

# Globalización y progreso social: La función y el impacto de las Normas Internacionales del Trabajo

Por Werner Sengenberger

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**





**Globalización y progreso social**  
**La función y el impacto de las**  
**Normas Internacionales del Trabajo**

Informe preparado para  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
por **Werner Sengenberger**  
2a. edición revisada y ampliada

**Bonn, Setiembre de 2005**

ISBN 3-89892-487-4

*Editor:* Friedrich-Ebert-Stiftung  
Dr. Heinz Bongartz  
Coordinator, Global Trade Union Program  
Godesberger Allee 149  
D-53170 Bonn  
Tel. +49 228 883-518  
Fax +49 228 883-575  
[www.fes.de/gewerkschaften](http://www.fes.de/gewerkschaften)

*Autor:* Dr. Werner Sengenberger

*Traducción:* Raquel Núñez Mutter, con la  
colaboración de Hersilia Fonseca

*Título del original en inglés:* "Globalization and Social Progress  
The Role and Impact of International  
Labour Standards"

*Producción:* Katja Ulanowski, FES

*Diseño:* Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

*Impresión:* Konrad Triltsch  
Print und digitale Medien GmbH

Impreso en Alemania, 2006

# Indice

Prólogo	5
Abreviaturas	6
Resumen Ejecutivo	7
<b>1. Introducción</b>	<b>18</b>
<b>2. El contexto de la globalización</b>	<b>20</b>
a) Déficit económico y social en un mundo dividido	21
b) La ambivalencia de la globalización	32
<b>3. Normas Internacionales del Trabajo: un tema controvertido</b>	<b>40</b>
a) ¿Qué son las Normas Internacionales del Trabajo?	40
b) Opiniones controvertidas sobre los efectos económicos de las Normas Internacionales del Trabajo	41
c) El tema de la universalidad	55
<b>4. Las Normas Internacionales del Trabajo y el desarrollo</b>	<b>64</b>
a) Por qué son necesarias las Normas Internacionales del Trabajo	65
b) Beneficios económicos, sociales y políticos de las Normas Internacionales del Trabajo	71
c) Las normas como medios y fines del desarrollo	96
<b>5. Cómo promover las Normas Internacionales del Trabajo</b>	<b>99</b>
a) Principales impedimentos	100
b) Un marco que habilite la promoción de las Normas Internacionales del Trabajo	113
c) Incentivos y desincentivos internacionales	121
d) Diversificando actores y multiplicando la responsabilidad	127
<b>6. Conclusiones</b>	<b>138</b>
<b>Referencias</b>	<b>143</b>



## Prólogo

Desde la adopción de la Declaración Fundamental sobre los Derechos y Principios en el Trabajo por los miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1998, la discusión sobre la aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo a escala nacional y su integración a los regímenes comerciales y financieros mundiales, ha adquirido una fuerza considerable. Pero si bien cobró importancia en los ámbitos políticos y académicos, la realidad en los países en desarrollo todavía está muy lejos de acercarse a ese nivel.

En especial, instituciones de gobernanza mundial como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), todavía consideran que el conjunto de normas del trabajo acordadas internacionalmente tienen poco o nada que ver con su ámbito de acción. Esas instituciones se enfocan casi exclusivamente en actividades puramente económicas, como la promoción de la liberalización del comercio o el crecimiento económico.

Para analizar esos temas, la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung ha pedido al Dr. Werner Sengenberger, un economista que trabajó durante muchos años en la Organización Internacional del Trabajo, que elaborara un informe sobre la función y el impacto de las normas del trabajo internacionales en el desarrollo económico y social, y su potencial para vincular la globalización con el progreso social. El informe discute las evidencias en cuanto a si el cumplimiento de esas normas en las economías nacionales y los regímenes internacionales es neutral para el desarrollo económico, y analiza los vínculos entre la aplicación de normas acordadas de manera general y la competencia, la inversión extranjera, la productividad, la eficiencia y el crecimiento.

El estudio, originalmente publicado en 2002, ha tenido una considerable repercusión y ha despertado gran interés a escala internacional.

Esperamos que este informe profundo y exhaustivo contribuirá a instalar una discusión más equilibrada y menos ideológica sobre la necesidad de supervisar las normas internacionales del trabajo como condición previa para el crecimiento y el desarrollo social. El Resumen Ejecutivo del estudio estará disponible en los principales idiomas.

En nombre de la fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, me gustaría expresar mi sincera gratitud y aprecio a Werner Sengenberger por su trabajo y esfuerzo, y a todos aquellos que comentaron los proyectos del informe.

Bonn, setiembre de 2005

*Erwin Schweishelm*  
Friedrich-Ebert-Stiftung

## Abreviaturas

<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CIOSL</b>	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
<b>DELP</b>	Documentos de Estrategia de lucha contra la pobreza
<b>DGB</b>	Federación de Trabajadores de Alemania
<b>ETUC</b>	Confederación Europea de Sindicatos
<b>FES</b>	Friedrich-Ebert-Stiftung
<b>FIP</b>	Federación Internacional de Periodistas
<b>FITCM</b>	Federación Internacional de los Trabajadores de la Construcción y de la Madera
<b>FITIM</b>	Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas
<b>FITTV</b>	Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>GATT</b>	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
<b>GUF</b>	Federaciones Sindicales Mundiales
<b>GUN</b>	Redes Sindicales Mundiales
<b>ICEM</b>	Federación Internacional de Sindicatos de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>ICFTU</b>	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
<b>IFIs</b>	Instituciones Financieras Internacionales
<b>ISP</b>	Internacional de Servicios Públicos
<b>ITF</b>	Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte
<b>NFTs</b>	Normas Fundamentales del Trabajo
<b>NITs</b>	Normas Internacionales del Trabajo
<b>NNTs</b>	Normas Nacionales del Trabajo
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organización No-Gubernamental
<b>PAE</b>	Programas de Ajuste Estructural
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PMA</b>	Países Menos Adelantados
<b>PNB</b>	Producto Nacional Bruto
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>RSE</b>	Responsabilidad social de las empresas
<b>SGP</b>	Sistema Generalizado de Preferencias
<b>TICs</b>	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
<b>TUAC</b>	Comité Asesor para Sindicatos de la OCDE
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
<b>UNI</b>	Red Internacional de Sindicatos
<b>UITA</b>	Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines

## Resumen Ejecutivo

### 1. Las Normas Internacionales del Trabajo (NITs)

*Ya existe un extenso compendio acordado de NITs ...*

Desde la fundación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919, la Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado más de 180 Convenios y más de 190 Recomendaciones. La Declaración de la OIT de 1998 sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento estipula ocho Convenios básicos que todos los Estados miembros de la OIT, en virtud de su condición de miembros y de su aceptación de la Constitución de la OIT, han acordado respetar, promover y hacer realidad de buena fe. Los Convenios incluyen normas relativas a la libertad sindical y a la protección del derecho de asociación, derecho de negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso, igualdad de oportunidades y de trato, igualdad de remuneración para hombres y mujeres por trabajos de igual valor; edad mínima de empleo y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Estas normas constituyen algunos de los derechos humanos reconocidos universalmente. Por lo tanto, el respeto de esos Convenios constituye un imperativo moral. Los otros Convenios de la OIT abarcan normas sustantivas, también llamadas derechos sociales, que tienen que ver con los salarios mínimos y el pago de salarios; la duración del trabajo; vacaciones y periodos de descanso; la protección de los trabajadores con necesidades especiales, como las mujeres durante el embarazo y posterior a un parto; los trabajadores inmigrantes, los trabajadores a domicilio y las poblaciones indígenas y tribales; la seguridad y la salud en el trabajo; la inspección del trabajo; la seguridad y

los servicios sociales; la solución de diferencias laborales; el pleno empleo, productivo y libremente elegido; y los servicios en materia de empleo y el desarrollo de los recursos humanos.

Además de los instrumentos de la OIT, existen otras fuentes de acuerdos internacionales aplicables a escala mundial que abarcan normas sobre el trabajo y el empleo. Entre ellas figuran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

*... pero muchas NITs no son respetadas o no son aplicadas*

Una gran mayoría de países miembros de la OIT han ratificado los Convenios fundamentales, mientras que el promedio de ratificación de las normas sustantivas es mucho menor. No obstante, la ratificación no necesariamente significa que el Convenio sea realmente respetado o aplicado. Esto sucede incluso con los Convenios básicos. Entre las peores violaciones de los derechos básicos de los trabajadores está la de no respetar los derechos sindicales, en especial por medio de la discriminación, el acoso, la persecución política e incluso el asesinato de sindicalistas; la discriminación generalizada contra las mujeres y minorías étnicas; la persistencia de mano de obra forzada, obligatoria y esclava; y la utilización extensiva de mano de obra infantil. A menudo, los derechos sociales no son contemplados, como lo revelan, entre otros indicadores, las altas tasas de desempleo y subempleo, la baja remuneración, el incumplimiento en el pago de salarios; una protección

social con baja cobertura en términos de la población mundial; altos índices de accidentes y enfermedades laborales, y otras carencias en cuanto a un trabajo decente.

La OIT, como organización voluntaria, tiene poderes legales limitados para hacer cumplir sus documentos a los países miembros. Sus principales mecanismos son la disuasión moral y la ayuda técnica para fomentar la adopción y aplicación de las NITs.

## 2. La necesidad de las NITs: el argumento clásico

Se han invocado distintos motivos para instaurar la universalidad de las NITs. Algunos de ellos son la consolidación de la paz social, la promoción de la justicia social, los objetivos sociales y humanos de desarrollo económico y la consolidación de legislaciones laborales nacionales. Otro de los argumentos para el establecimiento de esas normas tiene que ver con impedir lo que a veces se denomina “comercio desleal”, *dumping* social, o “carrera hacia abajo” (*race to the bottom*), generada por la competencia internacional no regulada que rebaja los salarios y otras condiciones laborales y que causa dificultades y situaciones de privación a los trabajadores. Para impedir que esto ocurra, todos los países que compiten en los mercados internacionales tendrían que adoptar el código internacional del trabajo que ya ha sido aceptado. En opinión de la OIT, las NITs fundamentales no tienen costo alguno y por lo tanto son plenamente aplicables, independientemente del grado de desarrollo de un país. Por otra parte, las normas sustantivas pueden implicar ciertos costos y, por lo tanto, deben ser integradas de manera progresiva teniendo en cuenta las circunstancias económicas del lugar. Por ejemplo, si bien la OIT exige que los países miembros fijen salarios mínimos, sea por estatuto, decreto o a través de un convenio colectivo, no estipula – como a veces se alega – un salario mínimo mundial uniforme y divorciado de la realidad.

Establecer y aplicar las NITs equivale a intervenir en los mercados laborales con el objetivo de impedir una competencia destructiva y a la baja, reduciendo con ello la vulnerabilidad y permitiendo que los trabajadores ejerzan un poder que la contrarreste para mejorar las condiciones de trabajo y compartir los frutos de una mayor productividad. Desde sus primeros años la OIT ha insistido siempre que el crecimiento económico por sí solo no alcanza para asegurar que mejoren las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores. Los mercados laborales no funcionan como otros mercados porque “el trabajo no es una mercancía”. Esas opiniones han sido enfáticamente rebatidas por economistas del libre mercado, quienes sostienen que el nivel de los salarios y las condiciones de trabajo están determinadas por el grado de productividad de un país, y que esas condiciones sólo pueden ser mejoradas a través del crecimiento económico. Además, los economistas ortodoxos sostienen que cualquier interferencia con el trabajo competitivo del mercado laboral sería perjudicial porque provocaría una asignación de los recursos que estaría por debajo de su nivel óptimo, menor eficiencia y crecimiento económico, desempleo y reducción de los salarios reales.

## 3. Las NITs en el contexto de la globalización económica

La controversia sobre el valor y el impacto de las NITs se ha agudizado en el curso de la acelerada globalización económica de las últimas tres décadas. La apertura de los mercados nacionales a la economía internacional ha intensificado la competencia, y las nuevas tecnologías de la información, la comunicación y el transporte han facilitado, abaratado y dado mayor velocidad a las posibilidades de comerciar y mover la producción a través de las fronteras nacionales y regionales.

En vista de la progresiva globalización, puede argumentarse que la necesidad de apli-

car NITs universales ha aumentado porque ha crecido también la posibilidad de socavarlas. Y esto no solamente porque una mayor cantidad de países competidores han ingresado en mercados internacionales y compiten en los mismos sectores de productos, sino más bien porque – contrariamente a las predicciones de que se daría una convergencia económica en los mercados liberalizados – las grandes desigualdades en cuanto a niveles de desarrollo e ingreso se han profundizado, tanto dentro de los países como entre ellos. En las últimas tres décadas, salvo unos pocos países, los niveles de crecimiento económico han disminuido, el promedio de desempleo ha aumentado, y la cantidad de gente que vive en la extrema pobreza no se ha reducido. En esta situación, se ha incrementado la competencia mundial y el nacionalismo económico, lo que ha reforzado la necesidad de sacar al trabajo de la competencia destructiva, y al mismo tiempo hizo más difícil lograrlo. Muchos países han cedido a presiones que implican rebajas salariales, y han ofrecido exenciones fiscales para lograr ventajas nacionales para el comercio y el ingreso de inversiones extranjeras.

La presión ejercida para debilitar las normas sociales afecta tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados. Muchos de los primeros argumentan que no están en condiciones de aplicar las normas hasta tanto no hayan logrado mayores niveles de desarrollo. Creen que si proceden a aplicar ahora las normas, correrán el riesgo de perder sus ventajas comparativas con relación a los países con salarios más elevados. Sin embargo, irónicamente, los países ricos salen con argumentos similares para rebajar o diluir las normas nacionales del trabajo: la competencia de los países con costos de mano de obra más bajos no les permite avanzar o siquiera mantener sus normas laborales y sociales. En todas partes se ha dado un bloqueo del progreso social, a partir de actitudes estrechas.

El remedio para los males económicos y sociales que enfrenta hoy en día la economía mundial no está en corregir las normas laborales y sociales “excesivas”. Por el contrario, la cura debe venir de una revisión de las políticas erradas en materia de globalización, que presionan indiscriminadamente por la liberalización del mercado y por una privatización rápida y generalizada, cuando en realidad no se han creado las instituciones jurídicas, políticas y sociales necesarias para lograr que los mercados funcionen adecuadamente. La apertura de las economías nacionales ha tenido efectos adversos e incluso desastrosos en los casos en que faltan esas instituciones, y ha tenido efectos favorables en los casos en que sí existen.

La integración e interdependencia económica internacional ha hecho que resurjan objeciones a las NITs que datan de las primeras épocas de la historia de la OIT. Una de ellas dice que las NITs no se adecuan a la economía informal; o incluso peor, que la aplicación de las normas alentaría el crecimiento de la economía informal. Otra objeción popular a la aplicación de las NITs argumenta que esas normas son producto de valores occidentales y que son extrañas a los países que tienen otros valores, tradiciones y culturas. En efecto, la universalidad de las NITs fue cuestionada aun cuando ninguno de los instrumentos de la OIT podía haber sido adoptado sin una mayoría de dos tercios de los países miembro que las votaron. Las formas de relativismo cultural, cercanas a un fundamentalismo de mercado, forman una gran barrera que frena el avance de las NITs. Esto se aplica incluso a las NITs fundamentales.

Ninguna de las objeciones presentadas a la aplicación de las NITs resiste un escrutinio minucioso. Si bien ciertas NITs pueden de hecho provocar mayores costos de producción – al menos inicialmente –, las dimensiones de los incrementos del costo a menudo son llevadas más allá de toda proporción. Como norma, esos costos son compensados por una mayor produc-

tividad, innovación y otras mejoras en el desempeño económico, de manera que los costos laborales unitarios – el parámetro decisivo para la competitividad – en los hechos no aumentan sino que por el contrario a menudo se reducen con la aplicación de normas del trabajo. La inversión en recursos humanos mejora la oportunidad de innovación en los productos y procesos, dando así a los países una mayor ventaja comparativa. La economía informal no es la causa, sino más bien el efecto del incumplimiento de las normas. Algunos países del Este y Sudeste asiático, que aducen que sus valores son incompatibles con la cultura materialista, de hecho han abrazado el capitalismo y la cultura consumista en un grado no menor que los países del hemisferio occidental. Las verdaderas razones para rechazar las NITs rara vez son de índole económico o cultural. Pueden ubicarse en el reino de la política. Por ejemplo, con frecuencia se niegan los derechos sindicales porque los sindicalistas forman parte de la oposición política a los regímenes autoritarios.

#### **4. Los beneficios de las NITs: una perspectiva más amplia**

El cuerpo del presente informe presenta un concepto más amplio de las NITs y demuestra que todos los países, independientemente de su grado de desarrollo, cultura y tradición, pueden beneficiarse con la adopción y aplicación de NITs. En lugar de enfocar mayormente el costo de las normas y sus supuestas restricciones al funcionamiento del mercado laboral y el crecimiento económico, el informe pone el énfasis en las ganancias que aportan las NITs en términos económicos, sociales y políticos. Demuestra que las normas pueden no solo – conforme al argumento económico clásico – impedir la competencia destructiva en el mercado laboral, sino que también pueden promover la competencia constructiva. Pueden lograr que surja una "carrera hacia arriba" (*race to the top*) entre empresas, y promoverla así como fomentar un desarrollo amplio y sustentable de los

países. Si bien las NITs, y en especial las normas del trabajo fundamentales, son parte de los derechos humanos básicos y por lo tanto no necesitan otra justificación, es posible igualmente promoverlas demostrando que la justificación moral y el argumento económico de las normas no entran en conflicto sino que en realidad, son convergentes.

#### *Las NITs como bienes públicos internacionales*

El punto de partida para una visión positiva de las NITs es concebirlas como bienes públicos internacionales que pueden ser consumidos gratuitamente por todos y que no perjudican a nadie. Las NITs generalmente surgen cuando una cantidad significativa de países miembros de la OIT se enfrentan al mismo tipo de cuestión o problema laboral, y al mismo tiempo algunos países ya han formulado políticas laborales y medidas prácticas que pueden resolver el problema. Los instrumentos normativos de la OIT establecen objetivos y medios de acción apropiados y específicos para lograr los objetivos. Son beneficiosos para el desarrollo económico y social de los países porque encarnan el conocimiento y la experiencia práctica de todo el mundo. Para su adopción, las normas de la OIT necesitan la aprobación de los gobiernos, empleadores y trabajadores que forman los órganos de decisión de la OIT. La integración tripartita asegura que la formulación de normas y su subsiguiente exposición a pruebas prácticas y mejoras a través de su aplicación en países miembros, concilia varios criterios e intereses, entre ellos mejorar el bienestar de los trabajadores, la viabilidad y la factibilidad económica.

El beneficio general que esas normas traen a los países es simplemente que pueden acceder a la experiencia de otros países que han logrado resolver el problema o la cuestión. En otras palabras, las NITs reflejan la sabiduría mundial acumulada en torno a los temas predominantes en materia de utilización de mano de obra y conflictos laborales. El proceso internacional de aprendizaje en el que se asienta el

establecimiento, la aplicación y el monitoreo de las NITs, permite que esas normas produzcan resultados superiores y más eficientes en comparación con una situación en la que cada país deba idear su código de trabajo independientemente de los de otros países. Ahorra tiempo y recursos, una consideración que está totalmente ausente de los argumentos estrechos y orientados al costo que cuestionan a las NITs. Algunos ejemplos de la utilidad del conocimiento práctico, la defensa y la prestación de servicios incorporados a los instrumentos de la OIT son la ayuda para el ajuste de los países expuestos a cambios estructurales relacionados con el comercio, la creación de sistemas de seguridad social para proteger a los trabajadores de los riesgos sociales, y la experiencia en cuanto a las medidas que deben adoptar los países para combatir el trabajo infantil.

#### *Los beneficios específicos de las NITs*

La aplicación de las NITs puede generar importantes ganancias económicas, sociales y políticas positivas. Cuanto más se fusionen las normas dirigidas a la participación, protección y promoción de los trabajadores, mayores serán sus efectos positivos.

- Las normas mínimas dan lugar a una eficiencia dinámica. La fijación de un salario mínimo y otras condiciones mínimas de empleo alteran el régimen competitivo de las empresas. Si se cierra la opción de competir a través de salarios inferiores a la media y de condiciones de trabajo precarias, deben hacerse esfuerzos por competir de otras formas más constructivas. Las empresas tienen que adquirir un grado de productividad suficiente como para llegar a lo establecido en materia de piso salarial y otras condiciones de trabajo. En efecto, las condiciones mínimas de empleo y trabajo estimulan a los empleadores a mejorar la gestión, la tecnología, los productos, los procesos, la organización del trabajo y la calificación y competencia de los trabajadores. Las empresas que no pue-

dan alcanzar el nivel serán expulsadas del mercado y otras empresas más eficientes ocuparán su lugar.

- La participación de los trabajadores basada en la libertad de asociación, negociación colectiva y diálogo social son formas y medios de alentar la cooperación y la confianza mutua, que a su vez mejoran el desempeño económico a nivel micro y macro de la economía. Los efectos se manifiestan de variadas maneras: los trabajadores contribuyen con su conocimiento y experiencia a mejorar las decisiones en materia de gestión; la búsqueda común de posiciones conciliatorias tiende a aumentar el alcance de las alternativas estratégicas para la solución de los problemas vinculados a las políticas públicas y a menudo lleva a encontrar políticas superiores; los intereses en conflicto pueden resolverse pacíficamente a través de la consulta y la negociación; es posible evitar conflictos velados, incontrolables, perjudiciales; los convenios colectivos pueden hacer que las condiciones comerciales sean predecibles y responsables, lo que permite que las decisiones en materia de inversión sean tomadas sobre bases de conocimiento firmes; la negociación colectiva hace más transparente la fijación de los salarios, evitando así el descontento y la percepción de que existe una situación de injusticia; la negociación colectiva puede reconciliar las aspiraciones de progreso social con el potencial productivo de las empresas y los sectores económicos; una fuerte organización colectiva en el mercado de trabajo y la negociación colectiva coordinada tienden a contener, más que a provocar, presiones inflacionarias, o a lograrlo de mejor manera que los modelos descentralizados de negociación; la consulta tripartita y la negociación a escala nacional hacen posible estabilizar las condiciones macroeconómicas, que son un requisito previo esencial para que existan altos niveles de empleo; también han facilitado la transición de economías planificadas centralmente a economías de mercado.

- Las normas de salud y seguridad en el trabajo, además de constituir un elemento básico del trabajo decente y la seguridad humana, son fundamentales para mejorar la productividad laboral. Invertir en la seguridad en el trabajo generalmente redundará en elevados beneficios económicos. Por ejemplo, hay una relación estadística muy estrecha entre la salud ocupacional de un país y las normas de seguridad por un lado, y su ubicación en la escala internacional de competitividad por el otro. Las estimaciones han demostrado que los accidentes en el trabajo y las enfermedades ocupacionales conllevan diversos tipos de pérdidas económicas importantes para las empresas, y reducen el crecimiento económico en márgenes considerables.
- El empleo y la seguridad de ingresos pueden tener varios impactos positivos: los trabajadores que tienen seguridad laboral están más dispuestos a correr riesgos y también a transmitir su experiencia a otros trabajadores y a la gerencia; están más dispuestos a cooperar en los cambios tecnológicos y organizativos. Las normas sociales y la flexibilidad del mercado laboral no son conflictivas, sino que son objetivos que se apoyan mutuamente. Proteger a los trabajadores de la pérdida de trabajo y de ingresos asume una importancia aun mayor en las economías abiertas que son susceptibles a mayor presión competitiva, a cambios estructurales más acelerados y volátiles, y al contagio de crisis externas. En esta situación, proteger a los trabajadores de riesgos y contingencias sociales es la alternativa positiva al proteccionismo en el mercado de bienes, mediante restricciones a las importaciones y subsidios para proteger determinados trabajos o sectores. Esta es una de las razones por las cuales los países en desarrollo que buscan mejorar su acceso a los mercados del Norte deberían estar tan interesados en las NITs como los países desarrollados.
- La eliminación de la mano de obra forzada y del trabajo infantil no es exclusivamente un

imperativo moral. Ofrece ventajas económicas netas. La mano de obra forzada retrasa el desarrollo porque mantiene el trabajo y el capital en actividades pre-modernas que no podrían sobrevivir sin ella; en algunos casos el trabajo infantil podría asegurar la supervivencia familiar, pero lo hace pagando el alto precio de reducir la expectativa de vida y los años de vida laboral útil. Impide la educación y la formación de capacidades, bajando así la productividad laboral e impidiendo el desarrollo en el largo plazo. Además, la mano de obra infantil aumenta la oferta de trabajo e impide que aumenten los niveles salariales.

- La igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación evita el conflicto social y conlleva mayor crecimiento económico. La discriminación equivale a excluir a los trabajadores del empleo en general o de actividades especiales, reduciendo así la capacidad de recursos humanos. Implica desperdiciar o sub-utilizar talentos y capacidades del mercado laboral. Tanto la discriminación como no ofrecer igual remuneración por trabajo de igual valor, son desmoralizantes y pueden causar conflictos abiertos o encubiertos en el lugar de trabajo.
- Las NITs pueden contribuir a lograr un nivel de salario justo e igualdad en los ingresos, lo cual es un camino al desarrollo, la cohesión social y la democracia. Las diferencias salariales generalmente son menores cuando los sindicatos influyen en las estructuras salariales y en los sistemas de pago de salarios; los sistemas de transferencia social, las redes de seguridad social y los servicios sociales tienden a disminuir las disparidades de los ingresos, a fortalecer la demanda agregada, a evitar o reducir la pobreza y a impedir la pasividad o la agitación política.
- Las políticas destinadas a promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido son centrales a cualquier esfuerzo de desarrollo. El excedente de mano de obra en gran escala es un impedimento importante para

la aplicación de las NITs. Inclina la ecuación de poder del mercado laboral drásticamente a favor de los empleadores. Torna más flexible el trabajo y más fácil de explotar. Hace difícil, si no imposible, aumentar los niveles salariales, y hay poco o ningún incentivo para invertir en el trabajo y hacerlo más productivo. Existe el grave riesgo de que se cree un círculo vicioso de salarios bajos, pobreza y alto crecimiento demográfico. El desempleo masivo es una de las razones cruciales para la expansión de la economía informal en muchos países en desarrollo. El excedente de mano de obra puede ser provocado o condicionado por la falta de normas del trabajo. El trabajo infantil, el trabajo carcelario, los salarios reales bajos y niveles o cobertura insuficientes de la seguridad social tienden a aumentar la oferta de mano de obra, provocando una reducción aun mayor de los salarios reales, aumentando en cambio la pobreza y el trabajo infantil y culminando en una trampa de mano de obra excedentaria y normas del trabajo flexibles o inexistentes, que se autoperpetúa. Es necesario contar con un conjunto de políticas macroeconómicas expansivas y políticas activas para el mercado laboral que ayuden a combinar la oferta y la demanda, así como medidas de seguridad social y salarios mínimos, para interceptar las fuerzas depresivas y convertir los círculos viciosos en enormes círculos de desarrollo.

*Las NITs: un fin y un medio para el desarrollo*

Las NITs son arte y parte del desarrollo. En vista de los ya mencionados efectos económicos, sociales y políticos de las normas, deberían ser consideradas fines y medios de desarrollo económico. Son tanto insumos como productos del desarrollo. Contrariamente a las opiniones generalizadas, los países no necesitan alcanzar niveles avanzados de desarrollo para poder comprometerse a mejorar las normas del trabajo. No hay bases firmes para sostener el ar-

gumento de que es necesario en primer término crear fuentes de trabajo y en segundo término buenos trabajos. Este informe demuestra que la cantidad de empleo no necesariamente va en contra de la calidad del empleo. La lucha contra el desempleo no debe ser utilizada como excusa para prescindir de condiciones razonables de trabajo para los que ya están empleados. En una perspectiva amplia, los derechos en el trabajo no restringen la libertad de acción; por el contrario, amplían el ámbito de libertad para el individuo así como para la comunidad. Ofrecen alternativas para la acción individual y amplían las opciones de política disponibles para resolver los problemas laborales.

## 5. Pruebas de los beneficios de las NITs

Los resultados recientes de investigaciones empíricas realizadas acerca del impacto de las NITs coinciden en gran medida con la opinión de que las NITs generan resultados positivos para el desarrollo. En especial, estudios econométricos recientes de la OCDE, la OIT y de académicos, concluyeron que las normas sirven para incrementar la productividad, el crecimiento del PIB, el comercio, la inversión extranjera directa y el empleo. Esta investigación estudió los vínculos entre la aplicación de las normas del trabajo fundamentales y el desempeño económico de una cantidad importante de países, entre ellos varios países en desarrollo. Las NITs reducen los efectos adversos de la apertura de las economías nacionales y facilitan la adaptación a la liberalización del mercado. Se reveló que la fortaleza sindical no representa un obstáculo para el logro de la integración económica internacional. Los países con derechos cívicos más sólidos, en especial libertad de asociación, negociación colectiva y libertades civiles, y también los países con mayor porcentaje salarial, tendieron a tener mayores proporciones de empleo formal y menor participación del empleo informal, incluso al controlar por el PIB per cápita.

Los países que no respetan las normas del trabajo fundamentales reciben una cuota muy pequeña de las corrientes mundiales de inversión. De hecho, el grueso del volumen mundial de comercio y de Inversiones Extranjeras Directas (IED) se ha dirigido más a los países más desarrollados que, en promedio, están a la cabeza en materia de normas laborales. Sin embargo, hay excepciones a esos resultados generales. Algunas economías emergentes del Sudeste asiático, donde se constatan casos de violaciones de los derechos básicos de los trabajadores, han recibido importantes cuotas de corrientes de IED. Puede concluirse que si bien en conjunto no hay pruebas de una “carrera hacia abajo”, hay indicios de que este riesgo prevalece en algunas regiones y algunos sectores, especialmente en las industrias manufactureras con uso intensivo de mano de obra. La investigación de los criterios utilizados para el destino de la IED arrojan más evidencias que respaldan esta interpretación. Resultó que la mayoría de los inversionistas dieron una alta calificación al tamaño y al crecimiento de los mercados; también consideraron importantes la estabilidad política y social de los países receptores y la calidad de la fuerza laboral, mientras que el costo de la mano de obra no estaba entre los factores máspreciados.

Los resultados de ciertos estudios empíricos que evaluaron el impacto de las normas sustanciales individuales no son totalmente compatibles. Por ejemplo, se ha revelado que el impacto que tiene sobre el empleo la protección vinculada al cese del trabajo, es negativa en América Latina, e insignificante en los países de la OCDE. Los estudios de los salarios mínimos también han revelado efectos parcialmente positivos y parcialmente negativos. Conviene tomar con cautela la evaluación económica de las normas en particular ya que puede omitirse fácilmente el panorama más amplio de los efectos de las normas cruzadas.

Se necesitan más investigaciones, en especial a escala nacional, de sectores económicos y de empresas, para discernir el impacto de las

normas con mayor precisión y conocer las relaciones causales. Sin embargo, a esta altura puede afirmarse con seguridad que los resultados de los estudios metodológicamente superiores de los que ya se dispone, señalan las ventajas económicas netas que es posible obtener de la adhesión a las normas. Entre las pruebas más contundentes figura un estudio de los países del Norte de Europa. En casi todos los indicadores se ubican en los primeros puestos, o cerca, con respecto a la aplicación de las NITs y del logro económico. Un elevado índice de organización de trabajadores y empleadores, cobertura de la negociación colectiva, Estados de bienestar social altamente desarrollados, salarios reales altos e igualdad de género coexisten con un promedio elevado de crecimiento económico, altas tasas de empleo, tecnologías avanzadas, competitividad de “clase mundial”, baja inflación, balanza comercial, fiscal y de cuenta corriente positivas, y altos niveles de estabilidad social y política. Están entre los países menos proteccionistas del mundo.

## **6. ¿Qué obstaculiza un avance más rápido hacia la aplicación total de las NITs?**

A pesar de la evidencia que demuestra los resultados beneficiosos que arroja la aplicación de las NITs, hay importantes obstáculos que bloquean el avance de las normas. Algunos de estos obstáculos son: la falta de conocimiento sobre las ventajas de las NITs; el dogmatismo económico, los intereses creados y los prejuicios de parte de los círculos empresariales; el oportunismo individual o local que va en menoscabo de intereses de desarrollo más amplios; y preocupaciones de corto plazo que adquieren preeminencia sobre objetivos políticos a largo plazo. Varios gobiernos nacionales y algunas organizaciones del sistema multilateral tienden a priorizar en sus políticas los objetivos económicos sobre los objetivos sociales; en gran medida, las organizaciones internacionales no han coordinado esas políticas. Sólo recientemente las instituciones financieras internacionales,

entre ellas el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se han avenido a aprobar los Convenios fundamentales de la OIT. Todavía consideran las normas sociales más como un obstáculo que como una ayuda para alcanzar mercados laborales eficientes y el desarrollo en general. Por último, la reducción de la cantidad de miembros de los sindicatos en muchos países y la represión de los movimientos sindicales en muchos países en desarrollo, ha debilitado la presión de la parte interesada más importante a favor de las NITs. Buena parte del deterioro del poder sindical puede atribuirse a los efectos de la globalización económica. Ha abierto nuevas y mejores opciones estratégicas para el capital, como la relocalización de la producción y los servicios fuera de fronteras, pero no de la mano de obra. La caída de las tasas de crecimiento, el aumento de la pérdida de puestos de trabajo y la expansión de la economía informal en gran parte del mundo en desarrollo, también ha sido perjudicial para la fortaleza sindical.

