidad de mano de obra genera empleos y revitaliza la economía rural, ya que muchos de los insumos se quedan en la localidad en forma de salarios y de materiales locales.

El proyecto benefició a las familias pobres rurales, particularmente afectadas por la guerra civil. Entre los principales logros del proyecto cabe citar la creación de 34 brigadas de trabajo, de las que forman parte pequeños contratistas y técnicos y contraamaestres del Estado dedicados a la rehabilitación de carreteras con una utilización intensiva de mano de obra; la aparición de una cultura de prácticas laborales justas y el respeto de los derechos laborales en centros provinciales y nacionales que se ocupan de las dimensiones sociales y de género; mayor participación de las mujeres de un 2 por ciento inicial en 1992 a un 20 por ciento de la fuerza de trabajo del proyecto a fines de 1998; y la creación de más de un millón de jornadas de trabajo temporal en 1998, equivalentes a unos 6.200 puestos de trabajo. Además, las técnicas empleadas en el programa en el plano nacional son las que utiliza ahora el Consejo Nacional de Caminos, así como programas en gran escala financiados por donantes.

Fuente: Programa de la OIT de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE).

Los programas, experimentales o de gran envergadura, basados en la utilización de mano de obra, efectuados en países tan variados como Camboya, Ghana, la República Democrática Popular Lao, Lesotho, Madagascar, Rwanda, Tailandia y Zimbabwe ponen de manifiesto que los enfoques basados en la mano de obra:

- son entre un 10 y un 30 por ciento menos gravosos financieramente que los de mayor densidad de capital;
- reducen entre un 50 y un 60 por ciento las necesidades de divisas;
- crean entre tres y cinco veces más empleos para una misma inversión.

El trabajador típico en un programa de infraestructura basado en la utilización de mano de obra es un obrero ocasional subempleado. El salario se fija de manera cuidadosa, estableciendo un nivel que contribuya a extraer de la pobreza extrema a la familia del trabajador, y evitando al mismo tiempo atraer a trabajadores que desarrollan otras actividades generadoras de ingresos. En éste y en otros aspectos de la concepción de un proyecto, el hecho de consultar a la población local ha resultado ser el modo más eficaz de centrar la creación de oportunidades laborales en los más necesitados, así como de velar por que la infraestructura resultante se ciña a las prioridades locales. La integración de estos proyectos en el entorno comunitario resulta indispensable para su futuro mantenimiento, mantenimiento que puede concebirse también recurriendo a técnicas que hacen un uso intensivo de la mano de obra.

A corto plazo, la pobreza se reduce al aumentar los ingresos de quienes trabajan en el proyecto y, a largo plazo, se reduce al suministrar bienes públicos indispensables para una elevación de los ingresos de toda la población. La duración media del empleo es, a menudo, de unos 100 días; con un salario medio diario de 1,50 dólares de los Estados Unidos, esto implica una trans-

ferencia de 150 dólares por participante. Cuando llega la llamada «estación del hambre» a las zonas rurales, esta transferencia de ingresos resulta considerable para las familias que se encuentran en el umbral de la pobreza<sup>10</sup>.

Al mejorar la infraestructura comunitaria, las inversiones de gran densidad de mano de obra impulsan el crecimiento de la economía local y facilitan el acceso a los servicios sociales. Por ejemplo, la utilidad económica que presenta un camino rural que enlaza un pueblo con el mercado provincial consiste en que se ahorran tiempo de transporte y costos, lo cual se traduce directamente en un aumento de los ingresos agrícolas. Los planes de abastecimiento de agua o de alcantarillado, y la creación de puestos docentes y de sanidad desembocan en una mejora de la salud y las calificaciones de toda la zona. Según una evaluación del impacto de una red de alcantarillado perfeccionada en asentamientos urbanos pobres del sector informal en Uganda, la excavación de un canal principal, además del empleo y los ingresos que engendró, trajo consigo una disminución de las enfermedades transmitidas por el agua, una mejora de la vivienda y de las letrinas y un fuerte aumento de los valores de compraventa y arriendo de la tierra<sup>11</sup>.

Después de 25 años de labor pionera para la promoción de las inversiones de gran densidad de mano de obra en las infraestructuras, la OIT ha decidido ciertas conclusiones importantes<sup>12</sup>. En primer lugar y sobre todo, una repercusión duradera sobre la pobreza depende de una buena formulación de las políticas y de la capacitación en el plano local. La OIT se centra en la concepción de sistemas de formación para los ministerios, los consultores de proyectos, los pequeños contratistas y la población local. Con ello se ha contribuido a difundir conocimientos teóricos y prácticos, de modo que los numerosos organismos nacionales e internacionales que se dedican a actividades de infraestructura tengan presente la opción basada en la utilización intensiva de mano de obra y el interés que ésta presenta para el desarrollo. En segundo lugar, una fase fundamental es la redacción de las condiciones de adquisición. De esos documentos depende que los pequeños contratistas nacionales tengan probabilidades de éxito en la competencia con compañías internacionales. En tercer lugar, las consecuencias sobre la pobreza se refuerzan cuando la población local participa plenamente a la hora de decidir qué se va a construir, cómo se va a hacer y quiénes lo van a hacer. En cuarto lugar, se requiere una estrategia nacional, en la que intervengan los ministerios competentes y los interlocutores sociales, con el respaldo de organismos internacionales de desarrollo, para obtener todo el potencial de reducción de la pobreza ligado a las inversiones de gran densidad de mano de obra. En quinto lugar, una inversión semejante puede favorecer el desarrollo local y acrecentar temporalmente los ingresos de quienes viven en la pobreza, si bien para que ese progreso no decaiga se necesitará una acción coordinada, con objeto de promover las oportunidades de empleo a más largo plazo, por ejemplo en las microempresas y las pequeñas empresas.

<sup>10</sup> Este resultado se deduce de la evaluación de programas y proyectos en ciertos países: Camboya, Madagascar, Malí, Mozambique, Nicaragua, República Unida de Tanzania, Togo y Uganda, en OIT: *Informe de evaluación temática: inversiones con alto coeficiente de empleo y mitigación de la pobreza*, documento del Consejo de Administración GB.286/TC/1, 286.ª reunión, Ginebra, marzo de 2003.

<sup>11</sup> PNUD/OIT: *In-depth evaluation report: Kalerwe community-based drainage upgrading project, Uganda*, UGA/92/006 (OIT, 1994), citado en el documento GB.286/TC/1, *op. cit.*

<sup>12</sup> En la OIT, la coordinación en este ámbito corresponde al Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (EIIP).

## Apoyar el espíritu empresarial en las microempresas y las pequeñas empresas

En el mundo en desarrollo, una proporción grande y creciente del empleo corresponde a las pequeñas empresas que, en general, recurren a una utilización más intensiva de la mano de obra que las grandes<sup>13</sup>. En muchos países una empresa de más de diez trabajadores ya es grande, mientras que en otros, una empresa con menos de 50 trabajadores se considera pequeña. En América Latina las empresas pequeñas de menos de 20 trabajadores suponían en 1998 el 51 por ciento del empleo urbano total, en comparación con el 48 por ciento en 1990<sup>14</sup>. En el 90 por ciento de las empresas privadas de Tailandia trabajan menos de 20 personas. En la India las empresas de la economía informal dan trabajo a siete de cada diez personas que tienen un empleo no agrícola<sup>15</sup>.

Además, en el mundo en desarrollo, entre un 60 y un 70 por ciento de los trabajadores de las partes no agrícolas de la economía informal son trabajadores por cuenta propia y se trata en realidad de empresas unipersonales<sup>16</sup>. Los trabajadores a domicilio y los vendedores callejeros son las categorías más numerosas en las zonas urbanas, pero muchos trabajan en talleres pequeños, en el propio hogar o en un local contiguo, y llevan a cabo actividades de confección, transformación de alimentos u otras modalidades de trabajo de fabricación y montaje en pequeña escala. Resulta difícil incluir en una clasificación a las mujeres y los hombres que se dedican a este tipo de tareas. Algunos de ellos trabajan para un tercero, otros lo hacen por su cuenta, y otros trabajan y, al mismo tiempo, contratan a otras personas. Muchos pueden ir y venir de una categoría a otra a lo largo de su vida laboral. Con frecuencia, la unidad es la familia: pueden ser hasta tres las generaciones que trabajan juntas y se reparten los ingresos<sup>17</sup>.

No todos los trabajadores o empleadores de la economía informal son pobres, pero muchos de ellos lo son o viven constantemente en vilo, temerosos de que algún suceso les relegue a la pobreza. De ciertos estudios de la OIT en América Latina se desprende que, fundamentalmente, los trabajadores independientes del sector informal están en su mayoría en situación de desempleo, y que se aventuran en cualquier actividad empresarial con el único objetivo de sobrevivir. Muchas de estas personas con un empleo independiente desarrollan actividades con un nivel de productividad muy bajo. Sólo entre el 15 y el 20 por ciento de las mismas desarrollan sus actividades en el marco de microempresas que, por alguna razón, no forman parte de la

<sup>13</sup> No se suele disponer de datos completos y actualizados que confirmen semejante aseveración, muy difundida, principalmente porque la mayoría de las microempresas y de las pequeñas empresas actúan en los márgenes de la economía informal. Además, aunque no hay una definición universalmente aceptada de la frontera que separa a la pequeña empresa de la mediana, las estadísticas suelen abarcar las empresas unipersonales que, en ciertos casos, pueden contabilizarse también como trabajadores independientes.

<sup>14</sup> OIT: *Panorama Laboral 1999* (Lima, 1999), citado en G. Reinecke: *Small enterprises, big challenges: A literature review on the impact of the policy environment on the creation and improvement of jobs within small enterprises*, SEED Working Paper núm. 23 (Ginebra, OIT, 2002).

<sup>15</sup> OIT: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Ginebra, 2002), pág. 34.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pág. 20.

<sup>17</sup> El informe presentado para la discusión general en el marco de la presente reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo versa precisamente sobre la índole de las relaciones de empleo y sobre el impacto del auge de la economía informal y de los acuerdos de subcontratación en el pensamiento jurídico: OIT: *El ámbito de la relación de trabajo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

economía estructurada, pero que ofrecen empleo a trabajadores pobres y tienen perspectivas de crecimiento<sup>18</sup>.

El tamaño del sector de la pequeña empresa depende, entre otras cosas, de las tasas de «natalidad» y de «mortalidad» de las empresas. Una y otra son grandes y varían en función del ritmo de crecimiento económico y de la existencia de otras oportunidades de empleo<sup>19</sup>. Si mejorara la situación y un mayor número de empresas pequeñas escaparan de la mera lucha por la supervivencia y empezaran a crecer, su potencial de creación de empleos podría llegar a ser un elemento decisivo en una estrategia de crecimiento en favor de los pobres.

Como la mayoría de las mujeres y de los hombres se gana la vida en microempresas y pequeñas empresas, ya sea mediante el trabajo por cuenta propia o como trabajadores a domicilio, la mejora de las políticas, la normativa, la formación empresarial, el desarrollo de los mercados y la constitución de organizaciones puede contribuir poderosamente a reducir la pobreza<sup>20</sup>. Al mejorar la calidad del trabajo en las pequeñas empresas, ofrecer mayores oportunidades económicas a las mujeres y fomentar la creación de asociaciones de empleadores y de trabajadores en la economía informal, lo que se pretende es desbloquear el potencial de creación de más y mejores puestos de trabajo en el sector de la pequeña empresa.

Para las microempresas y las pequeñas empresas, la adquisición de las aptitudes de gestión que les permitan sobrevivir y crecer resulta indispensable. La OIT ayuda a sus mandantes a crear una capacidad nacional y local de prestación de servicios de desarrollo empresarial rentables y duraderos como, por ejemplo, la formación de personal de dirección, el acceso a los medios de financiación, la información sobre las tecnologías, el acceso a los mercados nacional y de exportación, y el establecimiento de vínculos entre empresas. La metodología «Inicie y Mejore su Negocio» (SIYB) de la OIT se utiliza en más de 80 países. Al aplicar una estrategia de creación de instituciones y colaborar con las organizaciones locales y nacionales existentes para la formación de instructores de las organizaciones asociadas, que forman a su vez a empleadores de microempresas y pequeñas empresas, el programa llega a un gran número de personas y tiene carácter duradero<sup>21</sup>.

La marginación de las pequeñas empresas se debe con frecuencia a un apoyo institucional insuficiente y a una interacción limitada con otros actores económicos e instituciones laborales. Gracias a su colaboración con empresas pequeñas y con asociaciones de trabajadores, federaciones y organizaciones de apoyo, la OIT ha ideado un método que se basa en los siguientes principios:

- aprovechar las iniciativas de ayuda mutua y las redes ya existentes;
- localizar asociaciones por conducto de copartícipes que tengan sólidas raíces locales y que inspiren confianza;
- compartir los recursos desde el primer momento;
- dedicar tiempo suficiente a la constitución de los grupos;
- Tener presente la dimensión del género;
- tratar de obtener un compromiso duradero de los copartícipes y de las entidades de apoyo.

<sup>18</sup> Véase Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMY-PE): *Programa regional: Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica* (agosto de 2001).

<sup>19</sup> Véase G. Reinecke, *op.cit.*

<sup>20</sup> El marco general para una política de la OIT en este ámbito viene dado en la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).

<sup>21</sup> El Programa InFocus de la OIT sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (IFP/SEED) es el encargado de coordinar tales actividades.

### Mejores condiciones de trabajo y mayores beneficios en la industria del latón

En Moradabad (India) la industria del latón comprende 25.000 microempresas y pequeñas empresas a las que se debe el 80 por ciento de la producción india. Crea unos empleos muy necesarios así como ingresos para unas 200.000 personas, la mayoría de las cuales son artesanos pobres. En gran parte, el trabajo se lleva a cabo en talleres pequeños y sin ventilar, en los cuales el dueño y sus contados trabajadores inhalan la humareda de las operaciones de fundición y vaciado. De ello se derivan problemas de salud tanto a corto como a largo plazo. Es un trabajo, pero no un trabajo decente.

Pero la mala salud no es el único problema causado por esos vapores. Como el ambiente de trabajo es ingrato, a los trabajadores les cuesta llevar a cabo su tarea. Esto reduce la productividad, repercute negativamente en la rentabilidad y, por lo mismo, en la viabilidad de las empresas. En este caso y en otros similares, la promoción de un trabajo decente puede mejorar la vida de los trabajadores a la vez que eleva el rendimiento.

Una de las soluciones posibles consiste en erigir en los talleres chimeneas de concepción local, para apartar del humo a los trabajadores. En ciertas ocasiones, esta simple mejora puede traer consigo una elevación de la productividad hasta de un 50 por ciento. También pueden mejorar las relaciones con el empleador al constatar los trabajadores que se interesa por su bienestar.

En septiembre de 2000, el Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (IFP/SEED) de la OIT empezó a colaborar con la población y las organizaciones locales para realzar la calidad del trabajo en el sector del latón. Uno de los aspectos de un programa más amplio de mejora del bienestar de los trabajadores, a la vez que se realizaba la competitividad del sector, consistió en hacer ver a los artesanos la utilidad de una mejor ventilación. Se colaboró, pues, con el Instituto para el Desarrollo de las Empresas de la India con objeto de discernir las prácticas óptimas en las empresas mejor dirigidas y más eficaces. Se dieron a conocer esas prácticas en seminarios de formación y sensibilización sobre la calidad del trabajo a cargo de artesanos del Instituto, así como en los lugares de trabajo. Entre otras cosas, se implantaron sistemas mejorados para la manipulación del hierro colado y una mejor disposición del lugar de trabajo con objeto de reducir las tensiones físicas, y se generalizó el uso de material de protección. Como parte de las actividades de sensibilización se hicieron presentaciones sobre cuestiones tales como la necesidad de eliminar el trabajo infantil. Además, se va a crear una asociación de artesanos para que defienda sus intereses.

La exportación de artículos de latón de Moradabad aporta al país unos 500 millones de dólares, pero el sector ha de enfrentarse con la competencia cada vez más dura de otros países en desarrollo. SEED está colaborando con institutos locales de formación y departamentos ministeriales para mejorar la calidad y la homogeneidad, de modo que sea posible conservar las partes de mercado. Se ha optado por una estrategia de mejora de la calidad y, por ende, del valor de los productos, en vez de contentarse con limitar los salarios de los artesanos y trabajadores pobres.

Fuente: Programa InFocus de la OIT sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (IFP/SEED).

**El programa SIYB llega de ese modo a un gran número de empresarios y, a medida que los donantes dejan de aportar fondos y se van finalizando los proyectos experimentales, las instituciones nacionales y locales seguirán facilitando la ayuda que necesiten las pequeñas empresas. Un módulo relativo a la elevación de la calidad del trabajo ha demostrado que una productividad creciente ayuda a las empresas a sobrevivir y prosperar y a ofrecer mejores condiciones de empleo. Para contribuir a acabar con la pobreza urbana, existe**

## Limpieza de las calles y creación de puestos de trabajo en la República Unida de Tanzania

Desde 1997 la OIT ha ayudado al ayuntamiento de Dar es-Salaam a privatizar y racionalizar la gestión de desechos encomendando a empresas locales el tratamiento de residuos sólidos en la ciudad. El asesoramiento en materia de gestión y la formación para la creación de empresas de recogida de basura ha ayudado a extender esta tarea a barrios de ingresos bajos de Dar es-Salaam que carecían de este servicio. La recogida, el transporte y la recuperación de residuos sólidos en la ciudad de Dar es-Salaam proporciona hoy más de 2.000 puestos de trabajo, a cargo principalmente de mujeres y jóvenes.

Esas «concesionarias» unas 70 en total, son empresas privadas, asociaciones y organizaciones populares. Las campañas de sensibilización, las reuniones de barrio y el apoyo de concejales elegidos contribuyeron decisivamente a lograr que las familias y las empresas que se benefician de este servicio paguen directamente ese servicio. Tales sumas constituyen un salario vital para quienes se dedican a la recogida de basura y a la limpieza de las calles. Además, el reconocimiento oficial y los elogios que reciben han elevado el sentido de su valía personal y tienen ahora la sensación de formar parte de la economía local. Han creado la Asociación de Gestión de Desechos de Dar es-Salaam (DAWAMA). A los miembros les interesa sobre todo un buen contrato, la recuperación y unas condiciones de trabajo sanas y seguras.

Otros municipios del país, así como de Kenya y Uganda, están imitando el proyecto para explotar el ingente venero de puestos de trabajo que trae consigo la limpieza de las calles. El Grupo de Trabajo colaborativo que congrega a varios organismos competentes en la gestión de residuos sólidos en países de ingresos bajos y medianos escogió Dar es-Salaam para su cursillo bienal, en 2003, que versará sobre lo que se deduce de este modelo prometedor. Con el título de «Unos servicios de recogida de residuos sólidos que redunden en beneficio de los pobres urbanos», la reunión se propone centrarse en el mejor modo de relacionar la sostenibilidad del medio ambiente con la reducción de la pobreza mediante la creación de puestos de trabajo en las zonas urbanas.

Fuente: Programa InFocus de la OIT sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (IFP/SEED).

**un programa especial que respalda la creación de asociaciones entre el sector público y el privado mediante un proceso de planificación participatorio.**

En la mayoría de las regiones en desarrollo del mundo, unos dos tercios de los trabajadores de la economía informal no agrícola son mujeres, principalmente vendedoras ambulantes por cuenta propia o trabajadoras a domicilio. Las mujeres experimentan muchos de los problemas que se plantean a los empresarios de sexo masculino, sólo que agravados. Les cuesta, por ejemplo, acceder a los medios de financiación y, cuando acceden a ellos, consiguen préstamos de menor cuantía que los hombres. Además, muchas mujeres deseosas de crear o de mejorar su propia empresa están desbordadas, al tener que ocuparse de la familia, de ganar dinero y de superar los múltiples obstáculos sociales y culturales que dificultan su éxito empresarial.

Las redes y asociaciones de trabajadoras independientes y de pequeñas empresas dirigidas por mujeres pueden facilitar un apoyo muy necesario a las mujeres que se convierten en empresarias, que tenga en cuenta las funciones reproductivas y familiares de las mujeres, así como sus relaciones con los hombres y el reparto de las atribuciones entre unas y otros. Una mejor conexión conlleva una oportunidad inmejorable para que asociaciones representativas tales como las organizaciones de empleadores aumenten el número de sus afiliadas. La movilidad de la mujer se ve a menudo limitada por

### Mejor acceso a los mercados para las empresarias de la economía informal

Gracias a la formación profesional, al fomento de un dinamismo empresarial, al microcrédito, a los servicios de desarrollo de la empresa y a su potenciación, las productoras y las trabajadoras por cuenta propia de la economía informal pueden mejorar sus ingresos. Pero, si no tienen acceso a unos mercados viables, seguirán sin estar en condiciones de salir de la pobreza. Con arreglo a un proyecto de la OIT reciente — GENPROM/SEED —, se está efectuando una labor de investigación activa sobre el modo en que las mujeres de distintas partes del mundo que trabajan en la economía informal pueden: i) aumentar su conocimiento de unas estrategias y cauces adecuados para entrar y participar competitivamente en los mercados nacionales y extranjeros, incluso mediante su participación equitativa en las cadenas de valor; ii) superar la línea divisoria productos-mercados en relación con el desarrollo y la concepción de los productos, los sistemas de garantía de la calidad y la capacidad de producción y logística para lograr un volumen de negocios viable; y iii) estar en condiciones de aprovechar esas oportunidades para salir de la pobreza.

La investigación versa actualmente sobre la promoción del espíritu empresarial de la mujer mediante ferias e iniciativas de subcontratación en Etiopía; la difusión de información sobre los mercados para empresarias del Caribe gracias a una guía de recursos en la Web; el fomento del turismo rural y una incubadora de artesanía para las mujeres de las localidades rurales marginadas de Estonia; la conversión de las vendedoras callejeras de comida a elaboradoras de alimentos en la República Unida de Tanzania; el desarrollo de una cadena de producción de leche por una cooperativa femenina de Nicaragua; y la dinámica y el funcionamiento en Tailandia de un mercado en el cual las mujeres venden durante el fin de semana toda una serie de productos de diseño innovador y rápida rotación a turistas y a compradores nacionales e internacionales.

Fuente: Programa de la OIT de Promoción de Cuestiones de Género (GENPROM) y Desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer y las cuestiones de género en las empresas (WEDGE).

**cuanto es frecuente que tenga que trabajar cerca de su hogar, dispone de un acceso limitado a los transportes y tiene que tomar en consideración su seguridad personal. La experiencia inicial de los programas efectuados en varios países pone de manifiesto que unos servicios de apoyo concebidos específicamente para la mujer pueden tener un gran impacto, sobre todo cuando enlazan con asociaciones femeninas de pequeñas empresas o con las secciones femeninas de asociaciones abiertas a ambos sexos<sup>22</sup>.**

El apoyo a las microempresas y a las pequeñas empresas resulta más eficaz allí donde el entorno legal y reglamentario proporciona a la vez seguridad y oportunidades. Los estudios de la OIT en Chile, Guinea, Pakistán, Perú, Sudáfrica, República Unida de Tanzania y Viet Nam tienen como objetivo inspirar un programa de acción normativa que equilibre mejor los incentivos y los frenos en el caso de las pequeñas empresas. Un entorno normativo y legislativo, que rebaje los costos de creación y funcionamiento de una empresa y simplifique los trámites de registro y autorización, unas reglas apropiadas y una imposición fiscal razonable y justa ayudarán a los nuevos empresarios a iniciar sus actividades en la economía formal y a que accedan a esta última las empresas del sector informal. Por otra parte, la

<sup>22</sup> WEDGE (Desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer y las cuestiones de género en las empresas) es la punta de lanza de la labor de SEED a este respecto. En el marco del programa WEDGE se han publicado informes y documentos de trabajo sobre el desarrollo del espíritu empresarial de la mujer en numerosos países.

seguridad que ésta depara facilitará el acceso a los compradores comerciales, a unas condiciones de crédito más favorables, a una protección legal, al cumplimiento de los contratos, a una tecnología apropiada, a las subvenciones, y a las divisas y a los mercados nacionales e internacionales. En muchos países se da prioridad al establecimiento de un marco legislativo, judicial y financiero que garantice el derecho de propiedad, especialmente en el caso de las mujeres, de modo que los activos «ocultos» puedan convertirse en capital productivo mediante su venta, alquiler o utilización como garantía<sup>23</sup>.

## *Financiar la reducción de la pobreza*

Los ingresos de los trabajadores pobres no sólo son bajos, sino también aleatorios. De hecho, porque les consta que es posible que no ganen lo suficiente para atender sus necesidades cotidianas, los pobres tienen tendencia a ahorrar proporcionalmente más que las familias que disponen de ingresos más elevados y seguros. Ahora bien, los bancos no les ofrecen facilidades de ahorro y préstamo. Muchos tienen que ocultar en algún sitio sus ahorros en metálico y, cuando necesitan un préstamo, recurren al prestamista local, que les exige intereses muy altos. La microfinanciación consiste en prestar servicios financieros tales como el crédito, el ahorro, los seguros, los pagos y las garantías a los pobres que suelen quedar al margen del mercado financiero oficial.

Los bancos tradicionales se muestran reacios a atender a los pobres fundamentalmente por cuatro motivos. En primer lugar, quienes trabajan por su cuenta, o las microempresas, rara vez tienen un título de propiedad que puedan presentar como garantía. En segundo lugar, los bancos se resarcen del costo inherente a la búsqueda de posibles clientes, o a la comprobación de que son solventes, incorporando los gastos al tipo de interés del préstamo. Pero el costo de semejante indagación es el mismo para un préstamo modesto que para otro mayor y mucho más rentable. En tercer lugar, las pequeñas empresas de la economía informal, especialmente las que comienzan, rara vez estarán en condiciones de presentar los estados de cuentas que exigen los bancos. En cuarto y último lugar, el hecho de tener que ocuparse de depósitos modestos de un gran número de pobres exige una red muy extensa y onerosa de sucursales bancarias en localidades pobres. En comparación, la existencia de un pequeño número de sucursales al servicio de clientes más acomodados resulta mucho más interesante desde un punto de vista comercial.

Las instituciones de microfinanciación se rigen por una lógica diferente en sus operaciones financieras. En primer lugar, saben que la mayoría de los pobres se esmeran en cumplir los plazos de reembolso, porque van a tener que pedir nuevos préstamos y quieren zafarse de las garras de los usureros. En segundo lugar, unas instituciones de microfinanciación que se basan en un número reducido de miembros tendrán un vivo sentido de autodisciplina colectiva, basada en sus lazos familiares y sociales. En tercer lugar, al estar mucho más cerca de sus clientes, no tienen que gastar en indagaciones. Su experiencia les permite prestar pequeñas cantidades contra una garantía mínima, o incluso nula, porque el impago es en general poco probable. Por último, como en muchos casos su administración corre a cargo de voluntarios, es posible mantener los costos de tramitación de los depósitos y de gestión de los préstamos en un nivel muy bajo y adaptado a las necesidades de los miembros.

<sup>23</sup> Véase H. de Soto: *El misterio del capital: ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?* (Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2002).

Tan grandes ventajas han traído consigo un rápido auge de la microfinanciación. A finales de 2001, había 2.186 instituciones de microfinanciación que habían informado que llegaban a 55 millones de clientes, de los cuales unos 27 millones se encontraban entre los más pobres cuando obtuvieron su primer préstamo. Esto supera los 7,6 millones de clientes más pobres que se habían considerado en 1997 al inicio de la Campaña de la Cumbre del Microcrédito que se fijó el objetivo de llegar a los 100 millones de familias más pobres del mundo con créditos para el empleo independiente y para otros servicios comerciales y financieros. La microfinanciación progresó gracias a la creación del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre (CGAP), una red de 26 donantes al servicio de la microfinanciación de la que forman parte la OIT y el Banco Mundial. La microfinanciación atrae a los organismos de financiación del desarrollo porque presenta un potencial para reducir la pobreza sin perpetuar las subvenciones, al poner el mercado de los servicios financieros al alcance de los pobres. Muchas instituciones de microfinanciación de todo el mundo empezaron gracias a una subvención pública o filantrópica, y algunas de ellas siguen necesitando un apoyo exterior para poder sufragar sus costos de funcionamiento con sus ingresos, pero las instituciones de microfinanciación de todo el mundo están alcanzando un grado mayor de recuperación de los costos y se están independizando de las subvenciones al afinar y mejorar de manera constante los instrumentos que les permiten velar por el carácter duradero de sus operaciones.

La microfinanciación aporta una gran contribución al concepto del trabajo decente desarrollado por la OIT en tres sentidos:

- *Creación de puestos de trabajo:* unas inversiones modestas en activos fijos y la aportación de capital de explotación a las microempresas y las pequeñas empresas facilita la creación de puestos de trabajo en las localidades pobres.
- *Seguridad reforzada:* el ahorro, los préstamos de urgencia y el seguro en general estabilizan el nivel de los ingresos y reducen la vulnerabilidad de quienes viven próximos al nivel de subsistencia.
- *Habilitación:* la constitución de grupos y las demás técnicas empleadas en la microfinanciación suscitan un sentido de responsabilidad, refuerzan el capital social y habilitan a los pobres, especialmente a las mujeres.

La OIT se esfuerza por que los responsables de la administración pública, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los bancos y demás agentes del sector privado sean capaces de concebir y aplicar una política que permita obtener unos beneficios sociales óptimos mediante una microfinanciación viable<sup>24</sup>. Una de las cuestiones clave es la adaptación de la normativa bancaria a las necesidades de las instituciones de microfinanciación. Cabe citar como ejemplo el Programa de apoyo a las mutualidades y a las cooperativas de ahorro y de crédito (PA-SMEC), que desarrollan conjuntamente la OIT y el Banco Central de los Estados de África Occidental (BCEAO), y que implica también diversas iniciativas de base popular como son los bancos rurales y las cooperativas femeninas de ahorro. La finalidad de esa colaboración es promover la microfinanciación mediante un intercambio de información, el acopio de datos, la formación, el asesoramiento y la creación de un marco normativo apropiado, basado en incentivos. La microfinanciación se ha convertido en una empresa macroeconómica en Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Malí, Níger, Senegal y Togo, con más de 300 instituciones al servicio de 4,2 millones de miembros, que representan a una de cada cinco unidades familiares de la región.

<sup>24</sup> El Programa de Finanzas Sociales de la OIT se ocupa de estos servicios.

Una base de datos sobre la microfinanciación abarca las principales instituciones de microfinanciación de cada uno de los siete países, y un programa de «formación de instructores», en colaboración con el Centro Cooperativista de Formación de Benin, permite reforzar la capacidad de las instituciones de microfinanciación para que puedan llevar a cabo sus propios programas de formación.

El éxito de la microfinanciación se debe al efecto de refuerzo mutuo de unos recursos financieros compartidos y de una organización social. Las instituciones de microfinanciación obvian la dificultad de unas transacciones individuales insignificantes y suscitan el apoyo mutuo. Dado que se trata de dinero, tiene que existir un ambiente de confianza mutua. El desarrollo de una confianza, o de un capital social, resulta esencial para la lucha de los trabajadores pobres por los derechos políticos y la representación y por las oportunidades económicas. Al aportar al movimiento de la microfinanciación la larga experiencia de constitución de asociaciones voluntarias del movimiento cooperativista, organizaciones de empleadores y sindicatos, la OIT puede contribuir a ampliar la disponibilidad de servicios financieros baratos para el 95 por ciento de los trabajadores pobres que, según las estimaciones de la Campaña de la Cumbre del Microcrédito, aún no tienen acceso a los sistemas bancarios.

### *Promoción del desarrollo local por conducto de las cooperativas*

En las estrategias de reducción de la pobreza, se concede una importancia creciente a la participación de los pobres en la adopción de medidas encaminadas a mejorar su nivel de vida y combatir la exclusión social y la vulnerabilidad. Suele asegurarse que los grupos de ayuda mutua rurales, las empresas de agricultores, las cooperativas de ahorro y préstamo y otros tipos de organizaciones gobernadas por sus miembros representan una modalidad de organización eficaz que satisface las necesidades de los trabajadores y de los empresarios en la economía informal, tanto urbana como rural. La capacitación, el progreso de la alfabetización y la mejora de la salud, las oportunidades de obtención de ingresos, el acceso a los servicios públicos y a las instituciones existentes y la promoción política son otros tantos factores que dependen de que los pobres establezcan algún tipo de organización de carácter cooperativo que sirva de base. ¿Por qué se habla entonces tan poco de las cooperativas en los estudios sobre la reducción de la pobreza?

Una de las razones principales es que se ha tergiversado el sentido de la palabra «cooperativa» en un pasado reciente. En muchos países, las «cooperativas» controladas por el Estado no consiguieron movilizar a sus miembros, que pensaban que estaban en manos de unos gestores nombrados por el Gobierno. Se menospreció y desacreditó la visión cooperativista de ampliación del poder económico de sus miembros gracias a un dinamismo empresarial impulsado por ellos. No conviene descartar, sin embargo, la rica herencia de las cooperativas y su utilidad como modelos de base popular para un desarrollo duradero. Es preciso idear una estrategia de desarrollo que descubra de nuevo el cooperativismo como modelo para el desarrollo local. La 90.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) que sienta las bases para un auge renovado del movimiento.

Las cooperativas son de hecho una parte muy importante de la economía mundial. Pueden ser muy pequeñas o tener un volumen de negocios de varios millones de dólares en todo el mundo, y se calcula que dan empleo a más de 100 millones de mujeres y hombres y que cuentan con más de 800 mi-

llones de miembros. Dado que las cooperativas son propiedad de quienes utilizan sus servicios, sus decisiones equilibran la necesidad de rentabilidad con los intereses generales de la comunidad. Promueven, asimismo, la justicia económica al garantizar la igualdad de acceso a los mercados y servicios para sus miembros, estando abierta la afiliación y siendo la misma de carácter voluntario. Las cooperativas se dedican principalmente al suministro y el comercio de productos agrícolas, a los medios de financiación, a la venta al por mayor y al detalle, a la sanidad, a la vivienda y a los seguros. Constituyen, pues, un punto de partida muy sólido.

La OIT ha tenido estrechas relaciones con el movimiento cooperativista desde sus inicios<sup>25</sup>. Como son a la vez empresas y asociaciones, encarnan en la práctica la visión de una organización social que crea oportunidades de trabajo decente como clave para el bienestar individual y colectivo. Por ello, la acción de la OIT se centra en facilitar instrumentos de organización a los individuos, las colectividades y las microempresas que les permitan ayudarse ellos mismos mediante la acción colectiva y la asistencia mutua<sup>26</sup>. Este modo de proceder ha resultado particularmente apropiado en el caso de las comunidades indígenas, y la OIT tiene un programa especial, el Programa interregional de apoyo a las poblaciones indígenas por intermedio del desarrollo de cooperativas y empresas asociativas (INDISCO), cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de esta categoría de los más pobres de entre los más pobres.

Los instrumentos esenciales que necesitan las cooperativas para expandirse son los siguientes: asesoramiento en materia de capacitación, desarrollo del espíritu empresarial, formación de dirigentes, estudios de mercado, acceso a los préstamos y a las subvenciones, creación de una red de cooperativas y constitución de federaciones. Para que este apoyo básico sea eficaz, las cooperativas necesitan regirse por un marco legislativo claro. Desde 1994, la OIT ha ayudado a más de 60 Estados Miembros a reformar la política y la legislación en materia de cooperativas, y ha propiciado la constitución de equipos de expertos nacionales, encargados de proporcionar una ayuda práctica a las cooperativas, tanto a las de nuevo cuño como a las ya existentes.

El Programa de apoyo asociativo y cooperativo a las iniciativas de desarrollo local (ACOPAM) de la OIT llevado a cabo en Burkina Faso, Cabo Verde, Malí, Mauritania, Níger y Senegal es un buen ejemplo de lo que pueden hacer las cooperativas cuando cuentan con el apoyo del Estado y con una legislación apropiada. A lo largo de un período de 20 años se han beneficiado del Programa más de 85.000 hombres y mujeres de las zonas rurales, integrados en más de 2.000 organizaciones de base. La finalidad es que los productores puedan expresar y defender sus intereses, al ayudarles a adaptar su organización a las nuevas necesidades, experiencia y competencia técnica de sus miembros. En la práctica, gracias a la estructura cooperativista la población local asume la responsabilidad y decide lo que ha de hacerse y el modo de aprovechar los servicios de expertos exteriores y del personal educativo puestos a su disposición a través del proyecto. Entre los principales

<sup>25</sup> Para tener una visión general de la evolución de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), véase J. Birchall: *The International co-operative movement* (Manchester, Manchester University Press, 1997); la Alianza Cooperativa Internacional cuenta con más de 250 organizaciones afiliadas de más de 100 países, y representa a más de 760 millones de personas en todo el mundo.

<sup>26</sup> El Servicio de Cooperativas (COOP) de la OIT facilita asesoramiento normativo y cooperación técnica a los mandantes de la OIT, organiza reuniones internacionales, produce documentos e información para acentuar el interés del público por las cooperativas y promueve los ideales y principios cooperativistas. Las actividades de cooperación técnica abarcan una amplia gama de temas, desde la legislación sobre las cooperativas y el perfeccionamiento de los recursos humanos hasta la creación de puestos de trabajo, la atenuación de la pobreza y el desarrollo económico local.

## Las cooperativas tribales de Orissa (India)

En el estado indio de Orissa, donde el 50 por ciento de la población rural vive por debajo del límite de la pobreza, 32 millones de personas calificadas de tribales (el 22 por ciento de la población) son las que están en peores condiciones. Cultivan pequeños arrozales, con el peligro constante de perder la cosecha, debido a la irregularidad de las precipitaciones y a la degradación de los bosques. La mayoría de ellos son analfabetos, muchos son campesinos sin tierra y les explotan usureros forasteros. Las mujeres trabajan más horas que los hombres y se descuida en particular la instrucción de las niñas. El endeudamiento es una práctica común y la infraestructura es sumamente deficiente. No obstante, abundan los materiales propicios para una expansión de la industria artesanal. Los pueblos tribales tienen que hacer frente a los mismos problemas que cualesquiera otros campesinos, a saber: conseguir los factores de producción agrícola a un costo razonable y comercializar sus productos a un precio justo, amén del lastre de la discriminación.

En colaboración con una organización no gubernamental, el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales y Desarrollo (SSADRI), la OIT llevó a cabo un proyecto experimental en diez aldeas, con una población total de más de 3.000 personas, empezando por organizar reuniones para determinar sus necesidades. Con el respaldo de encuestas socioeconómicas, esto llevó a centrarse en la generación de ingresos para la mujer. Las mujeres que habían recibido formación y empezado a confeccionar tazas y platos para venderlos organizaron en cada aldea grupos de ayuda mutua (llamados *Mahila Mandala*). De ahí se pasó a la electrificación, a la habilitación de naves y a la instalación de máquinas. Tras ello, se celebraron cursos de formación sobre la cría de gusanos de seda, tejido, comercialización, mecanografía y sastrería.

La clave para la sostenibilidad del proyecto fue un fondo de préstamos renovables, del que se benefició el 46 por ciento de la población total. Los ingresos adicionales se invirtieron en sectores como la horticultura, la confección de prendas de vestir y la ganadería, y la puesta en marcha de negocios tales como tiendas de comestibles, talleres de reparación de bicicletas y empresas de agricultura. Los nuevos ingresos sirvieron para pagar los gastos de escolarización y la compra de medicinas. Al constatar la modesta proporción de impagos de los préstamos concedidos con arreglo al fondo, los bancos locales prestan ahora ya a los aldeanos.

Trabajadores autóctonos de apoyo, debidamente formados, están en contacto diario con organizaciones rurales oficialmente constituidas como cooperativas y vinculadas a una cooperativa principal, la Multi-purpose Labour Cooperative Society. Las autoevaluaciones participativas permitieron a los aldeanos intervenir en la medición de los progresos logrados y la determinación de los obstáculos que coartaban la acción.

La intervención de las mujeres consolidó las instituciones, al convertir a unas jornaleras antes pasivas en organizadoras dinámicas, de ahí que hayan conquistado el respeto y la consideración. Partiendo de unos comienzos modestos, las cooperativas han suscitado un sinfín de actividades colectivas para ayudar a la población tribal a superar el analfabetismo, la mala salud y la degradación de los bosques y pastizales locales. La fase final es la retirada gradual del apoyo al proyecto, con lo que se someterá a prueba la viabilidad en el tiempo de las nuevas organizaciones sociales de base comunitaria. Las perspectivas son también muy alentadoras, porque la red de cooperativas ha preparado a esta colectividad indígena para la inserción social sin perder ni su propio sentido de identidad ni su cultura.

Fuente: Programa de la OIT de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa: Servicio de Cooperativas.

ámbitos de actuación cabe citar los mercados de algodón autoadministrados, los bancos de cereales rurales, las cooperativas femeninas de ahorro y crédito, los planes comunitarios de riego y explotación de la tierra y las mutuas de seguro de enfermedad.

Las cooperativas capacitan a la población al permitir que incluso los elementos más pobres de la población participen del progreso económico, crean oportunidades laborales para trabajadores que son competentes, pero que tienen un capital mínimo o nulo, y ofrecen protección al organizar la ayuda mutua en el plano local. Por otra parte, al crear una plataforma propicia para unas iniciativas de desarrollo local, congregan a toda una serie de instituciones locales para fomentar las oportunidades de trabajo decente y la integración social. Los miembros de las cooperativas aprenden unos de otros, innovan juntos y, al ser cada vez más dueños de su destino, restauran el sentido de dignidad que la experiencia de la pobreza destruye.

## Seguridad de los ingresos

Cualquiera que sea su grado de desarrollo, todas las sociedades tienen que organizar sistemas que ofrezcan seguridad en relación con las enfermedades, los accidentes, la muerte del sostén de la familia, la discapacidad, la vejez, la maternidad y el desempleo, contingencias a raíz de las cuales los individuos, las familias y las comunidades pueden verse afectados por la pobreza. Gracias a la solidaridad y a un reparto justo de las cargas, los sistemas de seguridad social coadyuvan a la dignidad y la seguridad de todos, así como a la equidad y la justicia social. Constituyen, además, una base para la inserción social, de la habilitación y el desarrollo de la democracia. Ahora bien, la mitad de la población mundial está al margen de todo tipo de protección de la seguridad social: la proporción oscila entre casi un 100 por ciento en algunos países industriales y menos del 10 por ciento en los países en desarrollo más pobres.

En junio de 2001 los gobiernos, los empleadores y los trabajadores llegaron a un nuevo consenso sobre la seguridad social en la 89.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Decidieron que debería darse «máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no están cubiertas por los sistemas vigentes». Por ello, la Conferencia propuso que se iniciara «una campaña importante para promover la extensión de la cobertura de la seguridad social»<sup>27</sup>.

La colaboración de la OIT con los países en desarrollo a lo largo de muchos años demuestra que se puede progresar en ese sentido, especialmente cuando se planifica una estrategia de expansión gradual de los sistemas y se la integra con otras medidas de lucha contra la exclusión social. La OIT brinda actualmente asesoramiento técnico sobre la extensión de la seguridad social a más de 30 países. Está también colaborando con ocho países en desarrollo y en transición a propósito de los gastos de protección social y el análisis de los resultados para facilitar la concepción de políticas encaminadas a colmar las lagunas de cobertura y protección, dentro de ciertos límites fiscales y financieros<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social adoptadas por la 89.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en OIT: *Seguridad social: un nuevo consenso* (Ginebra, 2001).

<sup>28</sup> Por medio de sus Servicios de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas, la OIT ofrece asistencia a los gobiernos en materia de análisis de los gastos de protección social y de los problemas de financiación. Con una metodología que ensambla proyecciones referentes a la población, a la fuerza laboral y a la economía, estos servicios ayudan asimismo a los países a cuantificar el impacto en los ingresos y en los gastos de las distintas formas posibles de protección social.

Paralelamente a una economía en expansión y a una política de empleo activa, la seguridad social puede elevar la productividad y facilitar un desarrollo económico y social sostenible. La seguridad social facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil. Al hacerse más pronunciado el proceso de globalización, los sistemas de seguridad social eficaces brindan apoyo a la población a través de la introducción de cambios en el mundo laboral. Los sistemas diseñados con acierto mejoran el rendimiento económico y, de esta manera, contribuyen a la ventaja comparativa de los países en los mercados mundiales.

Cada sociedad tiene que decidir cuál es el mejor modo de garantizar la seguridad de los ingresos y el acceso a la asistencia médica, así como el ritmo de implantación de los diferentes sistemas. Pero la experiencia muestra que los sistemas más eficaces se basan en ciertos principios básicos. En particular, las prestaciones deberían ser seguras y no discriminatorias; los regímenes tienen que administrarse de un modo adecuado y transparente, con el nivel de costos administrativos más bajo posible, y ha de haber una franca intervención de los interlocutores sociales. La confianza del público en los sistemas de seguridad social es un factor indispensable para su éxito, de ahí que sea esencial una buena gobernanza<sup>29</sup>.

Hasta hace poco, en muchos países en desarrollo la cuestión era si podrían permitirse un sistema de seguridad social; sin embargo, a raíz de la crisis financiera asiática de 1998-1999, los países se enfrentan ahora a la cuestión de si pueden permitirse *no* disponer de tal sistema. La República de Corea, por ejemplo, decidió que si el país tenía que recuperarse de las repercusiones de un aumento inesperado del desempleo y al mismo tiempo prepararse para hacer frente al riesgo de fuertes contracciones de la economía en el futuro, tenía que invertir en una protección social más amplia<sup>30</sup>. También en China, que se enfrenta al reto de una reestructuración masiva, la seguridad social es una cuestión prioritaria.

En la mayoría de los países en desarrollo, no más de un 10 a un 25 por ciento de la población activa y de las personas a su cargo están amparadas por el seguro social reglamentario, principalmente en lo que se refiere a las pensiones y, a veces, a los costos de la asistencia médica. Al extender esos sistemas a todos los trabajadores ordinarios y a algunos trabajadores de la economía informal, tal vez podría quedar cubierto otro 5 a 10 por ciento de la fuerza laboral. En el extremo opuesto de la gama de ingresos está el 30 por ciento de las familias pobres, que probablemente no podrían aportar ininterrumpidamente ni siquiera cotizaciones muy bajas del seguro social. Estas familias necesitan alguna forma de transferencia de ingresos basada en la solidaridad. No obstante, aproximadamente un 40 a 60 por ciento de la población activa, cuyos ingresos rebasan el umbral de pobreza puede cotizar en cierta medida. De la experiencia y de los estudios efectuados en muchos países se desprende que las personas que pertenecen a esta categoría social desean acogerse a unos regímenes de seguro social adaptados a sus necesidades, que se refieren prioritariamente a la atención médica y a la protección en caso de muerte o discapacidad<sup>31</sup>. Muchas de ellas tiene ingresos bajos y pueden caer en la pobreza.

Sobre todo en los países de ingresos bajos, han surgido organizaciones de microcrédito y mutuas de salud que proporcionan a sus miembros asistencia médica. Con frecuencia, tienen raíces en movimientos de ayuda mutua o

<sup>29</sup> Véase E. Reynaud: *The extension of social security coverage: The approach of the International Labour Office*, Extension of Social Security Paper núm. 3 (Ginebra, OIT, 2002).

<sup>30</sup> Véase J. Yang: «The rise of the Korean welfare State amid economic crisis, 1997-1999: Implications for the globalization debate», en *Development Policy Review*, vol. 18 (2000), págs. 235-256.

<sup>31</sup> W. van Ginneken: *Extending social security: Policies for developing countries*, Extension of Social Security Paper núm. 13 (Ginebra, OIT, 2002).

cooperativistas y pretenden contribuir al desarrollo local. Estos regímenes tienen la ventaja de que las cotizaciones suelen ser bajas porque procura proporcionar sólo las prestaciones que, a juicio de los miembros, se necesitan con urgencia. Los inconvenientes que presentan son que rara vez tienen alcance suficiente para sufragar los gastos médicos elevados y no pueden ofrecer ingresos de sustitución en el caso de incapacidad para trabajar. Necesitan, sin embargo, ayuda y asistencia técnica externas para poder subsistir y ampliar su cobertura<sup>32</sup>.

Por consiguiente, el microseguro tiene más probabilidades de tener éxito cuando un organismo público está en condiciones de prestar apoyo financiero y técnico a las iniciativas locales. Ese apoyo puede entrañar una ayuda en materia de costos, entre ellos los de formación de administradores, la concesión de subvenciones que amplían los riesgos asegurados y el reaseguro de todo el régimen<sup>33</sup>. En Ghana, la OIT está ensayando un sistema que apunta a aumentar la proporción de pobres que se inscriben subvencionando las sumas que pueden pagar. Es igualmente importante que los gobiernos creen un marco reglamentario que garantice, entre otras cosas, una gestión financiera democrática y económicamente viable de los regímenes de microseguro.

Hay que valorar el bajo costo administrativo del microseguro en relación con la escasa cobertura de esos regímenes y con el riesgo de que fracasen. Los regímenes obligatorios amplían el número de cotizantes, así como el número de personas amparadas y de riesgos asegurados, pero suponen mayores costos administrativos en lo que se refiere al cumplimiento. En muchos países en desarrollo suele haber regímenes obligatorios para el personal del sector público y las grandes empresas privadas, a menudo considerados como punto de partida para sistemas más completos. Rara vez se ha alcanzado tan ambicioso objetivo, por diversas razones, entre ellas la capacidad administrativa limitada para ocuparse de un número mucho mayor de pequeños empleadores, que operan con frecuencia en las márgenes del sector formal, y de trabajadores por cuenta propia, así como la inexistencia de servicios de salud fuera de los centros urbanos. Además, el débil peso político de los no asegurados, sumado a ciertas dificultades financieras, ha relegado las propuestas de extensión en el orden de prioridades del gobierno.

La visión de unos regímenes universales de seguro social se basaba, y sigue basándose, en la idea de que los trabajadores y los empleadores deberían valerse por sí solos cuando no están en condiciones de trabajar. A la vez que resulta atractivo para una amplia gama de grupos, incluidos los grupos con niveles de renta más elevados, el principio del seguro tiene la ventaja de preservar, al menos en cierta medida, la estabilidad a largo plazo del flujo de cotizaciones, necesaria para la viabilidad actuarial, de las vicisitudes anuales de la elaboración del presupuesto. Como las prestaciones suelen depender de las cotizaciones, los que no pueden cotizar con regularidad o en modo alguno quedan excluidos. Entre ellos figuran muchos de los más necesitados, como las mujeres que han trabajado en casa cuidando a sus hijos o a otros familiares a cargo, los jornaleros ocasionales y las personas con discapacidades. Los países en los cuales hay una extensa economía informal se enfrentan también al problema de vincular la extensión de los sistemas de seguro social a las medidas que se requieren para incorporar progresivamente a las microempresas y las pequeñas empresas, los trabajadores por cuenta propia y el sector rural en sistemas estructurados de gobernanza del mercado de trabajo.

<sup>32</sup> El Programa sobre Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP) de la OIT facilita asistencia técnica, formación y servicios de investigación sobre el microseguro.

<sup>33</sup> Véase D. Dror y A.S. Preker (directores de la publicación): *Social re-insurance: A new approach to sustainable community health financing* (Ginebra y Washington, DC, OIT y Banco Mundial, 2002).

Es, pues, preciso complementar los sistemas de seguro social con programas de ayuda social financiados con impuestos para atender las necesidades de quienes no puedan cotizar con regularidad, o incluso en lo absoluto. Tales prestaciones suelen ser menos generosas que las del seguro social, y a veces se las somete al criterio de la comprobación de recursos. Pero semejante selección de los destinatarios de la ayuda social resulta onerosa, y con frecuencia no se logra abarcar de ese modo a muchos de los más necesitados porque les humilla tener que pedir ayuda, desconocen sus derechos y los trámites les resultan demasiado complicados y llevan mucho tiempo. Además, los poderes discrecionales que confieren a los administradores los sistemas basados en el criterio de la comprobación de recursos puede suscitar problemas de clientelismo y de discriminación. En el caso de la mayoría de los países en desarrollo, el criterio de la comprobación de recursos no es una alternativa adecuada, habida cuenta de las necesidades de quienes tardarán probablemente mucho en quedar amparados por el sistema global.

Uno de los modos más rentables de atenuar la pobreza de las familias consiste en facilitar prestaciones a tanto alzado por los hijos a todas las madres, así como en fijar una pensión de vejez mínima. En los países en desarrollo en los que hay un régimen modesto de pensión universal, como es el caso de Botswana, Namibia y Sudáfrica, tales medidas han resultado muy provechosas para unidades familiares enteras<sup>34</sup>. Debido a la sencillez de esos regímenes, los costos administrativos suelen ser relativamente bajos, si bien ciertas sumas irán a parar, por supuesto, a familias que no necesiten un complemento de ingresos. En ciertos países, las prestaciones por los hijos dependen de que éstos vayan a la escuela, si están en edad escolar. En contraste con las políticas de protección social de concepción menos amplia, los sistemas de seguro y de ingresos mínimos confieren un derecho, en vez de ser una ayuda pasajera, con lo cual se evita el peligro de estigmatizar a los pobres como destinatarios de la ayuda social. La OIT está estudiando las consecuencias fiscales de los regímenes financiados con impuestos en los países en desarrollo para determinar en qué medida se necesitarían subvenciones exteriores.

En los países en desarrollo, la extensión a los más pobres de la seguridad social exigirá una combinación integrada de regímenes que puedan ampliarse progresivamente, al compás del aumento de la capacidad administrativa y de los recursos económicos del país. El asesoramiento y la competencia técnicos son importantes, pero el ingrediente indispensable es el cultivo de un amplio consenso social sobre las necesidades y el mejor modo de atenderlas. Para ello es preciso que se confíe en las instituciones en lo que respecta a suscitar una solidaridad social, aunque se desconfíe a menudo del gobierno como proveedor de servicios sociales y garante de los ingresos. No obstante, una buena progresión gradual de los regímenes de seguridad social pondrá de manifiesto que la solidaridad es un hecho, engendrará un clima de confianza y aumentará las posibilidades de adoptar medidas más ambiciosas. Los países más ricos pueden acelerar este proceso aumentando las transferencias financieras para complementar los recursos de origen nacional<sup>35</sup>.

Los cuatro componentes principales de una estrategia de mediano plazo para la extensión de la seguridad social en los países en desarrollo son los siguientes:

- Apoyo a diversos tipos de regímenes de microseguro y mutuales de salud locales, para afianzar su estabilidad financiera, su calidad profesional y su

<sup>34</sup> Véase A. Barrientos y P. Lloyd-Sherlock: «Non-contributory pensions and social protection», en OIT: *A global Social Trust network: Investing in the world's social future*, anexo 2 (Ginebra, 2002).

<sup>35</sup> Véase: *A global Social Trust network*, *op.cit.*

sostenibilidad. Promoción de la federación de tales organizaciones, con objeto de ampliar su cobertura y de consolidar su poder de negociación frente a otras categorías socioeconómicas y al gobierno.

- Conveniencia de que los gobiernos y los interlocutores internacionales estudien la posibilidad de establecer regímenes de ingresos mínimos financiados con impuestos, con prestaciones tales como la pensión universal de vejez y prestaciones monetarias por los hijos para las madres, imponiendo únicamente como condición la obligación de la asistencia escolar.
- Reforma y extensión de los regímenes vigentes de seguro social obligatorio con objeto de amparar también al personal de las pequeñas empresas, sobre la base de una buena evaluación actuarial de los gastos sociales y de baremos de cotización suficientemente bajos para ser asequibles. Los donantes internacionales deberían estar dispuestos a ofrecer subvenciones plurianuales previsibles a esos regímenes durante cierto tiempo, para garantizar que las prestaciones se fijen en un nivel adecuado y facilitar su sostenibilidad.
- Creación de comisiones consultivas nacionales sobre la seguridad social, con representantes de sindicatos y de organizaciones de empleadores, para ayudar a los gobiernos y a las instituciones voluntarias a establecer un amplio consenso social sobre la aplicación de una estrategia de mediano y largo plazo de seguridad social para todos.

### *Abordar los riesgos para la salud derivados del trabajo*

La mayoría de los trabajadores pobres carecen de servicios básicos de salud y bienestar social y trabajan en un entorno insalubre e inseguro. Para muchos de ellos, su hogar es a la vez su lugar de trabajo. La vulnerabilidad ante las enfermedades y la mala salud se deriva pues, de una combinación de malas condiciones de vida y de trabajo. La mayoría de los trabajadores de la economía informal desarrollan su actividad en un ambiente precario e inseguro, sin servicios higiénicos, agua potable o procedimientos adecuados para la evacuación de los desechos. Todos los años mueren más de dos millones de personas a causa de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo. En muchos países en desarrollo, mueren de cinco a seis veces más trabajadores que en los países industrializados. Más de 160 millones de trabajadores enferman cada año a causa de riesgos inherentes al lugar de trabajo. Los más afectados suelen ser los más pobres y los menos protegidos: en general, las mujeres, los niños y los migrantes.

Según encuestas llevadas a cabo por la OIT en Filipinas, Nigeria, Senegal y la República Unida de Tanzania, aunque los riesgos varían según las ocupaciones, en las microempresas y pequeñas empresas de la economía informal algunos de los más frecuentes se deben a una mala iluminación, la falta de ventilación, un calor excesivo, una limpieza deficiente, un espacio y unos instrumentos de trabajo inadecuados, la inexistencia de equipos de protección, la exposición a sustancias químicas peligrosas y al polvo y la larga duración de la jornada laboral. En los casos más corrientes se trata de dolencias osteomusculares y dolores de espalda, reacciones alérgicas y otros trastornos respiratorios, tensión física, fatiga y estrés. Abundan también las lesiones producidas por herramientas. Entre las causas más frecuentes de los problemas de salud figuran una demanda de producción excesiva, una mala organización del trabajo y la inadecuación de los instrumentos y equipo utilizados para levantar y acarrear materiales. Todo ello, sumado a movimientos repetitivos, al transporte de cargas pesadas y a posturas anómalas,

provoca una carga de trabajo física que puede alcanzar niveles inaceptables provocando una tensión y una fatiga innecesarias y contribuyendo a que se produzcan lesiones. Las condiciones de trabajo peligrosas no solamente dañan la salud de los trabajadores sino que además disminuyen la productividad y, por ende, los ingresos. Ahora bien, muchos de esos riesgos pueden evitarse con inversiones poco costosas que den igualmente lugar a un aumento de la productividad<sup>36</sup>.