## 7. ¿Qué se necesita para fomentar el cumplimiento mundial de las NITs?

La identificación de los factores que obstaculizan la adhesión a las NITs brinda claves para las políticas y medidas que las promueven con mayor efectividad. Ni la ley ni el crecimiento económico son suficientes para lograr su avance. Un marco favorable de instituciones y actores es tan indispensable como la presión política para asegurar su progreso. Un entorno que las facilite debería incluir los siguientes factores:

- Debe generarse mayor y más amplio conocimiento del contenido, el papel y los efectos de las NITs, a fin de informar al proceso de toma de decisiones y elevar la conciencia general de la población. Esto puede lograrse a través de más y mejores investigaciones y acciones de promoción. El impacto positivo de las normas puede demostrarse mediante estudios de caso apropiados, a nivel empresarial, sectorial y nacional.
- Las NITs deben constituirse en prioridad política a la hora de definir las políticas nacionales e internacionales. La mayoría de los países se han comprometido a este objetivo en los acuerdos internacionales y en diversas cumbres mundiales, entre ellas la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la práctica, no obstante, las políticas y la acción no han estado a la altura de los compromisos. Se requieren nuevos esfuerzos para trabajar con mayor credibilidad e ímpetu a fin de cumplir los objetivos internacionales de desarrollo. Las NITs deben ocupar un lugar destacado en la gobernanza mundial.
- En el sistema multilateral es necesario lograr una mayor coherencia de las políticas y mejor coordinación de las acciones entre los diversos organismos para apoyar la promoción de las NITs. Instituciones financieras internacionales influyentes y económicamente poderosas, como el Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, tienen la responsabilidad de promover las NITs. Si bien ahora avalan todos los Convenios básicos de la OIT, todavía tienen que demostrar su apoyo a estas normas haciendo del cumplimiento de las normas una condición para los préstamos y las contrataciones. Colocar los objetivos económicos y sociales en pie de igualdad, e integrar las políticas a escala internacional deberá ser secundado por una acción correlativa de los gobiernos nacionales.
- Los sindicatos, como los defensores más importantes de las NITs, deben adquirir mayor seguridad en el ámbito jurídico y aumentar su influencia a escala nacional e internacional. La libertad de asociación, el derecho a organizarse y el derecho a negociar colectivamente deben recibir el reconocimiento y apoyo de los países en los que esos derechos no se respetan, o no se respetan plenamente. Las organizaciones de trabajadores y empleadores deben participar más efectivamente en la formulación y la aplicación de las políticas, como por ejemplo con relación a los do-

cumentos de estrategia de lucha contra la pobreza y las políticas coordinadas internacionalmente para la promoción del crecimiento mundial y el empleo. Los sindicatos han ampliado sus campañas y actividades a escala mundial, incluso el trabajo de cabildeo en organizaciones y negociaciones internacionales con compañías transnacionales. Crece rápidamente el número de acuerdos marco internacionales entre multinacionales y federaciones sindicales mundiales que abarcan la supervisión conjunta de la aplicación de las NITs fundamentales en las redes de producción de las empresas. Los sindicatos pueden ampliar su influencia formando alianzas y coordinando sus acciones con otras ONGs que son activas en el campo de las políticas laborales y sociales.

- El cumplimiento de las NITs se ve obstaculizado en muchos países en desarrollo por una falta de capacidad administrativa, de competencia profesional y de recursos financieros. En parte, este déficit resulta de políticas equivocadas de ajuste estructural, en especial la privatización incondicional, que tiene el efecto de reducir inadecuadamente el sector público y hacer que los salarios del sector público se tornen no competitivos. Construir o reconstruir la administración pública y los servicios públicos, así como la educación y capacitación de los funcionarios de gobierno y asociados sociales, es un elemento esencial para la aplicación, supervisión e inspección de las NITs. Es necesario reducir los obstáculos financieros a la aplicación de las políticas sociales en los países pobres; puede ser a través de un compromiso por parte del mundo rico a reestructurar y aliviar la deuda.
- La aplicación de las NITs debe promoverse mediante un sistema de incentivos materiales e institucionales. Sanciones negativas, tales como la exclusión del comercio y de las inversiones, deben ser un último recurso en casos de violaciones continuadas y graves de los derechos fundamentales de los trabajadores. Pueden establecerse incentivos positi-

vos otorgando apoyo financiero y preferencias comerciales a países que respetan las normas del trabajo – esto se practica principalmente en Estados Unidos y la Unión Europea – y ofreciendo servicios de asesoramiento y apoyo técnico a países que buscan mejorar sus políticas laborales y sociales.

- Es necesario ampliar la cantidad y el espectro de los actores que tienen la responsabilidad de que haya un avance en la aplicación de las NITs. Si bien no hay que eximir a los gobiernos nacionales de su responsabilidad última en cuanto a asegurar condiciones laborales conformes a las NITs, otros actores deben compartir la responsabilidad. Ya se han tomado iniciativas en esta dirección, entre ellas la acción de grupos de consumidores y otras organizaciones de la sociedad civil – que generalmente toman la forma de etiquetado de productos de un sector específico –, y de las empresas a través de códigos de conducta de una compañía específica. Esas acciones de parte del sector privado pueden ampliarse hasta incluir más empresas y llegar a todos los contratistas y proveedores de la cadena de producción de valor. Si bien las iniciativas realizadas bajo el título de “responsabilidad social de las empresas” han proliferado en los últimos años, habrá que ver hasta qué punto son compromisos genuinos en el adelanto de las NITs o son meras tácticas publicitarias para mejorar la imagen. Para garantizar que haya efectos reales, la acción autoresponsable de las empresas debería estar sujeta a procesos de supervisión y verificación independientes. Debe asegurarse que exista compatibilidad con las normas de la OIT. La OIT, la OCDE y la ONU han establecido acuerdos internacionales que ofrecen directrices para la conducta y la supervisión de las empresas. Las NITs fundamentales deberían llegar a ser un elemento habitual de las “inversiones éticas”, en especial de las inversiones que surgen de los fondos de pensiones.

En el análisis final, el progreso social en la era de la globalización emana de la motivación y la movilización de la gente en todo el mundo, en función de una mayor conciencia y comprensión de la necesidad de contar con principios y normas comunes. Actualmente predomina el sentimiento de que la globalización está controlada por unos pocos y sirve a unos pocos. Sin embargo, no hay nada intrínseco a la globalización que haga que este resultado sea inexo-

rable o inmutable. La globalización ofrece los medios para estar mejor informados acerca de los que ocurre en diversos rincones del mundo, y enterarse tanto de las malas prácticas como de las buenas prácticas en el ámbito laboral. La facilidad que existe actualmente de trabajar en redes en todo el mundo puede facilitar la organización de la acción política necesaria para hacer de las normas del trabajo universales una realidad en todos lados.

## 1. Introducción

El presente informe se centra en la función que pueden desempeñar las Normas Internacionales del Trabajo (NITs) en cuanto a la promoción del progreso social en el contexto de la globalización económica. Presenta argumentos a favor y en contra de las NITs. Demuestra cómo pueden contribuir al desarrollo económico, social y político. Identifica los beneficios que es posible lograr con la adhesión a las normas, tanto para los países desarrollados como en desarrollo. El informe también analiza cuáles son los obstáculos que frenan el avance en el cumplimiento de las normas y discute el escenario institucional requerido para beneficiarse plenamente de las NITs.

Es importante considerar el propósito y los efectos de aplicar las NITs porque no todos están convencidos de que son la mejor forma de avanzar en el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores de todo el mundo. Los economistas de la corriente de pensamiento oficial argumentan que el crecimiento económico dirigido al mercado es la mejor forma, si no la única, de mejorar las condiciones de la población mundial. Otros han suavizado su postura contraria a las NITs, mientras que las instituciones financieras internacionales han indicado estar dispuestas al diálogo. Sin embargo hay cierta tendencia a avalar y apoyar algunas normas, pero no otras. En estos momentos está en juego la universalidad y coherencia del código internacional del trabajo. Los críticos vehementes van más allá. Afirman que la aplicación de las NITs será negativa para el bienestar material de los trabajadores porque asfixiarán los mercados e impedirán el crecimiento económico. Dejarán a los países en desarrollo sin sus naturales ventajas comparativas.

Los defensores de las NITs argumentan que las NITs fundamentales (o básicas) son derechos humanos y como tales deben ser respetadas, independientemente de si redundan en beneficios económicos o no. Aun así, si bien en gran medida no se cuestiona la base moral de las normas laborales, el hecho de que muchas NITs sean vistas como un freno a la eficiencia, el crecimiento económico, el empleo y la competitividad, resulta un impedimento importante para avanzar en ellas. Aun cuando durante largo tiempo se ha mantenido una opinión negativa con respecto a las normas, en las últimas décadas se ha experimentado un fuerte resurgimiento en el contexto de una intensificación de la competencia internacional y una creciente desigualdad entre los países que siguen las directrices de liberalización de los mercados de productos, de capital y financieros. La culpa por la pérdida de puestos de trabajo recae en los costos laborales “excesivos” y el gasto social. Las empresas reclaman a los gobiernos que anulen las normas sociales, amenazando con irse del país. Los gobiernos enfrentan un dilema: ¿cómo controlar a las empresas para evitar impactos sociales negativos, sin arriesgar la emigración de la producción y las empresas y bajar el crecimiento económico? Por temor a una fuga de capitales, numerosos gobiernos han escogido ceder a las presiones. Debilitaron las normas laborales, redujeron el gasto social y ofrecen exenciones fiscales al ingreso de capitales. Forzaron a otros países a seguirlos. En 2001, más de 100 países ofrecían esas exenciones impositivas a inversores extranjeros, esperando atraer capitales extranjeros y estimular las exportaciones (Hansen, 2001). El perjuicio para un desarrollo a largo plazo es obvio – reduce los ingresos fiscales exigidos para la

inversión pública en la infraestructura física y social y en el fortalecimiento de las instituciones nacionales, que son condiciones previas para la forma más constructiva de asegurar el ingreso de capitales. Además, una base fiscal en proceso de erosión reduce la oportunidad de encaminar las políticas redistributivas y, a su vez, disminuye el crecimiento económico nacional.

La percepción de que las NITs producen efectos económicos adversos desestimula a las autoridades a avanzar decididamente en su instauración y aplicación. Por lo tanto, es fundamental examinar los aspectos económicos más aceptados de las normas y refutar los conceptos erróneos. Hay múltiples razones para estar remisos en el cumplimiento de las NITs. Algunas de ellas son la búsqueda inescrupulosa de intereses particulares, las estrategias comerciales sin perspectiva, las ideologías antisociales y los dogmas económicos. Con demasiada frecuencia se argumenta que, enfrentados a la competencia mundial, no hay lugar para aumentar los salarios e introducir mejoras en las condiciones labo-

rales, de seguridad social, etc., o que esas mejoras son demasiado costosas para los países pobres. Si fuera así, ¿por qué, entonces, continuar con la globalización económica? ¿Quién se beneficia con ella? Obviamente, si se desea que la integración económica internacional sea una herramienta de progreso social es necesario revisar los modelos de globalización existentes, y los preconceptos y las políticas que los dirigen.

La premisa básica de este informe es que las NITs deben ser parte de un conjunto mundial de normas que tendrán que marcar un rumbo al desarrollo de manera que resulte beneficioso para la mayoría de la gente. La posibilidad de que las normas de práctica generalmente aceptada desempeñen realmente ese papel depende de que exista una comprensión adecuada de las regulaciones, de por qué deberían ser aplicadas, de qué pueden lograr y de cómo pueden ser puestas en funcionamiento. El crecimiento económico es esencial pero no es suficiente para asegurar un progreso social integrador, justicia social y la erradicación de la pobreza.

## 2. El contexto de la globalización

Los elementos ampliamente reconocidos de la globalización económica comprenden la liberalización del comercio internacional, la expansión de la inversión extranjera directa (IED), la organización mundial de la producción y el surgimiento de enormes corrientes financieras transfronterizas. Esto dio como resultado una creciente integración de los mercados y una intensificación de la competencia internacional. La globalización se produjo a través de los efectos combinados de dos fuerzas subyacentes: la decisión política de reducir los obstáculos económicos nacionales (obstáculos arancelarios y no arancelarios) y el impacto de las nuevas tecnologías de la información, la comunicación y el transporte.

El comercio mundial se ha expandido aceleradamente desde la década de 1970, y ha crecido bastante más rápido que la producción. El comercio como porcentaje del producto interno bruto (PIB) aumentó de 28 por ciento a comienzos de la década de 1970, a 58 por ciento a fines de la década de 1990. La IED comenzó a acelerarse durante la década de 1980, en términos absolutos y como porcentaje del PIB. Llegó a un pico en el año 2000, cuando el valor de las corrientes de IED superó el 50 por ciento del PIB mundial. La subsiguiente disminución del volumen de IED se detuvo en 2004, y comenzó a repuntar. En todas las regiones la composición de la IED se ha dirigido hacia los servicios. En 2002, el 60 por ciento de las existencias de IED dirigidas al interior y el 67 por ciento de las existencias de IED externalizadas tuvieron

que ver con los servicios, mientras que la participación de la producción manufacturada en las corrientes de IED se redujo a 34 por ciento, o sea un 29 por ciento. Desde fines de 1980 hubo una tendencia mundial a la rápida integración de los mercados financieros\*. La liberalización financiera incluye la eliminación de los controles sobre la asignación de créditos y la apertura de cuentas de capital nacionales. Las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones facilitó y agilizó la transferencia de capital y el traslado de bienes entre fronteras. El costo del transporte y las comunicaciones disminuyó sustancialmente en los últimos 75 años: en 1970, el costo promedio del flete marítimo era un 44 por ciento del gasto de 1930, y en 2000 un 32 por ciento; las cifras para el transporte aéreo eran de 24 por ciento y 14 por ciento respectivamente; y los costos de las telecomunicaciones eran de 14 por ciento y 2 por ciento respectivamente, con respecto al nivel de 1930.

Las empresas transnacionales actúan como los principales motores de la globalización económica. Han llegado a dominar el comercio internacional, la inversión y la tecnología. Son los actores principales en la conducción de las cadenas transfronterizas de valor. La liberalización de los mercados de productos y capital junto con los avances en las tecnologías de la información, comunicación y transporte ha amplificado las opciones de organizar la producción en sitios fuera de los países de origen de las empresas, lo que se conoce como *off-shore*. Las operaciones *off-shore* se hacen a través del

\* A menos que se indique lo contrario, los datos estadísticos presentados en esta sección son tomados de informes periódicos de organizaciones internacionales, en especial los Informes del Desarrollo Humano del PNUD, los Informes sobre las inversiones en el mundo, de la UNCTAD, los Informes sobre el desarrollo mundial, del Banco Mundial, el Panorama Económico Mundial, del Fondo Monetario Internacional y los Informes sobre el empleo en el mundo e Informes sobre el trabajo en el mundo, de la OIT.

establecimiento de filiales en el extranjero – lo que a veces se denomina “*offshoring* cautivo” („captive offshoring”) – o tercerizando la producción o los servicios a terceros proveedores (“offshore outsourcing”), sea con una compañía local, una filial en el extranjero u otra transnacional. Según la UNCTAD, la cantidad estimada de transnacionales es de 65.000 empresas matrices, con aproximadamente 870.000 filiales en el exterior y una multitud de redes entre firmas, que se extienden prácticamente por todos los países y todas las actividades económicas. En 2001, las filiales extranjeras contaban con 54 millones de empleados, en comparación con los 24 millones de 1990. Tres de cada cuatro transnacionales tienen su lugar de origen en los Estados Unidos, Japón o Europa. Salvo por una transnacional de la República de Corea, las 100 transnacionales más grandes tienen su sede ubicada en países de la OCDE. La capacidad económica de las mayores multinacionales excede la de muchos estados nacionales. Entre las 100 entidades económicas más grandes del mundo hay 51 empresas privadas y 49 estados nacionales. El poder económico global de las 5 transnacionales más grandes es superior al de los 46 países más pobres.

La vertiginosa integración progresiva de los mercados mundiales queda demostrada por las cifras siguientes: entre 1985 y 2002 el producto nacional bruto nominal mundial aumentó dos veces y media, las exportaciones de bienes y servicios aumentaron 3,4 veces, los ingresos por concepto de inversiones de cartera aumentaron 5,3 veces, y los ingresos por concepto de IED aumentaron 10,9 veces (ver Tabla 2.1). Los movimientos transfronterizos de capital financiero han alcanzado una magnitud enorme. Las transacciones financieras diarias de bancos y agencias cambiarias ascienden a más de 1,2 billones de dólares (US \$ 1.500.000.000.000), en gran medida en forma de especulación monetaria. Económicamente, el mundo está más interconectado e interdependiente que nunca.

### a) Déficit económico y social en un mundo dividido

Los conocimientos económicos estándar nos dicen que la globalización económica estimulará el crecimiento económico y el empleo y enriquecerá a todos los países que participan de ella. La integración económica produce ganancias netas, si bien dentro de un país puede haber ganadores y perdedores. Con el comercio exterior y la inversión liberalizados, los fondos fluirán a los países pobres donde el capital es escaso, y por lo tanto el rédito de las inversiones será mayor que en los países desarrollados industrializados. Los ingresos de capitales pueden llegar bajo la forma de préstamos o inversiones de cartera, complementando el ahorro nacional y flexibilizando las restricciones financieras de los presupuestos públicos nacionales y las limitaciones de compañías nacionales a realizar inversiones adicionales. O bien pueden adoptar la forma de inversiones extranjeras directas (IED), con la expectativa de que redunden en mayor eficiencia como resultado de una competencia más intensa, una especialización comercial conforme a las ventajas comparativas locales y la transferencia de tecnología y técnicas administrativas superiores. En general se dice que si un país desarrollado que fabrica productos que requieren un alto contenido de mano de obra calificada comercia con un país menos desarrollado que produce productos básicos (*commodities*) con bajo contenido de mano de obra calificada, ambos países se benefician. Según la teoría económica convencional sobre el comercio – formulada primero por David Ricardo y más recientemente ampliada por los teoremas de Heckscher-Ohlin y Stolper-Samuelson –, éste producirá una compensación del factor costo que disminuirá las diferencias económicas entre los países y finalmente les permitirá converger en el mismo nivel de ingresos.

La realidad actual está muy lejos de las promesas de la globalización. Después de tres

décadas en las cuales la IED y la inversión en carteras crecieron más rápido que el comercio, y el comercio creció más rápido que la producción, el resultado económico y social es, en el mejor de los casos, una mezcla de aspectos positivos y negativos. En el lado positivo, algunos países del este y sudeste asiático han logrado un gran avance en su desarrollo económico. En veinte años, principalmente debido a un gran crecimiento económico en las economías emergentes del sudeste asiático, de China y de India, la tasa de pobreza de Asia ha sido reducida a la mitad y más de 350 millones de personas salieron de la indigencia. Durante la década de 1990, según cifras del Banco Mundial, la pobreza extrema disminuyó en todo el mundo del 29 por ciento al 23 por ciento. Sin embargo, la cifra de las personas en situación de pobreza en todo el mundo continuó siendo casi la misma. Los países industrializados, merced a la abundancia de capital, el poder político y comercial y el liderazgo tecnológico, también se han beneficiado de la globalización.

Aun así, la tendencia a la baja del desarrollo económico mundial pesa mucho. Varios indicadores económicos y sociales muestran tendencias negativas. Afectan a la población laboral tanto del Sur como del Norte. El crecimiento del PIB mundial se desaceleró de un promedio de 5,3 por ciento en la década de 1960, a 3,5 por ciento en la década de 1970, 3,1 por ciento en la década de 1980 y 2,3 por ciento en la década de 1990. Para la economía mundial en su conjunto, la producción per cápita aumentó en tan solo 33 por ciento durante las décadas de 1980 y 1990, en comparación con una tasa de 83 por ciento en las décadas de 1960 y 1970. La tasa de mejora de la productividad disminuyó en todos lados excepto en algunas partes de Asia. La tasa promedio de crecimiento mundial de la productividad en la década de 1990 no pasó del 1,1 por ciento. Numerosos países de África Subsahariana, América Latina, Medio Oriente, Europa Oriental y Asia Central experimentaron un retroceso o un estancamiento económico y un aumento de la pobreza.

### *Desempleo, subempleo y pobreza*

El empleo continúa estando en una situación de profundo deterioro. El desempleo y el subempleo mundiales aumentaron a medida que la tasa promedio del crecimiento económico cayó desde principios de la década de 1970. En la década de 1990, la fuerza de trabajo mundial creció a una tasa promedio anual de 1,7 por ciento, en comparación con una tasa de crecimiento del empleo mundial de solamente 1,4 por ciento. Como resultado, el desempleo mundial aumentó de 100 a 160 millones en esa década. En 2003, la OIT estimó el desempleo total en 186 millones, lo que corresponde a una tasa de desempleo de 6,3 por ciento. Casi la mitad de los trabajadores sin empleo son personas jóvenes con una edad entre 15 y 24 años. La tasa de desempleo juvenil mundial llegó al máximo de 14,4 por ciento, más del doble de la tasa de desempleo general. Los países de la OCDE, que tienen los datos más confiables en materia de desempleo, experimentaron un aumento en la pérdida de trabajo: de un promedio de 3 por ciento en la década de 1960, alcanzó un 7,4 por ciento en la década de 1990. El promedio del nivel de incremento fue aún más pronunciado en la Unión Europea.

La tasa del desempleo abierto refleja tan solo parte del déficit mundial de empleo. Tiene una aplicación limitada en numerosos países en desarrollo, donde el auto empleo representa una gran parte del empleo total. El auto empleo como porcentaje de la fuerza de trabajo no agrícola llega a cifras tan altas como el 53 por ciento en el África Subsahariana, 43 por ciento en América del Sur, 55 por ciento en el Caribe y 50 por ciento en Asia del sur. En Pakistán, por ejemplo, donde la proporción de empleados en el total del empleo era de 36,4 por ciento en 1999, la tasa de desempleo medida convencionalmente fue de 5,9 por ciento, mientras que la tasa de desempleo de “empleados específicos” fue de un 14,7 por ciento. Para los países en desarrollo, un indicador más apropiado del excedente laboral es el subempleo, es decir, no

tener todo el trabajo que uno desearía tener. La OIT estima que actualmente existen cerca de mil millones de personas –aproximadamente un tercio de la mano de obra mundial– que están desempleadas o subempleadas.

El mundo no solamente está lleno de trabajadores subempleados sino que también está repleto de personas sobreempleadas. En muchos países las horas de trabajo no solamente son prolongadas sino que han ido en aumento. Esto se cumple aun en los países con ingresos elevados. Por ejemplo, en 1999 el estadounidense promedio registró 83 horas de trabajo por año –o 4 por ciento– más que en 1980 (Olson, 1999). Los problemas de salud mental en el lugar de trabajo, especialmente el estrés, están aumentando en los países industrializados (Gabriel y Liimatainen, 2000).

Una gran parte de la población mundial es pobre. En los países en desarrollo la proporción de personas que vive en situación de pobreza es de aproximadamente 40 por ciento. La *pobreza absoluta* suele definirse como un nivel de ingresos inadecuado para satisfacer las necesidades de alimentación y otras necesidades básicas tales como salud, vestimenta, abrigo y transporte. En 2001, el 21 por ciento de la población mundial, 1.100 millones de personas, vivían con menos de US\$ 1,08 diarios, el indicador utilizado con mayor frecuencia por el Banco Mundial para medir la pobreza absoluta (se ha acusado al Banco de hacer una estimación demasiado baja de la pobreza. Para profundizar en una crítica de la metodología utilizada, ver Wade, 2004). En 1987 la cifra estaba en 28,6 por ciento. La estimación para 2003 es de 19,5 por ciento. No obstante, esas cifras no son tan alentadoras si también se consideran los hechos siguientes: la cifra actual de personas extremadamente pobres se redujo apenas levemente durante la década de 1990. La reducción de la pobreza es menor que el crecimiento, lo que significa que el mundo se hace cada vez más desigual. La reducción de la pobreza no ha alcanzado siquiera a todos los países. En 2005, 54 países son más pobres de

lo que eran en 1990. Las proporciones más altas de personas pobres se registraron en Asia del sur (40,0 por ciento) y África subsahariana (46,3 por ciento). Esas dos regiones juntas representan alrededor del 70 por ciento de la población que vive con menos de 1 dólar diario. En ocho países africanos, más de la mitad de la población subsiste en condiciones de pobreza absoluta. Entre 1987 y 1998, la proporción de personas pobres permaneció constante en el África Subsahariana, creció levemente en América Latina y aumentó más del triple en Europa del Este y Asia Central. El índice de pobreza cayó en Asia del Sur y Asia del Este. Un total de 799 millones de personas en los países en desarrollo y 41 millones en los países desarrollados y en transición están desnutridas. La expectativa de vida en los países menos adelantados está por debajo de los 50 años, en comparación con los 77 años de los países desarrollados.

La *pobreza relativa* se mide por la proporción de la población que vive con menos de un cierto porcentaje del ingreso o consumo nacional. Tomando el umbral de un tercio del consumo nacional promedio de 1993, la pobreza llegó al 32 por ciento en el total de regiones en 1998, y 37 por ciento si se excluye China. Las cifras respectivas fueron de 51,4 por ciento para América Latina y el Caribe, 40,2 por ciento para Asia del Sur y 50,5 por ciento para el África Subsahariana (Chen y Ravillon, 2000). Los bajos ingresos son una de las principales causas de pobreza. 550 millones de trabajadores son contabilizados como *pobres que trabajan* (para el concepto de pobres que trabajan, ver Majid, 2001). No pueden ganar lo suficiente para mantenerse a sí mismos y sus familias por encima de la línea de pobreza mínima de 1 dólar por persona por día. Casi la mitad de la fuerza de trabajo mundial gana menos de 2 dólares diarios.

*Desigualdad creciente*

La tendencia económica más notable durante las dos últimas décadas es la creciente divergencia económica entre regiones y países. La Tabla 2.1 indica que en el periodo entre 1985 y 2002, el ingreso promedio medido en PIB aumentó sustancialmente en China e India y en los países de ingresos elevados, mucho menos en los países de ingresos medios y muy poco en los países de ingresos bajos. Si bien la gente de los países de ingresos elevados representa no más del 14 por ciento de la población mundial, su participación en el ingreso aumentó a más de 80 por ciento del ingreso mundial total, mientras que la participación de los países de ingresos bajos se redujo de 4,5 a 2 por ciento. China e India aumentaron su participación en el volumen mundial de comercio y corrientes de capital, pero los países de ingresos elevados se quedaron con la parte del león, y los países de ingresos bajos y medios experimentaron grandes pérdidas resultantes de una distribución regional desigual del comercio y las corrientes de capital. Tanto la IED como las inversiones de cartera continuaron concentradas en los países de la OCDE. El grupo de los 50 países menos adelantados (PMA) recibieron no más de 1,25 por ciento de los ingresos mundiales de IED. Para captar el impacto total del comercio en los logros relativos de un país es necesario analizar no solo los cambios en los precios sino también los cambios en las cantidades. Entre 1985 y 2002, las relaciones de intercambio, es decir, la relación entre los precios de las importaciones y de las exportaciones, cambió claramente a favor de los países de ingresos elevados y medios, y en perjuicio de los países de ingresos bajos (ver los indicadores de desarrollo del Banco Mundial, 2003).

La mayoría del comercio y los movimientos de capital entre países permanece dentro de los límites regionales o entre países con niveles de desarrollo similares. Así, por ejemplo, las importaciones y exportaciones entre los países miembros de la Unión Europea repre-

sentan en promedio alrededor del 25 por ciento del PIB –pero solamente el 8 por ciento del PIB se comercializa fuera de la Unión Europea. En 2000, aproximadamente el 90 por ciento de las corrientes netas de IED mundial se originaron en los países desarrollados, y el 70 por ciento tuvieron como destino los países desarrollados. Tan solo diez países desarrollados recibieron en 1999 el 74 por ciento de los ingresos totales de IED, y sólo diez países en desarrollo recibieron el 80 por ciento de las corrientes totales de IED dirigidas al mundo en desarrollo. Más del 40 por ciento fueron a los Estados Unidos. Este país, en su condición de mayor país inversionista, colocó la mayor parte de su dinero en el mundo rico. En 2000, de un total de 1,21 billones de dólares de IED orientada al exterior, el 81 por ciento se destinó a países de ingresos elevados, en primer lugar Canadá, Japón y Europa Occidental; y casi todo el resto se colocó en países de ingresos medios, como Brasil, México, Indonesia y Tailandia. Los países en desarrollo más pobres representaron el 1 por ciento de la inversión total de Estados Unidos en el exterior (*The Economist*, 29 de septiembre de 2001). Durante la década de 1990, los países en desarrollo lograron captar una proporción algo mayor de la IED mundial, pero todavía parecen estar en gran desventaja si esta inversión transfronteriza se mide en términos per cápita. Si bien los países en desarrollo en conjunto son importadores netos de capital, ha habido casos de exportación neta de capital del Sur al Norte. Esto ha ocurrido especialmente en el África Subsahariana, donde los países destinan hasta la mitad de su presupuesto nacional total en el pago de los servicios de la deuda.

En 2002, la cifra total de IED en todo el mundo ascendió a aproximadamente 7 billones de dólares. El Cuadro 2.1 muestra que el volumen de capital transfronterizo a través de inversiones de cartera ha sido mayor que el de IED. En valores de 1999, un 90 por ciento de todas las fusiones y adquisiciones transfronterizas, entre ellas la mayoría de los 109 meganegocios

TABLA 2.1: Ingreso, exportaciones y flujo de capitales mundial y regional, 1985-2002

Indicador	US \$ miles de millones		Tasa de aumento 1985-2002		% de participación	
	1985	2002			1985	2002
<b>PIB</b>						
China e India	559	1.922	3.4	aumento	4.4	6.0
Países ingresos bajos, excl.India	579	635	1.1	aumento	4.5	2.0
Países ingresos medios, excl.China	2.234	3.703	1.7	aumento	7.5	11.5
Países ingresos altos	9.393	25.867	2.8	aumento	3.6	80.5
Mundo	12.765	32.127	2.5	aumento	100.0	100.0
<b>Exportaciones de bienes y servicios</b>						
China e India	79	685	8.7	aumento	3.4	8.7
Países ingresos bajos, excl.India	83	215	2.6	aumento	3.6	2.7
Países ingresos medios, excl.China	334	1.227	2.8	aumento	18.7	15.6
Países ingresos altos	1.719	5.733	3.3	aumento	74.3	72.9
Mundo	2.314	7.860	3.4	aumento	100.0	100.0
<b>Entrada de IED</b>						
China e India	1.7	62.0	37.0	aumento	2.9	9.8
Países ingresos bajos, excl.India	1.9	7.1	3.7	aumento	3.3	1.1
Países ingresos medios, excl.China	9.7	79.1	8.1	aumento	16.8	12.5
Países ingresos altos	44.7	484.3	10.8	aumento	77.1	76.8
Mundo	58	633	10.9	aumento	100.0	100.0
<b>Entrada total de inversiones de cartera</b>						
China e India	2.3	49.8	22.0	aumento	1.7	6.9
Países ingresos bajos, excl.India	0.05	0.07	1.3	aumento	0.04	0.009
Países ingresos medios, excl.China	9.1	30.0	3.3	aumento	6.7	4.2
Países ingresos altos	123.9	639.9	5.2	aumento	91.6	89.9
Mundo	135.2	719.8	5.3	aumento	100.0	100.0

Fuente: Gunter y Van Der Hoeven, 2004,pág.10.

TABLA 2.2: Prosperidad, inequidad de ingresos, y pobreza en países seleccionados

País	PBI per cápita (PPA \$ en 2001)	Inequidad de ingresos			Pobreza		Pobres que trabajan
		Gini Índice	10% más rico 10% más pobre	menos de 50% de la media	menos de US\$ 1 diarios	menos de US\$ 2 diarios	
<b>Países con mayores ingresos</b>							
Luxemburgo	53,780	30,8	7,7	3,9		0,3*	
Estados Unidos	34,320	40,8	16,6	17,0		13,6*	
Dinamarca	29,000	24,7	8,1	9,2			
Alemania	25,350	38,2	14,2	7,5		7,3*	
Suecia	24,180	25,0	5,9	6,6		6,3*	
Reino Unido	24,160	36,1	13,4	12,5		15,7*	
<b>Países con Ingresos medios</b>							
República Checa	14,720	25,4	5,2	4,9			
Suáfrica	11,290	59,3	65,1	11,5	35,8	12,6	
Polonia	9,450	31,6	7,8				
Chile	9,190	57,5	20,7	18,4	4,2		
Federación Rusa	7,100	48,7	20,3		7,0	25,1	
Brasil	7,360	59,1	65,8		9,9	25,3	5,1
Rumania	5,830	28,2	7,2		2,8	27,5	
Perú	4,570	46,2	22,3		15,5	41,4	16,8
Ucrania	4,350	29,0	6,4		2,9	45,6	
China	4,020	40,3	12,7		18,5	53,7	19,1
Egipto	3,520	28,9	8,0		3,1	52,7	3,3
<b>Países con Ingresos bajos</b>							
Indonesia	2,940	31,7	7,8		7,7	55,3	15,7
Honduras	2,830	59,0	49,1		23,8	44,4	41,8
India	2,840	37,9	9,5		34,7	79,9	45,4
Bangladesh	1,610	33,6	6,8		29,1	77,8	30,0
Nepal	1,310	36,7	9,3		37,7	82,5	38,9
Kenia	980	44,5	15,6		26,5	62,3	27,3
Nigeria	850	50,6	24,9		70,2	90,8	72,4
Mali	810	60,5	26,2		72,8	90,5	75,1
Tanzania	520	38,2	10,8		19,9	59,7	20,5
Sierra Leona	470	62,9	87,2		57,0	74,5	56,1
OCDE	23,363						
Mundo	7,376						

Fuentes: PNUD Informe Sobre Desarrollo Humano 2003; OIT Tendencias Mundiales de Empleo, 2003; Majid 2001.

\*Porcentaje de la población por debajo de US\$ 11 diarios

con valores de transacción que superaron los 1.000 millones de dólares, fue realizado en países desarrollados. Esos países han recibido las mayores proporciones de fusiones y adquisiciones en su PIB y han experimentado un aumento paralelo de las corrientes de IED.

Las corrientes de IED están distribuidas inequitativamente entre los países receptores. Generalmente, las regiones más desarrolladas y las zonas de las ciudades capitales y sus alrededores, reciben el grueso de la inversión dirigida al interior, mientras que las zonas atrasadas o deprimidas económicamente son en gran medida ignoradas. Esto exagera las disparidades regionales existentes en materia de desarrollo.

La menor participación en el comercio mundial, la reducción de los ingresos netos de capital y las fluctuaciones erráticas en los mercados financieros mundiales contribuyeron a los graves reveses económicos del África Subsahariana y de América Latina en las últimas dos décadas. A pesar de la acelerada liberalización de los precios y los mercados, la privatización y el aumento del comercio y la IED, pocos de los países en transición de Europa Central y del Este y de Asia Central comenzaron a acercarse a los niveles de prosperidad de Europa Occidental. La mayoría de ellos continúan cayendo muy por debajo de los niveles de ingreso de Occidente (UNECE, 2001, pág.49).

La Tabla 2.2 ilustra el grotesco grado de desigualdad económica y social entre los países a fines del siglo XXI. Demuestra el gigantesco desfase existente entre los ingresos medios de los países más ricos y los de los países más pobres. El PIB medio por persona en Luxemburgo es 114 veces más elevado que el de Sierra Leona. En Luxemburgo, apenas el 0,3 por ciento de la población vive con 2 dólares diarios por persona, mientras que en algunos países africanos llega a tanto como el 90 por ciento. El porcentaje de pobres que trabajan, es decir, las personas que son pobres a pesar de tener un trabajo, llega al 75 por ciento en los países de ingresos bajos.

La disparidad de ingresos entre países ricos y pobres se ha profundizado con el tiempo. En 1960, el PIB per cápita en los 20 países más ricos fue 18 veces superior al de los 20 países más pobres. En 1995, esta brecha se había ampliado a 37 veces, señalando una brusca tendencia hacia la divergencia. Las tendencias a largo plazo también demuestran una creciente discrepancia. La relación del 20 por ciento más rico con el 20 por ciento más pobre de la humanidad fue de 3 a 1 en 1820, aumentando a 11 a 1 en 1913, 31 a 1 en 1970, y 86 a 1 en 1990. En esa época el 20 por ciento más rico de la población mundial tenía a su disposición el 86 por ciento de la riqueza total (PNUD 1999). Contrario a la teoría de la globalización, el nivel de vida de las personas y los países no ha convergido; por el contrario, la diferencia se profundizó.

La Tabla 2.2 también muestra enormes diferencias en los ingresos *dentro* de los países, indicado por la relación del 10 por ciento más rico con el 10 por ciento más pobre de la población del país, por el porcentaje de ciudadanos con menos del 50 por ciento del ingreso medio, y por el índice Gini que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso personal, en una escala de 0 a 1. Tomando todos los países en los cuales existen datos confiables, el valor promedio del índice Gini aumentó de 0,40 a 0,48 durante la década de 1990 (FMI 2000). Entre 1960 y 2000, de 73 países encuestados, las diferencias de ingresos aumentaron en 48 países, abarcando el 80 por ciento de la población mundial. Las diferencias permanecieron iguales en 16 países y disminuyeron en 9 países (PNUD 2002, pág.20). Incluso China e India – donde, según estadísticas del Banco Mundial, la pobreza absoluta disminuyó – experimentaron una polarización importante de sus ingresos personales. Si bien casi el 90 por ciento de los hogares urbanos de China informaron mejoras en los ingresos y el consumo desde la adhesión del país a la OMC, los hogares rurales mantuvieron una pérdida media de ingresos de

### CUADRO 2.1: El estancamiento del salario real y la creciente desigualdad de los ingresos y el empleo en los países industrializados

En el mundo industrializado, especialmente en el Reino Unido y los Estados Unidos, la desigualdad salarial ha aumentado en los últimos veinte años. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el promedio de los salarios reales bajó 2,8 por ciento durante la década de 1980, pero para la mano de obra poco calificada cayó en 16,9 por ciento, mientras que para el tercio superior de la fuerza de trabajo, aumentó 1,1 por ciento (John y Murphy, 1995). A fines de 1990, el salario real medio estaba sustancialmente por debajo del nivel de 1973, cuando comenzó el deterioro económico. En 1999, el promedio del incremento del salario nominal, de 3,6 por ciento, fue considerablemente menor al registrado durante la situación similar de mercado laboral ajustado de los 60 y principios de los 70 (Mishel, Bernstein y Schmitt, 2000; The Economist 2000). El trabajador promedio no logró participar de las ganancias del crecimiento económico durante el último cuarto de siglo. Esto es drásticamente diferente de los 27 años previos (a veces llamados la "época de oro del capitalismo"), durante la cual el salario promedio aumentó aproximadamente un 80 por ciento en términos reales. En las últimas dos décadas, la distribución de los ingresos familiares en Estados Unidos se ha tornado mucho más despareja. El cociente entre los ingresos de los hogares que se ubican en el 5 por ciento que registra los ingresos más elevados y los del 20 por ciento más bajo aumentó de 11:1 a 19:1 (Schäfer, 2002). Las 13.000 familias más ricas de los Estados Unidos tienen ahora casi tantos ingresos como los 20 millones de personas más pobres. Y esas 13.000 familias tienen ingresos que son 300 veces los de las familias promedio (Krugman, 2002).

Contrariamente a lo que a menudo se afirma, las disparidades de los ingresos también han aumentado en Europa continental (Schulten, 2001). En Alemania, por ejemplo, la proporción neta de los salarios en el ingreso total cayó de 53 por ciento en 1980 a 44 por ciento en 2001, mientras que la tasa de ganancias netas aumentó de 25 por ciento a 30 por ciento. Al mismo tiempo, la proporción de quienes perciben salarios más bajos aumentó de 30 por ciento en 1975 a 36 por ciento en el momento actual, mientras que el tamaño del grupo de ingresos medios se redujo 8 por ciento, llegando a 48 por ciento. Esas tendencias, junto con un aumento de la carga fiscal para los empleados, produjeron una reducción de la demanda laboral, menores índices de ahorro y una reducción de la inversión pública en los 90 (Schafer, 2002). Además, la creciente desigualdad en Europa se manifestó en la década del 80 en un aumento del desempleo que afectó desproporcionadamente a los trabajadores poco calificados.

Las crecientes diferencias salariales y el aumento del desempleo entre la mano de obra menos calificada en los países industrializados ha llevado a que los investigadores estudiaran si esas crecientes desigualdades son un resultado del comercio Norte-Sur y si van en apoyo del teorema de Stolper-Samuelson, que predice la igualación del nivel salarial entre los países, a instancias del comercio. Según un estudio de los Estados Unidos, el comercio representó el 15 a 25 por ciento de las diferencias salariales ampliadas de Estados Unidos (Cline, 1997). Otro estudio reveló que, como resultado del comercio con los países en desarrollo, la demanda de mano de obra poco calificada en el Norte se redujo alrededor del 20 por ciento durante la década de 1980 (Wood, 1994). Sin embargo, otros han debatido la importancia que tiene el vínculo entre el salario y el comercio, o el vínculo entre la demanda y el comercio, señalando el escaso volumen del comercio (2 por ciento del PIB en los países de la OCDE) de diferentes países industrializados y los países en desarrollo. Consideraron que el aumento de la desigualdad salarial era el resultado de cambios en la tecnología que provocaron un aumento de la demanda de trabajadores con mayor capacitación (Krugman, 1995; Lee, 1996). Pero los países que utilizan la misma tecnología ven diferentes grados de aumento de la desigualdad, sugiriendo que las influencias institucionales también funcionaron. La reducción de los salarios reales y el aumento de las diferencias salariales también pueden haber sido causa del aumento del desempleo y el debilitamiento de los sindicatos en ese periodo. Para los Estados Unidos se estima que la disminución de la sindicalización representó el 20 por ciento del aumento de la dispersión de los ingresos masculinos (van der Hoeven, 2000). Recientemente, Paul Krugman atribuyó el gran aumento de la desigualdad de ingresos en Estados Unidos a un cambio de las normas sociales del país. El New Deal impuso normas de igualdad relativa en las remuneraciones y en los ingresos netos (posteriores a la deducción de impuestos), que persistieron por más de 30 años, creando una sociedad con una amplia clase media. Pero esas normas comenzaron a desmantelarse en la década de 1970, y han continuado haciéndolo a un ritmo acelerado (Krugman, 2002).

0,7 por ciento. Los hogares rurales más pobres sufrieron una brusca disminución del 6 por ciento en los niveles de vida (Banco Mundial 2005b). En el mundo industrializado, la dispersión de salarios e ingresos fue particularmente pronunciada en los países anglosajones (ver Cuadro 2.1).

La *desigualdad de salarios* aumentó en las décadas de 1980 y 1990, revirtiendo la disminución que se había experimentado en muchos países entre las décadas de 1950 y 1970. La creciente desigualdad de salarios está documentada por dos tercios de los 77 países que registran datos adecuados (Cornia, 1998). En muchos países africanos y latinoamericanos, la proporción de los salarios en el valor agregado de las industrias manufactureras fue menor en los 90 que en los 70 (van der Hoeven, 2000). Las disparidades que existen entre los países en materia de remuneración por trabajo similar se profundizaron en términos del tipo de cambio (Freeman y Oostendorp, 1991). La desigualdad de ingresos entre individuos ha aumentado más abruptamente en las últimas décadas que durante la primera parte del siglo veinte (Bourgignon y Morrisson, 1999). Durante la década de 1990 empeoró drásticamente en muchos países en transición. En Rusia, por ejemplo, el coeficiente Gini del ingreso per cápita saltó a 48,7 por ciento, más del doble del nivel de 1989. En varios países, los salarios reales de los trabajadores industriales se han estancado o incluso han disminuido, mientras que las diferencias en la distribución salarial se ha ampliado. En América Latina, por ejemplo, los salarios reales son ahora 4 por ciento menores a los de 1980, mientras que los salarios mínimos en términos reales son 30 por ciento menores.

Debido a la falta de oportunidades de empleo, la pobreza y las grandes diferencias de ingresos dentro de los países, así como la persecución y represión política, mucha gente busca trabajo fuera de su país. La OIT estima que la cantidad total mundial actual de *trabajadores migrantes* y miembros de su familia es de 120 millones, 75 millones más que en 1965. La can-

tidad de personas que residen temporal o permanentemente fuera de su país de origen está estimada en aproximadamente 180 millones por la Organización Internacional para las Migraciones. Entre 1970 y 1990, la cantidad de países con emigración laboral considerable aumentó de 29 a 55 y la cantidad de países con una inmigración importante aumentó de 39 a 76. Las evidencias señalan un probable empeoramiento de las presiones migratorias en numerosas partes del mundo (Stalker 2000). Muchos inmigrantes y refugiados permanentes – así como trabajadores migrantes – buscan una actividad que les remunere, pasan a formar parte de la fuerza laboral y se enfrentan a la discriminación y la xenofobia en los países que los reciben.

El creciente desempleo, el subempleo y la pobreza son también en gran medida responsables de la expansión de la *economía informal* en numerosos países, especialmente de África y América Latina. Hay información disponible sobre el empleo informal como porcentaje del empleo total en 42 países. De esos, 17 tenían más de la mitad del total de su cifra de empleo en el sector informal y únicamente cuatro tenían menos del 10 por ciento en el sector informal. Los países con proporciones especialmente elevadas de trabajo informal eran Perú (60,6 por ciento), Brasil (43,4 por ciento), Etiopía (64,8 por ciento), República Unida de Tanzania (85,3 por ciento), India (57,0 por ciento), y Nepal (86,5 por ciento). Los datos de los países de los cuales se dispone de series periódicas demuestran que el empleo de la economía informal aumentó durante la década de 1990 (OIT 2002b, pág.12-14). La economía informal ha aumentado rápidamente en los países en transición de Europa Central y del Este y en Asia Central. Medida como porcentaje del PNB, la economía informal es en realidad mayor que la economía formal en Azerbaijón, Georgia y Ucrania, y casi de las mismas dimensiones que la economía formal en Armenia, Belorrusia, Moldavia y Rusia.

TABLA 2.3: Niños económicamente activos estimados (entre 5 y 14 años) en 2000

Región	Nº de niños económicamente activos (millones)	% del total mundial	% de la población total de niños
Países desarrollados	2.5	1	2
Economías en transición	2.4	1	4
Asia y Pacífico	127.3	60	19
América Latina y Caribe	17.4	8	16
África sub-sahariana	48	23	29
Mediano Este y África del Norte	13.4	6	16
Total	211	–	16

Fuente: OIT 2002, pág. 19

### *Déficit del “trabajo decente”*

Varios indicadores señalan problemas o dificultades importantes con relación a las condiciones laborales y sociales, e incumplimiento de las NITs. Actualmente, la OIT los denomina “*déficit del trabajo decente*”. (Ver OIT, 2001, pág. 7 y siguientes). Por ejemplo, no más del 10 por ciento de los ciudadanos del mundo están protegidos con algún tipo de seguridad social, y el 75 por ciento de los desempleados no reciben compensación alguna. En muchos países de ingresos bajos la protección formal por vejez e invalidez y por enfermedad y protección de la salud cubre solamente una pequeña proporción de la población. Un informe reciente de la OIT reveló que la abrumadora mayoría de la gente está en un estado de inseguridad económica. Casi tres cuartas partes de los trabajadores viven en países con niveles de seguridad económica bajos y solamente el 8 por ciento de los países ofrecen seguridad económica favorable (OIT 2004b).

*La mano de obra forzada* es la antítesis del trabajo decente y es condenada universalmente. Sin embargo, no es una reliquia de una era pasada sino que sigue existiendo hasta nuestros días con una cara nueva y horrenda. Como mínimo, 123 millones de personas son víctimas de trabajo forzado en todo el mundo. De esa

cifra, 9,8 millones son explotadas por agentes privados (OIT 2005b). En algunas regiones todavía se practican los tipos tradicionales de trabajo forzado, tales como esclavitud y servidumbre. Entre las principales formas de trabajo forzado que siguen existiendo figuran la esclavitud y los secuestros, la participación obligatoria en proyectos de obras públicas, el trabajo forzado en agricultura y en zonas rurales remotas (sistemas de reclutamiento coactivo), trabajo forzado en servicios domésticos, servidumbre y trabajo forzado impuesto por el ejército. Los sectores analfabetos y pobres son vulnerables y fácilmente quedan atrapados en situaciones de trabajo forzado, a través de manipulaciones y sistemas de explotación. En el nuevo contexto de los mercados globales, en casi todos lados han surgido formas nuevas, como el tráfico de seres humanos (OIT 2001c). Según una estimación de la OIT, la cantidad de personas involucradas en trabajos forzados como resultado del referido tráfico es de 2,45 millones, muchos de ellos mujeres y niños obligados a trabajar en la industria del sexo (OIT 2005b).

En 2004, la OIT estimó que 246 millones de niños de edades entre 5 y 14 años eran *niños trabajadores*. Actualmente, uno de cada seis niños del mundo participa en trabajo infantil, haciendo trabajos que son perjudiciales para su desarrollo mental, físico y emocional. 73 mil-

**TABLA 2.4: Disparidades de género en países seleccionados: la participación de la mujer en el empleo y en los ingresos, 2002**

País	Tasa de mujeres económicamente activas como % de mujeres	Gobierno (Nivel ministerial) (% de mujeres)	Administración + Gerencia (% de mujeres)	Relación estimada del ingreso percibido, mujeres a hombres
<b>Países desarrollados</b>				
Suecia	89	55.0	31	0.83
Finlandia	87	44.4	28	0.70
Canadá	83	24.3	34	0.63
Estados Unidos	82	31.8	46	0.62
Japón	68	5.7	10	0.46
Argentina	48	7.3	26	0.37
México	48	11.7	25	0.38
<b>Países de desarrollo medio</b>				
Rusia	82	–	37	0.63
Venezuela	54	0.0	2.7	0.41
Arabia Saudita	29	–	1.0	0.21
China	86	5.1	–	0.66
Sri Lanka	56	–	4	0.57
Namibia	59	16.3	67	0.51
<b>Países menos desarrollados</b>				
Pakistán	44	–	9	0.33
Yemen	37	–	4	0.30
Tanzania	93	–	–	0.71
Sierra Leona	54	8.1	–	0.41

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 2004, Indicadores 25 y 27

lones de niños que trabajan tienen menos de 10 años de edad. La Tabla 2.3 muestra la cifra y el porcentaje de distribución de trabajo infantil por el grado de desarrollo y por región en el año 2000. Según esas cifras, la región Asia y Pacífico tiene por lejos el mayor número de niños económicamente activos, mientras que el África Subsahariana tiene la mayor proporción de trabajo infantil de la población. Contrariamente a la opinión popular, el trabajo infantil no está confinado a los países en desarrollo o

pobres. Hay 2,5 millones de niños que trabajan en países desarrollados, y otros 2,5 millones en economías en transición. Casi tres cuartas partes de los niños que trabajan quedan atrapados en las peores formas de trabajo infantil, entre ellas esclavitud, tráfico, servidumbre por deudas, explotación sexual, conflictos armados y trabajos peligrosos. En 2002, por lo menos 5 gobiernos de países desarrollados reconocieron ante la OIT la sospecha de que en su país existía una o más de las peores formas de trabajo

infantil. Si bien la proporción de mano de obra infantil generalmente varía con el nivel de ingreso per cápita, el crecimiento económico no provoca automáticamente la desaparición del trabajo infantil. A pesar de la legislación restrictiva en materia de trabajo infantil, adoptada por varios países en desarrollo, las cifras acerca del trabajo infantil han aumentado en las últimas décadas. En parte esto puede deberse a un traslado del trabajo infantil, que del trabajo doméstico informal o en empresas familiares pasa al empleo salarial más visible y formal (Gunter y van der Hoeven 2004). Es en la economía informal donde se registra la mayor parte del trabajo infantil, pero la incidencia de los niños que trabajan también es generalizada en la agricultura, la pesca, la manufactura, el turismo, el servicio doméstico y la construcción, en la minería y en las canteras. Prácticamente en todos los lugares del mundo presenciamos una desigualdad de género con respecto a la calidad de los trabajos y el nivel de los ingresos. No obstante, el grado de esa desigualdad varía enormemente entre los países (ver Tabla 2.4). Gran parte de la desigualdad de género resulta de la discriminación en el empleo y la ocupación. El trato desigual basado en la raza, la casta, el origen étnico, el color de la piel, la religión, la salud y la discapacidad lo permea todo.

La *libertad de asociación* es eludida en varias partes del mundo. Por ejemplo, en el año 2003, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (IFCTU, por su sigla en inglés) enumeró casos de violación de derechos sindicales en 134 países. Las violaciones incluyen el cierre o saqueo de oficinas sindicales y la confiscación de archivos por parte de agentes del gobierno, el impedimento de la realización de huelgas y la discriminación, intimidación, acoso, persecución política, prisión e incluso asesinato de sindicalistas. En América Latina solamente, en 2002 fueron asesinados no menos de 206 sindicalistas. A menudo existen obstáculos para la representación de los trabajadores y la negociación colectiva en las zonas francas. En la gran mayoría de los países, sola-

mente una pequeña fracción de la fuerza de trabajo está protegida por un contrato de trabajo colectivo.

La cantidad de *accidentes en el trabajo* en todo el mundo asciende a un promedio anual de 250 millones. Todos los años, más de 2 millones de personas mueren por accidentes vinculados con el trabajo o por enfermedades ocupacionales. En numerosos países en desarrollo, las tasas de mortalidad entre trabajadores son cinco y seis veces mayores que las de los países industrializados. Más de 160 millones de trabajadores enferman cada año como consecuencia de riesgos en el lugar de trabajo. Entre los más afectados figuran los sectores más pobres y menos protegidos – con frecuencia mujeres, niños e inmigrantes.

Las tendencias económicas negativas y el deterioro de las condiciones sociales tienden a reforzarse entre sí. Por ejemplo, el debilitamiento del sindicalismo en muchos países tuvo diversas consecuencias para las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores. Un estudio para la OCDE sobre la desigualdad en América Latina concluyó que los ataques políticos a los sindicatos e instituciones democráticas son responsables de la mayor parte de la creciente desigualdad de ingresos en esta región (Robinson, 2001).

## **b) La ambivalencia de la globalización**

Un número creciente de personas ven una conexión entre la sombría situación económica y social del mundo, las persistentes y en parte cada vez más profundas divisiones sociales dentro de los países y entre ellos, y una corriente transfronteriza de capitales privados, bienes y servicios sin precedentes, que se conoce como globalización económica. Esto es paradójico, pues se esperaba – especialmente desde la corriente oficial de la economía – que el aumento del comercio y las corrientes de capital elevaran el nivel de productividad, el crecimiento del PIB, el empleo y el ingreso real. Obviamente, el comercio liberalizado ha creado nuevas oportuni-

des para algunos grupos, especialmente de comerciantes y consumidores, y para algunos países. Al mismo tiempo, otros han sufrido. Entre ellos está la gran cantidad de trabajadores que han perdido su empleo. En muchos lugares, la creación de empleos no ha sido pareja con la destrucción de puestos de trabajo. Los sentimientos de inseguridad laboral y la ansiedad por las oportunidades futuras en el mercado de trabajo han aumentado casi en todos lados, incluso en los Estados Unidos durante el prolongado auge económico y el periodo de bajo desempleo de la década de 1990. Encuestas recientes demuestran que los trabajadores americanos se han vuelto más ansiosos – no menos – con respecto a sus trabajos. Hay más pruebas de que la persistente inseguridad de los trabajadores en gran medida está en función del aumento rápido de la extensión y la frecuencia de la movilidad del capital y la reestructuración empresarial que le sigue. Más de la mitad de las empresas encuestadas en un estudio estadounidense amenazó con cerrar la planta y mudarse a otro país cuando debió enfrentarse a movilizaciones sindicales. En algunos sectores la cifra creció al 68 por ciento. El estudio también reveló que solamente un pequeño número (5 por ciento) de las fábricas realmente cerraron y se mudaron – pero la percepción forma parte de la realidad (Bronfenbrenner, 2000). El sentimiento generalizado de inseguridad laboral puede explicar la existencia de sentimientos proteccionistas. Una encuesta del *Wall Street Journal/NBC* realizada en los Estados Unidos en 2000 reveló que el 58 por ciento de los estadounidenses encuestados creían que el comercio exterior reducía los puestos de trabajo y los salarios. Según una encuesta de *Business Week/Harris Poll*, cuando se preguntó a los ciudadanos estadounidenses acerca de sus opiniones sobre el comercio, solamente el 10 por ciento escogió el “libre comercio”, el 50 por ciento escogió el “comercio justo” y el 37 por ciento eligió el “comercio proteccionista” (Weisbrot et al., 2000). Desde mediados de la década de 1970 ha habido una inseguridad creciente

sostenida entre los trabajadores y consumidores de Europa, según Eurobarometer.

Además, se ha tornado obvio que el impulso de la globalización ha contribuido a una extrema desigualdad de oportunidades para diferentes países. Algunos países han avanzado, muchos se han quedado atrás. Botswana es el único de los 48 países menos adelantados (PMAs) que ha subido al grupo de países de ingresos medios. Muchos países del mundo en desarrollo están económicamente marginados.

Los problemas de la globalización son también evidentes cuando se analizan los sectores económicos. La producción se ha trasladado del primer mundo al tercer mundo, donde supuestamente han aumentado las oportunidades de empleo e ingresos. Sin embargo, la evidencia en este punto es ambigua, en el mejor de los casos. A menudo destruyó los puestos de trabajo existentes al excluir las empresas nacionales. Tampoco pudo confirmarse que el crecimiento dirigido a la exportación aumente el empleo en el sector exportador y desplace puestos de trabajo en los sectores importadores. En un reciente estudio econométrico realizado por la UNCTAD en 18 países en desarrollo, más la República de Corea, un aumento de la penetración de las importaciones o las exportaciones no tuvo un impacto identificable en los puestos de trabajo del sector manufacturero. La razón de este resultado fue que los países en desarrollo cambiaron a tecnologías “modernas” con mayor utilización intensiva de capital para competir en los mercados mundiales y contrarrestar las importaciones baratas. Esos dos factores también están desplazando empresas locales que hacen uso intensivo de mano de obra (Dessing, 2002). Además, un estudio de la industria de la ingeniería tiene pruebas de que como resultado de la relocalización, la proporción de la mano de obra en el valor agregado ha disminuido. Esta proporción variaba de 60 a 80 por ciento en los países desarrollados, y alcanzó no más de 20 a 50 por ciento en los países en desarrollo (OIT, 1997a; OIT, 1998b).

En varios sectores económicos, el traslado del empleo hacia el Sur implicó condiciones de trabajo más peligrosas. Como ejemplo están los informes sobre las atroces condiciones laborales de los marineros que trabajan en embarcaciones que navegan por conveniencia con las banderas de los países que pagan salarios bajos. La competencia de armadores con estándares inferiores al nivel medio ha aumentado con tanta fuerza en los últimos diez años que incluso las compañías navieras que desean emplear tripulaciones calificadas no pueden soportar la presión financiera de los que emplean tripulaciones baratas, subcalificadas. Otro caso vinculado a esto es el desguace de embarcaciones viejas, que se trasladó de los puertos europeos y norteamericanos a China y la República de Corea y más tarde a India, Pakistán y Bangladesh. En estos últimos países, el desmantelamiento de los busques se hace a mano por trabajadores que no tienen otra alternativa que la de aceptar el trabajo, que es extremadamente sucio y peligroso. El desguace de embarcaciones se ha convertido en una de las industrias menos reguladas del mundo, que a su paso deja montañas de escombros, discapacidad y muerte (ver OIT, 2000e).

Algunos observadores esperaban que las profundas divisiones económicas del mundo se disiparan con la difusión de las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones. Esas esperanzas fueron prematuras. La revolución tecnológica no ha abarcado a todos. Por el contrario, ha surgido una “brecha digital” dentro de los países y entre ellos (Castells, 1999; OIT, 2001b). Las diferencias entre países industrializados y en desarrollo en cuanto a la disponibilidad de productos de la tecnología de la información y las comunicaciones, acceso a Internet e insumos básicos para continuar el avance tecnológico, son profundas.

La liberalización de los mercados financieros ha creado corrientes de capital volátiles e inseguridad en numerosos países, y ha empeorado los problemas del empleo y los riesgos para el bienestar de los trabajadores. Las co-

rrientes financieras en gran escala y de corto plazo, atraídas por la supresión prematura de los controles de las cuentas de capital, desencadenaron la crisis financiera que azotó a los países del sudeste asiático de Corea, Tailandia, Indonesia, Malasia y Taiwán. Los ataques especulativos a las monedas de esos países anuló parte de las anteriores ganancias económicas, pero benefició a los bancos occidentales (para una discusión detallada de los orígenes y efectos de la crisis asiática, ver Stiglitz 2000, capítulo 4). Otros de los países afectados por importantes crisis financieras durante la década de 1990 y comienzos del siglo XXI fueron Rusia, México, Brasil y Argentina. Desde que el sistema de Bretton Woods de cuentas de capital cerradas y tipos cambiarios fijos quebró en 1973, el número de crisis financieras ha ido en aumento. Hay crecientes pruebas de la conexión entre la liberalización financiera y las crisis financieras. El FMI estimó que entre 1980 y 1996, dos tercios de sus países miembros experimentaron importantes crisis monetarias o del sector bancario (Lindgren et. al. 1996), a menudo una provocando la otra y produciendo efectos contagiosos en las economías vecinas. Los tipos cambiarios volátiles plantean una amenaza para el libre comercio porque pueden eliminar fácilmente ventajas comparativas en materia de costos. Despiertan una competencia indeseable entre los países, en lugar de una competencia deseable entre empresas. El problema de las fluctuaciones feroces de los tipos cambiarios no ha logrado ser resuelto en el sistema multilateral.

Las promesas incumplidas de la globalización crean dudas en cuanto a si el proceso actual de la globalización económica puede sostenerse. Si bien la moderna tecnología de la información y las comunicaciones seguramente continuará avanzando, podría haber una reacción contra la liberalización del mercado a menos que los resultados del proceso puedan ser alterados de manera de permitir que más ciudadanos y países se beneficien de ella. Las desigualdades, injusticias e inseguridades cada vez más

### CUADRO 2.2: Un lugar para el dumping: mientras Zambia aspira a los mercados occidentales, ingresan productos usados a un alto costo

Zambia tuvo alguna vez una pujante industria de prendas de vestir. Pero cuando hace diez años los funcionarios de gobierno comenzaron a abrir la economía al comercio exterior a cambio de préstamos de donantes internacionales, comenzaron a entrar al país toneladas de ropa barata, de segunda mano, prácticamente sin pago alguno de impuestos. Las fábricas textiles de Zambia no eran especialmente eficientes, y fueron dominadas por los comerciantes al por mayor, quienes podían vender prendas de vestir económicas y aceptables sin tener que pagar los costos de producción y de trabajo o los aranceles que alguna vez protegieron a los fabricantes locales de la competencia extranjera. De esa manera, la industria del vestido de Zambia prácticamente desapareció. En ocho años se eliminaron cerca de 30.000 puestos de trabajo, reemplazados por una red hacinada de vendedores callejeros y de mercados populares que invitan a los compradores a “revolver el montón” de ropa, o “salaula”, en el idioma de la tribu Bemba de Zambia. ... La expansión del comercio mundial que siguió el fin de la Guerra Fría ha transformado a África en un lugar de dumping para lo que el mundo industrializado ya no necesita o no quiere más, una inundación de ropa de segunda mano, autos usados y muebles, herramientas y armas viejas.

... Los funcionarios del Banco Mundial reconocieron que el colapso de la industria textil de Zambia es una consecuencia no buscada y lamentable de las políticas de libre mercado promovidas por la organización. Y desde 1999, el Banco ha estado trabajando con Zambia y otros países para integrar las “estrategias para la lucha contra la pobreza” con su enfoque tradicional. “El comercio internacional siempre está evolucionando”, dijo un vocero del Banco Mundial, Raymond Toye. “Hay todo tipo de limitaciones para hacer negocios en África que tal vez no siempre hemos tenido en cuenta”... „Hemos cometido el error de confundir el mercado libre con el desarrollo” dijo Fred M’membe, funcionario ejecutivo de The Post, el único diario independiente de Zambia. “No estoy diciendo que deberíamos aislarnos del mundo en la forma en que una vez lo hicimos, pero no estamos analizando cómo desarrollar nuestro país. Estamos analizando cómo podemos vender nuestro país a los extranjeros para que puedan venir a desarrollarlo para nosotros. Estamos volviendo a la misma ecuación colonial en la que, en la tierra en la que nacimos, los africanos no poseen nada, no controlan nada, no dirigen nada. Pronto seremos extranjeros en nuestro propio país”.