La OIT está colaborando con los gobiernos y los interlocutores sociales para crear conciencia en todo el mundo acerca de la envergadura y las consecuencias de los accidentes, lesiones y enfermedades relacionados con el trabajo y para estimular y respaldar una acción práctica<sup>37</sup>. El punto de partida es la documentación y divulgación de los padecimientos humanos y el costo para la sociedad que esto implica, así como las ventajas posibles de la protección, tales como una mayor productividad y calidad y un ahorro de costos. Esta labor de investigación desemboca en el reconocimiento de la importancia de la prevención como modo eficaz y rentable de ofrecer a todos los trabajadores seguridad y protección de la salud. Las prioridades en este campo son el trabajo en sectores especialmente peligrosos como la agricultura, la minería, la construcción y la economía informal en su conjunto, así como la protección de las personas expuestas a abusos y a la explotación en el trabajo, como las mujeres, los niños y los migrantes.

La OIT se vale de su gran experiencia en materia de formulación de normas, repertorios de recomendaciones prácticas y guías técnicas, para ayudar a los países a fijar objetivos y metas referentes a la protección de quienes trabajan en condiciones peligrosas, dedicando particular atención al fortalecimiento de la capacidad de asesoramiento y de control del cumplimiento de la inspección del trabajo. Es indispensable extender el alcance de la legislación y de otras medidas de protección a la inmensa mayoría de los trabajadores, cuya situación es urgente mejorar, sobre todo si esa acción va unida a programas concretos que fomenten la capacidad de las empresas y de los trabajadores con miras a reducir y eliminar los peligros<sup>38</sup>.

Un elemento fundamental de ese modo de proceder consiste en facilitar instrumentos y programas prácticos de formación en materia de seguridad y salud en el trabajo a las pequeñas y medianas empresas y en realzar la eficacia y el ámbito de actuación de los sistemas de inspección del trabajo. Importantes aspectos de esta labor son los relativos a la formulación y aplicación de directrices con miras a extender la protección laboral a los trabajadores de la economía informal rural y urbana y a constituir asociaciones con organizaciones comunitarias, o de otra índole, a fin de desarrollar y aplicar enfoques para llegar a categorías de trabajadores difícilmente accesibles.

Las actividades de la OIT referentes a los riesgos existentes en el sector del desguace de buques<sup>39</sup> ponen de manifiesto que la acción internacional, ligada a un trabajo sobre el terreno con la población local en países en desarrollo, puede combatir los graves peligros con que se enfrentan los trabajadores y su entorno local. Todos los años se desguazan unos 1.500 buques grandes y 2.500 más pequeños en condiciones de trabajo peligrosas y agotadoras. La mayor parte de ese trabajo corre a cargo de trabajadores subcontratados mal remunerados que desguazan los buques con sopletes de gas y a

<sup>36</sup> V. Forastieri: *Improvement of working conditions and environment in the informal sector through safety and health measures* (Ginebra, OIT, julio de 1999).

<sup>37</sup> El Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) coordina estas actividades en la OIT.

<sup>38</sup> Véase el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).

<sup>39</sup> A. Rahman y A.Z.M. Tabarak Ullah: *Ship Breaking*, documento informativo preparado para el Programa de Actividades Sectoriales de la OIT (Dhaka, 1999).

mano en las playas, en particular, de la India, Pakistán y Bangladesh. No es corriente que se utilicen máscaras y otros materiales de protección. Los trabajadores están normalmente expuestos a un calor extremo, a gases inflamables y a sustancias químicas peligrosas. La mayoría de los buques contienen amianto, plomo, mercurio, bifenilos policlorados (PCB) y otros contaminantes orgánicos, dioxina y gases sulfúricos. Por otra parte, en la mayoría de los países en desarrollo no existen en esos lugares de trabajo sistemas de eliminación de desechos u otros dispositivos de prevención de la contaminación. Por lo mismo, los contaminantes penetran en el aire y en las aguas subterráneas, engendrando graves daños a la larga para la salud y el medio ambiente. La OIT ha emprendido programas en la región de Asia Meridional, que incluyen la colaboración con los gobiernos a fin de mejorar la reglamentación aplicable en materia de seguridad y salud en el trabajo y los servicios de inspección, la formación destinada a los trabajadores y a los empleadores sobre buenas prácticas de seguridad y salud en el lugar de trabajo y el perfeccionamiento de los medios técnicos. Un proyecto financiado por el PNUD en Bangladesh es el primer paso en ese sentido. Además, la OIT colabora con la Organización Marítima Internacional (OMI), la Secretaría de la Convención de Basilea, el Banco Mundial y otros organismos en lo que se refiere a las dimensiones internacionales de los problemas laborales y ecológicos que plantea el desguace de buques.

### *Esfuerzos para acabar con el trabajo infantil*

Asegurarse de que los niños tengan la posibilidad de salir del ciclo de la pobreza es una causa que ha suscitado apoyo mundial. Según las estimaciones más recientes de la OIT correspondientes al año 2000, ese año había unos 352 millones de niños y adolescentes de entre 5 y 17 años de edad económicamente activos. Muchos de ellos, sin embargo, tenían 12 años o más y llevaban a cabo un trabajo ligero durante unas pocas horas a la semana. Entre los 246 millones que están ocupados en lo que la OIT califica como trabajo infantil — que debe eliminarse — se concede la máxima prioridad a los 171 millones de niños que trabajan en condiciones peligrosas, las cuales pueden provocar daños físicos y psicológicos irreversibles e incluso poner en peligro su vida <sup>40</sup>. La OIT aporta una gran contribución a la campaña encaminada a apartar a los niños del peligro y a ofrecerles un comienzo más esperanzador en la vida, la cual se ha amplificado además mucho en los diez últimos años.

El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), iniciado en 1992, cuenta hoy con 30 donantes y actúa en 82 países. Al respaldar los proyectos y programas, y alimentar el debate sobre políticas en los planos sectorial, regional y mundial, así como las asociaciones para combatir el trabajo infantil, el IPEC es una fuente de nuevos datos estadísticos, investigaciones, material didáctico y guías de prácticas óptimas. Además, el número de ratificaciones del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) ha aumentado vertiginosamente desde 1995, y el rápido ritmo de ratificación del nuevo Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) no tiene precedentes en la historia de la OIT, lo cual indica a la vez un progreso notable en los instrumentos legales destinados a combatir el problema y una percepción del mismo y un empeño sensiblemente mayores. Cada cuatro años, el informe global presentado con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos

<sup>40</sup> OIT: *La acción del IPEC contra el trabajo infantil: Hechos sobresalientes 2002* (Ginebra, enero de 2003).

fundamentales en el trabajo brinda la oportunidad de calibrar los progresos logrados y la envergadura del problema pendiente<sup>41</sup>.

El combate contra el trabajo infantil está intrínsecamente ligado a las estrategias de reducción de la pobreza. Como se dice en el capítulo 2, el trabajo infantil es a la vez una causa y un síntoma de la pobreza. Aunque la vertiente de acción directa de los programas apoyados por la OIT ha redundado en beneficio de más de un millón de niños trabajadores<sup>42</sup>, esto no es sino una ínfima parte de los más de 171 millones de niños que trabajan en condiciones peligrosas. Es probable que la acción de la OIT haya ayudado indirectamente a muchos más, pero para lograr un futuro sin trabajo infantil será indispensable progresar sin descanso con miras a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo que se refiere a la reducción de la pobreza. Es fundamental enlazar las actividades de la OIT en materia de trabajo infantil con el impulso mundial encaminado a erradicar la pobreza extrema.

Nuestra labor ha puesto de manifiesto la utilidad de una acción gradual, junto con el gobierno, los sindicatos, los empleadores y otros interesados, que empieza haciendo ver a las familias y a la sociedad el costo para ellas del trabajo infantil y evaluando el marco normativo y administrativo. Con el respaldo muchas veces de una labor de investigación, esa fase contribuye a suscitar una voluntad política en el gobierno y una constelación de apoyos que impulsa una acción eficaz<sup>43</sup>. El mayor éxito de la labor de la OIT en los diez últimos años es quizás el hecho de que se haya superado la negativa a reconocer la existencia del problema.

La fase de la acción implica la creación de capacidad y la elaboración de proyectos específicos destinados a liberar a los niños del trabajo, reincorporándolos a la escuela y a la familia, y prevenir el trabajo infantil en su raíz. Colaborando con empleadores, sindicatos, maestros y organizaciones no gubernamentales, y directamente con las localidades en las que hay un problema de trabajo infantil, se crean grupos de acción para concebir y llevar a cabo programas adaptados a sus necesidades<sup>44</sup>.

Se calcula que hay en Pakistán unos 500.000 niños tejedores. Un proyecto de demostración del IPEC destinado a eliminar progresivamente el trabajo infantil en la industria de la alfombra en los distritos de Sheikhpura y Gujranwala, en la provincia del Punjab (Pakistán), es un buen ejemplo del enfoque de la OIT basado en el plano local. Dado que no había escuelas cerca, la mayoría de los niños tejedores no recibían instrucción. Muchos eran analfabetos. Los nuevos centros docentes del proyecto condensan en tres los cinco años de escolarización y recurren a técnicas simples a fin de preparar a los alumnos para recibir una enseñanza de carácter más institucional. Unos comités rurales de dirigentes locales, contratistas en el sector de la fabricación de alfombras y padres crean y administran los centros y supervisan la asistencia y los logros escolares. Los proyectos han matriculado en los centros a más de 10.250 niños tejedores de alfombras y a sus hermanos, retirándolos del trabajo infantil o impidiendo que se dediquen a él. Tales resultados

<sup>41</sup> Véase OIT: *Un futuro sin trabajo infantil*, informe global presentado con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

<sup>42</sup> Número de niños que se han beneficiado de la acción de la OIT entre 1992 y 2001, según las estimaciones más recientes del IPEC.

<sup>43</sup> El IPEC ha ideado una técnica innovadora de evaluación rápida, que da inmediatamente una información al día sobre las peores formas de trabajo infantil. A fines de 2002 había efectuado ya 40 evaluaciones rápidas en 20 países. Están en curso en 32 países otras evaluaciones más completas de un problema que pasa a menudo inadvertido.

<sup>44</sup> Véase OIT: *Good practices in action against child labour* (Ginebra, 2001).

### La acción colectiva acaba con el trabajo infantil en la industria filipina del calzado

Todos los viernes por la tarde, decenas de padres, portadores de una tarjeta azul de servicio social, llevan a sus hijos a un centro polivalente local, para que los examine y atienda gratuitamente un médico voluntario, el doctor Rosaura Santa María. La tarjeta azul significa que los niños de la familia no se dedican ya a la fabricación de calzado en condiciones peligrosas y que tienen derecho a los servicios del proyecto. El médico no es sino uno de los muchos individuos, sociedades de asistencia médica, centros docentes y otras instituciones que se han movilizadas contra el trabajo infantil.

La producción de calzado que, en gran parte, se lleva a cabo allí donde viven los trabajadores, en locales pequeños y mal ventilados, expone a los niños a los vapores que desprenden los disolventes y la cola caliente y que provocan vértigo y dificultades respiratorias. Son muy corrientes los dolores y un cansancio crónico. Al decaer la industria del calzado de Biñan, las familias sensibilizadas por el programa están dispuestas a cambiar, y a proteger a los niños contra nuevas formas de trabajo.

Junto con los copartícipes locales, el proyecto OIT-IPEC está en condiciones de satisfacer las necesidades de niños y familias de Barangay de la Paz y Barangay Malaban, que son las dos localidades seleccionadas en el distrito de Biñan. Los miembros de la Sociedad Médica de Biñan, por ejemplo, proporcionan servicios gratuitos en sus propias clínicas a los niños que participan en el proyecto. El Centro de Medicina Infantil efectúa una misión médica mensual y ofrece un diagnóstico gratuito y medicamentos en los casos de tuberculosis. Organizaciones de prestación de servicios proporcionan complementos dietéticos a niños desnutridos, y los estudiantes del Saint Michael's College de Laguna organizan semanalmente clases particulares gratuitas para los niños. El organismo de ejecución del proyecto — Open Heart — sufragará la mitad de la remuneración del personal docente en el programa Early Childhood Development, el material escolar, el transporte y uniformes escolares para los niños mayores.

Los propios beneficiarios del proyecto actúan también como voluntarios. Mediante cursillos los padres que trabajan en el sector del calzado han adquirido la formación necesaria para administrar los ahorros, controlar la ingestión de medicamentos contra la tuberculosis y prestar ayuda en los programas de nutrición. Han constituido asimismo «organizaciones populares» que llevan a la práctica sus propias iniciativas en pro de la comunidad y para eliminar el trabajo infantil. Junto con el Comité contra el Trabajo Infantil de Biñan (compuesto de interesados locales y de dirigentes de la Liga de Biñan), esas organizaciones populares podrán respaldar las actividades del proyecto ampliando los recursos y servicios, de tal modo que el trabajo infantil pase a ser definitivamente innecesario, socialmente inaceptable y prácticamente inexistente.

Fuente: Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC).

han desembocado en la fase siguiente del proyecto, consistente en extenderlo al resto de Punjab.

Este ejemplo alentador ilustra también el desafío consistente en ampliar y reproducir la experiencia de un número relativamente pequeño de localidades para aplicarla en el marco de un programa a escala nacional. Los proyectos y programas de acción directa encaminados a retirar del mercado de trabajo y a rehabilitar a determinados grupos de niños tienen una función esencial, pero no son sino una parte de la solución. Dada la magnitud del problema, es más importante todavía procurar que el proceso de desarrollo incluya medidas y políticas que refrenen e impidan tanto la oferta como la demanda de niños trabajadores. Por consiguiente, para lograr una solución

sostenible y global es necesario situar la preocupación por el trabajo infantil en el marco más general del desarrollo nacional.

El derecho a librarse del trabajo infantil es inalienable. Eliminar el trabajo infantil constituye un reto en lo que respecta a dispensar una educación de calidad al alcance de todos y a paliar la falta de puestos de trabajo o de otras fuentes de ingresos suficientes para los padres. Ambos aspectos ponen de manifiesto la necesidad de integrar los programas de erradicación del trabajo infantil con los esfuerzos tendentes a aumentar el empleo y la generación de ingresos, la igualdad entre los hombres y las mujeres y el desarrollo de las calificaciones. En virtud del Convenio núm. 182 de la OIT, los Estados Miembros han de adoptar medidas «en un plazo determinado» para eliminar las peores formas de trabajo infantil. Los programas de duración determinada (PDD) combinan intervenciones previas en el plano de las políticas, destinadas a crear un ambiente que facilite la eliminación del trabajo infantil, con actividades posteriores orientadas a prestar servicios en el plano local. Se centran, asimismo, en el establecimiento de coaliciones en los niveles nacional, regional e internacional para configurar un entorno en el cual la información, el análisis y la investigación respalden la promoción, la formulación de políticas y programas, y su aplicación, supervisión y evaluación.

En 2002 los tres primeros PDD nacionales, llevados a cabo en El Salvador, Nepal y República Unida de Tanzania, pasaron de la fase de preparación a la de ejecución. Hay otros diez países en la lista de espera. La potenciación de los principales copartícipes del IPEC y la creación de una base de conocimientos para la formulación y realización de programas son una característica esencial del concepto de PDD, que apunta, pues, a satisfacer la necesidad de intervenciones en gran escala en muchos países. Las instituciones y organismos nacionales asumirán de forma creciente la conducción de las fases de elaboración y ejecución de los programas, incluida la movilización de recursos, siendo ahora menor el cometido del IPEC en lo tocante a la dirección y ejecución de proyectos.

La movilización de recursos es crucial para la extensión de la estrategia de los PDD a una escala que rebasa los medios de la OIT por sí sola. Además de los fondos que pueden facilitar los programas de ayuda y los presupuestos nacionales, conviene pensar en otras posibilidades, por ejemplo en recursos conjuntos de un consorcio de donantes, o en encauzar los créditos adeudados hacia los PDD en aquellos países que participan en la iniciativa del Banco Mundial y el FMI relativa a los países pobres muy endeudados (PPME) y en el proceso de los DELP. Un ejemplo de ello es la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Ghana, completada en 2002, que pone de manifiesto la intención del Gobierno de colaborar con el IPEC en la concepción y ejecución de intervenciones para abordar el problema del trabajo infantil en las grandes ciudades y aumentar los fondos disponibles para el programa de enseñanza básica obligatoria gratuita. Otras fuentes posibles de recursos son las subvenciones y los préstamos concedidos por las instituciones financieras internacionales.

Con el fin de ampliar y reforzar la iniciativa encaminada a eliminar el trabajo infantil, la OIT está promoviendo la creación de asociaciones y redes sectoriales, nacionales, regionales y mundiales de mandantes, instituciones técnicas y asociaciones profesionales que pueden intervenir en la lucha contra el trabajo infantil. Están surgiendo varias redes interregionales y en todas ellas se tiene presente el tema transversal del género. La finalidad de la red para el desarrollo de políticas para la eliminación del trabajo infantil (DPNet) es promover la integración de la acción contra el trabajo infantil en un quehacer más amplio de desarrollo y reducción de la pobreza. La red contra el trabajo infantil peligroso (HCLNet) apunta a lograr que el público y los responsables políticos se interesen por los niños que efectúan un trabajo peligroso y a conseguir la colaboración técnica de organizaciones que se ocupan de la seguridad y la

## Participación de los consumidores en la lucha para eliminar el trabajo infantil

Varias asociaciones innovadoras con empleadores y sindicatos vinculan las preocupaciones de los consumidores sobre las condiciones de trabajo en la cadena de suministro con la acción directa para eliminar el trabajo infantil. Dos ejemplos que relacionan a los niños consumidores con los niños trabajadores son los balones de fútbol y el chocolate.

Desde 1997, el Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC) se ha esforzado por eliminar el trabajo infantil en la industria del balón de fútbol. El programa se lleva a cabo en Sialkot (Pakistán), donde se estima que casi 10.000 niños de 5 a 14 años de edad se dedican a confeccionar balones<sup>1</sup>. Los fabricantes participantes de la Cámara de Comercio e Industria de Sialkot trasladaron el cosido de los balones a domicilio a unos centros de costura más fácilmente fiscalizables. Facilitan datos sobre todos ellos, incluidos los que corren a cargo de subcontratistas. A partir de esa base de datos unos equipos escogen un centro para vigilarlo día tras día. Actualizan según sea necesario los datos sobre el nivel de observancia de cada fabricante. Se dan luego a conocer los casos de disminución a la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA), que puede influir en las ventas de balones del fabricante. Se han incorporado al programa fabricantes que representan más del 95 por ciento de la producción de balones en Sialkot para la exportación. De la vigilancia se encarga la Independent Monitoring Association of Child Labour, en la que figuran representantes de los sindicatos, de la administración pública nacional y local, y de las organizaciones no gubernamentales participantes. Después de haber conseguido un gran éxito en lo que se refiere a acabar con el trabajo infantil en la industria del balón en la ciudad, se piensa ahora en combatir la tendencia a trasladar el cosido de balo-

nes a pueblos cercanos en los que perdura el trabajo infantil.

El 1.º de julio de 2002, una asociación de destacados fabricantes mundiales de chocolate, sindicatos y otros socios ajenos a la industria crearon una fundación para llevar a la práctica la Iniciativa Internacional del Cacao, que apunta a la aplicación de normas del trabajo responsables en el cultivo del cacao, con miras a eliminar el trabajo infantil y forzoso en el cultivo y la elaboración del cacao. La OIT asesora a la fundación. Se han llevado a cabo encuestas para determinar mejor la incidencia y la índole del trabajo infantil peligroso en las plantaciones de cacao de los países de África occidental más directamente interesados, y en julio de 2002 se publicó un informe. El IPEC asesoró y supervisó esas encuestas. Paralelamente a las consultas y a las investigaciones, el IPEC concibió un programa trienal de acción concreta de 6 millones de dólares, con la finalidad de eliminar el trabajo infantil en la producción de cacao en los países directamente interesados. Se combinan con tal fin actividades de sensibilización entre las familias y la población: la potenciación de los productores, los inspectores y los trabajadores, la retirada de los niños del trabajo y su inscripción en programas de enseñanza y formación, la adopción de medidas de obtención de ingresos para las familias y un dinámico sistema de vigilancia e información sobre el trabajo infantil.

<sup>1</sup> Participan en el programa la Cámara de Comercio e Industria de Sialkot, el UNICEF, Save the Children del Reino Unido, Pakistan Bait-ul-Mal, Bunyad Literacy Community Council, la Federación Nacional de Sindicatos de Pakistán (APFTU) y el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

Fuente: Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC).

**salud en el trabajo. Se está estrechando la colaboración con la OMS, el UNICEF y el Banco Mundial, así como los contactos con universidades<sup>45</sup>. Se han constituido asociaciones en las industrias de las prendas de vestir, los artículos de deporte, el tabaco y el cacao o el chocolate, que suelen regirse por acuerdos entre múltiples interesados, entre los que destacan los empleadores y los trabajadores. Además de actividades de consulta y coordinación, esas asociaciones tienen por objeto que se comprenda mejor el problema del trabajo infantil y de su eliminación, así como realizar un seguimiento respecto de otros**

<sup>45</sup> En diciembre de 2000, la OIT, el UNICEF y el Banco Mundial emprendieron el programa interorganizaciones de investigación titulado «Understanding Children's Work and its Impact» (Proyecto UCW), que tiene su sede en el Centro Innocenti de Investigaciones de Florencia (Italia). El Proyecto UCW apunta a atender la necesidad crucial de disponer de más y mejores datos sobre los niños trabajadores. En el sitio Web del proyecto se informa sobre las actividades del UCW y las de la OIT, el UNICEF y el Banco Mundial.

derechos laborales básicos, y llevar a la práctica proyectos piloto sobre cuestiones relacionadas con el trabajo infantil.

## Superar la discriminación

Con harta frecuencia, el resto de la sociedad no trata en un plano de igualdad a la gente que vive en la pobreza. «La pobreza es una humillación y provoca la sensación de no ser independientes y de tener que aceptar groserías, insultos y la indiferencia cuando buscamos ayuda<sup>46</sup>.»

Al igual que la pobreza, la discriminación es también polifacética. Las consecuencias derivadas de la pobreza se ven agravadas como consecuencia de la discriminación por razón de raza, casta, origen étnico, color de la piel, religión, sexo, orientación sexual, estado de salud y discapacidad. En este capítulo se indican formas en que la promoción de oportunidades de trabajo decente puede contribuir a eliminar tales barreras. Del mismo modo que la discriminación en el trabajo es uno de los aspectos más nocivos de la desigualdad de trato, así también la posibilidad de tener un trabajo productivo en condiciones decentes puede empezar a acabar con los prejuicios que entraña a menudo la exclusión social<sup>47</sup>.

El punto de partida para todas las actividades de la OIT destinadas a superar la discriminación es el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación que enuncia el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Se trata de uno de los convenios de la OIT más ratificados, y un instrumento asombrosamente completo y con una visión de futuro, que sigue inspirando la legislación nacional y otras medidas. La igualdad de acceso a las oportunidades laborales presupone que en la acción nacional y local se haga hincapié en el deber positivo e inclusivo de promover la igualdad, y no simplemente en la obligación negativa de evitar la discriminación, y en la necesidad de que los sistemas normativos impliquen la habilitación o la participación de los más débiles<sup>48</sup>. La clave para el éxito de un enfoque inclusivo de la promoción de la igualdad en el mercado de trabajo es la participación activa de los sindicatos, las organizaciones de empleadores y otros interesados en la lucha contra la discriminación y la proposición de soluciones constructivas.

La desigualdad de género es un fenómeno generalizado que invariablemente afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres. Por consiguiente, la desigualdad de género sumada a la privación económica da lugar a formas de pobreza más acentuadas para las mujeres que para los hombres. La lucha por la igualdad de género es una de las facetas de la erradicación de la pobreza<sup>49</sup>. Una de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas es que haya una mayor proporción de mujeres que tengan un empleo asalariado en el sector no agrícola como indicador de la

<sup>46</sup> D. Narayan, con R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher y S. Koch-Schulte (directores de la publicación): *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial, 2000).

<sup>47</sup> Para un examen exhaustivo de la envergadura y la índole de la discriminación y las medidas adoptadas por la OIT y sus mandantes para promover la igualdad de oportunidades, véase OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, informe global presentado con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

<sup>48</sup> B. Hepple: «Igualdad, representación y participación para un trabajo decente», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 120, núm. 1, Ginebra, 2001, págs. 5 a 20.

<sup>49</sup> Véase N. Kabeer: *Gender mainstreaming in poverty eradication and the Millennium Development Goals: A handbook for policy-makers and other stakeholders* (International Development Research Centre (IDRC), Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), Secretaría de la Commonwealth, 2003).

igualdad de género y de la autonomía de la mujer. Aunque la discriminación es manifiestamente un obstáculo a la utilización eficaz de la mano de obra en los sistemas de producción, los sistemas de mercado libre no han conseguido liquidar las pautas de exclusión de ciertos grupos sociales, y de las mujeres en general, que transmiten la pobreza de una generación a la siguiente.

A través del programa de la OIT Género, Pobreza y Empleo (GPE), y destinado a reforzar la capacidad para la promoción del empleo, la igualdad de género y la erradicación de la pobreza, se apunta a crear mayor conciencia acerca de la importancia que reviste para la erradicación de la pobreza la eliminación de la discriminación en el trabajo basada en el sexo. La estrategia del Programa GPE consiste en incorporar las consideraciones en materia de género en los programas de la OIT pertinentes para adaptarlos a países y actividades regionales específicos. Esto ha de llevarse a cabo en tres fases: creación de una base de conocimientos; establecimiento del diálogo y de un consenso entre los interlocutores sociales y otros interesados, entre ellos los representantes de los beneficiarios de programas de la OIT, y prestación de apoyo para plasmar el análisis basado en el género en actividades experimentales<sup>50</sup>. Este enfoque se está utilizando en los suburbios de São Paulo (Brasil) en el municipio de Santo André, el cual, en colaboración con sindicatos, empresas, organizaciones no gubernamentales y especialistas locales procura mejorar las oportunidades de empleo de las mujeres y de los negros. En el marco del Programa GPE se coopera, asimismo, con los interlocutores sociales de China, Nepal, República Unida de Tanzania y Uganda para realzar su capacidad para integrar el análisis de género en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

El impacto del VIH/SIDA da una nueva dimensión y urgencia a la lucha contra la pobreza. La pandemia afecta tremendamente la economía del cuidado. Las mujeres, ya de por sí muy vulnerables a la infección, son también las que cuidan principalmente a los enfermos. Las mujeres pobres — ancianas, adolescentes y mujeres en edad de trabajar — luchan hoy por sobrevivir y hacer frente a la pandemia, lo cual se suma a sus demás tareas. En Africa, el 58 por ciento de las personas infectadas por el VIH son mujeres. El VIH/SIDA causó la muerte en 2002 a casi 2,5 millones de africanos y ha dejado huérfanos a 11 millones de niños africanos desde que empezó la epidemia.

El SIDA está minando la salud de las mujeres africanas, así como la competencia, la experiencia y las redes gracias a las cuales subsisten sus familias y sus comunidades. Incluso antes de enfermar, una mujer tiene que ocuparse en muchos casos de un marido enfermo, con lo cual dispone de menos tiempo para la siembra, la recolección y la venta de la cosecha. La muerte de su marido la priva a menudo del acceso al crédito, del derecho a la tierra y a la propiedad y del acceso a las redes de distribución. Al morir ella, el hogar se desplomará sin duda totalmente, y los niños tendrán que arreglárselas solos. Los mayores, especialmente las niñas, dejarán de ir a la escuela para trabajar en casa o en el campo. Privadas de instrucción y de oportunidades, esas niñas serán menos capaces todavía de protegerse contra el SIDA. La OIT colabora con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) para explorar estrategias y marcos de protección social frente a la crisis del VIH/SIDA y la economía del cuidado, sobre todo en los países de gran pobreza donde la incidencia del VIH/SIDA es elevada.

Esas estrategias se inspiran en la incorporación de las cuestiones relativas a la economía del cuidado en el proceso de los DELP y en la labor de los

<sup>50</sup> Se ha publicado un material modular de formación y sensibilización sobre las cuestiones de género, la pobreza y el empleo.

donantes y de los organismos multilaterales, para tener la seguridad de que los recursos destinados a la lucha contra el VIH/SIDA no se destinan solamente a la prevención y el tratamiento, sino también a abordar el impacto social y económico de la pandemia, que afecta a las mujeres más que a nadie.

### *Conclusiones: organizarse para superar la pobreza*

Entre las cuestiones que abarca el asesoramiento de la OIT en materia de políticas se incluye una serie de intervenciones que influyen directamente en la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo para los pobres y en las principales manifestaciones de exclusión social. La base orgánica que aportan los sindicatos y las organizaciones de empleadores es con frecuencia el núcleo mismo de las medidas encaminadas a reunir una diversidad de instituciones sociales con el gobierno y los organismos oficiales en una tarea común en pro del desarrollo sostenible en el plano local.