Fuente: extractado de Jon Jeter “The Washington Post”, 22 de abril de 2002.

profundas conllevan el riesgo de una desintegración social que puede convertirse en dinamita social y política. En una encuesta, *The Economist* describió los sentimientos del público en general con respecto a la globalización de la siguiente manera: “... la gente está confundida, ansiosa y desconfiada. Este clima de opinión es malo para la democracia y malo para el desarrollo económico” (*The Economist*, 29 de setiembre de 2001). En efecto, la historia nos dice que el desarrollo desigual resulta una amenaza para la democracia y la cohesión social. En el siglo veinte, el elevado desempleo y las graves desi-

gualdades dentro de los países europeos provocaron el extremismo tanto de izquierda como de derecha en el espectro político. A finales de ese siglo, las clases medias de los países asiáticos que fueron golpeadas por flujos financieros no regulados y la crisis económica resultante, perdieron la fe en el sistema financiero mundial. Esa gente había sido la piedra angular de los movimientos democráticos y de la reforma económica. Ante la ausencia de una mayor justicia social, es posible que de ahora en más surjan nuevas radicalizaciones y nuevas manifestaciones de malestar político difíciles de controlar.

A pesar de la inseguridad, la desigualdad y la indecencia del trabajo asociado directa o indirectamente con la globalización, sería un trágico error culpar a los *medios* de la globalización económica (comercio transnacional y movimientos de capital) en sí por los males económicos y sociales actuales. El origen principal del problema son las *políticas erróneas* que dan forma al proceso de globalización, o más precisamente, a la falta de su control social. En los casos en que el aumento del comercio y la IED fueron acompañados de protección social y apoyo institucional para el ajuste necesario, los resultados han sido muy positivos. La creciente diferencia entre los países, y especialmente la marginación de los PMA, se origina en su falta de acceso a los mercados internacionales, en que son dejados de lado por las corrientes de inversión extranjera, o en que están sujetos a condiciones muy desiguales de comercio e inversión. El aumento de la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales es el resultado de la concentración de este crecimiento en no más de trece países, diez de los cuales están en Asia y tres en América Latina (Ghose, 2000). Los países ricos han establecido aranceles bastante elevados para los fabricantes y productores agrícolas de los países en desarrollo. Las subvenciones agrícolas de los países desarrollados superan el PIB total de los países subsaharianos. Las subvenciones a los agricultores de los Estados Unidos y Europa solamente, han sido estimadas por el Banco Mundial en aproximadamente 300.000 millones de dólares por año. Provocan una pérdida anual en el bienestar de los países en desarrollo, de 19.800 millones de dólares. Los aranceles y las subvenciones juntas produjeron en los países en desarrollo un nivel de importaciones excesivamente elevado y grandes obstáculos a las exportaciones. No hay “libre comercio” ni “comercio justo”.

Es importante señalar que el perjuicio causado por las subvenciones agrícolas no está limitado a los agricultores de los países en desarrollo, sino que también socava los derechos y la

seguridad alimentaria de los países desarrollados que subsidian las exportaciones. Las subvenciones generalmente se destinan a la agricultura industrial en gran escala y a las grandes empresas de la agroindustria, mientras que numerosos agricultores familiares pequeños y cooperativas agrarias, sufren desplazamiento y endeudamiento. La concentración y centralización de la producción agrícola aumenta. Más del 50 por ciento de la producción de los Estados Unidos proviene únicamente del 2 por ciento de las fincas agrícolas, mientras que el 9 por ciento de la producción proviene del 73 por ciento de las fincas (UITA 2003).

En parte por la presión de las instituciones financieras internacionales, muchos de los países pobres han abierto sus mercados rápidamente tan solo para presenciar la desaparición de su industria nacional. Uno de los ejemplos más sobresalientes es la destrucción de la industria textil de Zambia como resultado de la rápida liberalización de las importaciones impuesta por el FMI como condición para conceder un préstamo (ver Cuadro 2.2).

La industria textil de Zambia no es la única que prácticamente ha desaparecido como resultado del comercio con ropa de segunda mano procedente de países industrializados. Desde mediados de la década de 1980, el mercado de prendas de vestir de Kenia ha sido inundado con importaciones de ropa de segunda mano, que rebajaron los precios de los productos locales. Periódicamente se han descargado en el puerto de Mombasa contenedores con 135 toneladas de ropa usada por valor de 17.200 dólares. Posteriormente la mercadería es embarcada hasta el mercado de Gikomba, cerca de Nairobi, donde es vendida al por mayor, dejando grandes márgenes de ganancia. Como resultado, el empleo en el sector textil y de fabricación de prendas de vestir disminuyó de 80.000 a 10.000 trabajadores. Además de los puestos de trabajo en la industria, desapareció también el trabajo en las plantaciones de algodón de Kenia. Mientras tanto, la importación de prendas de vestir baratas de segunda

mano ha sido declarado ilegal en Egipto y Sudáfrica (DGB/IG Metall, 2001).

En la práctica, no siempre es fácil distinguir entre los efectos de la globalización económica y los de un cambio fundamental en el paradigma de la política económica hacia lo que ahora se conoce como la “agenda neoliberal” o el “Consenso de Washington”. Ambos procesos han coincidido durante los últimos treinta años. En gran medida, las tendencias mundiales adversas esbozadas anteriormente se deben mucho más al nuevo régimen de políticas aceleradas de liberalización y privatización que a la integración económica en sí. Los países en desarrollo con las tasas de crecimiento del PIB más elevadas de la década de 1990, entre ellos China, la República de Corea, Vietnam, Malasia e India, no fueron los que siguieron estrictamente las doctrinas de mercado libre y privatización. Ellos han utilizado las oportunidades ofrecidas por el mercado internacional pero han conservado controles a las importaciones, reglamentaciones y subvenciones. China todavía no ha liberalizado sus cuentas de capital. Por su parte, las economías de Asia Oriental trascendieron las “ventajas comparativas” en las que se basaban y comenzaron a desarrollar el potencial endógeno de sus industrias. Las actividades de las transnacionales extranjeras fueron controladas de acuerdo con objetivos de política nacional, dirigidos a la transferencia y actualización de la tecnología y a la fijación de normas de contenido local para maximizar el efecto de “derrame” tecnológico y económico positivo sobre las empresas nacionales. Los países más desarrollados, entre ellos Estados Unidos, los países de la Unión Europea y Japón, alcanzaron su prosperidad a través de economías mixtas, muy reguladas. Han sido selectivos, lentos y cautelosos para abrir sus economías. Protegieron sus industrias incipientes. Restringieron la entrada de inversiones extranjeras. ¿Por qué debe negarse a los países en desarrollo que hagan lo mismo? ¿Qué legítima que en la OMC el Norte imponga su programa de inversiones a los países del Sur, en lo que

fue caracterizado por dos observadores como “Haz lo que yo digo pero no lo que yo hago” (Chang y Green 2003)? Numerosos defensores así como opositores parecen creer que la globalización es una fuerza natural o irresistible que no puede ser influenciada. Esta creencia subestima totalmente el papel de las políticas y las opciones en materia de políticas. La globalización no es algo que “simplemente ocurre”, ni es movida por una mano invisible: “Quiénes hacen que ocurra son hombres y mujeres con diversos intereses creados que deben proteger y que manejan mucho dinero” (Ministro de Relaciones Exteriores de Dinamarca, 1996, pág. 35). Ha habido tentativas políticas, no para detener el proceso sino para dirigirlo hacia un resultado que tenga mayor aceptación. Debemos aprender a captar las oportunidades económicas y sociales que nos brinda una economía abierta, y evitar o restringir sus resultados económicos y sociales adversos. El proceso de globalización debe ser civilizado y debe tener lugar dentro del control democrático. Esta es también la conclusión básica del informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, publicado en 2004.

Debemos ser claros en cuanto a que el camino neoliberal es solo una de las formas, y no necesariamente la mejor, de formular la integración económica y el desarrollo. Hay alternativas que no consideran que la globalización sea sinónimo de liberalización de los mercados. Por lo tanto, existen otros enfoques que no descansan simplemente en la eliminación de los obstáculos y los controles y el desmantelamiento del Estado de bienestar, sino que intentan volver a regular la economía de forma de dar lugar a las preocupaciones de las diversas partes interesadas. Progresivamente se está tomando conciencia en el sistema multilateral de que para que la globalización beneficie a la mayoría de la gente es necesario que el comercio tenga el respaldo de políticas amplias y coherentes, entre ellas las de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros actores

internacionales. En 2002, el entonces Director General de la OMC, Supachai, enfatizó que “las políticas comerciales no están solas. También son necesarias políticas de apoyo que las acompañen”. El Banco Mundial ha llegado a reconocer que las reformas institucionales y regulatorias “detrás de fronteras” – entre ellas la conformidad de la apertura económica con las normas ambientales y laborales – son necesarias para maximizar los beneficios de la liberalización (Banco Mundial, 2003). Las políticas y estructuras económicas y sociales deben ser equilibradas a escala nacional y mundial; y los desarrollos económico y social deben ser integrados y sincronizados y puestos en situación de igualdad.

Ignorar o negar las oportunidades de progreso social inherentes a la globalización sería poco lúcido. No debemos olvidar que la apertura de Estados otrora atrincherados y de mercados no aprovechados ha dado transparencia a numerosas prácticas negativas. Uno de los efectos destacados de la globalización ha sido que la gente ya no se compara solamente con sus conciudadanos, sino también con la gente de otros países. Esto resulta claramente evidente en el campo del trabajo. La conciencia acerca del uso generalizado de la mano de obra infantil y el trabajo forzoso, de trabajos muy peligrosos y del uso de sustancias tóxicas en el lugar de trabajo, por ejemplo, ha crecido a medida que han caído los muros entre los países. El conocimiento acerca del abuso laboral es un requisito previo esencial para resolverlo a escala internacional. Las condiciones laborales más deplorables generalmente no se encuentran en empresas de inversión extranjera sino en sectores protegidos de la economía interna. Los países en desarrollo no deben ser excluidos de los beneficios potenciales del comercio, ni deben perder la oportunidad de tener compañías multinacionales que transfieran lo mejor de su experiencia y prácticas laborales a sus actividades en esos países.

La globalización debe adquirir un “rostro humano” (Kofi Annan). Lograr este cambio exige una clara voluntad política, cambios en el paradigma de la política económica predominante y una mejor gobernanza. También requiere que las políticas y la gobernanza estén de acuerdo con la integración económica internacional, cosa que difícilmente ocurre ahora. No es de sorprender que, en especial en los países en desarrollo, se vea que cada vez más se reclama desacelerar el proceso de integración económica. Los costos y beneficios de la globalización tendrán que ser compartidos de manera más equitativa. A menudo, los trabajadores son victimizados por partida doble. Pierden sus trabajos e ingresos y además de eso financian la mayor parte de la ayuda para el ajuste al pagar una proporción cada vez mayor de impuestos mientras que se ha reducido la carga fiscal de las compañías multinacionales, como forma de inducirlas a quedarse en el país. Por ejemplo, entre 1996 y 2003, la tasa promedio de impuestos a las empresas bajó de 39,0 a 31,7 por ciento en los países de la Unión Europea, y de 37,6 a 30,8 por ciento en los países de la OCDE (Comisión Mundial 2004). La participación de los ingresos por trabajo en el total de los ingresos ha bajado, y la proporción de ganancias y acciones de capital ha aumentado prácticamente en todos lados.

En vista de esas desigualdades, no causa sorpresa que los supuestos beneficios de la globalización predominante hayan sido cuestionados en las calles e incluso en las salas de reunión de los directivos. Miles de personas, entre ellas numerosos sindicalistas, han manifestado en contra de las políticas de globalización en la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle en 1999, y en diversas reuniones del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Grupo de los 8 y las Cumbres de la Unión Europea. Un número cada vez mayor de críticos y opositores a la globalización se reúne anualmente en la ciudad brasileña de Porto Alegre

para expresar su descontento ante las políticas erradas y el manejo desequilibrado de la economía mundial.

Ya se han emprendido los primeros pasos hacia un cambio de política. En varias cumbres mundiales a lo largo de la década de 1990, se establecieron objetivos operacionales para la agenda para el desarrollo, a ser alcanzados en 2015. Ahora se llaman Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos son reducir la pobreza extrema y el hambre a la mitad para el año 2015; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; lograr el acceso general a la educación primaria y a los servicios de salud; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el HIV/SIDA y otras enfermedades; garantizar la sustentabilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Dada la gravedad de los males económicos y sociales resumidos anteriormente y de la lentitud del avance en las reformas polí-

ticas, caben dudas de si podrán realizarse todos esos objetivos. Para reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015, es necesario que la cantidad de personas en situación de pobreza se reduzca a 658 millones. De no cambiar la tendencia actual, la cifra que se pronostica será de 968 millones (Oxford Analytica, 27 de enero de 2005).

Para resumir este capítulo, la globalización ha avanzado mucho en las últimas décadas. Hasta ahora su impacto económico y social no ha sido satisfactorio para la mayoría de la gente y de los países. “El proceso actual de globalización genera resultados desequilibrados, tanto entre los países como dentro de ellos. Se crea riqueza, pero demasiadas personas no comparten sus beneficios. Tampoco tienen posibilidad de expresión en la configuración del proceso” (Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización 2004, pág. x).

### 3. Normas Internacionales del Trabajo: un tema controvertido

¿En qué pueden contribuir las NITs para mejorar las condiciones del conjunto de los trabajadores de todo el mundo? ¿Cómo pueden ayudar a lograr los objetivos de la agenda internacional de desarrollo? ¿Qué papel pueden desempeñar como parte de un marco de normas mundiales destinadas a encaminar el proceso de globalización en una dirección más aceptable?

En este capítulo y el siguiente se abordarán estas preguntas. En las secciones siguientes resumimos las principales controversias sobre el papel, el alcance y el impacto de las NITs. En especial, presentamos y evaluamos los argumentos a favor y en contra del establecimiento de las normas. Las controversias giran en torno a los temas siguientes:

- I) *El impacto económico de las NITs*. Contrariamente a los defensores de las NITs – quienes subrayan la necesidad de aplicar normas convenidas internacionalmente para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores –, los economistas de la corriente imperante sostienen que las condiciones de trabajo mejoran “naturalmente” con el crecimiento económico y a través de él. Consideran que intervenir en los mercados laborales nacionales mediante el establecimiento de las NITs no es efectivo, e incluso es contraproducente.
- II) *La universalidad de las NITs*. La OIT reclama la validez universal de sus instrumentos normativos para todos los trabajadores y sectores económicos en todo el mundo. Este postulado ha sido rebatido con el argumento de que las NITs son impracticables para una parte de los trabajadores, para países menos adelantados (en conjunto o segmentos de ellos) y para países con culturas y tradiciones particulares.

#### a) ¿Qué son las Normas Internacionales del Trabajo?

El término “norma del trabajo” tiene dos significados distintos. Esto ha provocado malos entendidos y confusión. El primer significado se refiere a los términos y las condiciones reales de empleo, trabajo y bienestar de los trabajadores en un determinado lugar y momento. Describe “cuál es” la situación de los trabajadores, normalmente utilizando estadísticas que indican el nivel medio nacional de educación y capacitación vocacional, salarios, horas de trabajo, salud y seguridad en el trabajo, seguridad social y similares, a las cuales nos referiremos como “condiciones laborales”. La segunda connotación del término “norma del trabajo” es normativa o prescriptiva. Las normas del trabajo estipulan “lo que debería ser” en materia de términos y condiciones de trabajo. Especifican los derechos básicos de los trabajadores de libertad de asociación, negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso y obligatorio, abolición del trabajo infantil y abolición de la discriminación en el empleo y el trabajo. También estipulan normas sociales, llamadas derechos económicos y sociales, tales como las normas sobre el empleo y la capacitación, la terminación del empleo, la seguridad y salud en el trabajo, los salarios mínimos, los horarios máximos por día o semana, los periodos de descanso mínimos, las vacaciones remuneradas, la licencia por maternidad, la protección de los trabajadores con necesidades especiales – tales como trabajadores inmigrantes y domésticos –, la seguridad social y las normas para la resolución de los conflictos. Las disposiciones normativas se establecen a escala internacional y nacional. De ahí que sean llamadas “Normas internacio-

nales del trabajo” (NITs) y “Normas nacionales del trabajo” (NNTs) respectivamente.

Las NITs están estipuladas en los Convenios de la OIT, que crean obligaciones internacionales para los Estados que las ratifican, y en las Recomendaciones de la OIT, que brindan directrices para la acción de los gobiernos. Hasta ahora la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT ha adoptado más de 180 Convenios y más de 190 Recomendaciones (actualmente está en curso una revisión y consolidación). En conjunto, esos instrumentos forman el “Código internacional del trabajo”. Los ocho Convenios fundamentales de la OIT están incluidos en la Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, de la OIT. Establece que todos los miembros de la OIT, en virtud de ser miembros de la OIT y aceptar la Constitución de la OIT, han aceptado la obligación de respetar, promover y hacer realidad de buena fe los derechos fundamentales contenidos en estos Convenios. Sus principales objetivos y la cantidad de países que los han ratificado están enumerados en la Tabla 3.1.

En mayo de 2005, la cantidad total de ratificaciones de los Convenios de la OIT por los 175 Estados miembros de la organización ascendían a 7.290, y la cantidad de ratificaciones de los Convenios fundamentales a 1.236.

Además de los instrumentos de la OIT, las fuentes del derecho laboral internacional incluyen otros acuerdos internacionales, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. El primero prohíbe la esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso y discriminación; el segundo prohíbe la discriminación de género, protege el derecho al trabajo y la elección del empleo, y el derecho a condiciones justas de trabajo (incluidos salarios justos, suficientes para sostener una vida digna), igual remuneración, condiciones seguras y sanas en el trabajo, periodos de descanso, tiempo libre, límites a las horas de trabajo, vacaciones remuneradas, el derecho

a adherirse a un sindicato y hacer huelga, el derecho a tener una guía técnica y vocacional y capacitación del trabajador, y el derecho a un nivel de vida adecuado. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de Naciones Unidas, obliga a los Estados a abolir la discriminación de la mujer en el trabajo y a asegurar condiciones de trabajo seguras y saludables así como a la licencia maternal remunerada. La Convención sobre los Derechos del Niño obliga a las autoridades nacionales a proteger a los niños de perjuicios, abusos o explotación.

## **b) Opiniones controvertidas sobre los efectos económicos de las Normas Internacionales del Trabajo**

Si bien pocas personas objetan el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida para los trabajadores, se ha cuestionado si esto podría o debería ser alcanzado a través de las NITs. Durante largo tiempo ha sido tema de controversia el hecho de si las normas internacionales ayudarían o perjudicarían a la población que trabaja. A continuación se presentan argumentos a favor y argumentos en contra de las NITs.

*“La competencia internacional requiere una regulación internacional del mercado laboral”*

Desde los primeros días de la OIT, e incluso antes de eso, se aducía que a través de una especie de “*dumping* inhumano”, la competencia internacional no regulada podría rebajar las condiciones laborales y crear situaciones difíciles para los trabajadores. Las normas buenas podrían ser sustituidas por normas malas. Al negar a los trabajadores los derechos necesarios para mejorar sus condiciones, la competencia se torna “desleal”. La solución sería una acción internacional a favor de la aplicación de normas del trabajo universales mínimas, resultado de un acuerdo, para crear una competencia “justa”. Por ejemplo, la represión de los sindicatos,

TABLA 3.1: Convenios Fundamentales de la OIT y Ratificaciones

Convenio No.	Título y Objetivo	Ratificaciones (Enero 2005)
No. 29	<b>Convenio sobre el Trabajo Forzoso (1930)</b> Se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas. Se aceptan ciertas excepciones: servicio militar, condenados con sentencia judicial y debidamente supervisados; y emergencias tales como guerra, incendios y temblores de tierra.	161
No. 87	<b>Convenio sobre la libertad sindical y la protección de los derechos de sindicación (1948)</b> Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, y establece garantías para el libre funcionamiento de las mismas sin interferencia de las autoridades públicas.	142
No. 98	<b>Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949)</b> Otorga protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras y medidas para estimular la negociación colectiva	154
No. 100	<b>Convenio sobre igualdad de remuneración (1951)</b> Proposiciones relativas al principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.	161
No. 105	<b>Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (1957)</b> Obliga a suprimir toda forma de trabajo forzoso u obligatorio como medio de coerción o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido, como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; como medida de disciplina en el trabajo; como castigo por haber participado en huelgas y como medida de discriminación.	160
No. 111	<b>Convenio sobre la discriminación (Empleo y ocupación) (1958)</b> Formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.	160
No. 138	<b>Convenio sobre la edad mínima (1973)</b> Busca la total abolición del trabajo de los niños, estipulando que la edad mínima no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años.	135
No. 182	<b>Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (1999)</b> Prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluyendo toda forma de esclavitud, la oferta de niños para la prostitución, pornografía, actividades ilegales o trabajo dañino para la salud, la seguridad o moralidad de los niños	150

la discriminación en el empleo o normas débiles sobre la seguridad y la salud no califican como políticas legítimas en la competencia internacional.

Para impedir efectivamente la acción de las fuerzas depresivas en el mercado de trabajo ha habido una norma común, que consiste en un piso mínimo para los salarios y otras condiciones de empleo, un techo para las horas de trabajo, y derechos fundamentales “habilitantes” de los trabajadores que hacen posible establecer y supervisar normas y reglamentaciones. El alcance de las normas del trabajo deberá ser co-extensivo con las dimensiones de los mercados laborales, de productos y de capital. Las normas deben aplicarse a todos los ofertantes y demandantes reales o potenciales para impedir el debilitamiento de las mismas y el traslado de un país a otro de condiciones laborales que estén por debajo de la norma. Las normas tienen que inducir a los productores a que garanticen que los costos sociales del ajuste – por cualquier tipo de reestructura relacionada con el comercio – no se externalicen sino que sean manejados “en la fuente”, es decir, que los asuma el productor en el lugar donde se genera el costo. Además, las normas deben ser vinculantes e imponibles. Los economistas reconocen esos requisitos cuando reiteradamente se refieren al “problema del beneficiario sin contrapartida”, el “problema de la acción colectiva” o la “competencia a expensas del vecino”. También son evidentes para cualquier sindicalista que esté involucrado en una negociación colectiva sobre las condiciones de trabajo y desee que el contrato de trabajo sea efectivo. Además, los requisitos son familiares para los empleadores que desean que el acuerdo colectivo ofrezca certeza y responsabilidad por los costos laborales, para ellos mismos y sus competidores. Los requisitos ocupan un lugar central en la filosofía de la OIT. El Pacto de la Sociedad de las Naciones, que inauguró la OIT, estipula en el inciso (a) del Artículo 23 que: „Se esforzarán en asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias ... en sus propios territorios, así como en todos

los países a que se extiendan sus relaciones de comercio y de industria...“. La Constitución de la OIT (Preámbulo) establece que “...existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales” y que “...si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”

En la noción de competencia justa está implícita la idea de una armonización mundial hacia la superación, que desemboque en la convergencia de las normas de trabajo y de vida al más alto nivel. Eso puede lograrse si los países con normas más débiles avanzan más rápidamente que los países que tienen normas más estrictas. Las normas más estrictas en un país no deben lograrse a costa de rebajar las normas de otro país, o de debilitar las normas internacionales. El párrafo 8 del Artículo 19 de la Constitución de la OIT establece explícitamente: “En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación”. La armonización que implique una superación deja fuera las estrategias “a expensas del vecino”, así como una “carrera hacia abajo”, que significa un proceso de degradación de las condiciones de trabajo general, continuo, potencialmente sin fin, como resultado de la competencia entre países con normas estrictas y países con normas débiles.

El argumento de que el progreso social requiere que todos los competidores obedezcan las mismas normas tiene una larga historia detrás. Ya en el siglo XVIII, Jacques Necker, el Ministro de Hacienda del rey francés Luis XVI, creía que Francia no podía abolir unilateralmen-

te el domingo como día laboral sino que era necesario que otros países europeos, socios comerciales de Francia, adoptaran una medida paralela. La vasta expansión del comercio y la inversión extranjera con anterioridad a la Primera Guerra Mundial aumentó la conciencia del daño ambiental que puede infligir el comercio liberalizado en los trabajadores del sector de la producción. Hubo una serie de casos en Europa en los que la utilización de sustancias tóxicas, perjudiciales para la salud de los trabajadores (por ejemplo, fósforo blanco para la manufactura de fósforos), permitió a los productores tener menores costos de producción y obtener cuotas de mercado a expensas de los países donde no se permite el uso de sustancias tóxicas. Para impedir esas ventajas “desleales” es necesario que los países acuerden erradicar el uso de esos materiales. Desde el nacimiento mismo de la OIT, el vínculo entre las normas del trabajo y la competencia internacional de los mercados desempeñó un papel importante como fundamento para la política de fijación de normas. Otros motivos de peso para hacer obligatorias las normas han sido su contribución a la consolidación de la paz, la justicia social, los objetivos sociales y humanos del desarrollo económico, y la consolidación de la legislación laboral nacional (Valticos, 1979, págs. 20-36). Pero en el análisis final la controversia se ha centrado en los efectos de las NITs sobre la competencia internacional.

El fantasma de una depresión de las condiciones de trabajo y, como consecuencia, la necesidad de una regulación internacional de los mercados laborales ha crecido durante la segunda ola de globalización que comenzó en la década de 1970. En primer lugar, en comparación con la expansión anterior del comercio y la inversión transfronteriza previa a la Primera Guerra Mundial, aumentó el número de países que se convirtieron en competidores en la economía internacional, provocando una dispersión muy grande de niveles de ingresos, salarios y costos laborales, así como de condiciones de trabajo. El resultado ha sido una intensifica-

ción de la competencia en función de los costos y los “sistemas”. Con acceso fácil a la tecnología moderna, los países compiten ahora cada vez más en los mismos mercados de productos. En segundo lugar, además de la expansión del comercio se liberalizaron los mercados financieros y de capital, dando lugar a la aparición de inversiones extranjeras directas y transacciones financieras transfronterizas, en especial una ola de especulación monetaria. Las amenazas que plantea esa liberalización al empleo y los ingresos es triple: los productos realizados con mano de obra barata penetran los mercados de los países ricos; los salarios bajos y las normas sociales débiles socavan los esfuerzos de los sindicatos de los países con salarios elevados por mejorar las condiciones de trabajo, y las normas laborales débiles ofrecen un incentivo a las empresas de los países con salarios elevados para recurrir a la relocalización y la tercerización o subcontratación de la producción y los servicios.

No hay una definición que cuente con un acuerdo general en torno a términos tales como “comercio desleal” y “*dumping* social” y la incidencia de esas prácticas está sujeta a controversia. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que trata el antidumping y los derechos compensatorios, no define esos términos. Aparte de los bienes fabricados por mano de obra carcelaria, lo cual está regulado en el inciso (e) del Artículo XX, no hay normas para el *dumping* social, y no es un concepto de política comercial aceptado. Según el Artículo VI del GATT, ocurre *dumping* cuando se vende un producto a otros países a menos del “valor normal” (generalmente el precio del producto en el mercado interno del país exportador) y esas exportaciones así volcadas lesionan la industria nacional del país importador. El “valor normal” está definido, entre otras acepciones, como los “costos razonables de producción”. Los costos laborales no están mencionados explícitamente en el Artículo VI del GATT. Sin embargo, como el trabajo es indispensable para la producción, uno podría argumentar que los “cos-

tos laborales razonables” son aquéllos que resultan de condiciones en las que los trabajadores pueden exigir un “valor razonable” por el trabajo que realizan. Esto – se podría argumentar además – será lo que ocurra normalmente si la utilización de la mano de obra guarda conformidad con las normas laborales convenidas. De ahí que el “*dumping* social” podría ser considerado como el comercio de bienes producidos en violación de las NITs. De hecho, aun cuando es posible que el producto no tenga precios diferenciales para su venta en el mercado nacional e internacional, las condiciones desleales de comercio y el *dumping* social suelen utilizarse en este sentido en el debate de la política laboral.

Una noción más amplia del *dumping* social abarca la práctica frecuente de pagar niveles que no son comparables con los niveles de productividad, de manera que los costos laborales por unidad son artificialmente bajos, o más bajos de lo que serían si se respetaran las NITs. Algunos de los medios más utilizados para mantener bajos los costos laborales son: establecer salarios mínimos obligatorios a un nivel muy bajo; evitar salarios mínimos por completo, restringir la libertad de la acción sindical y la negociación colectiva utilizando mano de obra forzada, y mantener los gastos de seguridad en el trabajo, protección social y servicios sociales en un margen bajo. A veces, una competencia justa que afecte las condiciones de trabajo es entendida con un sentido más amplio cuando, por ejemplo, se acusa a un país de mantener bajo el valor externo de su moneda para mejorar sus resultados en materia de exportaciones, u obtener ventajas en los costos, concediendo subsidios a las exportaciones para los productos nacionales. Los efectos de los productos subsidiados e impuestos por *dumping* en el mercado importador pueden ser los mismos.

No obstante, debería subrayarse que los costos laborales bajos no constituyen automáticamente competencia desleal o *dumping* social. Tampoco la subcontratación o tercerización de la producción como tal deben ser consideradas

desleales. Esas prácticas pueden implicar una ventaja comparativa legítima de parte del país que tiene costos menores, siempre y cuando no sean el resultado del incumplimiento de las normas y reglamentaciones establecidas por la legislación nacional y el código internacional de trabajo. Actualmente, casi todos los países del mundo – entre ellos las principales economías comerciales – son miembros de la OIT. En virtud de esta membresía han acordado respetar las NIT fundamentales. Por lo tanto, desde esta perspectiva, no hay bases morales o legales para aceptar el comercio socialmente desleal. Otra cuestión es definir si las violaciones de las normas laborales universales justifican un bloqueo de las exportaciones, o si habría que impedir o amortiguar los perjuicios sociales que pueden sobrevenir por el comercio, empleando medidas de apoyo al ajuste comercial que incluyan políticas de protección social y para lograr un mercado laboral activo (ver Capítulo 5).

*“El mejoramiento de las condiciones de trabajo está determinado por el crecimiento económico”*

La economía imperante discrepa con la idea de la regulación internacional de los mercados laborales. La doctrina económica clásica sostiene que una acción internacional para mejorar las condiciones laborales sería inútil e incluso perjudicial. Iría en contra de la “ley de la economía”. La palanca para conducir a los países al máximo nivel de prosperidad sería la competencia económica incondicional e irrestricta, tanto dentro de cada país como entre los países. Por lo tanto, la prescripción de la política económica fue exactamente lo opuesto a la de la OIT, que sostenía que la mano de obra debe quedar fuera de la competencia. Además, la doctrina económica clásica sostuvo que las condiciones de trabajo y de vida dependerían del ingreso real de cada país. Aun permitiendo variaciones en la distribución del producto, la jornada de trabajo será inexorablemente larga, los salarios bajos y las condiciones de trabajo abrumadoras si el ingreso real total del país es bajo con relación al

número de habitantes; y las condiciones opuestas prevalecerán cuando el esfuerzo económico del país es más efectivo. Las condiciones de trabajo no podrían mejorarse “artificialmente” por encima de lo que permite el crecimiento económico. Aquí una vez más, ha existido una discrepancia evidente con la OIT. Desde los días de Albert Thomas, el primer Director General, la organización ha sostenido que las condiciones de trabajo no mejorarían simplemente como consecuencia del progreso económico, sino que requieren de un enfoque proactivo basado en los derechos legales y el concierto internacional.

Confrontada a persistentes aseveraciones de que la acción de la OIT iría en contra de los conocimientos económicos más aceptados, en 1927 la organización invitó a Herbert Feis, un economista estadounidense, para dar sus opiniones “imparciales” sobre la conveniencia económica de las NITs. El profesor Feis concluyó que era posible resolver el conflicto entre los principios del dogma económico clásico y el fundamento de las NITs (Feis, 1927). Sostuvo que la búsqueda de la “mayor ventaja comparativa” en el comercio traería como consecuencia la especialización internacional, que a su vez aumenta el ingreso real de todas las personas. Sin embargo, también hizo énfasis en que los beneficios del comercio irían a parar en gran medida a los consumidores [en forma de precios más bajos de los productos básicos y acceso a una mayor variedad de bienes y servicios. WS], mientras que los efectos para los productores, especialmente los trabajadores, podrían ser destructivos. El modelo económico clásico asumió que los trabajadores y el capital desplazados por la relocalización de la producción podrían cambiar rápidamente su ocupación, abandonar una industria en la que los competidores extranjeros podían vender a precios más bajos, e ingresar en otra industria con una ventaja comparativa mayor. Tanto el capital como el trabajo pronto serían destinados a un nuevo uso. Sin embargo, la realidad es que esto muy rara vez ocurre. Varias de las industrias sujetas a competencia internacional actúan a una escala inmensa, con

enormes inversiones fijas. Sus trabajadores pueden encontrar otro empleo únicamente con gran dificultad y cuando la economía está en un estado de gran actividad industrial y expansión. Por lo tanto, los cambios en la competencia internacional pueden de hecho provocar desempleo y un grave deterioro de las condiciones de trabajo, por debajo de los niveles soportables por la productividad de algunos o todos esos países. Esos efectos pueden ser de considerable duración y pueden comprometer indirectamente toda la situación industrial del país. Cuando las condiciones laborales de un país se deterioran, tienden a perpetuarse. Los acuerdos internacionales en materia de normas del trabajo pueden impedir ese deterioro de las condiciones de trabajo. Pero esto puede provocar pérdidas económicas si resultan un obstáculo para la introducción de ciertos cambios básicos en las condiciones de competencia entre países y si se deja que los resuelvan por sí mismos, en cuyo caso los cambios pueden provocar un aumento de los precios. También puede resultar más difícil para los países que no cuentan con las condiciones necesarias para avanzar en el sector industrial. Por último, es posible que el bienestar de determinados grupos de trabajadores y capitalistas de las industrias de determinados países se vea afectado adversamente por la falta de libertad para revisar el deterioro de las normas a efectos de introducir cambios temporales o permanentes en su situación competitiva.

Feis continuó diciendo que las ganancias devengadas de las NITs pueden o no compensar las pérdidas, lo cual depende de tres factores: en primer lugar, de las posibilidades de aumentar la eficacia industrial a través de la cooperación y el esfuerzo común dentro de un país; en segundo lugar, de la distribución justa del producto entre el capital y el trabajo; y en tercer lugar, de la voluntad de algunos países de mejorar las condiciones de trabajo. La falta de esa voluntad podría actuar como un ancla para los esfuerzos de superación de otros países.

Las tempranas controversias sobre las NITs quedan claramente ilustradas con relación a la reducción de la jornada de trabajo. Antes de la Primera Guerra Mundial, la reducción de la jornada laboral (a menudo excesivamente larga) fue casi universalmente declarada impracticable. Luego, en la primera Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Washington D.C. en 1919, se logró un acuerdo para limitar la jornada diaria a 8 horas, y la jornada semanal a 48 horas. Este acuerdo se convirtió en el primer Convenio de la OIT. Pero, como sabemos de los escritos de Albert Thomas, poco después de esa conferencia se produjo una reacción que desbarató las posibilidades de ratificación y aplicación de este Convenio. Se temía que hubiera pérdidas en la producción y un boicot al consumo en protesta por los elevados precios de los productos inducidos por las normas, lo cual disuadió a las autoridades nacionales de poner rápidamente en práctica la norma (Thomas, 1921, pág. 11).

Desde la década de 1920 el entorno político y económico ha cambiado enormemente y los argumentos a favor y en contra de las normas han cambiado. No obstante, persisten algunas de las cuestiones básicas. Todavía vemos una oposición entre:

- aquéllos – principalmente sindicalistas y economistas no ortodoxos, pero también ciertos sectores de los círculos empresariales – que señalan la amenaza de un dumping social y una “carrera hacia abajo” y reclaman medidas para asegurar el cumplimiento del derecho laboral internacional, impidiendo así que los infractores logren tener una ventaja competitiva desleal;
- aquéllos – principalmente los economistas de la corriente dominante – que argumentan que los fundamentos económicos más o menos estrictamente definidos no dejan espacio a las medidas que carecen de una justificación económica. Para ellos, el mejoramiento de las condiciones de empleo y de trabajo estaría determinado de manera endógena por el ritmo del crecimiento económico; no podría estar generado por un

acuerdo internacional. La empresa, el sector o el país que actúe en violación de la lógica económica no tendrá mejoras reales en las condiciones de trabajo. O peor, será castigado con la caída de los niveles de empleo, ingreso y bienestar. Dado el impacto adverso de las NITs sobre la eficiencia y el crecimiento, para los países en desarrollo golpeados por la pobreza resultaría aun más difícil ponerse a la altura de los países económicamente adelantados del Norte.

Ambas escuelas manejan la noción explícita o implícita de que el cumplimiento de las NITs aumentará temporal o permanentemente el costo de la mano de obra. Pero mientras que los neoliberales creen que este costo no sería compensado por los beneficios devengados de las normas laborales obligatorias, los protagonistas de las normas aducen que los beneficios pesan más que los costos.

Podría ser útil citar a algunos economistas contemporáneos alineados con la corriente imperante. En una conferencia pública dictada en la OIT en 1996, Jeffrey Sachs, en ese entonces Director del Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional y destacado asesor de numerosos gobiernos de América Latina y Europa del Este, afirmó que:

*“el mayor perjuicio para el crecimiento está en las normas del trabajo en general, que dictan ya sea normas mínimas o condiciones mínimas para salarios más altos y más justos, o peor aún, estipulan la ampliación de los salarios a través de la economía” (Sachs, 1966, pág. 14).*

Como prescripción de una política para la globalización económica Sachs sostiene que:

*“...debemos analizar mejor los sistemas fiscales, o sistemas cero impuesto y otros mecanismos, pero no ... imponer condiciones mínimas de trabajo o incluso estrategias institucionales para la negociación colectiva en los países en desarrollo. A mi juicio, el costo de esas condiciones y estrategias podría ser muy importante para los países en desarrollo, y dejar muy pocas ganancias – si acaso dejan alguna – a los países adelantados” (Sachs, 1996, pág. 13).*

Los economistas contemporáneos especializados en comercio han sostenido que el desarrollo económico, y con él el bienestar de los trabajadores, se verá más beneficiado por un régimen liberal de comercio (por ejemplo, Srinivasan, 1990; Bhagwati, 1994). Desde esta perspectiva, los países en desarrollo pueden atraer inversiones extranjeras y locales absteniéndose de aplicar las NITs, especialmente en los sectores exportadores con uso intensivo de mano de obra. Algunos economistas han argumentado que la puesta en vigor de las NITs, y en especial de las normas vinculadas al comercio, podría convertirse en una forma de proteccionismo encubierto de parte de los países industrializados avanzados, para robar a los países en desarrollo sus ventajas comparativas en materia de costos laborales bajos (ver por ejemplo, Bhagwati y Hudec, 1999; Brown, 2000 y Singh y Zammit, 2000). Esta opinión ha encontrado eco en los gobiernos de varios países en desarrollo.

Según Ajit Singh y Ann Zammit (2000), no es por maldad o perversidad de los gobiernos que las NITs no se aplican en países del Tercer Mundo. Podría haber buenas razones, relacionadas con circunstancias económicas y estructuras económicas especiales, sobre todo la gran economía informal, para no cumplir las normas laborales obligatorias pertinentes. Los autores insisten en que los salarios bajos no le dan al Sur una ventaja competitiva desleal sobre los negocios del Norte. Por lo tanto, el comercio con los países en desarrollo no es la fuente principal de los problemas que afligen a gran cantidad de trabajadores en el Norte. En apoyo de esas declaraciones se hace referencia al crecimiento salarial más acelerado que el crecimiento de la productividad en los países recientemente industrializados del Sudeste asiático, que según opinión de los autores fue posible debido a la ausencia de sindicatos. Además, los excedentes del comercio manufacturero de los países industrializados con los países en desarrollo demuestra que los trabajadores del Norte no sufren por el comercio. Si hay una pérdida del

nivel de las condiciones laborales, sean del Norte o del Sur, puede atribuirse al libre comercio, la libre movilidad del capital y la flexibilidad de los mercados laborales dentro de los países. La respuesta adecuada sería acelerar el crecimiento económico y el cambio estructural, prestando la debida atención a las políticas para reducir la pobreza y la desigualdad, en especial las políticas del mercado laboral (Singh y Zammit, 2000).

No hay duda de que el crecimiento económico es favorable para mejorar las condiciones laborales, pero no es una garantía. Es una condición necesaria, pero no suficiente. Como expresó Feis, depende de la distribución del producto entre el trabajo y el capital. El crecimiento no es neutral en cuanto a la distribución. La creciente desigualdad en las últimas décadas tanto de la distribución funcional del ingreso – es decir, la proporción del ingreso total que se destina al trabajo – como de la distribución del ingreso personal demuestra que los trabajadores pueden estar en desventaja. Por cierto, no puede negarse que los niveles salariales dependen del grado de productividad nacional y que ésta sirve como mecanismo económico de transmisión para mejorar las condiciones laborales del país. Recientes estudios empíricos han revelado que del 80 al 90 por ciento de la variación de la compensación nacional entre países puede ser explicada por diferencias en la productividad laboral (Rodrik, 1999a; Flanagan, 2002). Aun así, ha habido países, como México o Turquía, donde los salarios han crecido con retraso o han caído muy por debajo del crecimiento de la productividad. Contrariamente a lo antedicho por Singh y Zammit, esto mismo ocurre en los países de Asia orientados a la exportación (OIT, 2005, pág. 90). Es claro que en el largo plazo los salarios medios no pueden ser aumentados por encima de la tasa de mejora de la productividad sin causar consecuencias negativas graves, tales como la inflación inducida por el alza de los costos. Pero esta no es toda la historia. La pregunta es qué es lo que determina la mejora

de la productividad – el factor principal detrás del crecimiento económico. ¿Tiene esto algo que ver con las normas del trabajo, nacionales o internacionales? Si hay un efecto positivo de las normas – tanto las normas fundamentales como las normas sustantivas – en el desempeño económico nacional – como se demuestra más adelante en el Capítulo 4 – entonces las normas laborales no solamente son el resultado del crecimiento sino también un insumo para el crecimiento. De hecho, las NITs pueden ser incluso más importantes para el mundo en desarrollo, donde la principal razón general de la pobreza es la baja productividad de las actividades económicas. Desatender este vínculo, es decir, asumir que la causalidad funciona solamente desde el crecimiento económico hacia las condiciones laborales y no en ambos sentidos (= causalidad circular), es tal vez la mayor debilidad del típico argumento económico en contra de la aplicación de las NIT.

*“Las NITs distorsionan los mercados laborales”*

En su evaluación del dogma económico clásico, Feis reconoció que las NITs eran necesarias para contener el perjuicio que la competencia podría infligir a los trabajadores, y que la distribución del ingreso influye en la aceptación del cambio industrial. En contraste, la formulación neoclásica de la teoría económica no deja dudas de que la competencia irrestricta, las fuerzas desencadenadas del mercado, y una distribución del ingreso determinada exclusivamente por el mercado, necesariamente provocan los mejores resultados económicos, incluidos el empleo y el trabajo. Las NITs distorsionarían el mecanismo del mercado e impedirían obtener resultados óptimos.

Asumiendo una competencia perfecta y una información perfecta, el modelo neoclásico del mercado laboral afirma que el funcionamiento libre de las fuerzas de la oferta y la demanda provocan un estado de equilibrio, una asignación óptima de los recursos productivos.

El funcionamiento libre de la oferta y la demanda también implica una distribución justa de las recetas económicas alineadas con la contribución productiva de cada factor de producción y de cada productividad marginal de los trabajadores tomados individualmente. Así, las diferencias salariales reflejan variaciones en capacitación y esfuerzo entre los trabajadores y por lo tanto diferencias en su contribución al valor. Para Alfredo Marshall, el mercado libre establece la “verdadera normatividad” del trabajo y los salarios (Marshall, 1982, pág. 558). La competencia obliga a las empresas a ser “buenas” empleadoras, prestando toda su atención a los aspectos de eficiencia en el lugar de trabajo, desde las condiciones laborales hasta la organización del trabajo para la participación de los trabajadores en la toma de decisiones.

No obstante, no “dejar las cosas en total libertad”, produce una normatividad “falsa” del trabajo y los salarios (Marshall, *ibid.*). Los sindicatos, la negociación colectiva, los salarios mínimos, el estado de bienestar, etc., son considerados como una representación de monopolios, cárteles y otras restricciones a la competencia, creando así distorsiones en el mercado laboral y una esclerosis institucional en la economía en su conjunto. Se agregan a los costos de producción al elevar el nivel de los salarios por encima del salario medio del mercado, impiden la eficiencia y restringen la capacidad de flexibilidad a la hora del ajuste, procuran beneficiarse de posiciones privilegiadas internas (miembros de sindicatos); excluyen a los de afuera menos afortunados (trabajadores no organizados), aumentando así la desigualdad, impidiendo la inversión, limitando el crecimiento económico y perjudicando o retardando los ajustes de mercado que urge aplicar frente a perturbaciones externas. Los economistas del mercado libre argumentan que el resultado de las normas del trabajo “falsas” constituye un desaprovechamiento de los recursos debido a una mala asignación de los mismos como consecuencia de la distorsión de la estructura salarial y las pérdidas resultan-

tes de un desempleo inducido (para un resumen de la crítica neoclásica de las normas ver Freeman, 1992 y Wilkinson, 1995). La teoría está a favor del argumento que se manifiesta en contra del apoyo preceptivo a los sindicatos, de la negociación colectiva de los términos y condiciones de empleo o su condición jurídicamente vinculante, y de la prestación de beneficios sociales. Según Gary Fields las políticas igualitarias son consideradas especialmente contraproducentes en países en desarrollo donde en vista del enorme excedente de mano de obra, cualquier trabajo en cualesquiera condiciones es considerado mejor que ningún trabajo. Esta forma de ver las cosas implica que los países en desarrollo no pueden luchar simultáneamente para conseguir más y mejores puestos de trabajo (Fields, 1990).

La opinión ortodoxa según la cual las NITs son un obstáculo más que una ayuda para el progreso social ha recibido nuevo ímpetu en las últimas dos o tres décadas, cuando la competencia internacional se intensificó luego de las privatizaciones y la liberalización en masa de los mercados de productos y capitales. Los mercados laborales regulados y los convenios excesivamente generosos en materia de beneficios sociales constituyen un obstáculo para un país que intente atraer inversiones extranjeras directas. Los gobiernos nacionales que actúan de formas que no complacen a los mercados – por ejemplo, imponiendo impuestos o cargas sociales elevadas –, inexorablemente son castigados con la disminución de los ingresos de capital, la contracción de la producción, el aumento del desempleo y pérdidas de beneficios sociales.

A los economistas neoclásicos no se les ha escapado que el mercado no controlado con frecuencia no produce los resultados óptimos que se atribuyen al modelo. Ha habido “complicaciones” y “anomalías”, tales como la persistencia de niveles de remuneración muy bajos, aun en periodos de escasez de mano de obra, persistente desempleo incluso cuando la demanda agregada de trabajo es elevada, y persistente pobreza a pesar del crecimiento económico.

También se ha observado que los trabajos aburridos, sucios, peligrosos e inseguros son mal remunerados, mientras que los trabajos limpios, seguros e interesantes son bien remunerados, un fenómeno que va en contra de lo que predice la teoría de las diferencias compensatorias del salario.

Las incompatibilidades entre la teoría y la realidad han provocado diferentes reacciones de parte de la ortodoxia económica. Algunos las han interpretado como imperfecciones y han realizado diversos tipos de ajustes para adaptar la teoría a la realidad percibida. Ejemplos de esto son la teoría del capital humano, que rechaza la noción de homogeneidad de la fuerza laboral; la teoría de los “salarios eficientes”, que reconoce que los trabajadores mejor remunerados son más productivos; y el concepto de la histeresis, que procura explicar por qué el desempleo, una vez instalado, se perpetúa, abandonando así la idea de que las fuerzas del mercado se corrigen y equilibran por sí solas. Cuando se eliminan las condiciones de competencia perfecta del modelo neoclásico, o cuando se introducen dinámicas, el modelo pierde muchas de sus cualidades deterministas y predictivas. Por ejemplo, el efecto que tiene sobre el empleo la fijación de un salario mínimo ya no resulta tan claramente negativo. Si se es menos estricto con la noción de la competencia perfecta entre trabajadores y empleadores, o si uno considera que aprobar o aumentar el salario mínimo puede afectar la oferta laboral interna y la demanda agregada, no es posible predecir el impacto del salario mínimo en el empleo. La pérdida de rigor y de capacidad predictiva puede ser la razón por la cual numerosos economistas tiendan a adherir al modelo puro.

Otros economistas han reaccionado argumentando que las anomalías ocurren solamente porque las reformas políticas no han llegado lo suficientemente lejos como para desregular el mercado de trabajo. Un ejemplo reciente es la profundización de la disparidad regional del empleo en Polonia. Los economistas neoclásicos responsabilizan de esto al salario mínimo, y ex-

hortan a abandonarlo o rebajarlo, aún cuando representa no más del 45 por ciento del salario medio y está claramente por debajo del salario de los trabajadores no calificados, incluso en las municipalidades más deprimidas (Rutkowski y Przybyla, 2001).

Un tercer grupo de economistas del mercado libre todavía no se ha molestado en explicar lo que otros consideran como incoherencias. Para esos economistas, la mengua del empleo y el deterioro de las condiciones de trabajo no son una señal de falla del mercado. Por el contrario, los consideran el resultado de la racionalidad económica. Por ejemplo, el desempleo es interpretado como el resultado de una opción racional de los trabajadores que prefieren el ocio al trabajo. Es voluntario, no involuntario, como se podría pensar.

Si la controversia sobre el impacto económico de las NITs hubiera sido de naturaleza puramente académica, tal vez no hubiera tenido que ser tomada en serio. Sin embargo, ha tenido consecuencias prácticas de largo alcance. El dogma económico ortodoxo ha ejercido una influencia enorme en la formulación y acción políticas. A varias generaciones de estudiantes de economía y administración de empresas les enseñaron el dogma económico. Muchos de ellos se convirtieron en empleadores, políticos o funcionarios de gobierno. Además, las autoridades nacionales responsables de las políticas han sido asesoradas, por ejemplo, por las instituciones financieras internacionales, para aceptar la inevitabilidad de la lógica económica y abstenerse de la reglamentación laboral proteccionista. Las reformas del derecho laboral para quitarle al mercado laboral reglamentaciones “excesivas” y perjudiciales fueron convertidas en condiciones para el otorgamiento de crédito internacional u otro tipo de ayuda (por más detalles ver el Capítulo 5).

### *“Las NITs son demasiado caras”*

En la teoría y en la práctica, la opinión de que las NITs son económicamente perjudiciales porque aumentan el costo de producción y expulsan a empresas del mercado, ha planteado uno de los mayores obstáculos al avance de las normas. El argumento es popular tanto entre los economistas de la corriente dominante como en vastos sectores de los círculos empresariales. Tiene diversas variantes: para algunos, cualquier política que agregue costos es negativa. Otros sostienen que si bien el cumplimiento de las NITs podría traer alguna ganancia, los costos de aplicarlas exceden los beneficios. En las últimas dos décadas, el argumento del costo se ha vuelto moneda corriente en los países en desarrollo. Se aduce que su ventaja competitiva natural en la economía mundial es la oferta de mano de obra abundante, sin protección y barata, la que perderían en la medida que se les impusieran las normas de los países desarrollados. Un aumento del costo de las exportaciones – de las cuales los países en desarrollo dependen de manera fundamental – como resultado de la introducción de las NITs provocaría una rebaja de la tasa de crecimiento de las exportaciones a corto y mediano plazo, empeorando la balanza de pagos (Singh y Zammit 2000, pág. 33). Hablando en términos generales, hasta que los países en desarrollo no alcancen un nivel de desarrollo económico superior sería prematuro para ellos adherir a las NITs. El desempleo en masa, el subempleo y la pobreza exigen prioridades políticas diferentes a las de trabajos de calidad y buenas condiciones de trabajo. En esta perspectiva, las normas del trabajo no son consideradas como parte del desarrollo sino como algo ajeno a él. Varias prescripciones normativas de la OIT son consideradas como un lujo que los países pobres no pueden pagar. Curiosamente, el mismo argumento ha sido utilizado en los países industrializados ricos como advertencia contra nuevas mejoras de las normas del trabajo. Se ha pedido que se sacrifiquen algunas de las normas existentes.

En vista de la feroz competencia internacional en materia de costos, no es posible pagar los altos gastos sociales asociados con las normas; de lo contrario, inevitablemente llevará a la caída de las tasas de crecimiento y a la pérdida de puestos de trabajo.

Una respuesta a esos reclamos deberá señalar, en primer lugar, que hay, en efecto, normas nacionales del trabajo que parecen crear cargas indebidas a los empleadores o al gobierno. En la mayoría de los casos, sin embargo, esas normas nacionales exceden lo que prescriben las NITs, o lo que constituye práctica internacional. Por ejemplo, la *Ley de Cese de la relación de Trabajo*, de Sri Lanka, brinda a los trabajadores con más de 20 años de servicio, en caso de despido, una compensación única de sesenta salarios mensuales. Se aduce que esta disposición produce costos laborales extra mucho mayores que los de los competidores del país (ILO, 2001a). Otro ejemplo es la Ley de Regulación de Salarios y Condiciones de Empleo de 1992 de Tanzania, que estipula 28 días anuales de licencia paga a cargo del empleador; esto excede largamente el derecho a vacaciones anuales pagas de tres semanas como mínimo, estipulado en el Convenio No 132 de la OIT. Se argumentaba que el cumplimiento de esta disposición ponía en riesgo la viabilidad de las microempresas y por lo tanto no podía ser respetado por los empleadores (Vargha, 1992).

Pero sería equívoco argumentar que las normas laborales generalmente causan costos elevados inadmisibles. En el caso de las microempresas de Tanzania se sugirió que los costos podían haber sido absorbidos por una mejor organización del trabajo y un proceso de producción perfeccionado. De haber reajustado la organización de la producción, podía haberse reducido la jornada laboral y respetado el descanso semanal, sin costos adicionales. El costo del equipo de seguridad podía haberse compensado con una rebaja de los gastos médicos. Otras normas, tales como el salario mínimo, aparentemente podrían ser cumplidas por pequeños propietarios del campo (Vargha, 1992).

En los casos en que las pequeñas empresas y microempresas verdaderamente no puedan costear los requerimientos de algunas normas del trabajo, tales como ofrecer equipos de seguridad, queda la posibilidad de recurrir a medidas públicas – por ejemplo, deducciones fiscales a la inversión – para disminuir los costos de los empleadores.

En segundo lugar, es discutible que los empleadores que cumplen una norma laboral internacional como la de la jornada de ocho horas, un periodo de descanso semanal mínimo, o una norma de seguridad en el trabajo, estén en desventaja aún cuando sus competidores no cumplan esa norma. Lo mismo se aplica a un país que va a la cabeza en la aplicación de una norma supuestamente costosa sin estar seguro de si otros países lo siguen. ¿No podría ocurrir que jornadas laborales más cortas y periodos de descanso regulares provocaran un aumento de la productividad porque cuando los trabajadores están menos fatigados realizan menos errores y ocurren menos accidentes? Hay numerosos ejemplos de que esto es así. El mejoramiento de las normas puede autofinanciarse en la medida en que los beneficios excedan el costo de una norma. Es por eso que los empleadores lúcidos, que han continuado con la aplicación de mejores normas de trabajo, rara vez lo han lamentado. Hay informes de empleadores finlandeses a quienes les resultó más rentable reducir las horas semanales de trabajo, pasando de una jornada laboral de cinco días semanales a cuatro días sin reducir el salario, simplemente porque la productividad del trabajador aumentaba más que proporcionalmente. El parámetro económico decisivo para la competitividad del costo no es un menor costo del trabajo sino un menor costo por unidad de trabajo, es decir, la relación entre costo de trabajo y productividad.

En tercer lugar, no puede asumirse que la ausencia de normas, o el incumplimiento de las normas, implica ausencia de costos. Por ejemplo, los trabajadores pueden enfrentar costos excesivos por concepto de litigios que surjan a partir

del despido de trabajadores, que podrían evitarse si se respetaran las disposiciones de prevención y resolución razonable de conflictos establecida en el Convenio No 158 de la OIT sobre Terminación del Empleo.

En cuarto lugar, en la bibliografía sobre economía, la referencia al costo que tiene la aplicación de las normas se refiere casi exclusivamente al costo de los empleadores o los gobiernos. Rara vez se tiene en cuenta el costo que tiene el incumplimiento de las normas para los trabajadores. Por ejemplo, la protección en caso de despido, especialmente evidente en el caso de los despidos colectivos por razones económicas, es un argumento para la intervención del mercado y la regulación económica justificado en el deseo de minimizar el costo del despido para el empleado. Una contabilidad amplia del costo debería prestar atención a este costo, en especial la pérdida de trabajo y de ingresos y otras formas de sufrimiento material e inmaterial, porque tiene consecuencias para el individuo pero también para el resultado económico nacional.

En quinto lugar, no debería darse por sentado que el costo de aplicar normas del trabajo debe asumirlo inevitablemente el empleador. De hecho, hay pruebas de que el costo de varios beneficios obligatorios de última se trasladan a los trabajadores en la forma de salarios más bajos. En este caso, el total de los costos laborales, y por lo tanto la competitividad internacional, no están afectados por los beneficios.

En sexto lugar, a menudo se afirma que los costos de aplicar las normas de la OIT en los países en desarrollo son prohibitivamente elevados. Nuevamente, esto no es lo que ocurre en términos generales. Por ejemplo, un estudio de viabilidad de la OIT sobre la introducción de un programa de seguro de desempleo en Tailandia demostró que requería apenas un gasto moderado. Se estimó que las tasas de contribución para un programa que paga beneficios durante seis meses a un nivel igual al 50 por ciento de la remuneración previa, sería de 2,5 por ciento de la nómina en el primer año de funcionamiento,

pero caería sostenidamente de ahí en adelante hasta llegar a 0,6 por ciento en el séptimo año. Esta tasa permitía la acumulación de una reserva equivalente a los gastos de todo un año en beneficios (OIT, 1998a). También se demostró que, contrariamente al dogma de la teoría económica, hay grandes variaciones en los niveles de gastos de la seguridad social con relación al PIB de países con grados de desarrollo similares. Países como Jordán, Marruecos, Namibia, Botswana y Tailandia han tenido gastos públicos comparativamente elevados en el gasto de seguridad social, y al mismo tiempo han experimentado un crecimiento económico favorable. Hay países tanto ricos como pobres que están dispuestos a aceptar que habría que redistribuir una mayor proporción de sus ingresos de forma de abarcar las contingencias sociales. De hecho, hay países tanto de ingresos elevados como de ingresos bajos que – conforme al Convenio de la OIT No 102 – han logrado pagar beneficios del orden de 40 a 50 por ciento del ingreso previo en casos de enfermedad, desempleo, vejez, maternidad, invalidez y supervivencia. El gasto en la protección social no es meramente una cuestión de capacidad económica sino también de valores sociales, prioridades políticas y gobernanza (OIT 2000). Se ha revelado que un gasto social importante y bien asignado disminuye las tasas de pobreza, aún sin que medie un cambio en los resultados económicos (OIT, 2002c). El programa Trabajo sin Riesgo (SAFEWORK) de la OIT ha revelado que la salud en el trabajo y las normas de seguridad pueden ser mejoradas de manera significativa con medios de relativamente poco valor. La mayoría de los accidentes ocurren por omitir normas y precauciones de seguridad muy simples tales como mantener libres las salidas de emergencia de las fábricas, o conservar en buen estado las herramientas y equipos, u ofrecer regularmente al personal instrucciones en materia de seguridad.

Si las consecuencias que se afirma tienen las NITs en los costos son frecuentemente exageradas, o si los beneficios compensan o superan

el costo de las normas del trabajo de mayor calidad, ¿por qué entonces los empresarios son reuentes a ponerlas en práctica? Hay diversas razones: una es que mejorar las normas exige un esfuerzo extra de parte del empleador. Otra razón es que los costos asociados con la aplicación de las normas laborales son mayormente directos, fácilmente visibles y medibles, inmediatos y localizados, y aparecen inmediatamente en los estados de cuenta de las empresas mientras que muchos de los beneficios tienen los rasgos opuestos: son indirectos, intangibles y más difíciles o imposibles de medir, de efecto retardado y se extienden más allá de la empresa. Es así que los costos de introducir o mejorar las normas pueden exagerarse y los beneficios de las normas en términos de eficiencia e innovación tienden a subestimarse. Consideremos el caso presentado en el Cuadro 3.1.

Esta experiencia de ninguna manera es única. Ocurre prácticamente en todos lados, una y otra vez. Demuestra, además, que la reticencia a adoptar normas no es específica de los países en desarrollo con recursos restringidos para gastos sociales, sino que puede encontrarse también en los países prósperos.

Lo que puede ocurrir es que la aplicación de una norma exige un costo inicial importante para los empleadores. Por ejemplo, la instalación de equipos de seguridad en el lugar de traba-

jo puede implicar que los empleadores enfrenten una desventaja competitiva temporal hasta que recojan los beneficios de la inversión. Esos beneficios llegan en la forma de menores tasas de accidentes, mejor estado de ánimo en los trabajadores, menor ausentismo y mayor productividad laboral. La función económica de las NITs universales es precisamente superar esta desventaja induciendo a los empleadores competidores a que sigan el ejemplo, armonizando así los términos sociales de la competencia. La armonización reducirá los efectos distributivos de mejorar la seguridad en el trabajo, eliminando así un obstáculo para su divulgación. Implica que, contrariamente a lo que sostiene la ortodoxia económica, las NITs no son un obstáculo para el avance de las condiciones de trabajo sino que sirven como lubricante. Se sabe que la armonización produce efectos similares de aumento de la eficiencia en los mercados de productos. Durante la década de 1990, cuando la eficiencia en materia de combustible se convirtió en un factor importante de la competitividad internacional de la industria automovilística, numerosos fabricantes europeos de autos reclamaron a los gobiernos que establecieran normas nacionales, o incluso internacionales, sobre el consumo de combustible. Eso hubiera permitido a los productores más progresistas asumir los altos costos de fabricación de motores nuevos sin te-

### CUADRO 3.1: Sobreestimación del costo de reducir una sustancia peligrosa

En 1974, la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA, por su sigla en inglés) de Estados Unidos, propuso hacer más estricta la norma concerniente a la exposición de los trabajadores al cloruro de vinilo ... de 500 partes por millón de aire a 1 parte por millón. El director de la mayor empresa fabricante de la sustancia argumentó que no sería posible cumplir la norma revisada ni ahora ni en el futuro. La industria estimaba que se perderían dos millones de puestos de trabajo y que el costo para la economía de Estados Unidos sería de 65.000 millones de dólares porque no podría producirse más cloruro de vinilo. Y las industrias que lo utilizaban no podrían encontrar un sustituto. Sin embargo, después de aprobada la norma, los fabricantes rápidamente crearon una nueva técnica para controlar el cloruro de vinilo y recuperar los residuos para su reprocesamiento. La industria pronto pudo cumplir con la norma y en 1976 la producción aumentó a niveles récord. Se abrieron nuevas fábricas, ningún trabajador fue despedido y el costo total de la transición fue de aproximadamente uno sobre doscientos de lo que se había anticipado (Witt, 1979).

ner que enfrentar una desventaja competitiva indebida de los que se resistían a la innovación.

Para dar otro ejemplo de las consecuencias del costo de las NITs: el respeto de la libertad de asociación puede provocar la formación o el fortalecimiento de un sindicato, y el creciente poder de negociación de los trabajadores puede implicar un aumento de los salarios. Naturalmente, esto plantea una exigencia competitiva – pero no es necesariamente de índole negativa – que amenaza la rentabilidad de la empresa o la posición competitiva de una economía nacional. El aumento de los salarios puede estimular los esfuerzos de los trabajadores y puede atraer mano de obra más calificada y motivada, compensando así el costo extra con una productividad extra. Si el aumento de los salarios se otorga a gran escala, puede también aumentar la demanda interna elevando el poder adquisitivo general. Henry Ford fue uno de los pocos empleadores que a principios del siglo XX entendió los efectos del lado de la demanda que trae aparejado el aumento de los niveles salariales. Argumentaba que un índice de remuneración de cinco dólares diarios – muy por encima del índice salarial de la época – sería bueno para su compañía porque permitiría que más empleados compraran sus automóviles.

### c) El tema de la universalidad

El segundo gran tema para lograr la aplicación de las NITs es si son en realidad universalmente válidas y aplicables, como aduce la OIT. ¿Es válido hablar de normas universales en un mundo de gran diversidad en términos de grados de desarrollo, estructura del empleo, cultura, instituciones sociales y recursos financieros y administrativos? ¿O acaso se refieren, como a menudo se argumenta, solamente a un pequeño grupo de países industrializados avanzados? Además, las NITs ¿son apropiadas para todos los trabajadores, o solamente para los trabajadores que perciben un salario, o a un sector de trabajadores que perciben un salario, por ejemplo, los que trabajan en el sector formal? ¿Están

limitadas a los trabajadores que tienen un contrato de empleo, lo cual no es el caso de la mayoría de los trabajadores en la mayoría de los países en desarrollo?