Por ello, la OIT está aplicando un programa sobre el desarrollo económico local que ensambla la serie de instrumentos sobre el trabajo decente, a los que se hace referencia en este capítulo, en un enfoque integrado y participativo. En 14 países de diferentes partes del mundo, la OIT ha logrado — mediante el diálogo, el intercambio de ideas y la coordinación de iniciativas de los actores locales — ayudar a los interesados locales a elaborar y llevar a la práctica iniciativas de base local al establecer sus propias organizaciones y aprender de la experiencia de la OIT.

La OIT emplea un enfoque similar cuando se le pide que preste asistencia para la realización de programas de reconstrucción después de catástrofes naturales y de conflictos armados. En tales situaciones, es indispensable relacionar las medidas que mejoren los ingresos con la labor de reconstrucción de la infraestructura económica y social. El programa de la OIT de respuesta a las crisis apunta por ello a movilizar a la población local damnificada por una catástrofe a través de sus propias organizaciones, con miras a la rápida adopción de medidas que eviten una acentuación de la pobreza<sup>51</sup>.

Con una aplicación más intensa y amplia de las políticas y programas de trabajo decente se eleva la productividad y aumentan los recursos nacionales y los ingresos de las personas amenazadas por la pobreza. Los programas integrados de base local quiebran la espiral descendente de la privación y la sustituyen por un círculo virtuoso, en el que los efectos beneficiosos de la inserción social unidos a más y mejores puestos de trabajo se combinan para constituir una infraestructura humana, social y material que permita lograr progresos duraderos en materia de reducción de la pobreza. Pero para lograr una reducción sustancial de la pobreza en todo el mundo en desarrollo, se requiere que se amplíen de manera considerable las acciones comunitarias.

La generalización y la reproducción de proyectos coronados por el éxito en la escala necesaria para atenuar sensiblemente la pobreza sólo son posibles allí donde existe una capacidad institucional local en el mundo en desarrollo. Unas instituciones sociales dinámicas y eficaces, entre ellas los sindicatos y las organizaciones de empleadores, los grupos locales y los organismos oficiales, necesitan un entorno propicio, basado en el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de otros derechos humanos. El establecimiento de asociaciones entre los sectores público, privado y

<sup>51</sup> Véanse las publicaciones del Programa InFocus de la OIT sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción tituladas *Crisis response rapid needs assessment manual* y *ILO Generic crisis response modules* (Ginebra, OIT, 2002).

## La OIT y la promoción del desarrollo económico local

Para que el desarrollo sea sostenible, debe darse una responsabilización de los elementos locales interesados. A través de un ejercicio en seis fases, ensayado en catorce países, la OIT actúa de mediador para que los interesados locales puedan desarrollar y llevar a la práctica iniciativas de origen local, creando sus propias organizaciones y asimilando la experiencia de la OIT en lo que se refiere al trabajo decente.

1. La fase del *diagnóstico* apunta a adquirir conocimientos sobre la economía local y sus recursos. Comprende un análisis preliminar de los principales datos socioeconómicos del territorio y los objetivos y actividades de las diferentes instituciones sociales locales y su relación dinámica.
2. La *sensibilización* engendra la participación y el diálogo social y apunta a estimular la intervención y movilización de los interesados al servicio del desarrollo local.
3. La *promoción de un foro local* fomenta la coordinación y cooperación de todos los interesados de la localidad. El foro suele estar integrado por los interesados locales más influyentes, lo cual facilita el intercambio de ideas y la cooperación.
4. La *concepción en común* de una estrategia contribuye a garantizar la sostenibilidad del proceso de desarrollo local al promover una visión, objetivos y metas comunes así como una combinación de opciones estratégicas.

5. La *creación o coordinación de unas estructuras de ejecución* explicita las tareas de las instituciones participantes a partir de los recursos y estructuras existentes y la creación de otras nuevas, por ejemplo de un organismo local de desarrollo.
6. Un *conglomerado de acciones* constituye la respuesta integrada a los problemas de desarrollo especificados por los interesados locales y que se refieren a menudo a lo siguiente: servicios financieros o no financieros, formación, atracción de inversores, inversiones en infraestructura y constitución de redes.

Valiéndose de este método, la OIT está colaborando con el Gobierno de Fiji y los interlocutores sociales en un programa integrado de desarrollo de los recursos humanos para la promoción del empleo, que se está ensayando en el distrito de Sigatoka. Su finalidad es demostrar el potencial de las acciones colectivas del Gobierno, los empleadores y los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y los donantes en lo que respecta a la creación de puestos de trabajo decente en los sectores formal e informal de las zonas urbanas y rurales para los desempleados, con un compromiso tripartito de acción local que promueva el establecimiento de marcos normativos para el desarrollo de las microempresas y de las pequeñas empresas, el empleo de los jóvenes y la información sobre los mercados de trabajo.

Fuentes: Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico; Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa.

**voluntario, sumado a asociaciones entre organismos nacionales e internacionales, es esencial para asegurar la sostenibilidad de esas políticas.**

Por otra parte, al centrarse directamente en la creación de condiciones adecuadas para quienes viven en la pobreza con miras a un futuro mejor, el enfoque del trabajo decente moviliza la amplia gama de medidas de apoyo de toda la sociedad que se requieren para mantener el progreso y llegar a todas las comunidades pobres. Además, al abordar las características polifacéticas de la pobreza en las localidades y los lugares de trabajo fomenta una acción integrada de toda una serie de instituciones públicas, privadas y voluntarias al servicio de un objetivo común. El progreso gradual hacia el trabajo decente para todos engendra confianza en la capacidad de la gente de tomar las riendas de su destino gracias a la cooperación y devuelve la dignidad y la autoestima que la pobreza socava.

## *4. Crecimiento sostenible en favor de los pobres y gobernanza del mercado de trabajo*

### *Introducción*

Es esclarecedor examinar el problema de la reducción y, en último término, la eliminación de la pobreza desde la perspectiva de la creación de oportunidades de trabajo decente para las mujeres y los hombres. Esta perspectiva permite centrar la atención de las autoridades públicas (a nivel local y mundial), los interlocutores sociales y otros grupos pertinentes de la sociedad civil, en la conveniencia de lograr que las instituciones y los mercados atiendan mejor las necesidades de quienes están más expuestos a quedar atrapados en la pobreza.

El enfoque de la OIT, que consiste en reducir la pobreza mediante el trabajo decente (descrito en el capítulo 3), ofrece considerables posibilidades. Pero se requiere un gran cambio institucional para crear las condiciones necesarias que permitan a las empresas, los sindicatos, las cooperativas, las comunidades y las autoridades actuar de consuno para acabar con la exclusión y la discriminación y ofrecer oportunidades de trabajo decente y productivo. Para la erradicación de la pobreza, es necesario que las sociedades y los sistemas económicos se organicen de modo tal que quienes viven en la pobreza tengan más posibilidades y ocasiones de trabajar en condiciones de equidad, seguridad y dignidad humana.

En el presente capítulo se sitúa la acción de la OIT en el contexto del debate sobre las instituciones más apropiadas para impulsar un desarrollo que reduzca la pobreza. Se examina la importancia de los valores universalmente aceptados que se enuncian en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Al otorgar a todos el derecho a su propio trabajo, estos valores constituyen la base a partir de la cual los gobiernos, los empleadores y los trabajadores pueden establecer dispositivos más justos y más eficaces de gobernanza del mercado de trabajo. Se examina, asimismo, la manera en que los fallos de la gobernanza han dado como resultado una extensa economía informal, en la cual los obstáculos a las inversiones, al desarrollo de las empresas y al aumento del empleo en condiciones decentes dificultan el desarrollo. Se explica también que el diálogo social puede facilitar la formulación y la reforma de la legislación

laboral y de los sistemas de negociación colectiva, al contribuir a conciliar el imperativo de la flexibilidad con el de la seguridad, indispensables para crear oportunidades de trabajo decente en un mercado mundial en rápida evolución. Se llega en este capítulo a la conclusión de que los mandantes tripartitos de la OIT están en condiciones de movilizar su gran energía y vigor creador para vincular la acción local contra la pobreza con una estrategia nacional de desarrollo justo y con las acciones internacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo para el Milenio.

### *Las instituciones, los mercados y el desarrollo*

El profesor Douglass North, premio Nobel y uno de los más destacados analistas de la importancia de las instituciones y de las normas pertinentes para que los mercados coadyuven al desarrollo, ha explicado que las sociedades engendran instituciones destinadas a «reducir la incertidumbre al proporcionar una estructura para la vida cotidiana». Según él, esto es esencial para organizar la división productiva del trabajo, ya que «las instituciones influyen en los logros de la economía a causa de su impacto en los costos de intercambio y producción». Insiste, asimismo, en que muchas de las reglas que gobiernan el quehacer diario son flexibles y que toda institución capaz de regir los mercados es una mezcla de normas socialmente aceptadas que se apoyan en ideales compartidos<sup>1</sup>.

El debate sobre el mejor modo de suscitar y mantener un crecimiento en favor de los pobres se centra cada vez más en el establecimiento de un marco general de instituciones públicas y privadas que agilice la adopción descentralizada de decisiones — característica de los mercados — así como los medios de que disponen el gobierno y las comunidades para coordinar la acción al servicio de los objetivos económicos y sociales<sup>2</sup>. Están despertando igualmente gran interés el papel de las comunidades — «el capital social» — y las condiciones en las cuales diferentes formas de asociación contribuyen a mejorar la situación de determinados grupos sociales, en particular los pobres, así como los resultados económicos y sociales en general<sup>3</sup>. En tales debates se emplea la palabra «gobernanza» para designar la influencia reguladora de la serie de instituciones, normas y medidas que determinan el funcionamiento de la economía y de la sociedad. Es un concepto más amplio que el de estructura de la autoridad política y/o el de gobierno, e incluye el papel de instituciones económicas y sociales muy diversas, públicas, privadas y voluntarias.

La persistencia de la pobreza en gran escala indica que, en muchos países, las instituciones, entre ellas las que rigen los mercados de trabajo, no aportan nada a un gran número de personas. A menudo, las microacciones útiles destinadas a los pobres están desconectadas de la macroestrategia destinada a lograr la estabilidad financiera y no consiguen generar un modelo global de crecimiento constante que esté al servicio sobre todo de los más pobres y reduzca la desigualdad. El problema pendiente consiste en formular normas oficiales que confluyan con los valores ampliamente aceptados y definir normas no oficiales que palién la incertidumbre y la desconfianza, mejorando con ello el funcionamiento de los mercados. La calidad de las instituciones que configuran el marco de gobernanza de los mercados de tra-

<sup>1</sup> Véase D.C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

<sup>2</sup> Véase S.J. Burki y G.E. Perry: *Beyond the Washington Consensus: Institutions matter* (Washington, DC, Banco Mundial, 1998).

<sup>3</sup> S. Bowles y H. Gintis: «Social Capital and Community Governance», en *Economic Journal* (Oxford), noviembre de 2002.

bajo es un factor capital en una estrategia que promueva la productividad, el crecimiento y un desarrollo sostenible y que permita reducir la pobreza y, en último término, la elimine<sup>4</sup>.

La estrategia de trabajo decente de la OIT ofrece un marco integrado para fomentar un cambio institucional, fundado en valores universales, que pueda ayudar a los países a configurar la gobernanza del mercado de trabajo, con objeto de promover oportunidades de trabajo productivo para las mujeres y los hombres, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Es éste un quehacer complejo, sobre todo porque las instituciones que han de resolver los problemas del momento se apoyan en otras ya existentes. Como muchas instituciones tienen sólidas raíces en la sociedad, están al servicio de intereses poderosos y tardan en evolucionar aunque hayan cambiado las circunstancias en las que surgieron, no será sin duda fácil formular y aplicar nuevos enfoques. No hay un modelo único aplicable a todos los países. No obstante, para la mayoría de las familias la principal vía de salida de la pobreza, y la clave para aminorar el riesgo de caer en la pobreza, es un trabajo decente y productivo para las mujeres y los hombres. Esto puede constituir la base para llegar a un acuerdo global amplio para definir las acciones prioritarias.

Un reto importante para la OIT es ayudar a sus mandantes a abordar el tema, con frecuencia descuidado, de la gobernanza del mercado de trabajo. Hasta 4.000 millones de personas, esto es, dos tercios de la población mundial, viven en gran medida al margen de todo sistema legislativo, principalmente en países en desarrollo y economías en transición, en las cuales es más aguda la pobreza. Los elementos fundamentales de una economía de mercado, como son el respeto de los contratos y el reconocimiento de los títulos de propiedad, no suelen estar al alcance de los trabajadores, asalariados o independientes, o de las microempresas y las pequeñas empresas, de la ingente y creciente economía informal<sup>5</sup>. Además, en muchos países el empleo crece muy lentamente en la economía formal, por lo que el número de puestos de trabajo que ofrece no está a la altura del crecimiento de la población activa y de la dislocación de la plantilla en las grandes empresas, especialmente en las estatales y en las recién privatizadas.

## Los derechos en el trabajo y el desarrollo

En toda buena estrategia que se proponga reforzar la gobernanza de los mercados de trabajo habrá que tener presente que no son como los demás mercados, por cuanto afectan a personas. Vivimos todos en unas sociedades en las cuales la categoría social y la autoestima están estrechamente ligadas a la ocupación y a los ingresos. La opinión que tienen de nosotros los demás y el modo en que nos juzgamos a nosotros mismos están relacionados con el trabajo que hacemos y con el trato que nos dan en el trabajo. Robert Solow asegura que «El empleo y los ingresos que aporta no son *equiparables* a un mazo de bienes de consumo (y al ahorro)»<sup>6</sup>. Como se dice en la Constitución de la OIT, la diferencia esencial es que el trabajo no es una mercancía y las personas tienen derecho a que se las trate con respeto<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Véase W. van der Geest y R. van der Hoeven (directores de la publicación): *Adjustment, employment and missing institutions in Africa: The experience in eastern and southern africa* (Ginebra, OIT, 1999), y G. Rodgers (director de la publicación): *Workers, institutions and economic growth in Asia* (Ginebra, OIT, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1994).

<sup>5</sup> H. de Soto: *El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo* (Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2002).

<sup>6</sup> R.M. Solow: *The labor market as a social institution* (Basil Blackwell, Oxford, 1990).

<sup>7</sup> Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), anexo de la Constitución de la OIT (artículo I).

Por otra parte, el hecho de que la gente piense que se la trata, o no, con justicia repercute en su rendimiento en el trabajo. Los empleadores saben que la equidad real y la percibida son características indispensables de los sistemas para determinar condiciones de trabajo que estimulen al personal, reduzcan su rotación y su absentismo y realcen la productividad. Los organizadores de sindicatos saben que la mayoría de las quejas laborales están motivadas por un sentimiento de injusticia. Cabe lamentar que buena parte de la teoría económica ortodoxa pase por alto el hecho de que los mercados de trabajo funcionan mejor cuando se está en general de acuerdo en la definición de lo que constituye un trato justo<sup>8</sup>.

Un pilar importante y tradicional de la labor de la OIT es la definición y examen de principios a los que puedan acogerse los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para concebir sistemas de mercados de trabajo que tengan presente indicadores de equidad. En esos debates prácticos sobre el mundo real se formulan normas que los trabajadores y los empleadores — quienes luchan por prosperar y sobrevivir en el mercado — puedan aplicar en una amplia gama de países y circunstancias<sup>9</sup>.

El examen de la legislación y las prácticas laborales de países del mundo entero pone de manifiesto la influencia omnipresente de las normas de la OIT, y no porque la Organización tenga un poder enorme que obligue a los gobiernos, a los empleadores y a los trabajadores a acatar sus convenios y recomendaciones, sino porque son coherentes y se inspiran en ideales ampliamente compartidos. La ratificación de un convenio de la OIT es un compromiso con los demás Estados Miembros, que está respaldado por un sistema de supervisión internacional. Más aún, es una promesa a los conciudadanos de que la gobernanza nacional del mercado de trabajo se va a ceñir a un patrón internacional de equidad.

La lista de normas de la OIT es muy larga, y el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo las está examinando para determinar cuáles han quedado obsoletas o han sido reemplazadas. En 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague seleccionó varios convenios, por considerarlos especialmente importantes<sup>10</sup>. Por primera vez, en su nivel político más alto, la comunidad internacional en pleno convino en promover un conjunto de normas fundamentales del trabajo, a partir de siete convenios de la OIT. Fue una decisión histórica, por cuanto se incorporaron al temario político mundial, al servicio manifiestamente del desarrollo, las normas del trabajo como elemento indisociable de la erradicación de la pobreza, del pleno empleo y de la cohesión social. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en 1998, proclamó que todos los Miembros de la Organización tienen la obligación de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios<sup>11</sup>, es decir:

<sup>8</sup> Sir John Hicks destacó que, para que se acepte efectivamente el salario fijado en un contrato de trabajo, «es también necesario que no haya un vivo sentimiento de injusticia a propósito del trato relativo que se da a los diferentes trabajadores (porque rebajaría la eficacia del *equipo*) y que se confíe en que el trato será justo con el transcurso del tiempo (lo cual es necesario para que cada trabajador se vuelque en su trabajo)», J.R. Hicks *The Theory of Wages* (Nueva York, St. Martins Press, 1963).

<sup>9</sup> Véase W. Sengenberger: *Globalisation and social progress: The role and impact of international labour standards* (Bonn, Friedrich Ebert Stiftung, 2002).

<sup>10</sup> Después de la Cumbre, la OIT emprendió una campaña destinada a aumentar el número de ratificaciones de esos convenios y que desembocó en más de 400 nuevas ratificaciones.

<sup>11</sup> Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); 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); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

- a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
- d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Se seleccionaron estos instrumentos porque son de aplicación universal y porque constituyen un conjunto de derechos que permite a los individuos reivindicar libremente, y al amparo de la igualdad de oportunidades, su parte justa de la riqueza que han contribuido a crear, y actualizar plenamente su potencial humano.

Se acepta ampliamente que el respeto de dichos derechos humanos fundamentales internacionalmente reconocidos es indispensable para garantizar la equidad, el progreso social, la erradicación de la pobreza y una paz universal y duradera<sup>12</sup>. Proponen un modelo de equidad en el cual puedan encastrar todos los países un marco institucional para su mercado de trabajo nacional, que se ciña a sus circunstancias y que constituya también un fundamento comúnmente aceptado para la economía mundial. Los valores que expresa la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo forman parte de las libertades que son, a la vez, la finalidad primaria y un medio importante al servicio del desarrollo<sup>13</sup>.

Se reconoce por doquiera que son derechos humanos fundamentales y que no necesitan una justificación económica o de otra índole. Pero esto no quiere decir que no superan la prueba de la eficacia económica. En un mercado libre, las transacciones son intercambios voluntarios de títulos de propiedad. El derecho de propiedad es un elemento básico de las economías de mercado porque, cuando la legislación no garantiza el título de propiedad, no es posible hacer cumplir los contratos y fallan los mercados. En muchos sentidos, la Declaración de la OIT expresa los derechos fundamentales que necesitan los trabajadores y las trabajadoras para reivindicar el derecho a su propio trabajo. Estos derechos permiten el establecimiento de los instrumentos jurídicos necesarios en un sistema contractual que garantice que el canje del bien principal que tiene la gente — y a menudo el único: su trabajo —, para obtener los medios necesarios para llevar una vida decente se lleve a cabo en condiciones no coercitivas.

Así pues, los principios y derechos fundamentales de la Declaración son la base para la gobernanza de los mercados de trabajo en las economías y las sociedades abiertas. De hecho, cuando se deniegan esos principios y derechos, el trabajo pasa a ser efectivamente una mercancía y corren peligro la dignidad y el respeto que todo el mundo tiene el derecho a exigir de la sociedad. Si se descarta esta dimensión esencial de los mercados de trabajo, se menoscaba la cohesión social, se mina el potencial productivo de la población activa y, sobre todo, se restringe la libertad de desarrollar la capacidad propia.

Los principios y derechos fundamentales en el trabajo son particularmente vitales en el mercado del trabajo no calificado, que es la principal fuente de ingresos para los pobres. Con frecuencia, la discriminación en el empleo y la ocupación exacerba o perpetúa la pobreza, la cual provoca una

<sup>12</sup> En el momento de redactar esta Memoria habían ratificado los ocho convenios 86 Estados, y 134 uno por lo menos de cada una de las cuatro categorías. Hay ya 1.189 ratificaciones de los ocho convenios, esto es, el 85 por ciento del total posible si los 175 Estados Miembros de la OIT fueran a ratificar los ocho. En los informes globales anuales que se presentan a la Conferencia Internacional del Trabajo con arreglo a la Declaración se reseñan los progresos logrados en lo tocante a la promoción del respeto de esos principios y derechos.

<sup>13</sup> Véase A. Sen: «Trabajo y derechos», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 119 (2000), núm. 2.

discriminación, en un círculo verdaderamente vicioso<sup>14</sup>. En los países pobres de abundante desempleo y subempleo, los trabajadores no calificados no tienen más remedio que aceptar el trabajo al precio y en las condiciones que se le ofrece. El establecimiento de sistemas de gobernanza de los mercados de trabajo que garanticen que los trabajadores que tienen que encontrar algún modo de sobrevivir puedan reivindicar sus derechos fundamentales es un factor fundamental para mejorar los ingresos que pueden obtener de su trabajo. En el sistema multilateral se reconoce cada vez más esta realidad. Como dice el Banco Mundial, «la adhesión a las normas fundamentales del trabajo promueve instituciones del mercado de trabajo eficaces que pueden contribuir al crecimiento económico y reducir los riesgos en el lugar de trabajo con que se enfrentan los pobres»<sup>15</sup>.

El principio del trabajo decente se basa en el convencimiento de que un objetivo primario del desarrollo, y el medio principal para erradicar la pobreza, es la creación de condiciones en las cuales se tenga la libertad de desarrollar la capacidad propia. Para derribar las barreras que traban la libertad hay que actuar en muchos frentes. La ampliación de las libertades civiles y políticas debe correr parejas con el disfrute de los derechos sociales, culturales y económicos. Como se dice en el Informe sobre el desarrollo humano de 2000, «... el desarrollo humano es esencial para hacer realidad los derechos humanos y los derechos humanos son esenciales para el pleno desarrollo humanos»<sup>16</sup>.

El respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo es la base para la formulación de códigos y convenios colectivos que rijan los mercados y los lugares de trabajo. En países de muy diferente nivel de desarrollo, el gobierno, los empleadores y los sindicatos utilizan a menudo como referencia con tal fin los convenios y recomendaciones de la OIT, que versan sobre muy diversos temas, muchos de los cuales guardan una relación directa con la reducción de la pobreza: desarrollo de los recursos humanos, política de empleo, seguridad social, seguridad y salud en el trabajo, relaciones de trabajo en la administración pública, administración laboral, migración en busca de trabajo, pueblos indígenas y tribales, organizaciones de trabajadores rurales, promoción de las cooperativas, protección de los salarios, mecanismos para fijar el salario mínimo, protección de la maternidad y trabajo a domicilio. Estos y otros muchos asuntos de los que se ocupa el código internacional del trabajo de la OIT forman parte de la vida y el trabajo normales en todos los países. Allí donde se respetan los principios y derechos fundamentales en el trabajo puede prosperar el marco institucional necesario para aplicar en la práctica las muy variadas normas de la OIT.

### *Mercados de trabajo en la economía informal: estrategia para mejorar la gobernanza*

La mayoría de los trabajadores y muchas pequeñas empresas se esfuerzan por esquivar la incertidumbre de la vida y del trabajo en la economía informal, para intentar ganarse decorosamente la vida. Aunque sería inexacto decir que la economía informal no está reglamentada, las normas que rigen las unidades de la economía informal se fijan y aplican principalmente con

<sup>14</sup> Véase: OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, informe global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I(B), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

<sup>15</sup> Véase Banco Mundial: *Core Labor Standards Toolkit for Staff Preparing Country Assistance Strategies* en el sitio Web del Banco Mundial: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>16</sup> PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 2000: derechos humanos y desarrollo humano* (Nueva York, Oxford University Press, 2000).

medios igualmente informales. En algunos casos, esas normas son favorables y abrazan valores colectivos ampliamente aceptados, referentes a la justicia y la equidad. Pero hay normas que vienen determinadas por individuos o grupos localmente poderosos, al servicio de sus propios intereses. Por otra parte, no todas las disposiciones legislativas son ignoradas en la economía informal, pero su aplicación es con frecuencia arbitraria y desigual.

La economía informal plantea principalmente un problema de gobernanza. La inexistencia de un marco adecuado para la gobernanza de los mercados en general, y la de los mercados de trabajo en particular, crea un ambiente de inseguridad que impide la acumulación de capital físico, financiero, humano y social. Sin una estrategia de extensión gradual de la reglamentación formal, con miras a atender las necesidades de los trabajadores y las empresas de la economía informal en el mundo en desarrollo, seguirá sin aprovecharse el potencial de los trabajadores pobres del mundo, lo cual frenará el crecimiento y provocará tensiones sociales crecientes.

Se requiere un nuevo planteamiento, basado en la realidad de lo que la mayoría de la gente vive al trabajar en la economía informal, en la que se encuentra por la necesidad de sobrevivir y no por decisión propia. Los asalariados, los trabajadores por cuenta propia y las pequeñas empresas de la economía informal tienen problemas similares de inseguridad y de vulnerabilidad. Al no poder encontrar otro trabajo ni crear una empresa en la economía formal, carecen de protección, derechos y representación, y quedan a menudo atrapados en la pobreza. La economía informal es la única fuente de trabajo generadora de ingresos, sobre todo cuando hay altos índices de desempleo, subempleo y pobreza, situaciones en las cuales escasean las oportunidades en la economía formal. Aunque muchas de las empresas que actúan en la economía informal dan muestras extraordinarias de ingenio, dinamismo e innovación, y producen bienes y servicios accesibles y baratos para atender las necesidades de los consumidores pobres, rara vez disponen de los medios necesarios para integrarse en la economía formal y obtener la seguridad que ésta puede proporcionar para hacer inversiones adicionales y crear puestos de trabajo mejores y más numerosos.

A los trabajadores y a las empresas de la economía informal les acecha la grave amenaza de la delincuencia y la corrupción. La inexistencia de medios eficaces para imponer el cumplimiento de las leyes básicas y proteger a los individuos contra el robo y la violencia frena el crecimiento de un empleo productivo. El hecho de que, si bien la mayoría de los trabajadores y de los negocios de la economía informal producen bienes y servicios lícitos, no están en condiciones de cumplir los trámites legales (por ejemplo, en lo tocante al registro de las empresas) dificulta la extensión de la legislación a las personas que más necesitan su protección.

Para reducir la pobreza por medio del trabajo decente, es preciso eliminar los aspectos negativos de la economía informal, y velar a la vez por que el fomento de la incorporación de trabajadores y de unidades económicas a la economía formal no destruya las oportunidades de ganarse la vida y de crear empresas. El progreso incesante hacia un trabajo decente reconocido y protegido sólo será posible si se detectan y subsanan las causas que mueven a trabajar en la economía informal. Fundamentalmente, lo que coarta la entrada en la corriente principal, económica y social, es el hecho de que ni los empleadores ni los trabajadores de la economía informal pueden ejercer los derechos básicos que exige un funcionamiento justo y eficaz de los mercados de trabajo<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Véase R. Galli y D. Kucera: *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Discussion Paper 145 (OIT, Ginebra, 2003). A juicio de los autores, los países en los que los «derechos cívicos» son más sólidos propenden a tener una proporción mayor del empleo en el sector estructurado y menor en la economía informal, incluso después de tener en cuenta los ingresos por persona y otras variables de control.

## Sindicación de los trabajadores de la economía informal en Sudáfrica

*«Tienes que pensar en el patrón, en los pasajeros, en el policía de tráfico y todo al mismo tiempo... Estás verdaderamente atrapado, porque si no llevas el vehículo al taller te expones a una multa o al soborno. Si lo llevas, estará inmovilizado y no ganarás nada.»*

La situación que describe Bonice — ex taxista que organiza ahora a sus compañeros del sector de transporte en minibús (*kombi*) de Johannesburgo para el Sindicato Sudafricano de Trabajadores del Transporte y Afines (SATAWU) — es la que viven a diario los taxistas. Trabajan jornadas anormalmente largas, a menudo en pleno estrés, por una baja remuneración y sin prestaciones sociales o de enfermedad. Las relaciones de empleo suelen ser precarias, y la mayoría de los taxistas no tienen un contrato de trabajo propiamente dicho. La demanda del transporte en kombi sigue existiendo, pero los clientes se arriesgan a tener un accidente debido al mantenimiento inadecuado de los vehículos, y también a violentos conflictos internos del sector. Es evidente la necesidad de reforzar la representación en el sector. La imposibilidad de hacer oír su voz en el trabajo marginaliza a los taxistas en el mercado de trabajo y supone un peligro para la seguridad pública en la sociedad en general. Desde hace unos años, el SATAWU interviene activamente en el proceso de la política nacional para recapitalizar el sector y formalizar el empleo. Todo ello ha ido acompañado de una gran campaña de reclutamiento entre los taxistas, empleando métodos a la vez tradicionales e innovadores.