Desde un principio la OIT ha sido consciente, y en los hechos ha tomado en cuenta, la realidad enormemente diversa de condiciones de desarrollo que varían según la situación geográfica nacional, económica y de otro tipo. El artículo 19 de la Constitución de la OIT establece explícitamente: “Al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo, y deberá proponer las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países”. Se han elaborado disposiciones especiales para una aplicación más lenta. Ya en el Convenio sobre las horas de trabajo de 1919 se autorizó a Japón y a lo que en ese entonces era la India británica, a que tuvieran un régimen de aplicación distinto, y se dispuso que el Convenio no se aplicaría a China, Persia ni Siam. En estos países, la limitación de la jornada laboral sería reconsiderada posteriormente en una fecha no especificada. Hablando en términos más generales, es una característica básica de los Convenios de la OIT que estipulen normas mínimas y no prescriban niveles de prestación irreales desde el punto de vista económico.

Se ha propuesto distinguir entre NITs “dependientes del desarrollo” y NITs “independientes del desarrollo” para tomar en cuenta la diferente capacidad de los países para ratificar y aplicar las normas internacionales. Las normas del trabajo fundamentales son normalmente consideradas como independientes del promedio del nivel de productividad o ingreso, mientras que las normas sustantivas, tales como jornada laboral, vacaciones, seguridad social o seguridad en el trabajo, debería considerarse que están sujetas al desarrollo.

Si bien las NITs no deben ignorar la diversidad local de las condiciones económicas y sociales, debe haber limitaciones a las desviaciones de la norma en distintos países y momentos. De lo contrario, las normas dejan de ser normas. La OIT se ha resistido a la tentación de adoptar la idea de establecer normas diferenciales para países diferentes. Nunca ha apoyado o recomendado normas regionales, respaldando el principio universal de las NITs. Pero ha permitido que haya países que estén eximidos de la aplicación inmediata de una norma, como demuestra el ejemplo del Convenio No1 de la OIT, y tolera la ratificación de partes de los Convenios. La OIT permite flexibilidad a los estados miembros con relación a la aplicación de las NITs, tomando en cuenta las peculiaridades socioeconómicas y culturales de los estados. Por ejemplo, el Convenio No 111 de 1958 exige a los países ratificantes que formulen y lleven a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades con respecto al empleo y la ocupación, con miras a eliminar todo tipo de discriminación. Sin embargo, deja libre a las autoridades nacionales para que escojan los métodos “adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales” (ver Artículos 2 y 3 del Convenio). No puede haber flexibilidad, sin embargo, cuando infringe una norma de la OIT. La OIT también ofrece asesoramiento técnico para ayudar a los países a aplicar las normas.

La etapa en la cual los países ratifican un Convenio de la OIT ha variado. Algunos países esperaron hasta que las condiciones laborales locales fueran iguales o cercanas a las que se aspira en el Convenio, haciendo así de la ratificación un acto más o menos simbólico. Otros ratificaron antes y han buscado apoyo para zanjar la diferencia entre la norma y la realidad. No importa cuál de los dos métodos se aplique, ya que lo que cuenta es la voluntad política y los esfuerzos por cumplir los objetivos de la norma.

En vista de las diversas estrategias utilizadas para adoptar y aplicar las NITs, no es de sorprender que los estudios empíricos no hayan sido muy concluyentes acerca de los efec-

tos de la ratificación de los Convenios de la OIT. Rodrik (1999a) constató, entre otras cosas, que además de la productividad, la cantidad de ratificaciones de los Convenios de la OIT y el grado de sindicalización tuvo una influencia importante en los salarios. En una segunda prueba, los derechos políticos más que las libertades civiles tuvieron un fuerte efecto causal en los salarios, estadísticamente importante. Flanagan, en un estudio más reciente, constató escasa evidencia de un nexo estadístico entre la ratificación y las condiciones de trabajo reales (Flanagan, 2002).

No hay razón para creer que un país no podría luchar por reducir el volumen de sus malas condiciones de trabajo y de pobres que trabajan. Existe, sobretodo, un error conceptual generalizado de que las NITs sólo pueden tener vigencia a través de una acción legislativa. Si bien es cierto que las leyes establecen disposiciones legales y que ninguna política social puede ser efectiva a menos que se base en el imperio de la ley, las normas de la OIT no necesariamente requieren la adopción de una legislación formal específica a escala nacional. Con frecuencia simplemente ofrecen directrices que los Estados están invitados a seguir para lograr un objetivo que tal vez nunca sea plenamente alcanzado como tal (Valticos, 1996). Por esta razón, y por la razón mencionada anteriormente, uno debería ser cauteloso en cuanto a tomar la ratificación de los Convenios de la OIT como indicador del cumplimiento real de las normas a escala nacional.

El objetivo de las normas sustantivas tales como salarios mínimos y disposiciones de seguridad social, es lograr la universalidad a través de la equivalencia, no de la uniformidad. La consecuencia de la equivalencia en las políticas es la posibilidad de coordinar la formulación de políticas internacionales, más que igualar los términos reales del empleo, por lo menos en el corto plazo. Contrariamente a lo que a menudo se entiende o a lo que se afirma reiteradamente, los Convenios de la OIT relativos a los salarios mínimos no apuntan a establecer el

mismo salario mínimo en todo el mundo. Más bien estipulan que los países miembros deberían aprobar un salario mínimo, reconociendo que su nivel debe tomar en cuenta circunstancias económicas locales. En vista de la amplia diferencia de los PIB per cápita, no puede ser el mismo en Suecia y en India. La cuestión, sin embargo, es si puede haber una fórmula internacionalmente acordada para calcular el mínimo en cada caso. De ahí que, para las normas sustantivas, la universalidad resida en el proceso de establecimiento y aplicación de la norma, no necesariamente en el resultado mismo, y se refiere a los objetivos asociados con las normas más que a los mecanismos para lograr esos objetivos.

En las siguientes secciones discutimos los dos grandes temas contemporáneos que rechazan el principio de universalidad de las NITs. Tienen que ver con la economía informal y la relatividad cultural con relación a las normas del trabajo.

*“Las NITs no son efectivas en la economía informal”*

Hace treinta años, vinculado a un proyecto de empleo en Kenia, la OIT utilizó por primera vez el término “sector informal” para describir las actividades de los pobres que trabajan, que no estaban reconocidas, registradas, protegidas o reguladas por las autoridades públicas (OIT, 1972). El término que más se prefiere ahora es “economía informal”, porque los trabajadores y empresas en cuestión no caen dentro de ningún sector económico. En 1991, la Conferencia Internacional del Trabajo discutió el “dilema” de la economía informal: ¿debe la OIT y sus constituyentes promover la economía informal como un proveedor de empleo e ingresos o debe procurar ampliar la regulación y protección social hasta abarcarla y por lo tanto posiblemente reducir su capacidad de ofrecer empleos e ingresos a una fuerza de trabajo en constante expansión? Los trabajadores de esta economía, incluidos los asalariados y los trabajadores por

cuenta propia, frecuentemente se enfrentan a un entorno de trabajo precario. Los lugares de trabajo no están definidos, las condiciones de trabajo son inseguras e insalubres, los niveles de capacitación y la productividad son bajos, los ingresos son magros e irregulares, las jornadas de trabajo son largas, y con frecuencia no hay acceso a la información, a los mercados, a las finanzas, a la formación y a la tecnología. La dependencia económica y la vulnerabilidad están generalizadas.

Se ha argumentado ampliamente que las NITs no son aplicables a la economía informal, y también que la manera en que la OIT ve a las NITs se centraría en los trabajadores de los sectores organizados. Citando a un experto de India: “La situación ... es bastante paradójica: las normas son pertinentes y convenientes principalmente para el sector formal, donde es más fácil cumplirlas y en gran medida ya se cumplen; no son pertinentes y convenientes y resultan más difíciles de aplicar en el sector informal, donde más se las necesita ... Eso no significa que ya no sea útil establecer normas. Simplemente señala la necesidad de crear normas mínimas que sean más fáciles de aplicar para el empleo del sector informal” (Papaola, 1994, pág. 181). Singh y Zammit (2000), Gosh (2003) y Srinivasan (2004) han utilizado argumentos similares.

Otros críticos van más lejos. Acusan a las NITs, en especial a las normas sustantivas tales como las de protección del empleo y los ingresos, salarios mínimos, medidas de seguridad en el trabajo, protección de la maternidad, etc., de provocar o ampliar la economía informal, que no está reconocida ni protegida en los marcos legales y regulatorios. También aducen que las NITs alientan las prácticas laborales ilícitas por parte de los empleadores. En un informe del Banco Mundial sobre América Latina, por ejemplo, se argumentó que el grado de empleo informal en esa región está en parte definido por las “políticas laborales que pasaron por alto el papel de los salarios y las condiciones de trabajo como incentivos y señales del mercado,

reduciendo la cantidad de empleos formales y fomentando el crecimiento del sector informal” (Banco Mundial, 1996). En las economías con mano de obra excedentaria, se dice que la introducción de regulaciones laborales “caras” inevitablemente conduce a un aumento de la economía informal. Además, incitan a los gobiernos a aumentar la informalización poco a poco y a segmentar los mercados laborales nacionales. Presionar para que se adopte un “conjunto de normas del trabajo importadas” no garantizará su cumplimiento. Por lo tanto, deben buscarse políticas alternativas que efectivamente tomen en cuenta las condiciones específicas de economías menos desarrolladas con mano de obra excedentaria (Portes, 1994).

Las acusaciones contra las NITs deben ser tomadas en serio, en gran parte porque la economía informal no ha demostrado ser un fenómeno transitorio o residual, como muchos teóricos y también la OIT han asumido durante cierto tiempo. En realidad, en muchos países del Tercer Mundo, en las últimas décadas la economía informal ha aumentado en lugar de disminuir. La gran mayoría de los empleos nuevos creados en las economías en desarrollo y en transición, han sido en la economía informal (OIT, 2002a). Las actividades informales también se han ampliado en los países industrializados con economía de mercado, si bien desde un nivel mucho más bajo. Alejandro Portes describe cómo, bajo fuertes presiones de los organismos financieros internacionales, los países latinoamericanos compitieron entre sí para liberalizar impuestos y disminuir las exigencias de las normas del trabajo para atraer capitales extranjeros (Portes, 1994). La economía informal tradicional consistía en actividades de supervivencia tales como lustrado de zapatos, venta callejera, recolección de basura y otros trabajos por cuenta propia a pequeña escala, en el margen de la economía urbana. Actualmente, sin embargo, ha surgido un nuevo tipo de empresa informal subordinada a empresas formales a través de diversos subcontratos, que ayuda a abastecer al mercado de ingresos ele-

vados. Esas empresas producen no solamente para el mercado interno sino cada vez más para la exportación. El giro hacia un aumento de las exportaciones ha llevado a los organismos estatales a hacer oídos sordos a las violaciones sistemáticas de los códigos laborales existentes por parte de las empresas exportadoras. A menudo no hay una eliminación formal de la protección laboral vigente, son un modelo de omisión selectiva, provocando una proliferación de empresas informales. Los empleadores ya no contratan formalmente a los trabajadores sino que más bien realizan con ellos acuerdos informales, como trabajadores por su cuenta. Además, como forma de atraer empresas extranjeras se han creado Zonas Especiales Económicas de Exportación en las cuales los controles fiscales y laborales son menos exigentes.

En 2002, la Conferencia Internacional del Trabajo abordó el tema de la economía informal. Numerosos delegados reconocieron que la OIT se había acercado a una comprensión amplia y profunda de su naturaleza. La Conferencia concluyó que existe una serie de razones para el trabajo informal y que los obstáculos para ingresar a la economía restringen directa o indirectamente la creación de empleo en la economía formal. Algunos de esos obstáculos son la falta de buena gobernanza, la falta de puestos de trabajo adecuados en la economía formal, desempleo creciente, subempleo y pobreza, elevada desigualdad de los ingresos y la falta de protección social y de la aplicación – o una aplicación ineficaz – de una legislación apropiada, así como políticas inadecuadas de los gobiernos nacionales, tales como leyes de registro restrictivas e impuestos elevados (OIT 2002a). Los programas de ajuste estructural impulsados por las instituciones financieras internacionales, que han puesto excesivo énfasis en la estabilización macroeconómica, tuvieron su parte en el aumento de las actividades informales (van der Hoeven, 2000). Atribuir la informalización a la legislación de protección al empleo es falso, porque también se ha dado y

ha continuado expandiéndose en los casos en que no existe regulación de la protección del empleo o no se ha aplicado o se ha rebajado. Esto sugeriría que para combatir la propagación del trabajo informal es necesario reducir la mano de obra excedentaria a través de una política macroeconómica, y al mismo tiempo reducir la pobreza a través de un aumento de la productividad y una redistribución del ingreso. De esta manera, los países recientemente industrializados del sudeste asiático han reducido el porcentaje de actividades informales. La Conferencia dejó en claro que la informalización era resultado no de la aplicación de las NITs sino más bien de no poner en vigencia y aplicar las normas laborales. Por lo tanto, exhortó a los constituyentes de la OIT a elaborar leyes, políticas e instituciones que implementarían las NITs.

En respuesta a las críticas del enfoque de la OIT debe subrayarse, en primer lugar, que no es cierto que las NITs sean establecidas solamente por los trabajadores del sector formal, o por los trabajadores que estén en una condición de empleo dependiente. Por el contrario, se refieren a todos los trabajadores. También hay un interrogante en cuanto a si todos los trabajadores por cuenta propia de la economía informal pueden ser considerados como verdaderamente “independientes”. De hecho, como ocurrió con el sistema de trabajo a domicilio (“*putting-out*”) previo a la industrialización de Europa, numerosos trabajadores por cuenta propia de la economía informal dependen de un empleador para los insumos, equipos, lugar de trabajo y venta de los productos finales (OIT, 1999). En muchos casos las empresas exigen a sus empleados que salgan de planilla y trabajen por cuenta propia, como forma de ahorrar impuestos y el costo del seguro social. Permanecen como “casi empleados”, particularmente si trabajan para un único contratista. En segundo lugar, muchos Convenios de la OIT, tales como el N° 131 sobre la Fijación de Salarios Mínimos, explícita o implícitamente estipulan la aplicación de normas de una forma que sea

apropiada a las circunstancias locales, en especial las desigualdades entre la economía formal y la informal. En tercer lugar, una serie de normas de la OIT se centran en diversas categorías de trabajadores predominantes en la economía informal. Un ejemplo es la adopción de un Convenio y Recomendación sobre trabajadores domésticos. Por último, varios instrumentos de la OIT exhortan a realizar consultas tripartitas y cooperación a escala nacional y sectorial. Esto podría ser considerado como una salvaguardia para asegurar que intereses puntuales, tales como los de los trabajadores organizados del sector formal, no dominen los intereses económicos y sociales generales. El fundamento mismo de las leyes laborales es asegurar un mayor equilibrio del poder en el mercado laboral y brindar protección y una voz a los grupos más débiles de la fuerza de trabajo, lo que incluye a los trabajadores del sector informal.

Un estudio empírico reciente basado en 14 países de América Latina en la década de 1990, constató un claro modelo cíclico en la proporción del empleo informal. Actuaba como amortiguador del empleo formal en las grandes empresas, provocando un vigoroso empleo pro-cíclico en el sector privado formal y un vigoroso empleo contra-cíclico en empresas pequeñas y en el trabajo por cuenta propia. Los países con derechos cívicos más sólidos, en especial la libertad de asociación, la negociación colectiva y las libertades civiles, y también los países con mayor porcentaje salarial, tendieron a tener mayor proporción de empleo formal y menor de empleo informal, incluso al controlar por el PIB per cápita. Esta constatación es contraria a la proposición de que la introducción de normas del trabajo más exigentes en la economía formal provocaría un aumento de la informalización. Los autores concluyeron que el aumento de la proporción del empleo formal requería tanto el fortalecimiento de los derechos civiles como una política macroeconómica que promoviera el crecimiento (Galli y Kucera, 2002). Los resultados de este estudio confirman los resultados de análisis empíricos anteriores acerca

de que las libertades políticas, que casi siempre van de la mano con la libertad de los sindicatos para organizarse, están asociadas con menor dualidad en los mercados laborales y en una economía formal más grande (Banco Mundial, 1995).

El aumento de la proporción de actividades informales puede también originar mayor desigualdad de salarios e ingresos dentro de los países y también entre ellos. Esto podría implicar que en lugar de que las NITs planteen problemas de convergencia dentro de las economías nacionales y entre ellas, los efectos corren en un sentido contrario, es decir, un desarrollo divergente dentro de los países y entre los países, creando obstáculos para la aplicación de las NITs. Las grandes disparidades salariales podrían actuar como incentivos para subcontratar y tercerizar en los países con bajos salarios y – como ocurrió en América Latina y en muchos otros lados – si el gobierno libera la regulación laboral local para atraer inversión extranjera, las condiciones laborales sufrirán.

*“Las NITs son incompatibles con la cultura local”*

La universalidad de las NITs también ha sido rebatida en función de argumentos culturales. Se ha sostenido que las NITs son el producto de una cultura y tradiciones europeas, el fruto del sistema de valores y creencias judeocristianas, o una expresión de la ética protestante. Se dice que las NITs son incompatibles, si no ajenas, a los países con otras culturas, tradiciones y religiones, y por lo tanto no debieran serles impuestas, o permitir que los “contaminen”. Algunas críticas han llegado más lejos y han calificado a las NITs como una forma de imperialismo cultural. Thomas Donahue presentó el argumento en estos términos: “Se trata de la imposición de las normas culturales de países ricos y poderosos a países pobres y débiles. No se reconoce que lo que puede ser apropiado en una cultura puede no ser pertinente o resultar peligroso en

otra”. Continuó diciendo que “hay que resistir la tentación de descartar este argumento en función de criterios *ad hominem*. Generalmente lo escuchamos de las elites de países en los que la explotación de los trabajadores es más flagrante, o de sus aliados en las empresas multinacionales” (Donahue, 1994, pág. 200).

En la mayor parte de Asia existe oposición a las NITs en función del argumento de las peculiaridades culturales (ver Li, 1996). Aparece con fuerza con relación a las NITs que establecen la libertad de asociación y la eliminación de la discriminación. A veces se utilizan dogmas religiosos como justificación o excusa para no cumplir con las NITs fundamentales. La referencia a esos dogmas ha servido como pretexto para mantener ciertas posiciones de poder de individuos o grupos que actúan en función de su propio beneficio. Otros han rechazado ese uso de la religión por considerarlo inadecuado. Por ejemplo, Shirin Ebadi, la abogada iraní que recibió el Premio Nobel de la Paz en 2003, rechazó enfáticamente la noción de que el Islam es incompatible con los derechos humanos. Según su opinión, podría haber formas diferentes de aplicarlas, pero las interpretaciones de los derechos humanos debe ser la misma en todos lados. No puede ser una que sirva para beneficio propio. De manera similar, Holda Elsadda, erudita egipcia y activista en los derechos de la mujer, argumentó que el lugar socioeconómico que ocupa la mujer en el mundo árabe no se debe a la tradición islámica como tal, sino a diversos obstáculos sociales y políticos que todavía no han sido superados tampoco en las sociedades occidentales. Esa opinión se sustenta en el hecho de que el empleo varía sustancialmente entre países árabes musulmanes. Por ejemplo, si bien se excluye a las mujeres del acceso al poder judicial en Egipto y Arabia Saudita, otros países árabes, entre ellos Siria, Marruecos, Túnez, Argelia y Sudán, han tenido jueces mujeres durante más de tres décadas (Elsadda 2004, pág. 48). Más generalmente, uno puede observar una analogía entre los principios fundamentales

de la OIT y los derechos en el trabajo y textos de la tradición islámica asociados a esto, y también la Declaración del Cairo (Shaheed 2004). Además, se ha demostrado que existe una convergencia entre las NITs fundamentales y las tradiciones éticas y espirituales de las demás religiones principales (Peccoud 2004).

Otro tipo de crítica cultural a las NITs apunta a la búsqueda por parte de Occidente de riquezas materiales. Un ex funcionario de la OIT publicó un libro titulado “Poverty – the Wealth of Peoples” (*Pobreza – la riqueza de los pueblos*) (Tévoédjr, 1977). En parte inspirado por las ideas de Gandhi acerca de la civilización, espantado por los resultados de las recetas occidentales para el desarrollo de África y también recordando el exuberante estilo de vida de los colonialistas occidentales en esa región, argumentó que había que distinguir entre pobreza y miseria. Esta última es deplorable, pero no así la primera. La pobreza no impide la moralidad e incluso la felicidad. Los estilos de vida simples están en el corazón del desarrollo individual y social. Los estilos de vida occidentales basados en la abundancia y el exceso de dinero, y el deseo de tener bienes materiales innecesarios, envenena la sociedad y la solidaridad y contribuye a un empobrecimiento mental y a la pérdida del significado de la vida. La industrialización, la urbanización, el crecimiento económico rápido y la búsqueda infernal de empleo son signos de destrucción social.

Basta con recordar la popular canción de “Porgy and Bess” (George Gershwin, 1935):

*“Oh! Tengo mucho de nada  
y nada es mucho para mí  
no tengo auto, no tengo mula,  
no tengo miseria”.*

Uno podría sentir simpatías por el estilo de vida sencillo y no materialista. Uno podría también estar de acuerdo en que hay problemas individuales y sociales peores que la pobreza. Confucio argumentó que peor que la pobreza es la

inseguridad. En efecto, hay una diferencia entre pobreza y miseria. No obstante, la cuestión es si, en vista del atractivo que los modelos de consumo y los estilos de vida occidentales tienen para la mayoría de la gente y el poder de los medios de difusión, que propagan el consumismo por todo el mundo, es concebible para un país democrático aislarse de las redes de información y comunicación cada vez más globalizadas que hacen posible que la gente compare sus condiciones de trabajo y de vida. También hay incompatibilidad entre la retórica y la acción. Hemos visto que en Asia oriental, donde los gobiernos han rechazado los derechos humanos con el argumento de que tienen “valores asiáticos diferentes”, los dirigentes no tienen escrúpulos en abrazar los mercados capitalistas y la cultura consumista (Li, 1996).

Recientemente ha surgido un nuevo escepticismo sobre la modernización de tipo occidental basada en la secularización, la ciencia, la industrialización y la participación democrática. Por ejemplo, se señaló que los conceptos de desarrollo del Banco Mundial en África fallaron porque ignoraron los requisitos indígenas culturales del desarrollo (Diawara, 2000, pág. 101).

Es importante examinar y evaluar la validez de tales opiniones. Parecen estar justificadas en cierta forma, pero no en otra. Las culturas difieren mucho y esas diferencias deben ser respetadas. Es necesario evitar cualquier fervor mesiánico que pretenda difundir los modelos culturales y estilos de vida occidentales. Uno podría ciertamente cuestionar las recetas occidentales para el desarrollo, que esperaban lograr resultados óptimos de un traslado acelerado de los recursos de la agricultura a la industria, y de desplazar a la gente de las zonas rurales a las urbanas (ver, por ejemplo, el modelo de desarrollo de Lewis, de 1954). Además, podría dudarse del acierto del Banco Mundial cuando recomendó a los países africanos la introducción vertiginosa de una economía de mercado privada y la rápida integración a la economía mundial a través del comercio y la IED,

antes de crear una infraestructura legal, comercial y social. Seguir tratando de imponer la liberalización de las importaciones sin asegurar el establecimiento de instituciones de mercado adecuadas tiende a ser contraproducente en el mercado laboral y también en los mercados de productos básicos y financieros.

Por otro lado, las objeciones a las NITs universales en función de la diversidad cultural parecen inaceptables en los casos en que implique la negación de derechos básicos de los trabajadores, distribución desigual del ingreso y riesgo de lesión en el lugar de trabajo. Por ejemplo, ¿puede alguien creer seriamente que a un trabajador de Ghana, Bangladesh o El Salvador le importa menos que a un trabajador suizo o estadounidense evitar la pérdida de alguno de sus miembros o de su vida en accidentes de trabajo, y que no habría que considerar todo el conocimiento técnico y la experiencia basados en los Convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo, independientemente de las culturas, las costumbres, la religión y el nivel de ingreso de un país? El objetivo de las NITs no es mejorar los ingresos y la calidad del trabajo en función de la riqueza material. Las NITs, más bien, apuntan a promover la justicia social y eliminar la injusticia. Sería diferente si todos en la sociedad fueran pobres por causa de escasez de medios de creación de riqueza, o si esos medios estuvieran ahí pero debido a una mala gobernanza no se utilizaran para avanzar hacia la prosperidad, o si hubiera riqueza creada pero el producto nacional estuviera distribuido de manera despareja; o si la riqueza se creara a expensas de penurias indebidas y duros sacrificios para la gente. No hay excusas para aumentar los beneficios o generar un crecimiento económico más acelerado trancando las puertas de las fábricas de montaje desde afuera, de forma que las vidas de los trabajadores corren riesgo en caso de incendio, o permitir que la gente trabaje en plantaciones muy contaminadas por plaguicidas causantes de enfermedades, o enviar trabajadores a minas de carbón propensas a sufrir accidentes.

Los objetivos de las NITs no son específicos de una cultura, ni deberían confundirse con determinados estilos de vida. Después de todo, los Convenios y Recomendaciones de la OIT son adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, una asamblea de delegados de todas partes del mundo y una mayoría de delegados de los países en desarrollo. El universalismo de las NITs y los valores comunes que subyacen en ellas se refleja en el hecho de que los gobiernos han estado preocupados por la vergüenza que enfrentan cuando violan las normas de la OIT.

Se ha justificado el trabajo infantil, para tomar otro ejemplo, tanto con referencia a la cultura y la tradición locales como a la presión de la pobreza en los hogares, para los cuales el trabajo de los niños se torna una necesidad económica. Si bien es innegable que la mano de obra infantil puede añadirse a los ingresos familiares, también tiende a perpetuar la pobreza al destruir la capacidad productiva de los niños que trabajan y al impedirles que reciban la educación que podría hacerlos más productivos como adultos. Generalmente el trabajo infantil no aumenta realmente el ingreso familiar, simplemente reemplaza el trabajo del adulto. Con frecuencia, el trabajo infantil tiene preferencia porque los niños son más maleables y dóciles y hacen menos reclamaciones que los adultos. El argumento de la relatividad cultural tiende a esconder el hecho de que un excedente de mano de obra numeroso en los países en desarrollo hace más fácil poner a un trabajador o a un grupo de trabajadores en contra de otro. Por último, se ha reivindicado el trabajo infantil con el argumento de que únicamente los niños pueden hacer ciertos trabajos, o que pueden hacerlo mejor que los adultos. Un ejemplo es la confección de alfombras. La investigación realizada por la OIT destruyó el mito de que solamente los niños pueden tejer las alfombras de nudos pequeños. Durante largo tiempo los gobiernos de los países de Asia meridional negaron la existencia de mano de obra infantil, o la consideraron como un hecho inexorable de la

vida económica. Gradualmente se dieron cuenta de que podía ser un freno para el adelanto económico.

El déficit de trabajo decente es claramente visible en el Sur al igual que en el Norte. Sería fatal si la noción del “choque de las civilizaciones” (Samuel Huntington) ocultara los objetivos comunes de los países para reparar ese déficit. Además, actualmente la competencia económi-

ca es tan dura, e incluso más intensa, entre los países del Sur que entre éstos y los países del Norte. Con respecto a las NITs, el conflicto final no es entre los países con antecedentes culturales dispares. Es entre los economistas del mercado libre y otros fundamentalistas, por un lado, y quienes reclaman y persiguen principios y derechos universales por el otro.

## 4. Las Normas Internacionales del Trabajo y el desarrollo

El capítulo anterior describió la controversia sobre las NITs y discutió los principales argumentos a favor y en contra de la adopción de las normas. Uno de los principios es que en vista de la feroz competencia mundial que sigue a la liberalización de los mercados, las NITs universales son necesarias para impedir una “carrera hacia abajo”. Esto ocurrirá si existen prácticas laborales desleales que socaven las normas del trabajo nacionales existentes e impidan que mejoren las condiciones de trabajo. Los países mantienen los costos laborales en niveles bajos de manera artificial y evitan o rebajan la legislación de protección del trabajo para mejorar el resultado de las exportaciones y atraer IED. El argumento opuesto sostiene que las NITs aumentarán artificialmente el costo de la mano de obra por encima del equilibrio del mercado, perjudicando así la situación de los trabajadores al reducir el crecimiento y el empleo. Las condiciones de trabajo están fijadas en gran medida e inevitablemente por los niveles nacionales de ingreso. Sólo pueden ser mejoradas a través del crecimiento económico, y no a través de una intervención externa en los mercados laborales nacionales. Un tercer argumento popular sostiene que la aplicación de las NITs está limitada a los países industrializados desarrollados en los que reflejan su sistema de valores y donde el grueso de la fuerza de trabajo lo hace en el sector formal. Las NITs serían inadecuadas en países con diferentes culturas y vastas economías informales.

En el análisis último, todos esos argumentos se basan en premisas negativas. Asumen que, o bien las normas universales son inconvenientes, impracticables, infructuosas o prematuras, o bien que hay que imponer el derecho laboral internacional a los países, si es necesaria-

rio aplicando sanciones a los infractores, para asegurar su cumplimiento en todos lados. Una noción fundamental de esos teoremas es que las NITs aumentan los costos de producción, perjudicando así la competitividad, destruyendo la ventaja comparativa o ampliando excesivamente la capacidad de recursos de un país. Hemos refutado, o por lo menos presentamos salvedades a esas opiniones. En muchos casos, los argumentos del costo se llevan más allá de toda proporción. El costo de las NITs corresponde a una fracción del costo de los conflictos violentos que han acosado a muchos de los países más pobres. El costo de las normas del trabajo tales como seguridad social o seguridad en el trabajo es, en última instancia, soportado por los trabajadores en la forma de una reducción de sus ingresos. También, el argumento del costo se sostiene solamente en un análisis estático, y no dinámico, en el que el costo inicial de las normas debería ser considerado como una inversión que queda cubierta por el aumento de la productividad y otras ganancias tales como la estabilidad social y política, que a su vez arrojan beneficios secundarios. Esto implica que, en un sentido objetivo, los países no están “forzados” a rebajar sus normas para poder exportar y atraer inversión extranjera, aun si tienen que competir con países que tienen normas laxas. No obstante, es posible que los actores mantengan la suposición prejuiciosa, subjetiva, de que con las NITs se enfrentan a desventajas competitivas. Como argumentaremos, ese prejuicio puede ser superado a través de un diálogo social sobre las políticas – entre empresas, sectores, naciones y generaciones – que transmita las experiencias tanto de los efectos beneficiosos de las normas como de las consecuencias negativas de no aplicarlas.

El objetivo del presente capítulo es continuar reflexionando acerca de la naturaleza, el propósito y los beneficios de las NITs. Una comprensión más amplia de la función y la repercusión de las normas a partir de un criterio de economía política les hará mayor justicia. Está en el espíritu del Preámbulo de la Constitución de la OIT que dice que la paz universal puede establecerse solamente si está basada en la justicia social. Un enfoque más amplio de las NITs deja atrás los estrechos confines de la lógica de los costos, y también supera los prejuicios que subyacen en gran parte de la controversia sobre las NITs. Se ubica en un marco conceptual del desarrollo. Parte de la premisa de que el tratamiento de los trabajadores conforme a las NITs es fundamental para el crecimiento, el desarrollo y la lucha contra la pobreza. De ahí que el aspecto clave es cómo las NITs pueden ser decisivas para lograr que los recursos laborales sean productivos para el bien común.