La experiencia del SATAWU no es una excepción en Sudáfrica. De los estudios de la OIT se deduce que la representación colectiva de los vendedores callejeros en la economía informal de Durban y Johannesburgo ha contribuido a que se oiga la voz de un segmento de la población activa, antes abandonada, que está ahora en una situación más favorable. Entre otros resultados tangibles cabe citar la protección de los miembros contra el acoso o la expulsión del espacio público; la obtención de un espacio reservado para los taxis; una legitimidad reconocida por las autoridades locales. Todo ello ha traído consigo beneficios directos para los afiliados, al contribuir a crear un ambiente más propicio para sus actividades económicas.

En la industria del vestido, el Sindicato Sudafricano de Trabajadores de la Industria Textil y de la Confección (SACTWU) desempeñó un papel importante en las negociaciones de alto nivel que culminaron recientemente con la adopción de reformas legales e institucionales que permitan la organización y negociación en torno al trabajo informal. Estas reformas ofrecen a los miembros del sindicato diversas ventajas y preparan el terreno para reducir la separación entre el sector formal e informal en lo que respecta a las condiciones de trabajo y a los ingresos en el sector.

Aunque los medios y las estrategias de organización de los trabajadores pueden variar según los sectores, todos tienen en común el objetivo de la representación y de la expresión de las opiniones propias. La labor de investigación de la OIT está fomentando el diálogo en el plano nacional con una amplia gama de interesados, para establecer un marco reglamentario y un entorno institucional que ayude en definitiva a los trabajadores y a las unidades económicas de la economía informal a incorporarse a la moderna o estructurada.

Fuentes: Documentos de trabajo núms. 36 a 39 de SEED (OIT): S. Motala: *Organizing in the informal economy: A case study of street trading in South Africa* (Ginebra, OIT, 2002); M. Bennett: *Organizing in the informal economy: A case study of the clothing industry in South Africa* (Ginebra, OIT, 2003); T. Goldman: *Organizing in the informal economy: A case study of the building industry in South Africa* (Ginebra, OIT, 2003); J. Barrett: *Organizing in the informal economy: A case study of the minibus taxi industry in South Africa* (Ginebra, OIT, 2003).

Para resolver los problemas inherentes a la economía informal se requiere la participación de organizaciones capaces de representar en la formulación de la política nacional los intereses y ambiciones de los trabajadores y de las empresas de la economía informal. Los trabajadores y los empleadores pueden desear afiliarse a sindicatos y organizaciones de empleadores, o bien crear las suyas propias. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan un papel decisivo en ambas estrategias: en la extensión de la afiliación y los servicios a los empleadores y trabajadores de la economía informal y en el fomento y el respaldo a la creación y el desarrollo de nuevas organizaciones representativas, basadas en la afiliación, accesibles, transparentes, responsables y dirigidas democráticamente. En muchos países es indispensable reformar las estructuras legislativas y administrativas que no garantizan y protegen la libertad de asociación y que dificultan la organización de los trabajadores y los empleadores de la economía informal.

A menudo, el auge de la economía informal puede atribuirse a marcos institucionales y legislativos inapropiados, ineficaces, mal orientados y mal aplicados y a la inexistencia de medios adecuados para una aplicación efectiva de las decisiones políticas y de las leyes. Para zafarse de la economía informal y de la pobreza se requiere un entorno normativo que promueva una cultura de empresa responsable y que incite, en particular a las microempresas y a las empresas pequeñas y medianas, a surgir y prosperar al amparo del sistema legislativo. En el caso de las inversiones del sector privado, nacional o extranjero, es muy importante que la política comercial estimule el empleo independiente y la expansión de las pequeñas empresas, así como una administración pública eficaz y responsable, exenta de corrupción, y un sólido sistema de educación. Al mismo tiempo, la reglamentación del mercado de trabajo debe armonizar la exigencia de flexibilidad y rendimiento de las pequeñas empresas con el imperativo de la seguridad y el trato justo de los trabajadores.

No es fácil subsanar los fallos de una gobernanza nacional e internacional que ha provocado el crecimiento desmesurado de la economía informal en el mundo en desarrollo. Por consiguiente, los gobiernos deben formular y aplicar un planteamiento global, encaminado a ayudar a los trabajadores y a las empresas de la economía informal a superar los obstáculos que les impiden gozar de la seguridad que depara el reconocimiento legal de sus actividades con miras al desarrollo empresarial y a la creación de oportunidades de trabajo decente.

Con tal fin, es preciso determinar los trámites legales y administrativos que dificultan innecesariamente el ingreso en el sector formal de muchas unidades de la economía informal. Se requieren asimismo grandes inversiones en formación y educación, así como otras medidas, para evitar la exclusión de un empleo productivo y remunerador. En muchas ocasiones, las autoridades locales pueden desempeñar un papel clave para fomentar la movilización de todos en pro de los planes de desarrollo local. Además, para que la acción nacional pueda integrar con éxito la economía informal, habrá que reformar también los sistemas de gobernanza de la economía mundial, como se dice en el capítulo 5.

En 2002 la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo decidió que la OIT debía establecer un programa de trabajo y de asistencia técnica, recurriendo a la competencia de sus mandantes tripartitos para respaldar los esfuerzos que despliegan los Estados Miembros para valerse de la gama de instrumentos que ofrece el programa sobre el trabajo decente, con fines de reducir la pobreza y fomentar el desarrollo<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, adoptada en la 90.ª reunión (junio de 2002) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Una tarea difícil será la de conciliar, por un lado, la necesidad de que la estrategia para mejorar la gobernanza de los mercados de trabajo de la economía informal no empeore la ya difícil vida de quienes trabajan en la economía informal, con, por otro, la necesidad de reforma y extensión progresiva de la reglamentación que se aplica en la economía formal. En aras de la eficacia, los nuevos sistemas de gobernanza tienen que tener sentido para sus destinatarios, pues de otro modo no serían utilizados o crearían sin querer nuevos obstáculos para la creación de puestos de trabajo mejores y más numerosos.

Es esencial el diálogo con organizaciones representativas de diverso tipo. Ahora bien, a los trabajadores y a las pequeñas empresas de la economía informal les cuesta mucho ejercer el derecho a la libertad de asociación, en particular, a causa del carácter constantemente cambiante de las relaciones de trabajo y de la corta vida de muchas microempresas. Los gobiernos, las autoridades locales y las organizaciones de empleadores y los sindicatos establecidos tienen un importante papel que desempeñar para promover el desarrollo de organizaciones representativas e implicarlas en un diálogo social sobre las medidas pertinentes para que el trabajo en la economía informal encaje en la reglamentación general de la economía destinada a promover un trabajo decente. El respaldo de esos intentos es una tarea prioritaria de la OIT en su diálogo con sus mandantes sobre una estrategia de trabajo decente con miras a la reducción de la pobreza.

### *El diálogo social y la reducción de la pobreza*

Aunque los principios y derechos fundamentales en el trabajo son imprescindibles para la gobernanza de los mercados de trabajo, no abordan todas las facetas de la reglamentación que requiere la promoción del trabajo decente. La gobernanza del mercado de trabajo exige reglas de varios tipos para fomentar una organización del trabajo que sea a la vez eficaz y justa. En muchas situaciones laborales, esas reglas son empíricas y han ido surgiendo por obra de la costumbre y de la práctica. Ahora bien, precisamente porque los interesados las aceptan como normales, influyen poderosamente en el proceso de producción. Muchas reglas de carácter más oficial se derivan de esas normas orgánicas comunes. El proceso global de desarrollo presupone la existencia de algún tipo de normas escritas para el mercado de trabajo, si quiera sea para evitar polémicas sobre lo que son, o deberían ser, la costumbre y la práctica.

Como las economías son cada vez más complejas, se necesitan reglas que se refieran a una gran variedad de situaciones laborales<sup>19</sup>. En particular, en el caso de una producción en la que intervienen empresas de diferentes tipos, la relación entre el empleador y cada trabajador y entre los empleadores y los trabajadores en general, pasa a ejercer una influencia decisiva en la producción, los ingresos, las condiciones de trabajo y la actuación económica del país. La calidad de esa relación reviste, por supuesto, una importancia directa para ambas partes, pero también le interesa a la sociedad en su conjunto. De ahí que haya en todos los Estados alguna forma de legislación que rija el modo de tratar las cuestiones de empleo. Pero, debido a la necesidad práctica de tener reglas privativas de cada lugar de trabajo, o de lugares de trabajo similares en un mismo sector de la economía, y de poder cambiarlas si cambian los métodos de trabajo, la legislación no puede abarcar nunca todos los aspectos de las operaciones y de las relaciones de trabajo.

<sup>19</sup> Véase A. Béteille: *Work practices and norms: A comparative and historical perspective*. Instituto Internacional de Estudios Laborales, Discussion Paper núm. 142 (Ginebra, OIT, 2002).

La gobernanza del mercado de trabajo es, pues, una tarea común del gobierno y de instituciones de empleadores y de trabajadores libremente organizadas. La expresión «diálogo social», designa el proceso por el cual estas tres partes fijan, cambian y aplican reglas sobre el trabajo y todo lo relacionado con él. En la mayoría de los países, el diálogo social está institucionalizado en cierto grado, y las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, calificados habitualmente de «interlocutores sociales», se suman al gobierno en distintos tipos de instituciones tripartitas para facilitar el diálogo y la negociación. En muchos países, el diálogo social abarca ahora ya también la política económica y social en general. Dada la importancia central del trabajo para el bienestar de todos los miembros de la sociedad, la calidad de esa representación tripartita tiene gran importancia.

La índole de las disposiciones legislativas que rigen la gobernanza compartida del mercado de trabajo entre el Estado y los sindicatos y las organizaciones de empleadores sigue siendo objeto de un debate político en muchos países, y las normas de la OIT sobre la libertad sindical y de asociación se manejan a menudo como referencia. A lo largo de muchos años, el diálogo entre un gran número de países y la OIT sobre la aplicación de las normas relativas a la libertad de asociación ha contribuido a configurar el marco jurídico básico para el diálogo social<sup>20</sup>.

El diálogo social es un elemento clave para promover cambios institucionales que mejoren el rendimiento de los mercados de trabajo y, por ende, el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza. Como se dice en el capítulo 5, la OIT está decidida a colaborar con sus mandantes con objeto de formular para sus países, por medio del diálogo social, estrategias de trabajo decente que queden ensambladas en un marco global en pro del desarrollo y de la reducción de la pobreza.

No basta con la constitución de comités tripartitos y la celebración de reuniones periódicas con los ministros para examinar la política y su aplicación, por muy importantes que sean. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores siguen tropezando con muchos obstáculos jurídicos y prácticos en materia de organización. En muchos países, la legislación relativa al derecho a constituir sindicatos se aplica únicamente a los asalariados, lo cual ha dificultado los esfuerzos de los sindicatos para organizar a los trabajadores urbanos de la economía informal, así como a los trabajadores agrícolas, ya que no tienen un empleador fijo o reconocido. Además, los requisitos de registro de los sindicatos son a menudo restrictivos y se prestan a manipulaciones políticas. Se plantean problemas similares en el caso de las microempresas y las pequeñas empresas de la economía informal. Debido a estos obstáculos legales, sumados a la dificultad intrínseca de recaudar incluso modestas cotizaciones de trabajadores y empresas que disponen de pocos ingresos para financiar los servicios que necesitan, la voz colectiva de los pobres es apenas audible<sup>21</sup>.

A pesar de todo, los trabajadores y las pequeñas empresas están consiguiendo en muchos países crear varios tipos de organización, y facilitando la afiliación a ellas, con fines de apoyo mutuo, como las cooperativas de

<sup>20</sup> En su reunión de noviembre de 2002 el Consejo de Administración de la OIT decidió establecer un plan de acción con miras al seguimiento de la resolución relativa al tripartismo y al diálogo social adoptada en la 90.ª reunión (junio de 2002) de la Conferencia Internacional del Trabajo. OIT: *Curso que ha de darse a las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.ª reunión (2002)*, Consejo de Administración, documento GB.285/7/1, Ginebra, noviembre de 2002.

<sup>21</sup> Véase OIT: *Su voz en el trabajo*, informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000.

## Trabajo decente para reducir la pobreza en Ghana

Según la encuesta sobre el nivel de vida en Ghana, cuatro de cada diez ghaneses son pobres, por lo que la reducción de la pobreza es la prioridad nacional en materia de desarrollo. El 60 por ciento de los que viven en la pobreza dependen de la agricultura de subsistencia, y un 25 o un 30 por ciento se ganan a duras penas la vida en la economía informal. La muy baja productividad de las empresas de la economía informal trae consigo unos ingresos muy bajos e inestables.

El país, apoyado por la comunidad de donantes, ha adoptado la Estrategia de Lucha contra la Pobreza en Ghana como marco general para una política coherente, con el respaldo de los recursos asignados. La Estrategia va a llevarse a la práctica de un modo descentralizado, siendo los principales artífices de la reducción de la pobreza los 110 distritos y sus asambleas. Las autoridades locales, el Congreso de Sindicatos de Ghana y la Asociación de Empleadores de Ghana han entablado un diálogo político con el Gobierno y con otros coparticipes para velar por que la estrategia de lucha contra la pobreza en Ghana sea un fiel reflejo de la aportación del trabajo decente al desarrollo económico y a la reducción de la pobreza. Desde enero de 2003, cuentan con el respaldo de un programa experimental de la OIT sobre el trabajo decente, que complementa las aportaciones de otros coparticipes en pro del desarrollo.

Uno de los principales objetivos del programa es aprovechar los múltiples conceptos, instrumentos y conocimientos técnicos de la OIT para idear un enfoque coherente de la economía informal en cada distrito, que contribuya a neutralizar los factores que limitan el crecimiento y facilite la transición a la economía formal. Esto abarca la utilización del proceso de desarrollo económico local de la OIT. Como marco general para el diálogo y la formulación y la aplicación de estrategias. Este proceso recurre a una amplia gama de medios técnicos de la OIT, a saber: organización, representación y diálogo social; desarrollo de las microempresas y de las pequeñas empresas; métodos innovadores que relacionen el microseguro de enfermedad con planes de ahorro; elevación de la productividad gracias a una mejor salud y seguridad en el trabajo; constitución de asociaciones públicas y privadas para el desarrollo infraestructural; compras públicas y prestación de servicios; protección de las categorías vulnerables; incorporación de los derechos en un marco legal e institucional propicio.

Los mandantes nacionales de la OIT y sus afiliados locales intervienen muy directamente en el trabajo a nivel de distrito para tener presente en la política y los programas nacionales lo ya aprendido. Se apunta a ensamblar la acción local en una estrategia nacional coherente, aplicada de modo tal que su impacto sea contundente. El principio del trabajo decente incita a los mandantes nacionales y a otros interesados a solicitar formación, con miras a mejorar su capacidad de actuar en el plano local y de reflexionar en el nacional sobre todos los aspectos del análisis, la formulación, la aplicación y el control de las políticas. Para garantizar la responsabilización y la sostenibilidad de la estrategia de lucha contra la pobreza en Ghana, es indispensable ese intento de perfeccionar la calificación y la eficacia de los sindicatos y de la organización de empleadores, sumado a los medios de que disponen las autoridades locales y las organizaciones populares.

Fuente: Oficina Regional de la OIT para África; Departamento de Integración de Políticas (INTEGRATION).

**crédito, de producción o de venta, así como otras organizaciones populares locales. La conexión entre ellas y los interlocutores sociales establecidos interesa a unas y a otros y puede suscitar alianzas y campañas en pro de objetivos comunes. En algunos países, los interlocutores sociales han decidido admitir en los órganos consultivos económicos y sociales a otras organizaciones representativas de la sociedad civil. Una prioridad futura de la OIT consistirá en facilitar la organización y la expresión de sus opiniones a los tra-**

bajadores y los empleadores que viven en la pobreza con arreglo a sus circunstancias propias<sup>22</sup>.

## *Mejorar el rendimiento de los servicios públicos y de las empresas del sector formal*

En las administraciones públicas de muchos países en desarrollo se deterioraron sensiblemente la remuneración y las condiciones de trabajo durante el largo período de austeridad derivado del reajuste estructural y de las crisis de la deuda. Esto ha mellado gravemente la moral y el rendimiento del personal, provocado la huida de los funcionarios públicos más competentes al sector privado, acentuado el riesgo de que los funcionarios recurran a cobrar fraudulentamente a los ciudadanos los servicios y debilitado la fe en el Estado. Está otra vez de moda la idea de mejorar la administración pública, después de años y años de recitar la letanía «Privado, bueno; público, malo». Independientemente del modo en que un país decida dosificar lo público y lo privado, es indispensable organizar bien las relaciones de trabajo en el caso de los funcionarios públicos.

Los sindicatos de funcionarios públicos afiliados a la Internacional de Servicios Públicos (ISP) han emprendido una nueva campaña para mejorar la calidad de los servicios que prestan la administración y los organismos públicos, así como la calidad del empleo en esos sectores vitales<sup>23</sup>. Los objetivos generales de la campaña son:

- asegurar que los servicios públicos sean financiados adecuadamente, de manera que un personal bien formado y dotado de los recursos necesarios pueda prestar servicios de calidad a todas las personas que los necesiten;
- desarrollar la capacidad de los servicios públicos para cumplir tareas sociales, en particular las de erradicar la pobreza y conferirle a la gente facultades reales;
- asegurar que los servicios públicos satisfagan los objetivos de calidad, incluidas las altas normas de conducta ética, que permitan a la economía nacional y mundial funcionar eficaz y equitativamente;
- asegurar que todos los trabajadores y trabajadoras del sector público gocen de todos los derechos fundamentales del trabajo y puedan lograr condiciones laborales de calidad.

Aunque los salarios consumen gran parte de la mayoría de los presupuestos estatales, probablemente harán falta más recursos para solventar los problemas acumulados en la administración pública. Es, pues, indispensable progresar año tras año mediante la negociación y la consulta a los sindicatos de funcionarios públicos y coordinar tal acción con la preparación del presupuesto. Particularmente importante es el diálogo sobre las propuestas de privatización de los servicios públicos esenciales, dada su importancia para las estrategias de reducción de la pobreza. Un servicio público estable, honrado y eficaz supone una gran ventaja para el país gracias a su personal, el cual aspira con razón a que se le dé un trato justo<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Pueden verse las medidas que han ido adoptando los sindicatos y las pequeñas empresas con respecto a la necesidad de adoptar acciones colectivas para atender los problemas que se derivan de la economía informal para los trabajadores y los empleadores en M. Tomei: *Freedom of association, collective bargaining and informalization of employment: Some issues* (Ginebra, OIT, 2000).

<sup>23</sup> Se da información sobre la campaña en el sitio Web de la ISP: [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org).

<sup>24</sup> Véase J.L. Daza Pérez: *Social dialogue in the public services*, Social Dialogue Working Paper núm. 11 (Ginebra, OIT, 2002).

En la mayoría de los países es fundamental que los servicios de educación y de sanidad sean mejores y más numerosos, en el contexto de una estrategia de reducción de la pobreza. Y sin embargo, rara vez se consulta a los sindicatos que representan al personal docente y a los profesionales de atención de salud que brindan servicios a las comunidades pobres por lo que se refiere a los planes previstos para sus sectores respectivos. Como en muchos países son endémicas las condiciones de trabajo deficientes, y a menudo se tarda mucho en abonar los salarios, es vital solventar tales problemas en aras de la eficacia de las medidas adoptadas. En un gran número de casos, la formación del personal es la clave de las reformas encaminadas a elevar la calidad de los servicios públicos.

La mejora del rendimiento de las empresas estatales, la privatización y la adaptación de sectores antes protegidos para que puedan competir en los mercados mundiales tienen repercusiones importantes para los trabajadores. Si estos cambios se preparan, mediante la celebración de negociaciones y consultas tempranas que contribuyan a identificar los problemas y las oportunidades que se derivan de la reestructuración, será posible formular a tiempo soluciones acordadas. Muchas veces, algunas unidades de esas grandes empresas son el motor de la economía local, y en los planes de reestructuración convendría tener en cuenta el impacto social en la población circundante. Las empresas, los sindicatos, las autoridades locales y las organizaciones comunitarias y llegado el caso, de consuno con la administración central, deberían concebir planes para solventar los problemas que se derivan de una expansión o de una contracción del empleo<sup>25</sup>.

Para los gobiernos, el diálogo social es un útil instrumento para llegar a un acuerdo global sobre la modernización de la política y la legislación necesarias para mejorar el rendimiento del sector público y de las empresas privadas de la economía formal. En los debates sobre la reforma se plantea una y otra vez cómo determinar cuáles asuntos deben regirse por el Código de Trabajo y cuáles son los más indicados para ser tratados en los convenios colectivos. Cuanto mayor sea el número de trabajadores amparados por ellos, tanto más factible será encomendar a los interlocutores sociales aspectos más detallados de la formulación de reglas. La negociación colectiva resulta muy útil cuando se pretende adaptar la organización del trabajo a los cambios necesarios para mantener la competitividad en un mercado mundial en franca evolución<sup>26</sup>.

Invertir en un sistema de relaciones laborales armoniosas es una parte importante de la tarea de establecer instituciones laborales que promuevan un crecimiento del empleo de base amplia y la reducción de la pobreza. Como se dice en el capítulo 5, los países en desarrollo tienen que dejar de depender de sus materias primas y dedicarse a la producción industrial y a los servicios. La negociación colectiva y el diálogo social estimulan el cambio con miras a obtener y compartir los frutos de una eficacia dinámica. Cuando los empleadores actúan en un entorno competitivo, las mejores condiciones derivadas de una negociación colectiva deben correr parejas con un aumento de la productividad para que la empresa no pierda partes de mercado y los trabajadores su empleo<sup>27</sup>. Además, como dice el profesor Stiglitz, las asimetrías en materia de información y de poder coartan una buena asignación de los recursos en la mayoría de los mercados, sobretudo en los mercados de

<sup>25</sup> Véase G.B. Hansen: *A guide to worker displacement: Some tools for reducing the impact on workers, communities and enterprises* (Ginebra, OIT, 2002).

<sup>26</sup> Véase también T. Aidt y Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment* (Washington, DC, Banco Mundial, 2002).

<sup>27</sup> Véase G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (Basingstoke, Macmillan, 1999), págs. 42-44, para una discusión sobre las ventajas del diálogo y la negociación respecto de la renuncia como modo de resolver conflictos y de estimular una eficacia dinámica y la reestructuración.

## Diálogo en el lugar de trabajo y cohesión social

En Sudáfrica han aflorado en el lugar de trabajo muchas tensiones sociales, larvadas antes a causa del apartheid. Se creó la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje (CCMA) para conciliar y arbitrar conflictos y facilitar el establecimiento de dispositivos de diálogo en el lugar de trabajo como, por ejemplo, los consejos de negociación. También compila y difunde estadísticas sobre las relaciones en el lugar de trabajo, supervisa las elecciones sindicales y patronales y dispensa formación sobre la negociación colectiva y la prevención y solución de conflictos. La Comisión tiene un consejo de dirección tripartito, que fiscaliza las actividades de 400 profesionales de las relaciones de trabajo y varios centenares más de conciliadores y árbitros en régimen de dedicación parcial.

Desde su creación en 1996, la CCMA ha experimentado un aumento del volumen de trabajo de 14.500 casos a 103.000 en 2001. Recibe casi 350 quejas al día y, gracias a un sistema de selección eficaz y simple — con un servicio telefónico directo —, descarta de un 20 a un 40 por ciento de las mismas. El personal plurilingüe está, con frecuencia, en condiciones de resolver las quejas explicando por teléfono los derechos de los interesados.

Según los datos más recientes, un 20 por ciento de las quejas se refieren al sector comercial y un 80 por ciento a los despidos; más del 75 por ciento se zanja mediante la conciliación o retirándolas. El resto se remite a los tribunales de trabajo.

Sobre todo por su eficaz intervención a raíz de las huelgas, la CCMA ha transformado la cultura de las relaciones de trabajo en Sudáfrica, al suscitar una fuerte disminución de los conflictos de trabajo en los seis años últimos. Por ejemplo, en 1998 contribuyó a resolver una gran huelga nacional de cinco días, protagonizada por 20.000 camioneros que reivindicaban un aumento de salarios y una mejora sensible de las condiciones de trabajo. Gracias a los servicios de conciliación y mediación de la CCMA se resolvieron también conflictos en la industria del automóvil, las telecomunicaciones, la seguridad privada, los hoteles, y los servicios municipales.

La OIT ayudó a los interlocutores sociales sudafricanos a constituir la Comisión y a formar tanto a su propio personal como a varios miles de negociadores sindicales y patronales. La OIT está aprovechando ahora esta experiencia en toda la región de África Meridional.

Fuente: Programa InFocus de la OIT sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (IFP/DIALOGUE).

trabajo. Cuando es de calidad, la negociación colectiva, y por lo demás el diálogo social en general, contribuyen a subsanar los fallos del mercado al promover una información compartida y una acción colectiva al servicio de objetivos comunes<sup>28</sup>.

Además de ser un mecanismo flexible para formular las reglas que necesitan los trabajadores y los empleadores para que sus relaciones sean equitativas y eficaces, la negociación colectiva cumple una importante función de equilibrio en la sociedad. Para muchas categorías de trabajadores poco remunerados constituye el método más eficaz y fácilmente disponible para mejorar las condiciones de trabajo. En muchos países en desarrollo, los largos períodos de frustración a que dio lugar un desarrollo económico y social lento, o incluso nulo, han alimentado las tensiones sociales. La negociación

<sup>28</sup> Véase J.E. Stiglitz: «Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 121 (2002), núm. 1-2, y *Democratic development as the fruits of labor*, discurso de apertura, reunión de la Industrial Relations Research Association, Boston, enero de 2000, disponible en [www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/boston.htm](http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/boston.htm).

colectiva refuerza la implantación de la democracia al resolver conflictos que pueden minar la estabilidad nacional si se deja que prosperen y se acentúen.

Para el funcionamiento de un buen sistema de relaciones de trabajo es indispensable que haya una legislación laboral que proteja el derecho de sindicación y promueva la negociación colectiva. En muchos países, las instituciones tripartitas que prestan servicios de asesoramiento, conciliación y mediación a los empleadores y a los sindicatos pueden contribuir decisivamente a la configuración del sistema de negociación colectiva. Para la aplicación de la legislación laboral es igualmente importante que la administración laboral y los tribunales de trabajo sean eficientes: tanto los trabajadores como los empleadores necesitan soluciones jurídicas rápidas y baratas. Aunque a veces hay que recurrir a los tribunales propiamente dichos, en muchos casos las partes aceptan métodos más rápidos y oficiosos para dirimir interpretaciones contrapuestas de la legislación. En muchas ocasiones, inspirándose en los principios de sus convenios y recomendaciones, la OIT ha ayudado a sus mandantes a preparar leyes y concebir instituciones que respalden el desarrollo de sistemas de relaciones de trabajo que promuevan la cooperación entre los trabajadores y la dirección y faciliten la resolución de conflictos.

### *Conclusiones: creación de instituciones con miras a promover el trabajo decente y reducir la pobreza*

Del estudio comparado de países que han logrado un crecimiento duradero en favor de los pobres en los últimos tiempos de rápida integración económica mundial se desprende que la calidad de las instituciones públicas y privadas es muy importante. Se reconoce cada vez más que las instituciones fuertes, al respaldar el potencial innovador de los mercados y ofrecer a la vez un grado razonable de seguridad social, son un factor determinante del crecimiento y de la facultad de recuperación después de conmociones imprevistas. La labor de investigación ha demostrado que los países que han sacado más ventajas de su incorporación a la economía mundial son los que disponen de instituciones complementarias, capaces de negociar los frutos sociales necesarios para mantener o restaurar la estabilidad macroeconómica<sup>29</sup>.

Se asevera en el presente capítulo que es indispensable mejorar la gobernanza de los mercados de trabajo para aumentar la cohesión social y el crecimiento sostenible, y reducir con ello la pobreza, lo cual es particularmente importante para formular estrategias que permitan incorporar la economía informal en el marco institucional y jurídico de la economía en general. Los ideales que inspiran la labor de la OIT, enunciados en su Constitución y en la Declaración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, son una base sólida para que un país pueda establecer un marco institucional de gobernanza de los mercados de trabajo que se ciña al doble imperativo de la justicia y de la eficacia.

El hecho de centrarse en el objetivo del trabajo decente para todos abre una perspectiva constructiva para examinar la conexión entre los derechos en el trabajo y las instituciones de los mercados de trabajo, de la economía

<sup>29</sup> «Entre otros instrumentos importantes para la gestión de conflictos cabe citar los siguientes: instituciones políticas basadas en la participación, libertades civiles y políticas, libertad sindical, burocracias no corrompidas, un poder judicial independiente y de gran calidad, y mecanismos de seguro social como la red de seguridad. Unos instrumentos semejantes son importantes a la vez para atenuar las turbulencias de la economía mundial y para contrarrestar la posible agudización de las desigualdades que trae consigo la apertura.» D. Rodrik: *The new global economy and developing countries: Making openness work* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999), págs. 17 y 18.

informal y de la formal, con la creación de empleos, la reducción de la pobreza y la competitividad en una economía globalizada. Es indispensable contar con mecanismos eficaces para la gobernanza del mercado de trabajo a fin de que la incorporación a los mercados mundiales amplíe las oportunidades de trabajo decente y subsane desajustes potencialmente dañinos para el empleo. El diálogo social puede facilitar grandemente la consecución de esos objetivos. Por otra parte, al acelerar el ritmo de aumento de la productividad, las instituciones laborales idóneas crean las condiciones necesarias para un crecimiento sostenible más rápido sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica.