### **a) Por qué son necesarias las Normas Internacionales del Trabajo**

#### *Peculiaridades del trabajo y el mercado laboral*

Para comprender los orígenes y objetivos de las normas de trabajo es necesario reconocer la naturaleza peculiar del trabajo y el mercado laboral. La ortodoxia económica trata el trabajo como cualquier otra mercancía comercial, y el mercado de trabajo está sujeto a los mismos principios y leyes de la oferta y la demanda que rigen a cualquier otro mercado. Por el contrario, el paradigma económico institucional heterodoxo adopta una opinión fundamentalmente diferente. En la Declaración de Filadelfia de 1944, la OIT estableció que “el trabajo no es una mercancía”. Por ende, el mercado laboral es un mercado peculiar. No funciona como el mercado de la papa, el acero o las computadoras. Un fundamento económico para esta opinión es que el *quid pro quo* del intercambio que se establece en un contrato de trabajo es incierto. Los empleadores que contratan a un traba-

jador generalmente saben el precio de los servicios laborales pero no saben exactamente qué obtendrán a cambio. El trabajo no es un producto terminado sino un “potencial productivo”, que está vinculado a un ser humano que tiene necesidades individuales y sociales. El trabajador tendrá que ser motivado, mientras que “al acero no le importa si hay buena luz, y no le preocupa si hay baños o flores en el cuarto. El acero no tiene que ser motivado para producir un producto” (Stiglitz, 2001). Que un trabajador o trabajadora sea más o menos productivo, cooperador e innovador dependerá de cómo es tratado o tratada: si el salario es considerado justo con relación a las exigencias de la labor; si la remuneración es suficiente para vivir, o si es necesario tener un segundo o tercer trabajo para percibir un ingreso suficiente, en cuyo caso lo más probable es que mengüe el esfuerzo puesto en el primer trabajo; si el trabajador obtiene igual pago por trabajo de igual valor; si efectivamente se pagan los salarios por el trabajo realizado y si el pago se demora o no; si el trabajador sufre discriminación a la hora de buscar un trabajo, de recibir capacitación y de ser promovido; si el trabajo es de riesgo o no; si el empleo es seguro; si es posible manifestar las quejas que se tengan; y si en caso de controversia se dispone de protección legal y de un sindicato que ofrezca apoyo; si ese sindicato es libre e independiente o no; si las jornadas laborales son normales o excesivamente largas; si el trabajador recibe estímulo y capacitación; si el empleo ofrece oportunidades para avanzar en el trabajo, etc. En suma, lo que el trabajador entrega depende de los términos del empleo, de las condiciones de trabajo, del entorno laboral, de la representación colectiva, de un debido proceso, etc. El resultado depende de lo que la OIT ha dado en llamar “dignidad” del trabajo, algo que es desconocido en los mercados de mercancías. El contrato de trabajo no se refiere simplemente a la eficiencia del mercado (que es la principal preocupación de la teoría económica neoclásica), sino también a la eficiencia productiva, que depende de la equidad y la jus-

ticia social. Esto, por lo menos, es el caso en un mercado laboral “libre”. La forma alternativa de lograr que el trabajador realice su trabajo es por la fuerza, ya sea por trabajo forzoso, por la fuerza del temor (de pérdida de trabajo y de ingresos), o por la fuerza del hambre.

Una segunda peculiaridad del mercado laboral es la asimetría básica del poder entre los trabajadores y los empleadores, y los altos riesgos de marginación y exclusión. Cuando falta protección social y legislación laboral, los trabajadores quedan en una posición endémicamente débil porque no tienen otra forma de ganarse la vida más que a través de un empleo y tienen que vender sus servicios de trabajo en cualquier condición y a cualquier precio. En comparación, los empleadores normalmente disponen de un repertorio más amplio de recursos y medios de acción. Generalmente están mejor dotados de capital y manejan alternativas cuando se trata de empleo. Pueden reemplazar a un trabajador por otro, subcontratar el trabajo con otra empresa, instalar equipos que ahorren mano de obra para disminuir la necesidad de trabajadores, o poner su capital para otros usos. Para equilibrar esta desigualdad de poder en la relación del empleo es necesario intervenir en el mercado laboral para aumentar el poder de negociación del trabajador, ya sea con disposiciones de protección públicas o un sistema de organización colectiva y de negociación colectiva. Pero aun con esa corrección de los desequilibrios del poder del mercado laboral, es común, no obstante, que los trabajadores sigan estando en una posición de desventaja. Como dice Stiglitz: “Es mucho más fácil para un empleador reemplazar a trabajadores recalcitrantes, que para los empleados ‘reemplazar’ a un empleador recalcitrante, especialmente cuando el desempleo es alto” (Stiglitz, 2001).

La ecuación de poder tiende incluso a inclinarse más a favor del empleador cuando la economía está abierta a los mercados internacionales. Surgen más opciones, tales como la posibilidad de relocalizar la producción y los servicios en el exterior. Por supuesto, por lo

menos algunos trabajadores disponen de la opción de la migración internacional, pero con frecuencia se paga un precio muy alto con la alteración de las relaciones sociales. Normalmente el capital es más móvil que la mano de obra.

Aunque parezca extraño, la economía ortodoxa casi nunca adopta la idea de dar al trabajador mayor autonomía de acción en el mercado de trabajo y de hacer más equitativa la relación de empleo. Podría esperarse de una mentalidad neoliberal que aplaudiera la idea de lograr una mayor simetría del poder en la relación de empleo, porque los liberales ponen énfasis en la importancia de la libre voluntad de los contratantes y de la autonomía de los actores para construir relaciones de mercado genuinas.

La vulnerabilidad y dependencia es extrema en los casos en que los trabajadores carecen de educación, son pobres, sin tierra o están en condiciones de servidumbre por deuda, y en los casos en que no tienen acceso a líneas de crédito y de ahorro. La vulnerabilidad tampoco está exclusivamente confinada a los trabajadores asalariados en una relación de dependencia con el empleador. Se extiende a numerosos trabajadores independientes; por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia, quienes están en una relación contractual asimétrica con un contratista. Se extiende a los empleadores, especialmente los de pequeñas empresas y microempresas, quienes son subcontratistas de otras empresas que pueden definir más o menos los términos de la relación comercial. Por último, la vulnerabilidad es un rasgo intrínseco de determinados grupos de trabajadores, sobre todo los que tienen necesidades especiales, como las mujeres, los jóvenes, los que tienen capacidades diferentes y los inmigrantes. De no contar con una protección y promoción especial, están propensos a quedar en desventaja y a veces a quedar excluidos del mercado de trabajo.

### *Las funciones claves de las NITs*

Para reparar las deficiencias estructurales del mercado laboral que se han destacado anteriormente, las normas laborales están destinadas a servir las tres funciones siguientes: (Sengenberger, 1994):

**Participación:** Las NITs estipulan la libertad de asociación de los trabajadores y los empleadores; el derecho a la negociación colectiva; la consulta tripartita a escala nacional; y la participación y cooperación en la etapa de la realización;

**Protección:** Las NITs protegen a los trabajadores del abuso de poder de parte de los empleadores o el Estado y también de la competencia destructiva de otros trabajadores. Prohíben el trabajo infantil, forzoso y obligatorio, así como la discriminación en el empleo y la ocupación; establecen una jornada laboral máxima, períodos mínimos de descanso, vacaciones remuneradas mínimas y licencia mínima en caso de maternidad. Estipulan una protección especial para las mujeres, los jóvenes, los trabajadores nocturnos, los trabajadores domésticos, la mano de obra inmigrante y las poblaciones indígenas y tribales y para grupos ocupacionales especiales como los marinos, los estibadores, los pescadores y los trabajadores de las plantaciones; estipulan la fijación de salarios mínimos; exhortan a realizar el pago puntual de los salarios; protegen las reclamaciones de los trabajadores en caso de insolvencia del empleador; ofrecen protección contra accidentes y enfermedades en el trabajo, y protección a los trabajadores en caso de enfermedad, invalidez, cese del empleo, desempleo y vejez.

**Promoción:** Las NITs estipulan políticas de empleo pleno, productivo y libremente escogido, desarrollo de los recursos humanos a través de la educación y la capacitación vocacional, rehabilitación vocacional y empleo de personas con capacidades diferentes, servicios de empleo público y organismos de empleo gratuitos, servicios sociales de atención y de otros tipos, estadísticas, inspección y administración laboral.

Al establecer un piso mínimo o un techo para la utilización de la mano de obra, impidiendo así el pago de salarios bajos, el abuso de la mano de obra y la explotación, las NITs pueden evitar *la competencia destructiva*, a la baja, del mercado laboral. Al mismo tiempo, las normas pueden promover una *competencia constructiva*, es decir, la competencia entre empleadores sobre la base de prácticas laborales buenas y eficientes (“la carrera hacia arriba”). La competencia constructiva está facilitada por el establecimiento de requisitos para una cooperación genuina, para analizar en conjunto las reclamaciones, para resolver pacíficamente las controversias y para reclamar políticas y medidas para desarrollar y utilizar plenamente los recursos laborales, en especial los grupos de trabajadores que son vulnerables o tienen necesidades especiales.

Las normas de participación, protección y promoción se refuerzan. El cumplimiento de un tipo de norma facilita la aplicación de las otras normas. En los casos de los países que han aplicado los tres tipos de normas, lograron resultados sociales y económicos favorables. Los países de Europa del Norte son un buen ejemplo (Cuadro 4.1). La interacción de las normas también corre en sentido negativo. Así, por ejemplo, en los casos en que los sindicatos son débiles, el alcance de la negociación colectiva y de los salarios mínimos tiende a ser bajo y no existen disposiciones en materia de seguridad social, o son escasas. También ocurre que cuando no existen sindicatos ni negociación colectiva, hay un exceso de regulación por parte del gobierno. La ausencia de seguridad social generalmente está asociada con una gran desigualdad en el mercado laboral y a menudo con altos índices de pobreza, que a su vez torna difícil lograr muchas de las normas laborales y sociales. Es posible tomar otro ejemplo del campo de la inmigración. Se nos ha dicho que la falta de aplicación y observancia de las normas laborales, en países de destino así como de origen, deja espacio a la explotación de los inmigrantes y, en definitiva, a la mano de obra forzada. La

tolerancia ante las restricciones a la libertad de movimiento, las jornadas laborales extensas, la protección escasa o nula de las condiciones de salud y seguridad, el incumplimiento del pago de los salarios, la vivienda precaria, etc., todo contribuye a expandir un mercado para los inmigrantes irregulares que no tienen otra opción que trabajar en condiciones intolerables e inaceptables para el empleo legal.

#### *Las NITs como bienes públicos internacionales*

Muchas personas consideran que las reglamentaciones asociadas con las NITs son un chaleco de fuerza para las empresas y la economía en su conjunto. Esa visión desestima el origen de la necesidad de establecer normas. Por el contrario, las normas de trabajo pueden ser consideradas como un mecanismo institucional para mediar entre los intereses acotados de las empresas y los intereses más amplios de la economía y la sociedad en su conjunto; entre los intereses del trabajo y el capital; entre los intereses de las generaciones presentes y futuras de trabajadores; y por último, entre los intereses de diferentes países. Las normas son el producto de los esfuerzos por ensamblar esos intereses en conflicto.

Las normas no surgen sin que exista una necesidad. En la OIT, el establecimiento de una norma comienza con la percepción y el reconocimiento de un problema laboral, que es lo suficientemente urgente y generalizado en términos de la cantidad de países que lo sufren, como para ponerlo en la agenda de los organismos legislativos tripartitos pertinentes de la OIT. Después de una amplia discusión del origen, la naturaleza y las posibles reparaciones de lo que se percibe como un problema, es posible que se resuelva trabajar en un instrumento normativo de la OIT, es decir o un Convenio o una Recomendación. Si el instrumento finalmente es adoptado por una mayoría de dos tercios de la Conferencia Internacional del Trabajo, entonces se deriva a las autoridades legislativas nacionales para su ratificación. La aplica-

ción subsiguiente por parte de los países miembros de la OIT, y el control de esa aplicación a través de comités de expertos, generalmente contribuye a mejorar la comprensión del problema y de cuál es la mejor manera de resolverlo. Si un país no cumple un Convenio de la OIT, sus prácticas estarán sujetas a una inspección, que normalmente produce recomendaciones sobre las formas de superar los problemas que subyacen en la violación de las normas.

El procedimiento de fijación de normas claramente indica que las NITs son instrumentos de comunicación internacional por el cual las naciones pueden aprender y resolver problemas mediante un intercambio mutuo. Las NITs generalmente promulgan un objetivo general y establecen los medios y los instrumentos para lograr ese objetivo, con frecuencia a partir de la experiencia sintetizada de países que han estado expuestos al problema y han encontrado una solución o por lo menos una forma de abordarlo. La búsqueda de información con anterioridad a establecer una norma en la OIT, la etapa subsiguiente en que es probada en el contexto nacional, y la devolución de la información a la OIT, aseguran que las NITs ofrecen un compendio de conocimiento internacional acerca de cómo tratar las cuestiones laborales. Consagran el saber internacional acumulado en materia de trabajo, incorporando la experiencia adquirida de los buenos y los malos acuerdos laborales. Sirven como un mapa de ruta para economías que recién emergen y se enfrentan a los efectos del comercio en el trabajo. La composición tripartita (empleadores, trabajadores y gobiernos) de los órganos legislativos y órganos de control de la OIT asegura que al diseñar las normas se da la debida consideración a la posibilidad de aplicarlas, de administrarlas y de que sean efectivas en materia de costos. La representación en esos órganos en todas partes del mundo hace posible que se preste atención a la diversidad de situaciones, instituciones y necesidades locales. Los procedimientos no necesariamente dan los mismos resultados en todos los países, a pesar de lo cual ofrecen uni-

#### CUADRO 4.1: La combinación de normas de participación, protección y promoción: los buenos resultados de las economías de Europa del Norte

Un estudio de la OIT reveló que Dinamarca y los demás países nórdicos han aplicado prácticamente todas las NITs y que sus resultados económicos y sociales son superiores a prácticamente todos los demás países. Ocupan el tope de prácticamente todos los indicadores sociales y económicos de los países industrializados. Tienen el mayor nivel de organización colectiva (sindicatos, organizaciones de empleadores y extensión de la negociación colectiva), buenas relaciones industriales y diálogo social, los salarios mínimos más elevados, el mayor grado de protección de los ingresos, la menor desigualdad salarial y de ingresos, la mayor cantidad de dinero destinado a políticas activas para el mercado laboral, e índices muy elevados de impuestos para financiar las normas sociales. Sus resultados económicos y sociales superiores se reflejan en el mayor índice de participación de la fuerza laboral, altos coeficientes de empleo con relación a la población y de tasas de actividad del mercado laboral para hombres y mujeres, igualdad de género, bajo nivel de desempleo y subempleo, bajo índice de pobreza, altas tasas de crecimiento de la productividad laboral por hora, elevado crecimiento del PIB, salarios reales elevados, baja inflación, balances positivos de comercio y de cuenta corriente, estabilidad fiscal, gran avance y penetración de las tecnologías de la información y la comunicación, y bajos índices de delito, corrupción y otras patologías sociales (Egger y Sengenberger, 2002).

Contrariamente a las predicciones de comienzos de la década de 1990, el Estado de bienestar social del Norte de Europa no ha hecho crisis sino que ha demostrado una resistencia notable. Las elevadas tasas fiscales para financiar el Estado de bienestar no han perjudicado a la economía. El exitoso desarrollo de Europa del Norte también se refleja en que ocupa los primeros puestos en el Índice de desarrollo humano del PNUD. En la última calificación de un total de 173 países, de los 53 países con un Índice de desarrollo humano alto, todos los países del Norte europeo están en los primeros puestos del grupo con los índices más altos: Noruega se ubica primero en el mundo, Suecia segundo, Islandia ocupa el número 7, Finlandia el número 10 y Dinamarca el número 14 (PNUD, 2002).

versalidad en el proceso de establecimiento de las normas en su aplicación.

Las NITs pueden ser consideradas como bienes públicos internacionales. Son el producto de oportunidades de aprendizaje ampliado a escala internacional, y contienen información, conocimiento y experiencia práctica, que está disponible a través de la OIT. Es de sentido común en economía que ante la falta de regulación estatal no se produzcan bienes públicos o no se produzcan a un ritmo óptimo. Los bienes públicos están disponibles para todos, su consumo por un grupo no impide que sea utilizado por otro, y están a disposición de todos gratuitamente. El Programa del Banco Mundial sobre el *Ataque a la Pobreza* (PAP), concluye: “Muchos de los problemas que enfrentan los países pobres tienen soluciones que implican la produc-

ción de bienes públicos internacionales” (Banco Mundial, 2000).

En su calidad de bienes públicos internacionales, las NITs agregan valor a las normas nacionales del trabajo. Son una fuente de inspiración para la acción nacional (Valticos, 1979). Por ejemplo, la prescripción del Convenio No 1 de la OIT (1919) y el Convenio No 47 de la OIT (1945), sobre el máximo normal de horas de trabajo en el día y la semana, se originó partir de la experiencia de varios países con jornadas laborales muy largas que agotaron la capacidad de los trabajadores a tal punto que su productividad disminuyó y se vieron incluso forzados a retirarse tempranamente. Jornadas de trabajo excesivamente largas dañan tanto al individuo como a la comunidad, la que tal vez tenga luego que sostener al trabajador invál-

do. Una norma general que limite las horas destinadas al trabajo puede, por lo tanto, ser considerada como una directriz útil para los trabajadores y empleadores que pueden verse tentados u obligados por la competencia desenfrenada entre trabajadores, a ampliar su capacidad de trabajo mientras son jóvenes, con graves consecuencias posteriores. Actualmente, hay informes acerca de jóvenes ingenieros de sistemas que no quieren restricciones en la duración y programación del tiempo de trabajo. Al igual que el economista embanderado con el liberalismo económico, consideran la ausencia de reglamentaciones como una especie de libertad – les permite estar *libre de* normas. Normas de trabajo tales como la limitación del tiempo de trabajo brindan otro tipo de libertad – habilitan a tener la libertad de mantener la capacidad de trabajo a lo largo de la vida productiva. Por lo tanto, las NITs no deben ser consideradas antagónicas a la libertad, ni tampoco instrumentos contrarios al mercado.

Otro ejemplo de aprendizaje institucional entre los países en el contexto de la OIT es la lucha contra el trabajo infantil y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil sobre el que tratan los Convenios No 138 de 1973 y No 182 de 1999, de la OIT. La recolección, documentación y divulgación de la información y la experiencia, y la ayuda para la cooperación técnica ofrecida como parte del Programa Internacional de la OIT para la Eliminación del Trabajo Infantil amplía y enriquece la disponibilidad, los medios y las capacidades de los actores locales para resolver el problema. Hace más probable que el problema sea reconocido en lugar de ocultado, alienta la convicción de que puede hacerse algo, y brinda asesoramiento y prácticas modelo para combatir el trabajo infantil.

Las NITs encarnan el conocimiento de que las ganancias a corto plazo en las prácticas laborales pueden darse a expensas de graves peligros a largo plazo, o limitaciones en el desarrollo. Una encuesta reciente de la OIT sobre el impacto económico del trabajo infantil ilustra este aspecto. Se constató que en el corto plazo,

el trabajo infantil aumenta los ingresos familiares en un promedio de 20 por ciento, lo cual puede ser importante para la probabilidad de supervivencia. En el largo plazo, sin embargo, el trabajo infantil perpetúa la pobreza de los hogares porque desacelera el crecimiento económico y el desarrollo social, como consecuencia de una disminución de la formación de capital humano (Galli, 2001).

Un tercer ejemplo del aprendizaje entre los países tiene que ver con la seguridad social. En una sociedad tradicional, los sistemas de apoyo interpersonal en caso de enfermedad, invalidez, desempleo y vejez se basaban en las relaciones familiares. La familia ampliada abarcaba dos o tres generaciones, o un grupo aun más amplio de consanguinidad ofrecía apoyo mutuo. Lo típico era que los jóvenes trabajaran para mantener a los ancianos. En el curso de la industrialización, los lazos de la familia ampliada tienden a debilitarse o incluso suprimirse con el advenimiento de la familia nuclear pequeña. Como resultado, la protección social basada en el parentesco tiende a hacerse disfuncional, y surge la necesidad de sistemas de seguridad social nuevos y organizados por el Estado. En las últimas décadas, muchos países, especialmente las economías emergentes, han atravesado esa transformación. Sus gobiernos han estudiado la experiencia internacional en la organización de sistemas de protección social públicos o colectivos más amplios. Las organizaciones internacionales han ofrecido ayuda y los Convenios de la OIT en materia de seguridad social han servido como directrices básicas para los esfuerzos de reforma en este campo.

Las NITs también agregan valor no solamente porque son herramientas para resolver los conflictos de intereses a escala internacional. Tienen que ver con las medidas adoptadas en un país, cuyos efectos se manifiestan en otros países de manera negativa. Ejemplos de esas externalidades sociales negativas, o fugas, son los casos “clásicos” de mantener los salarios y otros costos laborales artificialmente bajos para ganar ventajas sobre los países competi-

dores, o la utilización de materiales baratos tóxicos que podrían eliminar del mercado a competidores que utilizaran insumos no peligrosos pero más caros. Los sindicatos generalmente llaman a esto “prácticas desleales” y “comercio desleal”. Si por el carácter transfronterizo del comercio y la inversión, la naturaleza del problema laboral es internacional, entonces la reparación también debe ser internacional. Al respecto, las normas laborales son un parangón de las normas ambientales. Un país que encuentra que su aire está lleno del dióxido de carbono proveniente de otro territorio, o que sus ríos están contaminados por emisiones tóxicas que fueron provocadas aguas arriba en otro país, si pretende resolver pacíficamente el problema deberá procurar un acuerdo internacional. De forma similar, la contaminación o las filtraciones de un país a otro ocurren en el campo del trabajo. Con la segunda ola de la globalización en la segunda mitad del siglo XX, el alcance de las filtraciones entre países, o la “contaminación social”, ha aumentado enormemente. Puede ser manejada con un criterio de reparación, cuando ya ha ocurrido el daño, o anticipadamente con un criterio preventivo a través de una norma laboral o social internacionalmente aceptada y aplicada. Cualquiera sea la razón, el principio normativo a veces parece ser más aceptado en el campo ecológico que en el laboral. Una razón simple puede ser que la contaminación ambiental tiende a afectar a todas las personas, ricas y pobres, tanto al poderoso como al indefenso, más o menos de igual manera, mientras que los efectos de la contaminación social tienden a concentrarse en los grupos más débiles de la sociedad.

En conclusión, las NITs son una herramienta para proteger a los países de desbordes sociales negativos o “externalidades negativas”. Impiden políticas y acciones que tienen efectos adversos en los competidores, dentro de los países y entre ellos. Pero las NITs también producen efectos positivos en la medida que – dentro del marco de la OIT y otras instituciones internacionales – un proceso de aprendizaje internacio-

nal mutuo conduzca a la difusión de experiencia útil y a la divulgación de buenas prácticas laborales. Las dos funciones de las normas se combinan para promover un proceso de convergencia internacional de condiciones de trabajo y de vida en una dirección ascendente, es decir, en la dirección de los países con las normas más exigentes.

## **b) Beneficios económicos, sociales y políticos**

En las siguientes secciones discutimos en mayor detalle los principales beneficios económicos, sociales y políticos que pueden derivarse de la adopción y cumplimiento de diversos tipos de NITs.

### *El desencadenamiento de las fuerzas productivas*

A continuación del aumento del nivel de empleo, otra de las mayores dificultades actuales es la necesidad de hacer más productivo el trabajo. El trabajo improductivo es un gran obstáculo para el crecimiento, más aún en el mundo en desarrollo, donde los sectores pobres que trabajan representan un promedio del 30 por ciento de la población. Sin embargo, aun en los países industrializados avanzados hay espacio para mejorar sustancialmente la productividad. En un relatorio reciente de la empresa consultora británica Proudfoot Consulting Company, en 9 países, entre ellos Austria, Australia, Francia, Alemania, Hungría, Sudáfrica, España, el Reino Unido y los Estados Unidos, quedó demostrado que se perdió entre 38 por ciento y 43 por ciento del total del tiempo de trabajo como resultado de una mala gestión. Entre las deficiencias más importantes figuraron una gestión, planificación y control inadecuados, supervisión inadecuada y comunicación ineficiente.

Las NITs pueden ser consideradas como un mecanismo y un instrumento para mejorar la eficiencia productiva. Su función económica ayuda a establecer el marco legal e institucio-

nal para el desarrollo de los recursos humanos, para asegurar la equidad y la justicia en el proceso del trabajo, así como una medida de certidumbre y previsibilidad, para extraer el potencial productivo tanto de los trabajadores como de los empleadores. Las normas ayudan a evitar que se abuse de la capacidad de trabajo, al igual que se subutilice, y que se explote a los individuos y grupos débiles del mercado laboral.

El impacto benéfico de las NITs en la productividad está siendo cada vez más reconocido. En 2000, la OCDE publicó los resultados de una encuesta de estudios empíricos sobre el impacto de todas las NITs básicas para 75 países desarrollados y menos adelantados. Los resultados revelaron que los países que fortalecen sus normas de trabajo básicas pueden aumentar la eficiencia económica elevando los niveles de capacitación de la fuerza de trabajo y creando un entorno que fomente el aumento de la productividad y la innovación (OCDE, 2000).

Las NITs dan ímpetu para que las empresas promuevan la competencia y la utilización eficiente de los recursos. De no haber un piso efectivo de las remuneraciones y otras condiciones de empleo, puede haber una suboferta de salarios que lleve a salarios bajos y una espiral descendente en materia de remuneraciones. Hace tiempo que se ha reconocido la necesidad de un piso en las condiciones del empleo. Es famoso el comentario que hizo Winston Churchill vinculado a una discusión sobre la ausencia de salarios mínimos en Gran Bretaña y la aprobación en 1909 del proyecto de ley del Concejo de Comercio en la Cámara de los Comunes: "...el buen empleador está anulado por el malo, y el mal empleador por el peor". A falta de un salario mínimo que pueda ser establecido por un estatuto o un convenio colectivo, las empresas tecnológica y administrativamente más atrasadas pueden sobrevivir fácilmente, y esto impide que empresas más eficientes y avanzadas amplíen su participación en el mercado. Por el contrario, cuando se establecen normas de salario mínimo, se bloquea la flexibilidad a la baja. Las empresas que no puedan o no quie-

ran cumplir las normas, quedarán excluidas del mercado. Las empresas deben buscar ventajas competitivas de otra forma más constructiva e inventiva, es decir, en condiciones laborales que estén por encima de las condiciones mínimas. Los salarios mínimos mejoran la eficiencia al poner en los empleadores la presión para mejorar la administración, la tecnología, los productos y los procesos, y al inducirlos a hacer un mejor uso de sus trabajadores mejorando las políticas de recursos humanos. Así, el efecto económico de un piso fijado por los salarios mínimos es doble. Elimina la competencia destructiva del mercado laboral y traslada la competencia al mercado del producto y a la calidad del producto. La fijación de salarios mínimos puede ser considerada como un acicate para la "eficiencia dinámica", muy superior a la "eficiencia estática" de la teoría convencional. Es extraño ver que los fundamentalistas del mercado, quienes normalmente elogian las virtudes del mercado y de la competencia que lo acompaña, argumentan en contra de un instrumento tal como el salario mínimo, que refuerza la competencia del mercado a favor de la empresa productiva que sustituirá a las empresas y puestos de trabajos con bajos rendimientos en el mercado. Es igualmente extraño observar que las mismas personas que habitualmente argumentan en contra de la protección, se vuelven "proteccionistas" cuando defienden la persistencia de los puestos de trabajo de baja productividad.

Los economistas de la corriente dominante objetan los salarios mínimos – especialmente si se fijan a un nivel que no sea bajo – con el argumento de los efectos negativos sobre el crecimiento y el empleo. También se ha señalado que niveles elevados de salarios mínimos con relación a los salarios medios pueden provocar la evasión del pago del salario mínimo (Banco Mundial, 2005). En un estudio empírico sobre el impacto de los *salarios mínimos legales*, se concluyó que las preocupaciones sobre los efectos perjudiciales eran en gran medida infundadas. No podía responsabilizarse a los salarios

mínimos de la disminución del empleo ni del desempleo (Card y Krueger, 1995). Como resultado de la exclusión de las empresas ineficientes del mercado, podrían desaparecer ciertos puestos de trabajo. Pero esto no implica una disminución en el nivel general del empleo, ya que la demanda se traslada a empresas más eficientes. El problema de la escasez de trabajos productivos no puede ser resuelto con salarios bajos sino que tendrá que remediarse mediante una demanda agregada efectiva y políticas apropiadas para el mercado de trabajo. De hecho, los salarios mínimos pueden fortalecer la demanda de mano de obra y por lo tanto del empleo, redistribuyendo el ingreso a los sectores pobres que consumen una elevada proporción de sus ingresos (Wilkinson, 1995). Además, el aumento del empleo y la disminución del desempleo permiten ahorrar en los gastos de seguridad social y generar ingresos fiscales adicionales que pueden ser utilizados como nuevos incentivos para el crecimiento.

Un estudio que se basa en datos de 30 países en desarrollo, principalmente de África y América Latina, reveló que el aumento del salario mínimo contribuye a aliviar la pobreza sin provocar efectos negativos importantes en el nivel de empleo. Tampoco hubo pruebas de que la relación entre el salario mínimo y el salario promedio afectara las dimensiones de la economía informal en América Latina. Los resultados apoyan la opinión de que en esta región, la rigidez salarial en la forma de un piso salarial no es la razón principal del gran volumen de empleo informal (Saget, 2000).

La productividad se incrementa aún más si la fijación de los términos mínimos de empleo y las condiciones de trabajo que eliminan la competencia destructiva son complementadas con medidas destinadas a promover la competencia constructiva. Algunas de las más importantes son la capacitación vocacional y el diseño de puestos de trabajo destinados a utilizar plenamente las capacidades disponibles de los trabajadores y elevar el contenido de calificación de los trabajos. La capacitación específica para

una empresa a menudo se produce automáticamente en el proceso de trabajo, mientras que la formación de oficios genéricos que sirvan en distintas empresas generalmente requiere de una regulación. Cuando no existe, los empleadores tienen dudas en cuanto a asumir el costo de la capacitación por temor a perder el reintegro de su inversión.

En un sistema de producción caracterizado por una profunda división del trabajo, la productividad depende en gran parte del grado de cooperación entre los trabajadores, y entre éstos y la gerencia. Esta cooperación, a su vez, depende del grado de seguridad que sientan los trabajadores con respecto a su empleo. Los trabajadores que constantemente compiten con sus compañeros de trabajo por un puesto, o que tienen temor de quedar cesantes, no estarán propensos a compartir su conocimiento y oficio con otros por temor a que eso pueda socavar su posición competitiva. Por el contrario, los trabajadores que están protegidos por disposiciones de seguridad contra la pérdida de trabajo y la pérdida de ingresos, tienen más probabilidades de ser plenamente productivos y de cooperar en innovaciones que ahorren trabajo.

La cooperación dentro de una empresa y entre empresas es clave para la eficiencia y el crecimiento. En la economía institucional es bien sabido ahora que la cooperación debe construirse a partir de la confianza, que generalmente requiere relaciones estables y, en especial, relaciones estables de empleo. La cooperación no surgirá en un régimen de mercado puramente competitivo, en el cual los actores persiguen estrictamente intereses propios y hacen “opciones racionales” individuales.

La presencia o ausencia de cooperación en la producción, especialmente la cooperación entre trabajadores, la cooperación entre trabajadores y gerencia, y la cooperación entre las empresas, puede explicar por qué vemos resultados económicos muy diversos, incluso con la misma cantidad de insumos para la producción y el uso de la misma tecnología. La productividad es más que una cuestión de “eficiencia en

la asignación de recursos”, que significa una combinación óptima de factores de acuerdo con precios relativos. El modelo económico estándar tiende a ver la producción de una manera más bien mecánica. Como si fuera una máquina de picar carne, se pone el capital, el trabajo y los materiales en un extremo y el producto transformado resultante sale por el otro. Se presta poca atención a lo que ocurre durante la transformación de los recursos empleados. El proceso de trabajo real queda encerrado en una caja negra.

A menudo ocurre que el aspecto económico de las normas es ciego a las bases sociales de la productividad y la innovación. Consideremos la siguiente anécdota: A partir de 2001, los trabajadores chinos desmantelaron toda una fábrica laminadora de acero que estaba cerrada, en Dortmund, Alemania, y la embarcaron hasta China, dando casi la mitad de la vuelta al mundo, donde fue rearmada en 2004. Los expertos juzgaron que el trasplante no tenía sentido desde el punto de vista económico, porque consideraban que hubiera sido mucho más eficiente construir una fábrica nueva, moderna. Los chinos, sin embargo, estaban convencidos de que la operación valía la pena. Su lógica económica tomaba como parámetro los enormes beneficios que obtendrían en cuanto a conocimiento práctico y experiencia operativa al poner en funcionamiento la fábrica, que era un producto secundario del desmantelamiento conjunto de la fábrica por trabajadores chinos y alemanes que habían manejando la fábrica durante muchos años. El rápido reinicio de la fábrica y su puesta en funcionamiento sin contratiempos en el nuevo sitio parecieron abonar su lógica.

En suma, las normas de trabajo sirven para estimular la productividad de dos maneras: desincentivan los desempeños pobres, y brindan incentivos y requisitos institucionales para aumentar la productividad. Uno de los incentivos más importantes es la cooperación.

*Los beneficios de la organización colectiva, de las buenas relaciones laborales y del diálogo social*

Es conveniente para la utilización de la mano de obra y la gobernanza del mercado laboral que estén sujetos a la participación de los trabajadores, al diálogo social y a acuerdos colectivos entre los sindicatos y las organizaciones de empleadores. La participación de los trabajadores es un derecho fundamental y una dimensión importante de la democracia en el lugar de trabajo. Al mismo tiempo es un mecanismo para incrementar la productividad, la innovación, el desempeño empresarial y la competitividad. La consulta y la negociación pueden acercar intereses en conflicto y resolver cuestiones económicas y sociales de manera civilizada y social y económicamente constructiva. La historia laboral ha demostrado reiteradamente que donde no hay canales formales reconocidos para la resolución de los conflictos, basados en la ley o el acuerdo, los trabajadores tienden a recurrir a medidas informales, clandestinas, a menudo perjudiciales e incontrolables, para expresar su descontento ante situaciones percibidas como injustas.