Se reconoce cada vez más que la participación y la potenciación de las personas son vitales para reducir la pobreza. Los sindicatos, las organizaciones de empleadores, los ministerios, los organismos públicos, las autoridades locales y las organizaciones comunitarias aportan una contribución decisiva a la creación de un entorno en el cual el aumento de las oportunidades de trabajo decente trae consigo la inserción social y una mejora de los medios de vida. Para un crecimiento duradero se requiere una acción coordinada, desde el nivel local al mundial, con objeto de fomentar y estimular las iniciativas individuales y colectivas.

En la práctica esto requiere una movilización y una organización social. La experiencia compartida de un trabajo en común significa que, para muchas personas, el lugar central para la creación de instituciones de desarrollo sostenible es el lugar de trabajo, que puede ser el campo, la calle, el hogar, una mina, una fábrica o una oficina. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores están en condiciones de agruparse por ocupaciones y sectores y de crear movimientos nacionales cohesionados de base amplia que se conecten a su vez con otros similares de otros países. La comunidad del trabajo, reunida internacionalmente en la OIT, es el vértice de una pirámide de organizaciones cuya razón de ser es la necesidad de cooperar para aprovechar productiva y plenamente los recursos humanos de la sociedad, mejorando con ello las condiciones de vida y de trabajo. Esa rica red no se ha explotado todavía lo suficiente, y procede conectarla con el afán multilateral de reducir la pobreza. La firme decisión de los mandantes tripartitos de la OIT puede resultarles utilísima a aquellas mujeres y hombres que se esfuerzan por superar la pobreza mediante el trabajo.

## 5. Trabajo decente, erradicación de la pobreza y coherencia política

### Introducción

En los diez próximos años se incorporarán a la población en edad de trabajar más de mil millones de niños y adolescentes que tienen hoy entre cinco y quince años de edad. Ahora bien, la economía mundial no está organizada de manera adecuada para aprovechar plenamente el enorme potencial de sus aptitudes, energía y ambiciones para luchar contra la pobreza y en pro de un desarrollo sostenible. La vida de trabajo actual ofrece oportunidades a algunos, pero un trabajo mal pagado, el desempleo y la pobreza a muchos otros.

- La fuerza de trabajo mundial crece al ritmo de unos 50 millones de personas al año, porque el número de quienes se incorporan a ella es mayor que el de los que dejan de trabajar. El 97 por ciento de ese aumento corresponde a países en desarrollo.
- Aproximadamente la mitad de los más de mil millones de personas que viven con 1 dólar o menos al día en los países en desarrollo y en transición están en edad de trabajar (entre 15 y 64 años de edad). A pesar de cumplir a menudo largas y duras jornadas laborales, no ganan lo suficiente para poder superar el nivel de la mera subsistencia, tanto ellos como sus familiares.
- Hay en el mundo 180 millones de desempleados y casi la mitad de ellos son jóvenes de menos de 24 años de edad<sup>1</sup>.

Esta inquietante evolución suscita gran preocupación con respecto al desempleo de los jóvenes en todo el mundo, en particular en los países en desarrollo con una población en rápido crecimiento. Esa preocupación llevó a la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas a plantearse como meta «elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo un trabajo digno y productivo». Posteriormente, el Secretario General de las Naciones Unidas invitó a la OIT a encabezar una Red de Empleo de los Jóvenes para catalizar la acción nacional e internacional en ese sentido. Basándose en las recomendaciones de un Grupo de Alto Nivel, la red se centra en la empleabilidad, la igualdad de oportunidades, el espíritu empresarial y la

<sup>1</sup> Véase OIT: *Tendencias mundiales del empleo* (Ginebra, 2003).

creación de empleo como temas esenciales para los programas de acción nacionales<sup>2</sup>. Uno de los medios para garantizar el trabajo decente para las generaciones actual y futuras de jóvenes es «hacer del pleno empleo un objetivo general de las estrategias económicas y sociales mundiales y de las políticas nacionales», como puso de relieve el Grupo de Alto Nivel en sus recomendaciones<sup>3</sup>.

Recapitemos ahora algunas de las consideraciones indicadas en capítulos anteriores.

Debemos analizar los problemas mundiales desde la perspectiva de quienes viven en la pobreza. Para progresar en relación con todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio se requiere una acción local de promoción del trabajo decente en todo el mundo en desarrollo. Es indispensable habilitar social, económica y políticamente a la gente y las comunidades. Su lucha contra la pobreza está directamente relacionada con el ejercicio de los derechos humanos fundamentales, especialmente los que se refieren a la libertad de trabajar en condiciones de equidad, seguridad y dignidad humana.

El trabajo analítico de la OIT y su experiencia en materia de proyectos y programas para comunidades vulnerables a la pobreza pone de manifiesto que podemos engendrar un círculo virtuoso en el cual se recompense mejor el trabajo, aumente la seguridad económica y social y se mejore la infraestructura local. Pero, para que las empresas y las comunidades puedan prosperar, se requiere un marco macroeconómico propicio, que promueva el aumento del empleo y de la productividad. Además, para que las estrategias nacionales de reducción de la pobreza den resultado habrá que respaldarlas con una acción internacional destinada a mejorar el acceso de los países en desarrollo a los mercados de exportación y a los medios de financiación de las inversiones.

Este capítulo final del informe versa sobre la habilitación local y su vinculación con estrategias nacionales orientadas a los pobres y al empleo y con una acción mundial que facilite el desarrollo sostenible.

## *Empleo, productividad y diálogo social*

Su Constitución, y también las Naciones Unidas, han encomendado a la OIT la misión de examinar los logros de las políticas económicas, sociales y financieras desde la perspectiva de la creación de empleos como objetivo central. El medio fundamental para reducir y, en último término, eliminar la pobreza extrema es el empleo pleno, productivo y libremente elegido. Para alcanzar este objetivo se requiere un ritmo constante y enérgico de crecimiento que sea sostenible en los planos ecológico, social y económico.

El déficit mundial de puestos de trabajo se debe a que el aumento del empleo en el decenio de 1990, que se situó en un 1,4 por ciento al año, no estuvo a la altura del crecimiento de la fuerza laboral mundial que fue del 1,7 por ciento anual. Por consiguiente, la creación anual de empleos tiene que ser superior a los 40 millones del pasado decenio y mucho mayor que los 48 millones de personas, aproximadamente, que se incorporan al mercado

<sup>2</sup> Véase el informe sobre la iniciativa de las Naciones Unidas sobre el empleo de los jóvenes, en el documento del Consejo de Administración GB.286/ESP/5, 286.ª reunión, Ginebra, marzo de 2003. Egipto, Hungría, Indonesia, Namibia, Senegal y Sri Lanka han empezado a colaborar con la OIT y sus organismos copartícipes para incorporar la cuestión del empleo de los jóvenes en los marcos nacionales de política en materia de desarrollo, y otros varios países han expresado su interés por sumarse a la red.

<sup>3</sup> Naciones Unidas: *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio*, Asamblea General, documento A/56/422, septiembre de 2001.

de trabajo cada año<sup>4</sup>. Además, para encarrilar al mundo hacia la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema para 2015 tendrán que aumentar también sensiblemente la productividad y los ingresos laborales de los trabajadores que viven en la pobreza.

Especialmente en los países donde abunda la pobreza, la mejora de la productividad crea condiciones propicias para un progreso sostenible y más rápido de la producción y de la calidad y la cantidad de los puestos de trabajo. La OIT ha planteado diversas situaciones posibles para ilustrar la magnitud del aumento de la productividad y de la producción que podría dar lugar a una tasa de creación de empleo que invirtiera la tendencia ascendente del desempleo y mejorara los ingresos de los trabajadores que viven en la pobreza. Estos ejemplos indican que, para engendrar una pauta de desarrollo del empleo que contribuya a reducir a la mitad la pobreza extrema para 2015, el 1 por ciento de crecimiento anual en el mundo del PIB por persona registrado en el decenio de 1990 tendría que aumentar a más del 2 por ciento anual, a lo largo de varios años. Es indispensable que el progreso sea más rápido en el mundo en desarrollo, con una drástica aceleración del crecimiento por persona en África, Oriente Medio, Asia Meridional y América Latina y el Caribe<sup>5</sup>.

Para muchos países en desarrollo, la consecución y el mantenimiento de una estructura y un ritmo de crecimiento compatibles con una reducción sensible de la pobreza es todo un reto. Las estrategias de índole puramente nacional destinadas a lograr un crecimiento sostenido en favor de los pobres y del empleo tienen pocas probabilidades de tener éxito en un mundo en el cual las economías están cada vez más integradas. Por ello, los mandantes de la OIT — gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores — han concebido un Programa Global de Empleo, como elemento esencial de la estrategia relativa al trabajo decente de la Organización, con el objetivo de lograr que la creación de empleo ocupe un lugar central en la formulación de las políticas económica y social<sup>6</sup>.

Una estrategia que combine la acción local, en un sólido marco macroeconómico nacional, con un esfuerzo internacional de intensificación y mantenimiento de las inversiones y del crecimiento del comercio, podría dar grandes dividendos mundiales en lo que respecta a la reducción de la pobreza y el desarrollo de los mercados. La estabilidad financiera es muy importante para los pobres, ya que suelen ser quienes están en peores condiciones para protegerse contra la inflación. Pero, en muchos casos, una política fiscal y monetaria restrictiva ha frenado la expansión, a veces por largo tiempo.

Por otra parte, la envergadura y la volatilidad de los flujos financieros internacionales, en particular las inversiones en obligaciones del Estado o en bolsas emergentes, han provocado grandes oscilaciones de los tipos de cambio y de interés, perturbando el crecimiento y, por lo mismo, la reducción de la pobreza. Muchos responsables de la política económica parecen pensar que la creación de puestos de trabajo es, en el mejor de los casos, un resultado más de los esfuerzos encaminados en función de las prioridades de estabilidad financiera y mercados abiertos de bienes y servicios, y

<sup>4</sup> Véase OIT: *Programa Global de Empleo* (Ginebra, marzo de 2002).

<sup>5</sup> Véase S. Berger y C. Harasty: *World and regional employment prospects: Halving the world's working poor by 2010*, Employment Paper núm. 38 (Ginebra, OIT, 2002).

<sup>6</sup> En su reunión de marzo de 2003, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo convino con los mandantes un marco general para su labor relativa al Programa Global de Empleo y el establecimiento de asociaciones con otros organismos. Véase OIT: *Examen de los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo*, documento del Consejo de Administración GB.286/ESP/1, 286.ª reunión, Ginebra, marzo de 2003.

no un objetivo central para las políticas estatales, el diálogo social y la acción colectiva<sup>7</sup>.

Se reconoce cada vez más que la liberalización total de los flujos de capital antes de haberse establecido estrictas disposiciones cautelares para respaldar los mercados financieros nacionales propicia mayores riesgos financieros, económicos y sociales. Es preciso reforzar aún más el régimen político internacional a fin de prevenir y, de ser necesario, controlar las oscilaciones bruscas de las entradas y salidas de capital, con objeto de que los países en desarrollo y las personas más pobres de los mismos no tengan que soportar los costos que conllevan los movimientos financieros especulativos.

Paralelamente a las medidas internacionales de estabilización de los mercados financieros y abiertos, el gobierno y los interlocutores sociales tienen que promover el crecimiento interno elevando la productividad del trabajo. El incremento de la productividad es la fuente principal de aumento sostenible y no inflacionista del nivel de vida y de las oportunidades de empleo. Asimismo, abona el terreno para un crecimiento y desarrollo más rápidos que amplíen el alcance de las políticas macroeconómicas con miras a aumentar las oportunidades de trabajo decente y la reducción de la pobreza. Al ampliar y acentuar las formas de acción descritas en el capítulo 3, los países en desarrollo pueden mejorar la productividad del trabajo y los ingresos de quienes viven en la pobreza.

La productividad aumenta cuando cambian los procedimientos de producción y se reducen los costos unitarios, y se pasa a la producción de bienes y servicios de mayor rentabilidad. El aumento de la productividad entraña un nuevo modo de organizar el trabajo, el desarrollo de nuevas empresas y la desaparición de otras. Un elemento central de toda política pública de empleo es que el cambio se gestione de manera que tenga por resultado más y mejores empleos, especialmente para los desempleados y los trabajadores que viven en la pobreza. La intervención de los interlocutores sociales en la formulación de políticas sirve para suscitar un amplio apoyo popular al cambio y garantizar que el conocimiento y la experiencia del mundo del trabajo inspiren las políticas.

Para dar la prioridad a la reducción de la pobreza se requiere una concepción global del desarrollo que permita a los gobiernos, y a la sociedad en general, equilibrar las presiones antagónicas que pesan sobre los recursos nacionales a fin de lograr que el crecimiento sea sostenible y que redunde principalmente en beneficio de quienes viven en la pobreza. Como se indica en el capítulo 4, el marco institucional para la reglamentación de los mercados reviste una importancia capital a este respecto. El desafío con que se enfrentan los países en desarrollo y sus interlocutores internacionales es la aplicación de una política económica y social y de mecanismos de gobernanza del mercado que garanticen que las comunidades que viven en la pobreza puedan tener acceso a los recursos que necesitan para mejorar la productividad y los ingresos.

Cuando los mercados funcionan de manera eficaz y equitativa, el mecanismo de los precios contribuye a zanjar pretensiones que compiten por unos recursos limitados. Sin embargo, por sí solos, los mercados no pueden garantizar un acceso equitativo a los bienes públicos que son indispensables para un crecimiento sostenible en favor de los pobres. El papel del Estado es, pues, decisivo para la reducción de la pobreza. El proceso político que guía

<sup>7</sup> En el artículo I del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional se dice que uno de sus fines será «facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica».

la adopción de decisiones sobre los impuestos y los gastos, así como sobre los dispositivos de reglamentación del mercado, ejerce una influencia determinante en la reducción de la pobreza. Pero, a menudo, la voz de las comunidades pobres es inaudible en la esfera política. La libertad de la gente que vive en la pobreza de organizarse y de expresar sus aspiraciones y sus inquietudes es fundamental en todo intento de configurar pautas de desarrollo más justas.

Muchos gobiernos de países en desarrollo y sus asesores internacionales esperaban que una política fiscal y monetaria restrictiva engendrara la estabilidad necesaria para estimular las inversiones, el crecimiento y la reducción de la pobreza, pero esos beneficios tardan en concretarse. De hecho, en algunos casos, debido a las tensiones sociales y políticas que conllevan esas políticas ha resultado más difícil todavía marcar un rumbo de crecimiento sostenible. La creación de instituciones nacionales que resuelvan los conflictos, acentúen la cohesión social y fomenten un ritmo enérgico y constante de aumento de la productividad reduce el riesgo de inestabilidad política interna en interacción con los mercados internacionales de capital, igualmente inestables, lo cual podría provocar convulsiones económicas ingobernables.

Para avanzar en el sentido de un marco global para el desarrollo será preciso crear sistemas de consulta y participación de una amplia gama de fuerzas sociales y económicas representativas. Los gobiernos tienen que aceptar y encabezar ese proceso. El cometido de los parlamentos y de las asambleas locales constituidos democráticamente es igualmente vital para lograr un amplio consenso nacional sobre las prioridades en materia de desarrollo. Incumbe a los interlocutores sociales el papel clave de promover organizaciones representativas de las pequeñas empresas y los trabajadores de la economía informal y buscar el modo de conseguir que quienes viven y trabajan en la pobreza organicen e intervengan en la formulación de las políticas.

En un mundo en el cual la apertura de las economías nacionales a los mercados mundiales plantea un desafío para la soberanía política del Estado nación, el diálogo social potencia la capacidad de los países para elegir su propio camino hacia un desarrollo sostenible en favor de los pobres. Varios gobiernos han llegado a la conclusión de que el diálogo social con las organizaciones de empleadores y los sindicatos puede facilitar la convergencia de perspectivas sobre la evolución de la economía, lo cual reduce los riesgos de inestabilidad financiera o social o de menor competitividad comercial que menoscaban la creación de empleo y el crecimiento sostenible en favor de los pobres<sup>8</sup>.

Las experiencias contrapuestas de la República de Corea y de Indonesia durante la crisis financiera asiática indican que el diálogo social puede acelerar la recuperación después de una conmoción financiera y contribuir a crear condiciones que eviten o disminuyan turbulencias futuras<sup>9</sup>. En la República de Corea, una comisión tripartita nacional facilitó la formulación de políticas de protección social que dieron lugar a un reparto de la carga del desempleo y evitaron un aumento excesivo de la pobreza. De un modo menos tangible, el diálogo social tranquilizó a los inversores nacionales y extranjeros, al mostrarles que la estabilización financiera no acarrearía una

<sup>8</sup> Véanse T. Fashoyin: *Fostering economic development through social partnership in Barbados* (Ginebra, OIT, 2001); K. Gostner: *Social dialogue in South Africa* (Ginebra, OIT, 2000); Young-Ki Choi: *Social concertation in Korea: Tradition and Prospects* (Ginebra, OIT, 2000), Sector de Diálogo Social de la OIT, Working Paper Series; y P. Auer: *La recuperación del empleo en Europa: el ejemplo de Austria, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos* (Ginebra, OIT, 2002).

<sup>9</sup> Véase E. Lee: *La crisis financiera asiática: el reto para la política social* (Ginebra, OIT, 1998).

inestabilidad social o política, con lo cual se abrevió la recesión y se aceleró la recuperación. Sin la baza de organizaciones independientes y representativas de empleadores y de trabajadores al empezar la crisis, Indonesia tardó más en definir las políticas social y de empleo necesarias para reforzar las respuestas a la crisis, razón por la cual la recesión fue más larga y más profunda.

## *Integración económica internacional y justicia social*

Las políticas destinadas a mejorar la gobernanza del mercado de trabajo basadas en el enfoque del trabajo decente pueden crear y ampliar los cauces que aseguren que el crecimiento sostenible dé lugar a la mayor reducción posible de la pobreza. Pero una gran proporción de quienes viven en una pobreza extrema residen en países que están igualmente excluidos social y económicamente. Con los tipos de cambio, en vigor para 1999, el PIB por persona de los 49 países menos adelantados era de 288 dólares, o sea, unos 79 centavos al día. Esto no es estrictamente comparable con el dólar diario que mide la extrema pobreza, que se basa en el valor del dólar en 1985 reajustado para tener en cuenta las diferencias de poder adquisitivo según los países. No obstante pone claramente de manifiesto que los países más pobres están atrapados en una trampa internacional de pobreza<sup>10</sup>.

A lo largo del decenio de 1990, el aumento medio del PIB por persona de los 49 países menos adelantados fue de un 1,1 por ciento tan sólo, y en la mayoría de ellos fue negativo. El aumento tanto del número absoluto como de la proporción de la población que vive en la pobreza extrema en los países del Africa Subsahariana está directamente relacionado con el hecho de que el crecimiento económico ha sido inferior al crecimiento de la población. Cuando prácticamente todo un país vive en la pobreza, el ahorro y las inversiones internas son reducidos y la prestación de servicios públicos como los de educación y salud, es inadecuada, y tampoco hay una gobernanza eficaz y justa de los mercados o del orden público. La estructura de la economía sigue limitada en esos casos a actividades de supervivencia y la capacidad de recuperación después de una calamidad climática o externa es mínima.

Es muy comprensible que los países menos adelantados ahorren, y por consiguiente inviertan fondos internos en una proporción menor de su PIB que otros países en desarrollo y que los países desarrollados. En 26 de los países más pobres del mundo, la mayoría de los cuales son del Africa Subsahariana, el ahorro interno medio no supera un 2 a 3 por ciento del PIB<sup>11</sup>. Hay, pues, un déficit que han de colmar los flujos financieros internacionales, que en el decenio de 1990 oscilaron entre un 7,6 y un 10,2 por ciento del PIB de los países menos adelantados<sup>12</sup>.

La mayoría de los fondos destinados a los países menos adelantados procedían de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD), porque atrajeron muy pocas inversiones privadas. No obstante, incluso con esa asistencia, los índices de inversión eran bajos en comparación con otros países en desarro-

<sup>10</sup> UNCTAD: *Least Developed Countries Report 2002: Escaping the poverty trap* (Ginebra, 2002). Utilizando una medida de la pobreza basada en datos de la contabilidad nacional, y no en las encuestas sobre los ingresos y el consumo que maneja el Banco Mundial, en el informe se estima que el 81 por ciento de la población de los países menos adelantados vivía con menos de 2 dólares al día, y un 50 por ciento con menos de 1 dólar, en la segunda mitad del decenio de 1990.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Naciones Unidas: *Estudio económico y social mundial 2002: tendencias y políticas en la economía mundial* (Nueva York, 2002).

llo de crecimiento más rápido. Para la reducción de la pobreza se requieren, a la vez, una mayor ayuda, otra reducción drástica del servicio de la deuda, un mayor acceso a las fuentes privadas de financiación internacional y un repunte del ahorro interno.

Además de ser modesto su ahorro interno, los países más pobres gastan solamente alrededor del 12 por ciento de la renta nacional en servicios públicos: en el período comprendido entre 1995 y 1999, el gasto *per cápita* en los principales servicios públicos fue en promedio alrededor de 37 dólares por persona al año, y los gastos de salud ascendieron a 14 dólares por persona al año. En ese mismo período, en los países menos adelantados considerados en su conjunto se disponía únicamente de 15 centavos por persona al día para la formación de capital privado, las inversiones públicas en infraestructura y el funcionamiento de servicios públicos vitales como los de salud, educación y administración, así como para el mantenimiento de la ley y el orden<sup>13</sup>. El efecto global de todo ello es que los países más pobres del mundo dependen enormemente de la ayuda exterior para financiar gran parte de los gastos públicos, así como las inversiones que necesitan.

Para muchos países en desarrollo, las remesas de dinero que envían sus emigrantes son una fuente adicional y vital de recursos. En 2000, nueve países por lo menos recibieron del extranjero remesas que suponían más del 10 por ciento de su PIB. En 2002, 7.300.000 de filipinos que trabajaban en el extranjero (casi el 10 por ciento de la población del país) enviaron a sus familiares residentes en Filipinas más de 8.000 millones de dólares, esto es, casi tanto como la producción total de los sectores agrícola, pesquero y forestal del país y un 15,5 por ciento más que en 2001<sup>14</sup>.

Como la población activa de los países de ingresos bajos aumenta mucho más deprisa que las oportunidades laborales, y como en la mayoría de los países industrializados está aumentando la proporción de ancianos, es probable que el número de migrantes rebase su total estimado hoy de 158 millones. En la segunda mitad del decenio de 1990 los países desarrollados recibieron, por término medio, 2.300.000 de inmigrantes al año, procedentes de regiones menos desarrolladas<sup>15</sup>.

Tanto la emigración internacional como la interna forman parte de la estrategia de supervivencia de las familias en las localidades pobres. Los emigrantes rara vez rompen esos lazos familiares y en realidad muchos viven y trabajan lejos de su hogar por períodos relativamente cortos. Otros regresan menos a menudo, pero envían sistemáticamente dinero a la familia. De los estudios sobre los hogares chinos que enviaron familiares a trabajar en otros lugares del país se desprende que aumentaron sus ingresos entre un 14 y un 30 por ciento gracias a esas remesas<sup>16</sup>. La mayoría de los emigrantes piensan volver algún día, aunque muchos no regresarán nunca. Un movimiento internacional más libre de la mano de obra, paralelamente a un gran esfuerzo para crear oportunidades de empleo en los países en desarrollo — cuestión que figurará probablemente en un lugar cada vez más destacado del quehacer internacional<sup>17</sup> — con una política acertada en los países de

<sup>13</sup> UNCTAD, *op. cit.*

<sup>14</sup> D. Arroyo: «World leader immigrant labour», en *Philippine Daily Inquirer*, 18 de marzo de 2003.

<sup>15</sup> Naciones Unidas: *International Migration Report*, 2002. Unos 175 millones de personas residen actualmente en un país que no es el suyo de nacimiento, esto es, un 3 por ciento, más o menos, de la población mundial. En esa cifra quedan comprendidos unos 16 millones de refugiados y casi 1 millón de solicitantes de asilo.

<sup>16</sup> A. De Brauw, J.E. Taylor y S. Rozelle: «Migration and incomes in source communities: A new economics of migration — Perspective from China», documento elaborado en la Universidad de California, Davis, citado en R. Skeldon: «Migration and poverty», en *Asia-Pacific Population Journal* (Bangkok, diciembre de 2002).

<sup>17</sup> Véase P. Stalker: *Workers without frontiers* (Ginebra, OIT, 2000).

emigración y de inmigración, podría constituir un elemento importante del impulso internacional con miras a la reducción de la pobreza. La Conferencia Internacional del Trabajo examinará estas cuestiones en su 92.<sup>a</sup> reunión en 2004, cuando celebrará una discusión general sobre los trabajadores migrantes.

### *Aprovechar el potencial y compartir las tensiones de la integración económica*

Muchos países de ingresos bajos están ya conectados estrechamente con los mercados internacionales, y las exportaciones e importaciones de bienes y servicios constituyeron por término medio el 43 por ciento del PIB de los países menos adelantados en 1997-1998<sup>18</sup>. Ahora bien, la mayoría de ellos dependen en gran medida de la exportación de productos básicos distintos del petróleo, cuyos precios en 2001 eran, por término medio, la mitad de los de 20 años antes. Los países de ingresos bajos que han conseguido empezar a exportar algunas manufacturas o servicios han progresado más rápidamente pero, en general, todos siguen situándose en la parte de menor valor añadido de los mercados mundiales.

La ronda actual de negociaciones comerciales multilaterales debería replantearse el modo de lograr que los recursos naturales de los países en desarrollo les reporten un mayor beneficio. La apertura de los mercados agrícolas de los países industriales, la disminución de los altos aranceles que gravan a los productos elaborados y la estabilización en niveles más remuneradores de los precios de los productos básicos son medidas esenciales para conseguir que el crecimiento del comercio contribuya a la reducción de la pobreza.

Sumadas a inversiones en la infraestructura en materia de comunicaciones, educación y formación, las exportaciones pueden ser un poderoso motor de crecimiento, al ayudar a los países más pobres a elevar su nivel de productividad. Una condición previa fundamental para plasmar el potencial de creación de empleo del comercio y las inversiones en los países en desarrollo es dejar de depender de la exportación de productos básicos y orientarse a la industria y los servicios modernos. A la vez que estimulan a las empresas nacionales de exportación, muchos países en desarrollo han intentado por ello fomentar las inversiones extranjeras directas como modo de adquirir una base de producción de manufacturas y de servicios. Pero el rápido aumento de los flujos anuales de inversiones extranjeras directas — de 57.000 millones de dólares en 1982 pasó a 1.271.000 millones en 2000 — no ha beneficiado a la mayoría de los países en desarrollo. A los diez mayores beneficiarios de esas inversiones les correspondió el 75 por ciento del flujo anual destinado a países en desarrollo en 2001, y este nivel de concentración no ha cambiado desde 1985<sup>19</sup>. En cambio, los países menos adelantados atrajeron muy poco capital privado. En 2001 las inversiones extranjeras directas destinadas al África Subsahariana, excluida Sudáfrica, equivalieron al 7,5 por ciento de las inversiones de compañías en China y Hong Kong, China.

<sup>18</sup> Esto es similar al promedio mundial de integración del comercio. Ahora bien, la proporción de las exportaciones y las importaciones mundiales que corresponde a los países menos adelantados fue, respectivamente, de sólo un 0,42 y un 0,7 por ciento en 1999. Como son economías pequeñas, en términos globales los bajos flujos totales de exportación e importación suponen una gran parte de la producción nacional. UNCTAD, *op. cit.*

<sup>19</sup> UNCTAD: *World Investment Report 2002: Transnational corporations and export competitiveness* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2002). Los diez primeros fueron: China y Hong Kong, China; México; Brasil; Singapur; Sudáfrica; Chile; Taiwán, China; Tailandia; India y Venezuela.

La revolución de la tecnología de la información<sup>20</sup> ha tenido una gran influencia en los flujos de inversión y ha facilitado el crecimiento de los sistemas mundiales de producción en los que las diferentes fases de producción están localizadas en diferentes países. Un acceso más fácil y barato a la información referente a los mercados de insumos y de productos reduce el costo de las transacciones, gracias a lo cual resulta factible dirigir una red de producción dispersa. Con la aparición de sistemas de producción mundiales, y el trasvase consiguiente de un país a otro de factores de producción y componentes, una parte creciente del comercio mundial total se hace en el seno de las grandes compañías y entre sus subcontratistas. Por ello, es hoy mucho más fuerte el nexo entre las inversiones y las pautas comerciales.

Las compañías nacionales de países en desarrollo se enfrentan con una competencia más intensa, para la que están mal preparadas muchas empresas pequeñas y medianas. El hecho de que las empresas extranjeras creen más puestos de trabajo que los que pierden las nacionales es un magro consuelo para los trabajadores y las empresas que no pueden seguir compitiendo. Cuando se tienen previamente en cuenta tales problemas y se ayuda a las empresas del país y a sus empleados a adaptarse a la nueva competencia, se contribuye a prevenir el desempleo y establecer una red de proveedores para las firmas que compiten en los mercados internacionales. Por consiguiente, la política de empleo determina en gran medida si el auge de las inversiones y del comercio va a contribuir o no a la expansión de las oportunidades de trabajo decente y a la reducción de la pobreza<sup>21</sup>.

Cuando las operaciones locales de las compañías multinacionales se ensamblan rápida y fácilmente en el proceso nacional de desarrollo se facilita la transferencia a empresas nacionales de técnicas de producción y de gestión. Para poder aprovechar esos vínculos es indispensable que los países beneficiarios inviertan en educación y formación para mejorar su capacidad de asimilar nuevas tecnologías y conocimientos técnicos y evitar una escasez de personal calificado que traiga consigo una mayor disparidad salarial entre los trabajadores calificados y los no calificados.

Un instrumento importante para el establecimiento de asociaciones con inversores extranjeros es la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de la OIT, que orienta sobre el diálogo entre el gobierno, las organizaciones nacionales de empleadores y las centrales sindicales, y las compañías y los sindicatos que representan a su personal, sobre las principales consideraciones políticas en relación con la elevación al máximo del potencial de empleo de las inversiones extranjeras directas y la forma de abordar los problemas de ajuste que causan preocupación en muchos países.

Los países en desarrollo, y de hecho todos los países, compiten ferozmente por atraer y conservar las inversiones extranjeras directas. En los 20 últimos años, muchas economías emergentes han reducido drásticamente las barreras que coartan las inversiones extranjeras directas, y países de todos los niveles de desarrollo han ofrecido incentivos tales como exoneraciones fiscales temporales, la exención del pago de derechos de importación y

<sup>20</sup> Véase un minucioso análisis del impacto de la evolución de las tecnologías de la información y de la comunicación, así como de la necesidad de obviar el peligro de una «divisoria digital» en cada país y entre ellos, en OIT: *El empleo en el mundo 2001: la vida en el trabajo en la economía de la información* (Ginebra, 2002).

<sup>21</sup> Véase un examen de estos temas en OIT: *Inversión en la economía global y trabajo decente*, Consejo de Administración, documento GB.285/WP/SDG/2, 285.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2002.

subvenciones directas. Desde 1998, 103 países han otorgado concesiones fiscales a compañías extranjeras<sup>22</sup>. Preocupa cada vez más que la pugna por ofrecer incentivos a los inversores extranjeros sumamente móviles, capaces de trasladar fácilmente la producción de un país a otro, desemboque en una lucha encarnizada en relación con la competencia fiscal y un menoscabo de las normas ambientales o laborales.

Aunque se conocen muchos casos específicos de prácticas laborales abusivas, debido a la inexistencia de datos sistemáticos sobre el particular resulta difícil calibrar la verdadera envergadura y gravedad del problema y, por lo mismo, determinar si las respuestas de política nacional o internacional son adecuadas o no. Aunque persiste la controversia sobre la explotación de los trabajadores, se suele considerar que la información disponible sobre las condiciones de empleo en las multinacionales indica que, globalmente, pagan salarios más altos que las empresas nacionales y contratan a un personal relativamente calificado. A las 100 multinacionales más grandes en términos de empleo les correspondía el 14 por ciento de los 54 millones de puestos de trabajo de filiales extranjeras de casi 65.000 compañías que actuaban transnacionalmente en 2000<sup>23</sup>. Pero donde son más inquietantes las condiciones de trabajo es en las operaciones de montaje que realizan trabajadores relativamente poco calificados en muchas pequeñas empresas, cuyos servicios subcontratan con frecuencia grandes marcas o detallistas.

Los países en desarrollo deseosos de establecer una base industrial intentan muchas veces atraer a esas empresas más pequeñas que forman parte de cadenas mundiales de valor en las cuales los productos y componentes proceden de muchos sitios. Las compañías que operan en este ámbito pueden seguir siendo competitivas o bien elevando la productividad de un tipo dado de operaciones o bien trasladando la producción a una fuente de costo más bajo. Una cuestión clave es saber si los países receptores van a poder establecer un entorno en el cual el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo sea la base para una colaboración entre las compañías extranjeras, el gobierno, los sindicatos y las organizaciones de empleadores con miras a mejorar las condiciones de trabajo, la calidad de los productos y la productividad del trabajo. Utilizando los ejemplos de las zonas francas industriales de Costa Rica, la República Dominicana y de Filipinas, un reciente estudio muestra que la clave para mejorar las condiciones de trabajo en el mundo en desarrollo estriba en pasar de operaciones que inicialmente requieren mano de obra poco calificada a otras que requieren un nivel ligeramente superior de calificación. Se dice en ese estudio que se puede facilitar en gran medida esta transición mediante la formación y otros alicientes que atraigan a empresas de mayor productividad<sup>24</sup>.

Un análisis más minucioso por parte de la OIT, en colaboración con otras organizaciones internacionales, de los costos y los beneficios para los países en desarrollo, por ejemplo de las zonas francas industriales, podría servir para determinar la estrategia óptima con miras a elevar al máximo el impacto en el desarrollo de las políticas relativas a las inversiones extranjeras directas y cómo asegurarse de que contribuyen a aumentar las oportunidades de trabajo decente. Ese análisis podría poner asimismo de manifiesto las posibilidades de cooperación Sur-Sur, para evitar que se ofrezcan unos incentivos excesivos en detrimento de todos los países. Un importante objetivo de las organizaciones internacionales pertinentes en cuanto a la cohe-

<sup>22</sup> G.H. Hanson: *Should countries promote foreign direct investment?*, G-24 Discussion Paper Series, núm. 9 (Ginebra, UNCTAD, febrero de 2001).

<sup>23</sup> Véase UNCTAD: *World Investment Report 2002*, op. cit.

<sup>24</sup> T.H. Moran: *Beyond sweatshops: Foreign direct investment and globalization in developing countries* (Washington, DC, Brookings Institution, 2002).

rencia de las políticas ha de ser la reducción y, en definitiva, la eliminación de la innecesaria competencia en materia de impuestos y de subvenciones entre los países en desarrollo, y en particular entre los menos adelantados. Las concesiones a los inversores extranjeros reducen sensiblemente los ya escasos recursos disponibles para las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

## *La solidaridad en un mundo globalizado*

A pesar de los intentos de reducir la carga de una deuda excesiva, muchos países de ingresos bajos siguen dedicando una buena parte de sus recursos a pagar los intereses y a reembolsar el capital de préstamos anteriores. Según el PNUD, 59 países en desarrollo de ingresos bajos (con ingresos por persona de 755 dólares o menos) dedicaron en promedio el 4,4 por ciento de su PIB al servicio de la deuda en 2000, en comparación con el volumen de la ayuda, que equivalió al 2,1 por ciento del PIB<sup>25</sup>. Aunque los pagos del servicio de la deuda están empezando a menguar, gracias a lo que está aportando ya la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), se requiere un mayor desarrollo de las medidas internacionales encaminadas a reducir y condonar la deuda. Esto permitiría disponer de recursos para invertirlos en la infraestructura física y social necesaria para el crecimiento.

Es, pues, indispensable contar con ayuda adicional para aligerar la carga de las deudas pendientes, aumentar los flujos financieros destinados a las inversiones y complementar los gastos públicos en servicios esenciales para la reducción de la pobreza. Es una cuestión de voluntad política. Por ejemplo, la reducción de los 311.000 millones de dólares que pagaron los países de la OCDE en apoyo de su agricultura en 2001 podría aportar recursos a la ayuda para el desarrollo. Las subvenciones de la agricultura en los países industriales fueron seis veces mayores que el total de la ayuda oficial para el desarrollo de 52.300 millones de dólares concedida por ellos a la totalidad de los países en desarrollo en 2001<sup>26</sup>.

Según el Banco Mundial, la ayuda financiera debe pasar de 40.000 a 60.000 millones de dólares al año hasta 2015 para que todos los países puedan alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>27</sup>. La promesa formulada por los donantes en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, de aumentar la ayuda oficial para el desarrollo en 12.000 millones de dólares cada año en los tres años siguientes no es sino un comienzo. Las propuestas referentes a una nueva entidad internacional de financiación de las inversiones — reencarnación de los derechos especiales de giro del FMI —, y a una mayor cooperación fiscal, destinada a reducir la ocultación y la evasión merecen consideración.

La rapidez, previsibilidad y eficacia administrativa es tan importante como el volumen de la ayuda. A pesar de que los donantes han prometido que van a pasar de una multitud de proyectos y programas relativamente pequeños a otros a más largo plazo y de carácter oficial, los costos de transacción que entraña la obligación de que los servicios gubernamentales de los países beneficiarios satisfagan las condiciones impuestas por los donantes siguen siendo muy altos.

<sup>25</sup> PNUD: *Informe sobre desarrollo humano, 2002: profundizar la democracia en un mundo fragmentado* (Ediciones Mundi-Prensa, 2002).

<sup>26</sup> OCDE: *Agricultural policies in OECD countries: A positive reform agenda* (París, 2002) e ídem: *2002 Development Co-operation Report*, anexo estadístico, cuadro 1, en <http://www.oecd.org/xls/M00037000/M00037866.xls>.

<sup>27</sup> PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 2000*, op. cit.

La relación de ayuda sigue estando desequilibrada, por lo que peligra la consecución del objetivo central de que haya un control nacional de las estrategias de reducción de la pobreza. Dado que se debería mantener el principio de la responsabilidad pública en lo que atañe a los fondos públicos, los donantes y los gobiernos podrían pensar en la posibilidad de que los parlamentos de los países beneficiarios y de los países donantes intervengan en la fiscalización de los gastos de la ayuda. Esto fomentaría también la participación y realzaría la cooperación interparlamentaria para promover la responsabilidad democrática de todos los gobiernos que participan en la relación de ayuda.

En la mayoría de los países, la reducción de la pobreza exige a la vez un crecimiento sostenible y una redistribución. Cuando la estrategia de desarrollo cuente con un alto grado de apoyo entre las distintas categorías sociales, será sumamente probable la adopción de las medidas más adecuadas para lograr y mantener un crecimiento equitativo. Esto es necesario no sólo para evitar una desestabilización a consecuencia de pretensiones antagónicas, sino también para inspirar confianza en que la acción de diferentes categorías, entre ellas el gobierno, será debidamente correspondida, lo cual es particularmente importante en el caso de las políticas encaminadas a aumentar la disponibilidad de oportunidades de trabajo decente. Es indispensable crear un sentimiento de confianza en las instituciones sociales, tanto públicas como privadas, para que los pobres puedan superar la pobreza. La inexistencia de cohesión social coarta gravemente el desarrollo y, en circunstancias extremas, puede socavar la capacidad de gobernar de los Estados.

La comunidad internacional ha afirmado en múltiples ocasiones, por ejemplo en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995, que la seguridad social es un derecho humano básico y un medio fundamental para crear cohesión social y contribuir, por ende, a la paz social y a la inserción social. Como se menciona en el capítulo 3, la 89.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2001 decidió que la OIT emprendiera una nueva campaña de gran envergadura destinada a mejorar y extender la protección de la seguridad social a todos los que la necesitan.

Los países en desarrollo, especialmente aquellos en los que la pobreza está generalizada, tienen que ampliar sus sistemas de seguridad social para contrarrestar los efectos de la vulnerabilidad que encierra a las familias y las comunidades en ciclos de privación. Muchos países en desarrollo han recurrido la importancia del acceso a la enseñanza primaria y secundaria, así como a una atención primaria de salud. Para una familia pobre poder contar con un mínimo de ingresos, asistencia médica básica y educación para sus hijos es la base misma para su participación productiva en la sociedad y en la economía. Las familias estables constituyen comunidades y sociedades estables.

Ahora bien, la satisfacción de esas necesidades básicas no es ni siquiera un sueño para la mayoría de quienes viven en la pobreza. Su realidad cotidiana es un mundo inseguro, con todas las consecuencias en lo que respecta a la delincuencia, la toxicomanía y la dislocación social que provocan violencia, fanatismo étnico y religioso y extremismo político. Al igual que ocurre con muchos aspectos del desarrollo, para extender la protección social es preciso tomar medidas en el plano nacional, en un contexto internacional de apoyo. Pero también puede ocurrir que las presiones de la competencia por conseguir medios de financiación internacionalmente móviles, y en los mercados mundiales, reduzcan la posibilidad de ampliar la protección social precisamente cuando más falta hace. Para que los gobiernos de países en desarrollo de ingresos bajos puedan ampliar el triángulo de la seguridad en materia de ingresos, salud y educación, necesitan a su vez la garantía de que habrá un flujo constante de fondos de ayuda al desarrollo para sus presupuestos de gastos sociales.

## Una asociación privada/pública para el pago de pensiones en Namibia

Solomon Natimbi es un pagador de pensiones. Recorre unos 3.000 kilómetros de pueblo en pueblo, con 300 puntos de pago para unos 20.000 pensionistas. Su equipo de cinco personas trabaja para una compañía privada (United Africa), contratada por el Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales para abonar pensiones de vejez, subsidios por los hijos y pensiones de invalidez a todos los residentes en las zonas rurales que tienen derecho a ellos. United Africa cuenta con 13 equipos en todo el país y cada uno de ellos hace un periplo de 25 días con centenares de puntos de pago.

Viajan en dos camionetas, una de ellas con los guardias y el dinero y la otra con el pagador y su auxiliar. En la parte trasera del vehículo llevan un cajero automático, similar a los que hay en el muro de muchos bancos. El cajero está conectado con una computadora portátil, un aparato de huellas dactilares, un lector de tarjetas inteligentes y una sencilla cámara digital. La computadora contiene los biodatos, las señas de identidad y el monto de las prestaciones de todos los beneficiarios en cada punto de pago. El Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales proporciona los datos para cada nuevo recorrido. Los beneficiarios presentan su tarjeta inteligente, que lleva su foto, y ponen su dedo índice en el lector de huellas dactilares. La máquina comprueba la identidad, apunta el pago en la tarjeta y entrega el dinero.

Los pensionistas a quienes una enfermedad les impida acudir al lugar del pago pueden autorizar a otra persona, cuyas huellas dactilares figurarán también en la tarjeta inteligente. Si la máquina rechaza las huellas, se inicia un nuevo proceso de registro y no se paga la pensión hasta un mes después. El equipo registra igualmente a los nuevos beneficiarios, fotografiándolos y tomando sus huellas dactilares, y les expide la tarjeta inteligente en el próximo recorrido.

Un generador portátil suministra la energía. Si surge un problema, un equipo de reparadores, duchos en el arte de la improvisación tecnológica, vienen de la oficina local y reparan la máquina allí mismo, mientras los pensionistas aguardan pacientemente.

Después de cobrar sus 200 dólares namibianos por persona (unos 25 dólares de los EE.UU. en 2001), los pensionistas van de compras, se toman acaso una cerveza y se vuelven a casa. En teoría, nadie tiene que recorrer más de siete u ocho kilómetros para cobrar su pensión. Por razones de seguridad, se cambia la ubicación de los puntos de pago y las fechas y las horas de pago se comunican a los interesados, por radio con muy poca antelación. La información corre de boca en boca en el caso de los que no tienen radio.

En un lugar típico de pago se interrogó a once mujeres y a diez hombres. Todos dijeron que la pensión es la única fuente fija de ingresos para su familia rural. En cada familia hay por término medio 5,4 personas, y el 75 por ciento de ellas paga los gastos de escolaridad con la pensión. Como promedio, cada pensión abonada financia también los derechos de matrícula de tres niños. La mitad de los pensionistas manifestaron que también necesitaban la pensión para pagar regularmente los productos farmacéuticos. El costo total del sistema no rebasa el 0,8 por ciento del PIB. El sistema anterior era menos seguro, más lento y más oneroso. El nuevo atiende a casi la totalidad de las personas de más de 60 años y ha cambiado la vida de muchas familias en toda Namibia.

Fuente: Servicios de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas de la OIT (SOC/FAS). La OIT proporcionó asesoramiento técnico sobre la reforma del sistema de seguridad social de Namibia.

**En consonancia con el nuevo modo de entender la solidaridad mundial la OIT está ensayando un enfoque para apoyar la extensión de la seguridad social mediante un fideicomiso Social Mundial: se trata de pedir a quienes viven en países ricos que contribuyan voluntariamente con unos cinco euros al mes (o sea, aproximadamente el 0,2 por ciento de los ingresos mensuales**

## Un fideicomiso social mundial

Basándose en la resolución y las conclusiones relativas a la seguridad social adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001, la OIT ha llevado a cabo un estudio de viabilidad para examinar la posibilidad de respaldar la creación de sistemas nacionales de protección social con medios internacionales de financiación. El resultado es el desarrollo de un concepto innovador para un fideicomiso social mundial, que conecte los niveles mundial, nacionales y locales de financiación de la seguridad social. En noviembre de 2002, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo autorizó al Director General a llevar a cabo un proyecto piloto en el que participarían conjuntamente los países donantes y los beneficiarios.

La idea fundamental es proponer a los habitantes de países ricos que contribuyan voluntariamente con una suma mensual modesta (por ejemplo, de 5 euros al mes, o sea, el 0,2 por ciento de sus ingresos mensuales) a un fideicomiso social mundial, que adoptaría la forma de una red mundial de fideicomisos sociales nacionales, respaldada por la OIT, que procedería a:

- invertir esos recursos para establecer sistemas básicos de protección social en los países en desarrollo, y
- financiar prestaciones concretas durante un período inicial determinado hasta que los regímenes básicos de protección social sean autosuficientes.

La composición exacta de los regímenes de prestaciones dependerá de las prioridades nacionales, regionales o locales. Se prevé, sin embargo, que los principales sistemas de prestaciones apoyados por el fideicomiso se combinen con iniciativas nacionales y locales que financien la atención médica básica, las prestaciones que garanticen unos ingresos básicos y la educación básica. Una solución alentadora para atenuar rápidamente la pobreza de familias enteras, que surgió durante el estudio, es la de otorgar una pensión básica de «1 dólar diario» a las personas de edad, medida que ha demostrado tener importantes repercusiones en el bienestar de toda la familia.

Se concibe el fideicomiso como una red descentralizada, y no como un organismo centralizado de cobro y pago, lo cual favorece una importante participación de cotizantes individuales. El enfoque de red supone el desarrollo progresivo de fideicomisos sociales nacionales federados en una organización mundial, pero con plena independencia presupuestaria en el plano nacional. Las organizaciones nacionales emprenderían campañas nacionales de afiliación, recaudarían las contribuciones, administrarían los fondos y decidirían el modo de utilizarlos, con una fiscalización de los proyectos financiados por las organizaciones nacionales respectivas.

Si el proyecto piloto tiene éxito y pasa a tener una dimensión mundial, habría grandes transferencias de recursos. Si de un 5 a un 10 por ciento de todos los trabajadores de los países de la OCDE contribuyeran con un promedio de 5 euros al mes, las redes del fideicomiso llegarían en los veinte años próximos a 80-100 millones de personas de los países de ingresos bajos y menos adelantados que carecen actualmente de una verdadera protección social.

Fuente: OIT: *A Global Social Trust Network: Investing in the world's social future* (Ginebra, 2002).

**medios) a dicho fideicomiso, basado en una red de fideicomisos sociales nacionales, respaldados por la OIT y otras partes interesadas. Esos fondos se invertirían en la financiación inicial de regímenes básicos de protección social, principalmente en los países menos adelantados, que proporcionarían prestaciones concretas durante un determinado período de tiempo, hasta que esas iniciativas puedan ser autosuficientes.**

## La amenaza del VIH/SIDA

Hay más de 25 millones de trabajadores infectados por el VIH/SIDA y los afectados por la epidemia se cuentan por millones. La OIT ha calculado que la proporción de la población activa en los países donde hay mayor número de afectados será de un 10 a un 30 por ciento menor en 2020 de lo que hubiera sido sin las consecuencias de la grave amenaza que plantea el VIH/SIDA para las perspectivas de desarrollo y crecimiento económico. Los resultados macroeconómicos se ven socavados por el aumento de los costos laborales derivados de la epidemia, a causa de una escasez de trabajadores calificados, de la enfermedad y el absentismo, y por la disminución de la productividad y de la competitividad económica, todo lo cual engendra una base impositiva menor, menos inversiones extranjeras, y menos puestos de trabajo.

Los ingresos de los hogares disminuyen debido a la pérdida del empleo o a una productividad más baja, especialmente en la agricultura, y al mismo tiempo aumentan los costos relacionados con la salud. Además, la población activa del futuro se ve fragilizada porque se saca a los niños de la escuela antes de tiempo para que cuiden a familiares enfermos o aporten ingresos a la familia, o porque han perdido a uno de sus padres o a los dos por culpa del SIDA. La alta tasa de mortalidad del personal docente diezma los servicios de educación. Bajan los ingresos públicos que aportan tanto los individuos como las empresas, precisamente cuando aumentan los gastos sociales, especialmente los de sanidad. El efecto acumulado es una disminución, o incluso una inversión, del crecimiento económico y un ascenso vertiginoso de la pobreza<sup>28</sup>.

El efecto desproporcionado de la epidemia se discutió al abordar la cuestión de la discriminación en el capítulo 3. Cuanto mayor es la discriminación basada en el sexo en una sociedad, tanto más negativas son las consecuencias para las mujeres afectadas por el VIH/SIDA. Las mujeres son más vulnerables al VIH/SIDA a causa de factores sociales, culturales, económicos y biológicos. La subordinación sexual y económica de la mujer al hombre implica que ésta no se encuentra con frecuencia en condiciones de negociar en lo que atañe a unas relaciones sexuales protegidas o de rechazar las demás. Por otra parte, el desequilibrio de poder entre los hombres y las mujeres — en el lugar de trabajo y en el hogar — las expone a la amenaza del acoso y la violencia sexual. Porque son madres y porque atienden a sus familiares, la epidemia perturba más fácilmente sus posibilidades de tener y conservar un trabajo de cualquier tipo. A consecuencia de sus ausencias del trabajo, la mujer pierde su empleo o sus oportunidades de producir o de comerciar, y a menudo le cuesta reincorporarse al mercado de trabajo formal o informal.

Los medios de protección social necesarios para mitigar los vastos efectos del VIH/SIDA son limitados, sobre todo en los países gravemente afectados por la epidemia. En muchos casos se han recortado los gastos públicos de sanidad y seguridad social a causa de los programas de reajuste estructural. A consecuencia de ello, los costos de la atención se trasladan a comunidades en las que las familias están haciendo todo lo que pueden para cuidar a quienes enferman y acaban por fallecer, pesando esta carga adicional generalmente sobre los hombros de las mujeres.

Quienes trabajan en la economía informal son particularmente vulnerables a la epidemia del VIH/SIDA, tanto en términos de riesgo como en lo

<sup>28</sup> Véase F. Lisk: *The labour market and employment implications of HIV/AIDS*, ILO/AIDS, Working Paper núm. 1 (Ginebra, OIT, 2002), y D. Cohen: *Human capital and the HIV epidemic in sub-Saharan Africa*, ILO/AIDS, Working Paper núm. 2 (Ginebra, OIT, 2002).

que atañe a las consecuencias de la misma. En primer lugar, la pobreza y un bajo nivel de instrucción presuponen un riesgo mayor de tener relaciones sexuales no protegidas y, por lo mismo, de contraer el virus. En segundo lugar, en la economía informal las empresas suelen ser pequeñas y de gran densidad de mano de obra, por lo que dependen directamente de uno o de unos pocos operarios. Cuando un trabajador enferma y acaba por morir, les resulta muy difícil mantenerse en el negocio. El carácter precario del empleo en la economía informal, la falta de protección social y el acceso limitado a los servicios de sanidad agravan también el impacto de la enfermedad en el trabajador. Como en la economía informal los trabajadores no suelen ser miembros de sindicatos o de redes de empresa y, por definición, la intervención del Estado es muy limitada, resulta muy difícil que los programas de prevención y atenuación del VIH/SIDA puedan aplicarse a quienes trabajan en la economía informal.

Las poblaciones migrantes son particularmente vulnerables a la infección por el VIH debido a muy diversas razones, entre ellas su aislamiento y la pérdida de redes sociales, y a sus limitaciones a la hora de acceder a los servicios de sanidad, a la protección social y a la educación, sobre todo si son inmigrantes clandestinos. Ciertos sectores de actividad como el transporte marítimo o por carretera, o el comercio itinerante, que de por sí entrañan una gran movilidad, someten a los trabajadores a un riesgo de infección por el VIH superior al promedio debido a su separación de la familia y a la posibilidad de procurarse alcohol y el sexo en muchas rutas de transporte.

Después de la adopción, en junio de 2000, de la Resolución sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo por la Conferencia Internacional del Trabajo, la OIT ha desarrollado un programa de actividades principal para ayudar a los gobiernos, a los empleadores y a los sindicatos a formular nuevas o mejores normativas de lucha contra el VIH/SIDA. Están en curso actividades de cooperación técnica en Botswana, Etiopía, Kenya, Malasia, Santa Lucía, República Unida de Tanzania, Tailandia y Uganda, y hay otras en preparación. El centro de gravedad del programa es un Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, redactado tras un proceso de consulta intensivo con los mandantes tripartitos de la OIT. Presentado oficialmente en el período de sesiones extraordinario de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (Nueva York, 25-27 de junio de 2001), recibió el apoyo del Secretario General de las Naciones Unidas, así como de dirigentes nacionales, de grandes compañías y de organizaciones de trabajadores y organizaciones no gubernamentales.

### *Un marco coherente para una acción nacional y local*

El análisis cada vez más detallado del carácter polifacético de la experiencia de la pobreza está permitiendo entender mejor la necesidad de toda una serie de políticas específicas para enfrentarse a los problemas de las diferentes colectividades y de los distintos países. Como las causas de la pobreza son múltiples y están interrelacionadas, las políticas orientadas son más eficaces cuando se coordinan para quebrar los ciclos de la pobreza. Uno de los aspectos más alentadores del nuevo modo de concebir la reducción y erradicación de la pobreza es, pues, la importancia que se da a la coherencia normativa con arreglo a un marco de desarrollo global.

La pobreza impide a las mujeres y a los hombres ampliar y colmar sus esperanzas de tener una vida larga, sana y productiva y de gozar de ella como miembros respetados de una comunidad cohesionada. La fijación de objetivos

como los definidos por la Cumbre del Milenio resulta muy útil para determinar las prioridades y medir los progresos, pero la erradicación de la pobreza presupone esencialmente que la gente tenga la facultad de configurar su propia vida a través de su propio esfuerzo y cooperando con los demás. La coherencia no debe imponerse, sino que deben construirla unas personas organizadas en redes públicas y privadas de instituciones sociales, respetando los derechos humanos fundamentales de los demás y, por lo tanto, capaces de ponerse de acuerdo para actuar juntos en pro de un objetivo común.

En lo que atañe a la coherencia, no tiene sentido la fórmula de «lo mismo para todos», por cuanto se trata de que las estrategias de reducción de la pobreza se amolden a las necesidades, las capacidades y las oportunidades específicas de diferentes colectividades y naciones. Estas deben fijar su propio orden de prioridades y escoger de común acuerdo una estrategia equilibrada e integrada. Las decisiones relativas a los posibles intercambios y compensaciones y sobre la mejor secuencia y el ritmo de la estrategia son a menudo esenciales pero, para que den buen resultado, tienen que tomarlas quienes vayan a ejecutar los programas.

El doble principio de la responsabilización y de la participación que debe inspirar la estrategia mundial de reducción de la pobreza implica un fuerte grado de descentralización de las decisiones relativas a las prioridades traspasándolas a los países y, en cada uno de ellos, al nivel local. Pero una descentralización que no se acompañe del respeto de los derechos humanos no conseguirá habilitar a la gente que vive en la pobreza y expuesta a un ejercicio arbitrario del poder por parte de las élites locales. Un estudio reciente del Banco Mundial en Indonesia indica que las estructuras de gobernanza municipal son más eficaces cuando la gente participa también en otras organizaciones sociales, como las cooperativas de crédito o las asociaciones de usuarios del agua. Para quienes viven en la pobreza, el poderse expresar colectivamente es importante para participar en el proceso local de adopción de las decisiones, que de otro modo puede estar dominado por las familias más influyentes del pueblo<sup>29</sup>. Las bases para una responsabilización y una participación efectivas en las políticas y programas de reducción de la pobreza son la libertad de organización y la fuerza que obtienen de la acción colectiva los individuos que, de otro modo, no estarían en condiciones de configurar su propia vida.

Los parlamentos y otras entidades elegidas democráticamente desempeñan un papel esencial a la hora de ampliar e intensificar la participación en el proceso de desarrollo. Para muchos países, las promesas de los donantes constituyen en gran parte la financiación necesaria para los presupuestos nacionales. Los parlamentos de los países beneficiarios podrían contribuir a que ambas partes cumplan con lo que han prometido y se reduzcan al mínimo los costos de gestión de los flujos de ayuda<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> V. Alatas, L. Pritchett y A. Wetterberg: *Voice lessons: Local government organizations, social organizations, and the quality of local governance* (Banco Mundial, Policy Research Paper núm. 2981, marzo de 2002).

<sup>30</sup> «Las demoras o el no desembolso de los fondos prometidos menoscaba la integridad de la planificación presupuestaria y el cumplimiento de los calendarios, con lo cual se reduce la eficacia de los proyectos y programas. La multiplicidad y la superposición de procesos, misiones, exámenes, reuniones, estudios e informes suponen una carga indebida tanto para el gobierno como para los copartícipes en el desarrollo. Con su capacidad aún no consolidada, el Gobierno de la República Unida de Tanzania se ve particularmente abrumado por esta carga», discurso del Presidente Mkapa de la República Unida de Tanzania ante el Foro de Alto Nivel sobre Armonización, Roma, 24-25 de febrero de 2003.

## Reducción de la pobreza en la Federación de Rusia

En la Federación de Rusia, la pobreza afecta a asalariados y pensionistas, especialmente mujeres, a causa del desempleo, de una remuneración y unas prestaciones sociales inadecuadas, del impago de los salarios o de las prestaciones sociales, y de unos mecanismos de redistribución mal concebidos o de funcionamiento deficiente.

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social de la Federación de Rusia y la OIT trabajan con el Distrito Federal del Noroeste en un programa de reducción de la pobreza, cuya finalidad es proporcionar a las mujeres y a los hombres que viven en la pobreza el acceso al mercado de trabajo, a unos ingresos decentes, a la formación y readaptación profesional, a la asistencia y las prestaciones sociales, a unos servicios sociales gratuitos y al trabajo en condiciones de seguridad. Hay también un proyecto de eliminación del trabajo infantil, para que los niños puedan ir a la escuela.

En una primera fase, la atención se centra en la formulación, planificación y aplicación de un programa regional de demostración sobre la formación integrada de la fuerza de trabajo y la creación de empleo.

Basándose en el criterio del trabajo decente para la reducción de la pobreza mediante la promoción del empleo, el programa piensa trabajar con toda una serie de coparticipes nacionales e internacionales para reforzar la capacidad de la autoridad regional y de los interlocutores sociales. La finalidad es prestar un apoyo prioritario a:

- las pequeñas empresas, existentes o de reciente creación, para que puedan superar obstáculos administrativos, por ejemplo dificultades de registro y fiscales;
- la reestructuración de unas empresas socialmente responsables mediante programas de readaptación profesional, inspirados en la experiencia de las actividades de la OIT en la República Autónoma Chuvash de la Federación de Rusia;
- el desarrollo de calificaciones profesionales, utilizando la metodología de formación de base comunitaria de la OIT;
- la facilitación de la coparticipación social como medio para resolver problemas sociales, laborales y económicos;
- un análisis cuantitativo de los recursos destinados a las reformas previstas del sistema público de la vivienda y de los salarios y las condiciones de trabajo en el sector público;
- la extensión de una protección social adecuada y sostenible a la mayoría de la población del distrito, especialmente al gran número de trabajadores inmigrados;
- la promoción de la seguridad en el trabajo.

Fuente: Oficina Subregional de la OIT para Europa Oriental y Asia Central, Moscú.

**Los organismos internacionales, entre ellos la OIT, están cambiando su modo de concebir el desarrollo, para fomentar y facilitar una intervención mucho más intensa de los gobiernos de los países destinatarios, de sus parlamentos y de los interlocutores nacionales, como las organizaciones de empleadores, los sindicatos y las agrupaciones locales. El proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) iniciado por el Banco Mundial, y que están llevando a cabo cada vez más otros organismos nacionales e internacionales de desarrollo, apunta a atribuir la responsabilidad primordial en materia de formulación y aplicación de políticas a los gobiernos de los países más pobres. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo está intentando igualmente armonizar sus mecanismos de planifi-**

cación con las estrategias de reducción de la pobreza establecidas por países en desarrollo.

Además, el nuevo planteamiento incita a los gobiernos a consultar ampliamente a las empresas y los sindicatos, a los parlamentarios, a las autoridades locales y a la sociedad civil al redactar sus DELP. Y sin embargo, los progresos son lentos, tanto por lo que respecta a asegurar que las políticas nacionales coherentes reciban un apoyo financiero internacional adecuado como a reorientar la relación de ayuda apartándose de un condicionamiento excesivo por parte de los donantes para pasar a una mayor responsabilización de los ciudadanos de los países más pobres.

Como parte de este esfuerzo, la OIT se propone difundir el enfoque del trabajo decente con miras a la reducción de la pobreza, dar a conocer sus medios de asistencia técnica y, sobre todo, alentar a la gama de instituciones sociales que constituyen la «comunidad de trabajo» a participar en la concepción y aplicación de estrategias bajo control nacional. La OIT ayuda a sus mandantes tripartitos a establecer mecanismos de diálogo social como componente esencial de este proceso. Un importante instrumento para llevar a cabo esta labor serán los programas de trabajo decente por país de la OIT.

La OIT proseguirá sus esfuerzos para garantizar que los encargados de la formulación de políticas nacionales e internacionales interesados por la estabilidad financiera y la liberalización del comercio tengan presente la interrelación existente entre el aumento del empleo, la estabilidad social y otros objetivos macroeconómicos y de desarrollo.

### *El proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza: la experiencia de la OIT*

Todos los interesados — gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores, instituciones de Bretton Woods y bancos de desarrollo, OIT, organismos especializados de las Naciones Unidas, donantes bilaterales y, muy especialmente, quienes viven en la pobreza y las diversas formas de organización locales que hayan decidido adoptar — han de aprender a preparar los DELP. La experiencia de la OIT en cuanto a la participación en el proceso de los DELP ha sido en general, aunque no siempre, positiva<sup>31</sup>. Los gobiernos han apreciado el ofrecimiento de aportar elementos de asistencia técnica en los campos de competencia de la OIT y el fomento de la consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La OIT se diferencia de otros organismos especializados de las Naciones Unidas en el sentido de que combina el suministro de aportes técnicos en campos importantes — derechos, empleo y protección social — con el respaldo al proceso participativo por medio de consultas tripartitas. De la experiencia de la OIT en ciertos países se desprende que este aspecto de los DELP se aprecia cada vez más y se incorpora en los sistemas políticos. El Banco Mundial, el FMI y muchos países donantes y beneficiarios están empezando a incluir la consulta y la participación de la sociedad civil en sus estrategias de reducción de la pobreza. No solamente esto no supone una onerosa pérdida de tiempo como temían algunos, sino que se está convirtiendo en un instrumento importante para mejorar el análisis de la incidencia

<sup>31</sup> Desde 2000 la OIT ha colaborado con Camboya, Honduras, Malí, Nepal y República Unida de Tanzania para determinar el modo de incorporar la perspectiva del trabajo decente a sus estrategias de reducción de la pobreza.

y las causas de la pobreza y la eficacia de las estrategias de reducción de la pobreza.

La OIT ha alentado a los gobiernos a invitar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a participar plenamente en todas las fases del proceso de los DELP. No obstante, en algunos casos los interlocutores han expresado preocupación y frustración, por estimar que se subestiman sus opiniones y su posible apoyo. Esto se explica por varias razones, a saber:

- A muchos países de ingresos bajos se les ha sometido a enormes presiones para que elaboraran DELP con objeto de tener derecho a recibir préstamos del Banco Mundial o del FMI, así como al alivio de la deuda y a subvenciones. En los últimos años, los donantes han hecho hincapié en la planificación de los gastos a mediano plazo, así como en la reforma del sector público y una mejor gestión macroeconómica. Dada su capacidad limitada para formular rápidamente una estrategia global, las exigencias externas de centrarse en esos aspectos ha hecho que a los países les resulte difícil abarcar otros objetivos, como el trabajo decente y la creación de empleo, que tienen para ellos una gran prioridad política.
- El cauce tradicional de las opiniones de los interlocutores sociales en relación con la formulación de la política estatal es el Ministerio de Trabajo. Ahora bien, en muchos países este ministerio interviene relativamente poco en la preparación de los DELP, que sigue siendo una tarea intragubernamental dominada por consideraciones presupuestarias y por los Ministerios de Hacienda y de Economía.
- El énfasis que pone la comunidad internacional en la participación de las organizaciones de la sociedad civil puede provocar dificultades, ya que pocos sindicatos y organizaciones de empleadores se identifican con este término global relativamente nuevo. Además, otras organizaciones de la sociedad civil consideran a veces que los sindicatos y las organizaciones de empleadores no forman parte de su movimiento<sup>32</sup>.
- En algunos países, el gobierno prefiere no entablar relaciones con sindicatos y/u organizaciones de empleadores que tienen una trayectoria de enfrentamiento abierto o de oposición con él y los han marginalizado deliberadamente del proceso de elaboración de los DELP.
- Algunos funcionarios del Banco Mundial y del FMI no están familiarizados con la labor de los interlocutores sociales y no les ha parecido necesario aconsejar a los equipos gubernamentales encargados de los DELP que procuraran su participación, a pesar de que la dirección general de estas instituciones les insta a hacerlo.
- Algunas organizaciones de trabajadores han preferido no participar en lo que algunos consideran como la continuación de las anteriores políticas de estabilización y ajuste a las que se oponían. Otras muchas opinan lo mismo, pero están intentado cambiar el marco de políticas mediante una participación activa en el proceso de preparación de los DELP. Algunas organizaciones de trabajadores y/o empleadores han limitado su participación porque ponen en tela de juicio el valor real del

<sup>32</sup> Las relaciones entre los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil están evolucionando tanto en el plano nacional como mundialmente, como indica la Declaración del Movimiento Sindical — «Mundializar la Justicia» — ante el Foro Social Mundial (Porto Alegre) y el Foro Económico Mundial (Nueva York) en enero y febrero de 2002, presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), los Secretariados Profesionales Internacionales (SPI), La Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES). «Las organizaciones sindicales forman parte de la sociedad civil así como del mundo económico. Si queremos continuar respondiendo a las necesidades de nuestros miembros, tenemos que estar dispuestos a dialogar y a negociar con los empleadores para quienes trabajan los trabajadores, así como colaborar simultáneamente con otros en la comunidad. Nuestro papel consiste en hacer avanzar y defender los intereses de los trabajadores construyendo alianzas con quienes comparten nuestra visión y entrando en debate con quienes no la comparten.»

proceso participativo o porque tienen otras prioridades que consideran más importantes que su participación en el proceso de los DELP.

Pese a que el campo abarcado por los DELP permite sacar partido de la labor anterior de la OIT en materia de análisis y desarrollo de políticas, la primera serie de DELP provisionales y definitivos, en 2000 y 2001, resultó en general decepcionante en cuanto al escaso tratamiento de las cuestiones relativas al trabajo decente. En parte, esto refleja probablemente la relativa ausencia de los ministerios de trabajo y de los interlocutores sociales en las consultas preparatorias de la redacción de los primeros DELP. Pero también puede deberse a la escasa importancia que se da a la dimensión de género de la pobreza.

Si bien el gasto público en áreas vitales como la educación y la salud es altamente significativo para la reducción de la pobreza, la cuestión más general de cómo generar un crecimiento sostenible favorable a los pobres no ha sido plenamente integrada en las deliberaciones relativas a la mayoría de los DELP. Esto cambiará probablemente al evolucionar los DELP, y la OIT espera que se preste más atención a la cuestión fundamental de cómo incrementar la productividad de los trabajadores que viven en la pobreza y los ingresos que obtienen con su trabajo. Esto está indisolublemente unido a la cuestión más general de dar a la equidad y la redistribución un lugar más importante en la lista de prioridades en materia de políticas junto con el énfasis en el crecimiento y los gastos sociales.

La experiencia adquirida hasta la fecha demuestra que la contribución de la estructura de la OIT sobre el terreno es fundamental para lograr una plena participación en el diálogo sobre los DELP. Tener contactos periódicos y frecuentes — e idealmente contar con funcionarios en el país — es fundamental para poder aprovechar plenamente las oportunidades formales e informales de trabajo en red. El desafío consistirá en que los interlocutores sociales asuman la mayor parte de la tarea de promoción en relación con los objetivos de la OIT relativos a los DELP, pero, en la mayoría de los países de bajos ingresos esto exigirá un importante apoyo al desarrollo de la capacidad institucional. Globalmente, los cuatro aspectos fundamentales a medida que el proceso de los DELP vaya pasando de la fase de diseño a la de aplicación son los siguientes:

- Los DELP deben incluir un análisis más detallado del empleo y de otros aspectos del trabajo decente. Esto debería dar lugar a una inclusión más explícita de los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente en las estrategias de reducción de la pobreza.
- Las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los ministerios de trabajo deben integrarse de manera más sistemática en el proceso participativo que es el fundamento del diseño y la aplicación de los DELP. Sin diálogo social, los principios de participación y responsabilidad nacional de los DELP pierden gran parte de su valor y las estrategias relativas al trabajo decente probablemente no reciban la atención necesaria.
- Los DELP deben prestar más atención a potenciar al máximo el impacto del crecimiento sostenible sobre la pobreza. Esto debería llevar a centrarse en mayor medida en cuestiones tales como la reforma de los derechos sobre la tierra, el desarrollo de una política fiscal justa, eficiente y efectiva, y la integración de la economía informal en mecanismos para la gobernanza de los mercados que promuevan la empresa y el empleo.
- Los países donantes deben incluir en sus prioridades de financiación las cuestiones relacionadas con la creación de empleo y de empresas, la protección social, los derechos, la representación y el diálogo, la promoción del tripartismo y otras políticas de reducción de la pobreza respecto de las cuales la OIT tiene una gran experiencia.

La OIT ha emprendido actividades relacionadas con los DELP en varios otros países además de los cinco antes mencionados a los que ha prestado especial atención, en particular en África donde el entorno político está tan estrechamente vinculado al desarrollo de los DELP. La Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD) ofrece ahora un marco continental al que contribuye la OIT con el Programa Empleos para África.

A medida que la labor de la OIT sobre los DELP adquiere mayor notoriedad, aumentan los pedidos provenientes de otros países pese a que los recursos son limitados. La OIT procura responder positivamente a estos pedidos de apoyo para los procesos de elaboración de los DELP en la etapa del diseño y, cada vez más, en la etapa de la aplicación, y ha establecido disposiciones organizativas internas con el fin de garantizar un enfoque coordinado y coherente. Además de los medios técnicos que podemos ofrecer, una de las contribuciones más apreciadas es el conocimiento acerca de cómo otros países con problemas similares están haciendo frente al desafío de erradicar la pobreza mediante la promoción del trabajo decente.

De este modo, la OIT seguirá destacando la importancia de adoptar una perspectiva integrada de la reducción de la pobreza centrada en el trabajo decente y basada en el amplio espectro de sus iniciativas de cooperación técnica en muchos países. Asimismo, aumentará la necesidad de desarrollar la capacidad de los interlocutores sociales a fin de que puedan participar activamente en el seguimiento de la aplicación de los DELP, y de elaborar directrices generales para ayudar a las oficinas exteriores y a los interlocutores sociales a sacar el mayor partido posible de la oportunidad de participar en los diálogos relativos a los DELP. Si bien los donantes han expresado su interés en apoyar el proceso de los DELP, este proceso requerirá mayor financiación. La integración de los programas de trabajo decente en los DELP de los países de bajos ingresos aumentará la visibilidad y el impacto de la contribución de la OIT, reforzándose así la influencia de la OIT en los diálogos sobre políticas y la colaboración en muchos planos, por ejemplo, con las instituciones de Bretton Woods, los donantes y otras organizaciones de desarrollo.

### *Mirando al futuro: un compromiso tripartito para la erradicación de la pobreza*

La nueva campaña multilateral de reducción de la pobreza tiene tres dimensiones que vinculan la labor de la OIT y la de otros organismos copartícipes. En primer lugar, el principio de la apertura y la participación del proceso de los DELP es una invitación directa a las organizaciones de empleadores y trabajadores para que contribuyan decisivamente a la formulación de las políticas nacionales. Los gobiernos y las instituciones de Bretton Woods deberían promover activamente esa participación. En segundo lugar, el empleo, la representación, la protección social y el diálogo social deberían ser un elemento central de toda política de reducción de la pobreza, tanto en términos macroeconómicos como microeconómicos. En tercer lugar, el cumplimiento efectivo de los principios y derechos en el trabajo garantizará una base social gracias a la cual las fuerzas del mercado podrán obrar de manera más eficaz y equitativa.

El renovado compromiso internacional de luchar por la reducción de la pobreza extrema, la racionalización de la asistencia nacional e internacional con esta finalidad y el marco conceptual y político más amplio brindan a la OIT una oportunidad excepcional de aportar una gran contribución. El desafío que se le plantea en ese sentido consiste en mostrar la validez del enfoque del trabajo decente para abordar la reducción de la pobreza.

Como se indica en su Programa y Presupuesto para 2004-2005, la OIT se propone reforzar la capacidad de los mandantes de influir en las políticas nacionales para reducir la pobreza sobre la base del Programa de Trabajo Decente. Esto será particularmente pertinente para los países que preparan DELP y otros mecanismos nacionales similares de planificación del desarrollo que apunten a ensamblar los recursos nacionales e internacionales en pro de la reducción de la pobreza.

La OIT se dedica activamente a promover el programa nacional de trabajo decente con mandantes de varios países que han emprendido proyectos experimentales o solicitado la ayuda de la OIT en relación con el proceso de los DELP<sup>33</sup>. La experiencia ha mostrado que un programa integrado de reducción de la pobreza y de inserción social, centrado en las normas y los derechos, la promoción de las empresas y el empleo, la protección social y el diálogo social, con la igualdad entre los hombres y las mujeres y la constitución de asociaciones internacionales como temas constantes, promueve a la vez el análisis de las principales cuestiones y la definición de medidas específicas.

El método de la OIT consiste en empezar examinando con sus mandantes su percepción de los problemas esenciales de las empresas, los trabajadores y las comunidades en lo tocante a mejorar las condiciones sociales y económicas en general y las de quienes viven en la pobreza en particular. Las reuniones iniciales llevan gradualmente a la determinación de numerosas cuestiones con frecuencia interrelacionadas, como la delincuencia y el grado creciente de violencia y de desempleo juvenil, la fragilidad de las microempresas y de las pequeñas empresas en el ambiente incierto de la economía informal y la falta de servicios de educación y de salud en las localidades rurales aisladas.

Al pasar el diálogo de la determinación de los problemas a las posibles soluciones, la OIT puede aportar información e ideas sobre el modo de tratar esos temas en los planos local y nacional y examinar con los interlocutores sociales y los organismos oficiales si es posible adaptarlos a sus prioridades. En muchos casos, la OIT puede facilitar un análisis común y conectar la «comunidad de trabajo» con debates nacionales sobre las políticas en materia de desarrollo y con iniciativas internacionales como la del proceso de los DELP. Su principal contribución a las discusiones consiste en proporcionar competencia técnica y dar a conocer la experiencia de otros países que tienen problemas similares. La comprensión común del desafío de la pobreza gracias a la intervención de los interlocutores sociales y de grupos clave de la sociedad civil en el examen del déficit de trabajo decente y los posibles dividendos de su superación puede ayudar a los gobiernos a llegar a un consenso sobre las actividades y las prioridades.

Las técnicas y análisis de investigación basados en la participación pueden resultar particularmente fecundos, ya que identifican soluciones y experiencias de la base, al implicar a organizaciones que representan a quienes viven en la pobreza. Por ejemplo, el estudio del único régimen de microseguro para las trabajadoras de la economía informal en la India que proporcionaba prestaciones de maternidad incitó a miembros de otros dos regímenes que no ofrecían tales prestaciones a hacer lo mismo<sup>34</sup>. En Malí, el Gobierno, los empleadores, los sindicatos y la propia OIT pudieron aprovechar los estudios y los diálogos normativos promovidos por el programa

<sup>33</sup> Bangladesh, Camboya, Etiopía, Filipinas, Ghana, Honduras, Indonesia, Kazajstán, Malí, Marruecos, Nepal, Panamá, República Unida de Tanzania, Sri Lanka y Viet Nam. La OIT ha emprendido, asimismo, exámenes de la política económica y social en Bahrein y Dinamarca desde la perspectiva del trabajo decente.

<sup>34</sup> Véase OIT: *Extending maternity protection to women in the informal economy: The case of Vimo-SEWA*, India (Ginebra, 2002).

Empleos para Africa a fin de convencer al Ministro de Hacienda y al Banco Mundial de que la política de empleo debería figurar en el DELP del país. En Filipinas, las discusiones en el ámbito nacional sirvieron para que se advirtiera enseguida la conveniencia de recurrir a la perspectiva del trabajo decente para promover el desarrollo económico y social local. La iniciativa del Gobierno de crear «zonas libres de pobreza» ha despertado gran interés, y la OIT pudo contribuir ofreciendo su experiencia en relación con varios tipos de organizaciones locales como las cooperativas rurales y la formación basada en la comunidad.

En vista de la respuesta positiva de los mandantes al programa experimental de trabajo decente de la OIT y su compromiso con el proceso de los DELP, un programa flexible para celebrar discusiones de carácter nacional podría incluir como temas de discusión entre los interlocutores sociales los que se detallan a continuación. En muchos países, un temario similar podría resultar también útil en los planos regional y local para incorporar la perspectiva de la comunidad de trabajo en un programa coherente para la reducción de la pobreza. La OIT podría colaborar en la preparación de los documentos básicos, en consulta con el gobierno y con las organizaciones de empleadores y de trabajadores para facilitar un intercambio de puntos de vista sobre lo que consideran prioritario.

### *Empleo y desarrollo de la empresa*

- Análisis de la evolución del empleo para determinar las pautas sectoriales o regionales de crecimiento o declive. Mejora de la base de información sobre los lugares de trabajo y los ingresos laborales, la participación en la población activa y los ingresos de los hogares desglosados por sexo y edad.
- Evaluación de la base de calificaciones, las necesidades futuras, la calidad de los sistemas de educación y de formación y toda la gama de cuestiones relacionadas con la empleabilidad.
- Evaluación de las condiciones en que actúan las microempresas y las pequeñas empresas, y de las medidas necesarias para ayudar a ese sector a progresar y a dar trabajo a más personas en mejores condiciones.
- Oportunidades de aumento del empleo en las zonas rurales y mayor rendimiento de la agricultura, incluida la mejora de la infraestructura en materia de transporte y comunicaciones con inversiones de gran densidad de mano de obra.
- Servicios financieros en localidades pobres y para las pequeñas empresas.
- Posibilidad de que la población local, los trabajadores y las microempresas creen cooperativas como modo de mejorar sus medios de vida.
- Cometido de las empresas más fuertes, como las grandes compañías nacionales o los inversores extranjeros, al sumarse a la población para combatir el subempleo y la pobreza.
- Promoción del desarrollo tecnológico con miras a la reducción de la pobreza.

### *Protección social*

- Impacto de la mala salud, en particular del VIH/SIDA, en el empleo y en los ingresos, y en las prioridades políticas.
- Financiación de la asistencia médica y posibilidad de extender los regímenes de seguro a las personas que viven en la pobreza o que son vulnerables al respecto.
- Sistemas de apoyo a los ingresos para las familias con niños en edad escolar, las personas de edad y las personas con discapacidades.

- Reforma de los regímenes existentes de seguro social, con miras a una estrategia a mediano plazo para la ampliación de la cobertura y sinergias con regímenes de seguro voluntario en pequeña escala.
- Mejora de los mecanismos de fijación y aplicación del salario mínimo.
- Políticas de seguridad y salud en el trabajo, centradas especialmente en ocupaciones peligrosas, por ejemplo en la agricultura, la construcción, la minería y la manufactura a pequeña escala, a las que se dedican muchos trabajadores de bajos ingresos.
- Apoyo local a la maternidad.

### *Los derechos y la reforma de la legislación laboral*

- Establecimiento de un programa de erradicación del trabajo infantil y de las conexiones necesarias para mejorar el acceso a las escuelas. Los datos relativos al trabajo infantil requieren un enfoque especial, porque no suelen ser visibles.
- Examen de la legislación y de la práctica en lo que atañe a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, tomando en consideración las posibles recomendaciones de la OIT. Es indispensable superar la discriminación y facilitar el ejercicio del derecho de libertad sindical y de asociación por los trabajadores y las empresas que actúan en el sector rural y en la economía informal.
- Modernización de los códigos de trabajo y promoción de la negociación colectiva, de los mecanismos de solución de conflictos y de otras formas de diálogo social.
- Nuevo examen de la aplicación de la legislación laboral en las zonas francas industriales, para fomentar un planteamiento tripartito en lo tocante a la mejora progresiva de la calidad de las condiciones de producción y de empleo.

### *Diálogo social*

- Promoción del tripartismo para reforzar las dimensiones de trabajo decente de la política económica y social nacional que apunte a la reducción de la pobreza.
- Establecimiento de programas de fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, especialmente de las que operan en la economía informal.
- Fomento del diálogo entre los interlocutores sociales y otras organizaciones locales representativas, en particular con miras al desarrollo económico local.
- Refuerzo del diálogo social sobre determinadas cuestiones como la seguridad social, la salud y seguridad en el trabajo y la formación, así como en sectores esenciales como la salud, la educación, la energía, el transporte y las comunicaciones.

### *Igualdad de género*

- Examen de políticas para promover la igualdad de oportunidades y de trato de las mujeres en el empleo y el trabajo por cuenta propia, así como en su condición de empresarias.
- Examen de políticas de apoyo al personal que tiene responsabilidades familiares.
- Promoción de la mujer y de sus funciones en los sindicatos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones locales.

### *Constitución de asociaciones*

- Determinación de las oportunidades para constituir asociaciones entre la OIT y sus mandantes y otros organismos internacionales en el contexto de marcos nacionales de desarrollo, en relación por ejemplo con el desarrollo rural, las inversiones en infraestructura, el aprendizaje permanente, el urbanismo, la protección del medio ambiente, la micro-financiación, el bienestar de los niños, la asistencia médica (en especial, la lucha contra el VIH/SIDA) y las dimensiones sociales de la evolución industrial y tecnológica.

### *Conclusiones: Movilizar el mundo del trabajo para acabar con la pobreza*

La erradicación de la pobreza requiere la coordinación de una serie de políticas centradas en diferentes dimensiones de la vida de quienes viven en la pobreza. La utilidad del enfoque del trabajo decente reside en el hecho de que, al centrarse en el modo de crear unas condiciones que permitan a la gente dotarse de medios de vida sostenibles, fomenta la integración de las políticas, lo cual es vital si se desea que el compromiso político simbolizado por la adopción de la Declaración del Milenio enlace con las comunidades locales a través de medidas prácticas destinadas a superar las barreras que encierran a los individuos en ciclos de pobreza.

Al facilitar un diálogo constructivo en el plano nacional, el enfoque del trabajo decente pone de relieve temas políticos fundamentales que requieren una armonización de las políticas económica y social en relación con los objetivos de erradicación de la pobreza. Proporciona, además, un marco general para unas estrategias internacionales que reconozcan las necesidades específicas de los países en desarrollo en el marco de un programa de reforma de la estructura internacional para la gobernanza de la globalización.

La pobreza no es únicamente un problema de los pobres. El objetivo de una economía mundial estable sólo podrá alcanzarse si se libera el potencial de productividad y de consumo de todos los ciudadanos. La competencia cada vez más intensa por mercados limitados amenaza con crear ciclos cada vez más frecuentes de prosperidad y depresión que propician la especulación y la codicia, y no las inversiones productivas. Una campaña eficaz para elevar el poder adquisitivo de la mayoría de la población mundial y, en particular, de quienes tienen los ingresos más bajos, es fundamental para poder ampliar y desarrollar los mercados.

Análogamente, resulta difícil de imaginar una estabilidad política y social si una gran proporción de la población mundial no sólo queda excluida de los beneficios cada vez más palpables de la integración económica sino que, además, ve escasas o nulas sus oportunidades de llegara a participar alguna vez en un sistema que parece discriminatorio e injusto. Sin invertir en medidas que aborden las causas de las tensiones provocadas por la injusticia social, el mero aumento de los gastos para defender la ley y el orden en los planos nacional e internacional, no constituye una respuesta adecuada ante la creciente inseguridad.

La comunidad mundial quiere limitar los riesgos de quiebra de la estabilidad y la seguridad. No se pueden ignorar esos riesgos, pero para superarlos se requiere una visión clara de las posibilidades que ofrece una mayor cooperación internacional en pro de objetivos comunes. El objetivo del trabajo decente es una aspiración básica de los individuos, las familias, las comunidades y las naciones. Es una causa que aúna y congrega a la gente en torno a un es-

fuerzo de colaboración. Es también un sueño que puede hacerse realidad mediante un proceso gradual que engendre confianza en nuestra capacidad para organizar nuestro modo de trabajar, con miras a aprovechar plenamente las capacidades de todos.

La OIT se ha comprometido a desempeñar un papel decisivo en la puesta a punto de un nuevo enfoque para superar la pobreza mediante el trabajo. Necesitamos un sistema mundial que se esfuerce por acabar con la pobreza, habilitando a la gente para que pueda gozar de la libertad de trabajar en condiciones de igualdad, seguridad y dignidad humana. El objeto de la presente Memoria es la elaboración de un programa para que la comunidad de trabajo, representada por los mandantes tripartitos de la OIT, movilice sus considerables recursos y los ponga al servicio de la campaña mundial concertada para reducir y erradicar la pobreza.