Los convenios colectivos fijan las condiciones de empleo y las condiciones de trabajo, dándole así previsibilidad y responsabilidad a las condiciones de las empresas. Los empleadores conocen sus costos laborales, por lo menos durante la duración del contrato de trabajo y, lo que es igualmente importante, conocen las condiciones de todos los competidores abarcados por el acuerdo. Todo esto ofrece certeza, que es esencial para una buena toma de decisiones en materia de inversión. La paz social es una ventaja invaluable para la producción y la inversión. La participación de los trabajadores puede mejorar la calidad de las decisiones gerenciales; tiende a despertar la inteligencia y la creatividad de más personas para buscar la mejor solución de los problemas de adaptación o innovación. Si los trabajadores tienen posibilidades de expresarse en la organización del

trabajo y en la fijación de los términos del empleo, esto favorece la posibilidad de que se respeten y apliquen las condiciones del acuerdo. La negociación colectiva permite dar mayor transparencia al proceso de la fijación de los salarios, tanto para las partes directamente implicadas como también para otros sectores de la población. Lo que muchas veces es considerado como un ritual de negociación costoso y anacrónico, permite lograr una solución de compromiso basada en una evaluación profunda de las circunstancias económicas y sociales. Cuando se trata de establecer un “salario digno” adecuado, la negociación entre trabajadores y empleadores es normalmente el procedimiento óptimo para decidir sobre este salario. Tiene el beneficio de que la gente decide por sí misma qué es justo y razonable. “La negociación colectiva es el mejor medio de que se dispone para reconciliar las aspiraciones de progreso social con el potencial productivo. Es un proceso muy flexible que puede tomar en cuenta condiciones muy diferentes entre los países y dentro de ellos” (Pursey, 1995). Esto se cumple especialmente en los casos de estructuras de negociación de múltiples niveles – que implican el nivel internacional, nacional, sectorial y de empresa – donde los acuerdos pueden adaptarse a los temas y al contexto económico específicos que predominan en cada nivel de negociación.

En su informe sobre *Trabajadores en un mundo integrado*, de 1995, el Banco Mundial señala que en los casos en que no hay organización colectiva del mercado laboral en los países en desarrollo, la regulación estatal tiende a ser excesiva. “En ausencia de sindicatos libres y de negociación colectiva, muchos gobiernos se sienten obligados a abarcar a los trabajadores del sector formal a través de la regulación laboral y de privilegios especiales. Esto ocurre en especial cuando el gobierno necesita el apoyo político de fuertes grupos urbanos a efectos de permanecer en el poder. Un resultado es que las distorsiones del mercado de trabajo son

particularmente graves en muchos países que reprimieron a los sindicatos” (Banco Mundial, 1995).

La experiencia de varias regiones señala resultados favorables para el desarrollo económico y social, logrado a través de la negociación colectiva. Ya hemos mencionado que los países europeos nórdicos con la mayor densidad sindical y máxima cobertura de negociación colectiva, se ubican en los primeros puestos de prácticamente todos los indicadores de los resultados económicos. En una encuesta de 1996 de estudios empíricos en países desarrollados y en desarrollo, se descubrió que el impacto económico de la aplicación de los derechos de libertad de asociación y negociación colectiva era positivo. En promedio, el PIB aumentaba 3,8 por ciento por año antes de las mejoras introducidas a esas normas, y 4,3 por ciento después de las mejoras. Al mismo tiempo, el efecto de las normas fue pequeño, comparado con el impacto de otros factores, tales como la tecnología, los precios de las materias primas y las condiciones de comercio (OCDE, 1996).

Hay estudios de caso de países en desarrollo que proporcionan evidencias del mejoramiento del desarrollo económico después de la introducción de la negociación colectiva (Ver Cuadro 4.2).

Hay amplias evidencias de los resultados económicos favorables obtenidos a partir del establecimiento de un diálogo social tripartito en el plano nacional y subnacional. En muchos casos la concertación social tripartita ha dado como resultado pactos de estabilidad macroeconómica, empleo y competitividad. Por ejemplo, en países como Bulgaria, la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia, la consulta y negociación tripartita ayudó a lograr una transición pacífica a un sistema de economía de mercado y pluralidad política. Demostró ser un instrumento clave para reconciliar intereses divergentes entre trabajadores, empleadores y el gobierno para la adopción de una legislación

#### CUADRO 4.2: Mejora de la situación de los trabajadores y de la competitividad en la industria frutícola de Brasil

Uno de los ejemplos más destacados de un proceso y resultados de “suma positiva”, tanto para trabajadores como para empleadores, es el que surgió durante la década de 1990 en la región de Petrolina-Juazeiro (PJ), en el Nordeste brasileño acosado por la pobreza, que ha sido transformado por exitosos esfuerzos de exportación de frutas de alta calidad a Europa y los Estados Unidos. En el caso de PJ, los sindicatos de trabajadores obtuvieron el compromiso formal de los cultivadores de establecer un proceso permanente de negociación colectiva, contratos de trabajo formales que pagan –después del primer acuerdo– salarios mínimos más un 10 por ciento, y el compromiso de cumplir las cláusulas sobre trabajo infantil y salud y seguridad (Daminani, 2002). El modelo de PJ se propagó a otras zonas frutícolas y exportadoras del nordeste –melones en el Estado de Rio Grande do Norte–, algo que probablemente no hubiera ocurrido por sí solo de no haber mediado el ejemplo de PJ y menos aún sin conflicto. La historia de PJ implicó beneficios importantes para los trabajadores, así como un aumento de la competitividad de los industriales frutícolas en el mercado internacional.

El caso de PJ demuestra también que el conflicto improductivo entre el capital y el trabajo puede superarse en América Latina, donde las reformas de la legislación laboral a menudo se han estancado en el plano nacional, en gran medida debido a la falta de instituciones sólidas encargadas del manejo de los conflictos a esa escala (Tendler, 2002).

laboral, la fijación de políticas de protección social y del mercado, evitando o resolviendo huelgas y protestas en masa y logrando la estabilidad macroeconómica (Kylloh, 1995). También en Barbados se dieron resultados muy favorables del diálogo social nacional tripartito (ver Cuadro 4.3). El diálogo social nacional en Austria, Dinamarca, Irlanda y Holanda logró generar una recuperación económica y alcanzar niveles de desempleo bajos. En lugar de la desregulación del mercado laboral, nuevas reglamentaciones y una reforma de las políticas de seguridad social negociadas entre las contrapartes sociales y el gobierno, prepararon el camino para un

aumento de la capacidad de ajuste y la reactivación del empleo (Auer, 2000). En Finlandia, las organizaciones de trabajadores y empleadores y el gobierno atribuyen el marcado éxito económico de los países durante la última década, al amplio diálogo social en un marco tripartito (Cuadro 4.4).

La negociación colectiva y el diálogo social requieren de actores independientes. Así, la libertad de asociación y la no interferencia en las políticas y asuntos internos de las organizaciones de trabajadores y empleadores, o de cualquier otro grupo, son condiciones previas absolutamente esenciales.

#### CUADRO 4.3: Una historia exitosa: el diálogo social nacional en Barbados

En Barbados, la concertación social entre el gobierno, las confederaciones nacionales de empleadores y los sindicatos produjo “protocolos sociales” en el curso de la década de 1990, dirigidos a lograr la estabilidad económica, la contención del salario, el aumento de la productividad y la creación de una sociedad económica y socialmente sustentable. Los resultados fueron impactantes. No solamente se revirtió la caída de la economía de los años 1980, sino que el país inició un camino de crecimiento económico que registró un promedio de 4 por ciento durante ocho años consecutivos a partir de 1993, el desempleo disminuyó de 21,9 por ciento en 1994 a 9,8 por ciento en 1998, la inflación cayó drásticamente alcanzando un promedio anual menor al 3 por ciento a partir de 1995, los salarios reales de la industria tuvieron un aumento sostenido desde 1996, como resultado de un aumento de la productividad, y la cantidad y escala de los días de trabajo perdidos disminuyó significativamente (Fashoyin, 2001).

#### CUADRO 4.4: La extraordinaria capacidad de innovación de Finlandia: El impacto del diálogo social

En Finlandia, el diálogo tripartito entre el gobierno, las organizaciones de empleadores y los sindicatos, se practica con relación a una amplia gama de asuntos de política laboral y social, e incluso más allá, en importantes sectores de la política económica. Las tres partes, y también destacados observadores, están de acuerdo en que el diálogo ha producido beneficios medibles en la economía general del país, en el desarrollo social y político, y en su alta calificación en la comunidad internacional. Por ejemplo, los sindicatos y las asociaciones de empleadores llegaron a un acuerdo con el gobierno para establecer los llamados „fondos de estabilización“ (buffer funds) utilizados para estabilizar los ingresos y egresos del sistema nacional de seguro social, a través del ciclo económico. También ayuda al país a evitar déficit fiscales en periodos de recesión. En otro campo, trabajadores y empleadores integran el comité nacional que estipula las directrices de las políticas educativas y diseña la curricula y las normas para los exámenes. Tienen participación en la política industrial, por ser miembros del Concejo Nacional de Ciencias y Tecnología. Su capacidad para desempeñar un papel efectivo en la formulación de políticas nacionales se ve aumentada por tasas de participación de los miembros del orden del 90 por ciento y por un alcance muy grande de la negociación colectiva.

Las consultas tripartitas en Finlandia han permitido utilizar ampliamente el potencial nacional para la innovación y la modernización de la economía y al mismo tiempo mantener la cohesión social. Finlandia ha sido pionera a nivel mundial en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs). En los años 1990 logró las máximas tasas de mejora de la productividad de los países industrializados. De acuerdo con una evaluación de los países miembro de la OCDE, realizada en 2003, sus alumnos tienen los más altos desempeños en Lectura y Matemática. En 2002 y 2003, la economía de Finlandia fue calificada como la más competitiva por el Foro Mundial del Empleo.

La función y el impacto de los sindicatos son muy diferentes a los efectos adversos que les atribuyen los economistas ortodoxos. A su juicio, los sindicatos tienden a “entorpecer” al resto de la economía, a reducir la competencia del mercado de trabajo y del mercado de productos y a interferir de otras maneras con la eficiencia de la economía. Se los acusa de imponer tasas salariales por encima del nivel competitivo y de comprimir las diferencias salariales, impidiendo así la transparencia del mercado de trabajo. En realidad la negociación colectiva puede tener justamente el efecto opuesto a una distorsión del mercado. Puede mejorar la transparencia del mercado y el proceso de ajuste. En una relación sustentable y de confianza entre trabajadores y empleadores, ninguna de las partes utiliza todo su poder de mercado de manera oportunista. Ambas partes tienden a ejercer la contención del mercado. Las organizaciones de trabajadores rara vez llevan sus reivindicaciones salaria-

les en un mercado laboral restringido al punto que les permitiría llegar un periodo de auge. En época de depresión empresarial, los empleadores tal vez no recorten los salarios o reduzcan la planilla de trabajadores al máximo de lo que podrían. Esa conducta no es signo de una imperfección del mercado ni de benevolencia, sino de sentido común en materia de economía, utilizando las ventajas de la acción colectiva y la confianza mutua.

Una organización colectiva fuerte en el mercado laboral tiende a contener, más que a provocar presiones inflacionarias. La inflación por el aumento de los costos como consecuencia de la fijación de salarios tiene más probabilidades de ocurrir en una negociación descentralizada que en estructuras de negociación centralizadas o coordinadas (Traxler y Kittel, 1997). En caso de una negociación fragmentada, el aumento salarial de cada uno de los grupos negociadores es, en los hechos, el aumento

del precio de los demás grupos negociadores. Aun si cada grupo por separado tiene éxito en el corto plazo en mantener su salario “a prueba de inflación”, el efecto a largo plazo es un aumento general de los precios, que lo neutraliza. Por otro lado, si algún grupo individualmente renuncia a su aumento salarial con el fin de controlar la inflación, meramente beneficiará a todos los grupos a expensas de los salarios reales de sus miembros. Eso puede evitarse únicamente si la negociación salarial está coordinada centralmente (Wilkinson 2000, pág. 667). Un estudio de la OIT apoya este razonamiento. Reveló que en países con un bajo grado de coordinación, la inflación de los precios al consumo fue superior al 250 por ciento en el periodo 1990-1998, mientras que en países con un grado de coordinación moderado, el promedio de la inflación era del orden del 25 por ciento, y en países con un alto grado de coordinación la inflación promedio era menor al 5 por ciento (OIT, 2000).

Los sindicatos y las medidas que adoptan no deben ser considerados exclusivamente desde una perspectiva económica estrecha. En los casos en que la libertad de asociación está asegurada y los sindicatos son libres y representativos, no solamente hay un elemento crucial de democracia económica, sino que también pueden servir para establecer y estabilizar la democracia política. El fortalecimiento del poder compensador de los sindicatos puede impedir o controlar el amiguismo. De esta forma contribuye a una buena gestión de gobierno. Un estudio empírico entre países en el que se utilizaron datos del periodo 1985-94, demostró que la libertad de asociación se corresponde con una disminución de la corrupción, medida por el Índice de Percepción de Corrupción, de Transparencia Internacional. También se encontraron pruebas de una relación estadística positiva entre normas laborales, democracia y libertad política (Palley, 2000). A su vez, la democracia está positivamente asociada con salarios más elevados (Rodrik, 1999). La libertad contribuye al desarrollo económico, y el desarrollo a su vez confiere libertad al aflojar las restricciones y

alivianar las cargas económicas. El vínculo conceptual entre ambos fue desarrollado de manera muy convincente en la noción de “desarrollo como libertad” de Amartya Sen (Sen, 1999). Todavía queda por investigar cuán exactamente fuertes son los efectos relativos de la democracia, las libertades políticas y la libertad de asociación en los salarios y la distribución del ingreso. En un estudio de calificación de Rodrik, Palley reveló que las normas laborales ejercían una influencia directa más fuerte comparada con la democracia. Concluyó que los países democráticos pueden en efecto pagar salarios más elevados, pero que el efecto de la democracia actúa indirectamente a través de la aplicación de las normas del trabajo (Palley, 2000).

No puede negarse que ha habido organizaciones de trabajadores y grupos de trabajadores que han utilizado de manera oportunista su poder de negociación. La tentación para ello es grande cuando es posible que, a partir de la condición insustituible de determinada capacidad o de productos perecederos, los grupos de trabajadores puedan lograr un poder negociador relativamente fuerte. También han existido las llamadas “prácticas restrictivas”, las medidas sindicales para que los empresarios empleen más trabajadores de los necesarios, y otras por el estilo. Esas prácticas han tenido su origen en gran medida no en la fuerza sindical sino en la debilidad o inseguridad de los sindicatos, como bien lo explicó la Comisión Real Británica sobre Sindicatos y Asociaciones de Empleadores (ver Gran Bretaña, 1968), o en la competencia y la rivalidad entre sindicatos. La ortodoxia económica tiende a generalizar esas prácticas para, a partir de ellas, instalar su argumento principal en contra de los sindicatos en tanto organizaciones que hacen una mala utilización de su poder monopólico para la búsqueda de rentas (*rent seeking*) y distorsionar el mercado. En la mayoría de los casos, cuando existe un poder monopólico sindical, éste es superado por el poder monopólico de los empleadores. Además, el poder monopólico sindical ha disminuido enormemente en las últimas décadas como re-

sultado del aumento de la competencia en los mercados de productos dentro de las economías abiertas. Por último, la idea de que podría haber ausencia de poder en los mercados laborales es tramposa. Lo realista es balancear las relaciones de poder, más que erradicarlas.

Para lograr sus objetivos, los sindicatos han buscado de diversas maneras estrategias “de inclusión” y “de exclusión”. Se han apoyado en un “frente amplio” o en un “punto fuerte” para obtener mejoras en los salarios y en las condiciones de trabajo. En diversos grados, han cuidado los grupos de ingresos bajos, los poco calificados, los sectores en desventaja y los desempleados. Algunos han limitado su acción a la negociación colectiva, mientras que otros han participado en un diálogo social nacional con el gobierno, los empleadores y a veces otros grupos, en procura de intereses económicos y sociales amplios. También se ha revelado que la organización unificada y la acción colectiva coordinada de los sindicatos producen mejores resultados económicos que la competencia y la rivalidad entre sindicatos (Aidt y Tzannatos, 2002).

En general, en la actualidad se ha reconocido más la contribución de los sindicatos al desarrollo. El Banco Mundial, por ejemplo, que a menudo ha juzgado a los sindicatos con una perspectiva económica estrecha que subrayaba su conducta monopólica adversa, finalmente llegó a una opinión más holística y equilibrada de la función y el impacto de los sindicatos. Su Informe del Desarrollo Mundial, 1995 (“El mundo del trabajo en una economía íntegra”) establece: “La existencia de sindicatos libres es la piedra angular de todo sistema efectivo de relaciones laborales que busque equiparar las necesidades de las empresas con las aspiraciones de los trabajadores de aumentar sus salarios y mejorar las condiciones de trabajo” y “las actividades sindicales pueden conducir a una mayor eficiencia y productividad. Los sindicatos brindan a sus miembros importantes servicios. A nivel de planta, los sindicatos dan a los trabajadores una voz colectiva. Balanceando la rela-

ción de poder entre trabajadores y gerentes, los sindicatos limitan las conductas arbitrarias, de explotación o de represalias del empleador. Estableciendo procedimientos de reclamación y conciliación, los sindicatos reducen la rotación laboral y promueven la estabilidad de la fuerza de trabajo – condiciones que, combinadas con una mejora general de las relaciones laborales, aumentan la productividad de los trabajadores” (Banco Mundial, 1995).

*Otra fuente de mejora de la productividad:  
la seguridad en el trabajo*

La seguridad en el trabajo y la salud de los trabajadores es arte y parte de la seguridad humana. Al mismo tiempo, un trabajo seguro y saludable es de una enorme importancia económica: su ausencia implica elevados costos para los empleados, empleadores y la sociedad en general. La reglamentación para la prevención de accidentes y enfermedades en el trabajo es, por lo tanto, rentable para las empresas y la economía en su conjunto. Tiene el efecto de que el costo de las normas sobre seguridad y salud están internalizadas en las empresas, en lugar de ser trasladadas a los trabajadores o al público.

La OIT estima que en todo el planeta hay aproximadamente 270 millones de accidentes en el trabajo y unas 160 millones de enfermedades ocupacionales por año. En el caso extremo, el trabajo puede matar. La cifra anual de muertes relacionadas con el trabajo es de 2,2 millones. Lo más probable es que esta cifra subestime la extensión real de las muertes en el trabajo. Ningún país del mundo registra y compensa todos los accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo. La información estadística es escasa en los países en desarrollo donde, debido a que tienen una forma de producción que requiere mayor uso intensivo del trabajo, la proporción de trabajadores expuestos es mayor, las temperaturas y otras condiciones climáticas son más exigentes, los grados de conocimiento de los riesgos y por consiguiente de la preven-

ción son más bajos, las enfermedades contagiosas en el trabajo (malaria, hepatitis, infecciones virales y bacteriales) son considerablemente más extendidas, y las poblaciones que trabajan en la economía informal – que quedan prácticamente fuera de toda medida de protección– son más numerosas. Las muertes relacionadas con el trabajo son causadas principalmente por cáncer provocado por el uso de amianto, productos químicos y polvos cancerígenos, materiales radiactivos y escape de diesel, y por enfermedades cardiovasculares y circulatorias. Los índices de accidentes fatales difieren enormemente por región, y van desde 21 muertes cada 100.000 trabajadores en el África Subsahariana y algunas partes de Asia, a 4 muertes en países desarrollados adelantados.

La OIT ha estimado que se pierde el 4 por ciento del PIB mundial por accidentes y enfermedades ocupacionales. Este cálculo toma en cuenta solamente una fracción de la carga económica total. La mayor razón individual de pérdidas económicas son las alteraciones músculo-esqueléticas, como el dolor lumbar, que provoca ausencias relativamente prolongadas del trabajo. Existe una estimación amplia y detallada del costo de accidentes, lesiones y enfermedades relacionados con el trabajo para el Reino Unido. En 1996, los costos para los trabajadores en forma individual se estimaron en 8.000 millones de dólares, para los empleadores entre 5.000 y 10.000 millones, y para la economía, de 6.400 a 15.500 millones de dólares. Algunos de los rubros de costos visibles son la atención y rehabilitación médica, las pensiones por discapacidad, daños a la propiedad, pérdidas de materias primas, servicios policiales y de bomberos, y costos por administración de beneficios. Entre los costos invisibles o indirectos figuran la pérdida de capacidad en el trabajo y de capacidad para ser empleado, la pérdida de salarios y beneficios complementarios, pérdida de producción, alteración del lugar de trabajo, reconversión de los trabajadores, redistribución de personal, ausentismo, pérdi-

da de mercados y pérdida de buena reputación de la empresa.

La enorme pérdida humana y económica resultante de los accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo sugiere que vale la pena invertir más en medidas preventivas. La estrategia de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo implica la aplicación de los Convenios de la OIT vinculados al tema, la aplicación de las normas, la investigación, la creación de indicadores y directrices, la elaboración de sistemas de inspección, servicios de información y asesoramiento, defensa a través de la capacitación, la promoción y las sociedades, y la cooperación técnica. La salud ocupacional y las normas de seguridad mejoran la seguridad en el trabajo. Esto lo indican las tasas de incidencia de accidentes fatales que registran enormes diferencias entre países con similares estructuras económicas. Un estudio de la OIT reveló que las tasas de mortalidad de países en transición de Europa Central y del Este son el doble de la de un país promedio de la Unión Europea y el triple de las de países europeos nórdicos.

La inversión en la seguridad en el trabajo compensa a nivel individual, empresarial y de la sociedad. Estudios recientes del Foro Económico Mundial y del Instituto Lausanne de Administración (IMD) han revelado que hay una fuerte correlación positiva entre los gastos de una firma para la seguridad y salud de sus trabajadores, y los resultados comerciales, y también entre las normas de seguridad en el trabajo y su ubicación entre los países en función de un índice de competitividad internacional. Las pruebas de Australia demuestran que las empresas con un funcionamiento superior en materia de seguridad y salud en el trabajo tuvieron resultados considerablemente mejores que las empresas promedio incluidas en la bolsa de valores australiana durante un periodo de ocho años. Según palabras de un experto en seguridad en el trabajo, los efectos positivos de los programas de seguridad y salud de una compa-

ña en la productividad podrían definirse de esta forma: “Si usted piensa en un negocio como en una caja negra cerrada, en la que el trabajo y los materiales van de un lado y los productos finales del otro, entonces lo que debe hacer cuando piense en la seguridad y la salud es abrir la caja y mirar de cerca lo que ocurre adentro – examine cada uno de los componentes y todas las conexiones. Cuando hace esto encuentra no solamente peligros en la seguridad y la salud, sino que también descubre ineficiencias y cuellos de botella en el sistema, que reducen la productividad. Usted descubre exactamente dónde se desperdician materiales o surgen defectos en los productos, que afectan su calidad. De manera que las mejoras en la productividad y la calidad son derivados prácticamente automáticos del proceso de mejora de la seguridad” (Hoskin 2000). Se podría agregar que los procesos conjuntos de trabajo y gestión suelen ser muy eficaces para optimizar la búsqueda de riesgos para la salud e ineficiencias, y también para encontrar las mejores soluciones para su eliminación.

*La protección social incrementa la flexibilidad del mercado laboral y la capacidad de adaptación*

Los instrumentos de la OIT ofrecen protección a los trabajadores en caso de cese del empleo, y protección del ingreso en el caso de pérdida de empleo, desempleo, enfermedad, discapacidad, maternidad y vejez. La protección del empleo y la protección del ingreso son ingredientes esenciales de la flexibilidad requerida para el funcionamiento del mercado laboral. Al mismo tiempo, es necesario tener flexibilidad en el ajuste para producir los medios económicos con los que financiar las disposiciones en materia de seguridad. Por lo tanto, la seguridad y la flexibilidad dependen una de la otra.

La protección social asume aún mayor importancia cuando una economía nacional se abre a los mercados internacionales y por lo tanto queda expuesta a mayores riesgos de vo-

latilidad (por ejemplo, por el contagio de las crisis económicas de cualquier parte del mundo), y también a los cambios más rápidos de la demanda asociada con los mercados mundiales. A menos que los trabajadores estén razonablemente protegidos del impacto negativo del cambio, es poco probable que lo acepten y cooperen en su aplicación. Dicho de manera positiva, un trabajador seguro está más dispuesto a asumir riesgos. Por lo tanto, las normas de trabajo protectoras no son un impedimento para la apertura sostenida sino uno de sus requisitos más importantes. La primera ola de globalización finalizó abruptamente para la mayoría de los países de Europa durante la década de 1920 porque los gobiernos nacionales no conocían otras formas para proteger a sus países del impacto adverso del comercio más que a través de la aplicación de medidas proteccionistas en los mercados de productos básicos. Fue con posterioridad a la instalación de la protección social dentro de sus Estados de bienestar que pudieron controlar los riesgos sociales de la apertura, tales como la emigración en masa y el proteccionismo. De ahí que la protección social debería ser considerada como la alternativa positiva al proteccionismo que surge con la forma de aranceles, cupos y otras restricciones importantes en el mercado de productos. Desde esta perspectiva, la acusación de que las NITs son un instrumento proteccionista parece insostenible. “El reclamo de acuerdos negociados multilateralmente en materia de normas del trabajo debería ser considerado como el corolario natural e inevitable de la política de libre comercio. Si se comprende este argumento, el debate entre los teóricos del ‘libre comercio’ y el ‘comercio justo’ se disolverá y el debate sobre las ‘normas del trabajo en una economía mundial’ seguirá adelante por sus propios méritos” (Langille, 1995).

Hay muy pocas pruebas de la acusación de que la protección del empleo y el ingreso produzcan efectos adversos en el mercado laboral. En una evaluación de estudios (incluso uno rea-

lizado por el Fondo Monetario Internacional) que responsabilizó del creciente desempleo en los países industrializados a la llamada rigidez del mercado laboral, se concluyó que esta investigación era metodológicamente problemática, y los resultados eran contradictorios y no concluyentes. “Por cierto no es el tipo de evidencia que los gobiernos utilizarían para hacer políticas públicas” (Baker et al. 2004, pág. 159). Uno de los estudios empíricos más vastos realizados hasta ahora se llevó a cabo en países industrializados (OCDE, 1999). Se estimó el impacto de las disposiciones de seguridad en el empleo, medido por el grado de disminución de los despidos, los requisitos de notificación y la indemnización por despido, en los resultados del mercado de trabajo de los países miembros. Contrariamente a las expectativas teóricas, y también a la insistencia previa por parte de la propia OCDE sobre las consecuencias perjudiciales de una legislación de protección del empleo (OCDE, 1994), los resultados demostraron que las medidas de protección no tenían efectos importantes sobre el nivel de empleo y el desempleo general, o en todo caso eran muy mínimos. Por otro lado, la protección más estricta del empleo aumentó la cantidad de puestos de trabajo estables y los trabajos por cuenta propia, y disminuyó apenas la rotación laboral. Este último resultado puede ser calificado como positivo, si se tiene en cuenta que un empleo más estable favorece que los empleadores inviertan en la capacitación de los trabajadores. Un estudio reciente de la OCDE que volvió a analizar los méritos de la legislación de protección del empleo, arrojó como resultado una evaluación positiva de la protección del empleo: “El valor social de un trabajo puede ser mayor que su valor privado... Así, un trabajo puede tornarse improductivo para un empleador, no obstante lo cual sigue generando algunos recursos para la sociedad. Por lo tanto, de no mediar el gobierno, habría demasiados despidos en comparación con lo que sería social y económicamente deseable” (OCDE 2004).

En un estudio reciente sobre disposiciones de seguridad en el trabajo en América Latina también se manifestó el efecto del aumento de la ocupación. Sin embargo, también se concluyó que la regulación de la seguridad laboral en esta región redujo el empleo agregado y tuvo impactos adversos en el empleo de los grupos jóvenes y marginales, contribuyendo así a una desigualdad del mercado laboral (Heckman y Pagés-Serra, 2001). Los resultados de este estudio deben ser interpretados con cautela. Uno debería tener en cuenta que la seguridad de los mercados de trabajo latinoamericanos se basa enteramente en la protección contra el despido. Muy pocos países ofrecen seguro de desempleo o ayuda para el desempleo. Esto puede explicar la desigualdad en materia de protección, que no es culpa de la protección como tal sino que es el resultado de una cobertura insuficiente de la fuerza de trabajo. El corolario de los efectos de las políticas sería entonces no eliminar la protección social existente. Evidentemente, el desmantelamiento de la protección del empleo en la Argentina en la década de 1990 no evitó la defunción del mercado laboral. Por el contrario, la prescripción en materia de políticas sería complementar la seguridad del empleo con la seguridad del ingreso a efectos de lograr un programa total de protección social más efectivo y más equilibrado.

Contrariamente a la opinión de los economistas de la corriente dominante, la protección del empleo y el ingreso no es un estorbo para la flexibilidad y el empleo, sino un medio para fomentar un ajuste efectivo del mercado laboral a los cambios cuantitativos y cualitativos de la demanda de trabajo. La flexibilidad del mercado laboral no necesariamente tiene que derivar de las contrataciones y los despidos (“flexibilidad numérica”). En gran medida, las empresas pueden ajustarse a los cambios de la demanda y a los requisitos de empleo a través de la “flexibilidad funcional”, que incluye la capacitación o reconversión, la reinserción interna, la reorganización del trabajo, o la búsqueda de nuevos

productos y procesos. Ese reajuste interno permite que la empresa conserve el “capital humano” expresado en la fuerza de trabajo experimentada. Lamentablemente, las nociones económicas estándar han desestimado casi totalmente el grado de adaptación de los trabajadores y los trabajos resultante de pequeños y continuados cambios en lo organizativo y lo personal, dentro de una empresa o un establecimiento. Esas adaptaciones conforman el grueso del volumen total del ajuste del mercado de trabajo. Como norma, ocurren sin un cambio en la escala salarial, o del empleador, la ocupación o la clasificación industrial, ocultándose así del analista, que se apoya exclusivamente en las estadísticas de que dispone. Los micro ajustes no serían posibles sin una estabilidad y continuidad en la relación laboral. Si cada vez que un trabajador es asignado temporalmente a otro trabajo o reemplaza a un colega enfermo hay que negociar nuevamente el salario, entonces el costo de transacción de esa práctica sería prohibitivo.

Tal vez sea mucho más redituable invertir en una fuerza de trabajo estable y continua que en una fuerza de trabajo casual y transitoria, sencillamente porque los retornos de la inversión son mucho mayores. De hecho, contrariamente a la creencia popular, la estabilidad de una relación laboral a largo plazo, medida por la ocupación promedio de empleo, no disminuyó en los países de la OCDE durante la década de 1990. La estabilidad laboral ha aumentado en la mayoría de los países, incluso en los Estados Unidos, que a menudo es descrito como “El Dorado” de la flexibilidad numérica (Auer y Cazes, 2000). Hay también beneficios macro de las políticas para estabilizar los trabajos y los modelos de empleo, y de las transferencias sociales. Conducen a una igualación del consumo, la estabilización de la demanda agregada a través de diversos estadios del ciclo comercial, y al mantenimiento de la paz social. De manera que hay una vuelta más amplia en la economía de la protección social que no se capta mirando simplemente los efectos locales de la protección.

La protección social es vital para que el mercado de trabajo funcione adecuadamente en otro sentido también. Ante la ausencia de un seguro de desempleo, los trabajadores que pierden sus trabajos generalmente están obligados a tomar el próximo trabajo que encuentren aun cuando no se corresponda con su ocupación, nivel de formación, remuneración o lugar de residencia. Así es que, o encuentran un nuevo trabajo rápidamente en donde viven o tienen que mudarse o quedan fuera del mercado laboral. Los beneficios permiten a los desempleados tener cierto tiempo para buscar trabajo y, por lo tanto, mejores oportunidades de encontrar un empleo conveniente. Los beneficios pueden ahorrar los costos de transacción de aprender nuevos oficios, y el costo de mudarse a otro lugar. Pueden crear una mejor relación entre oferta y demanda. En otras palabras, la seguridad social ofrece una moratoria a la necesidad inmediata del trabajador de tomar un trabajo cualesquiera sean las condiciones. Este elemento amortiguador fue resaltado como un paso importante para civilizar el mercado laboral (Polanyi, 1944). Significa un progreso si se lo compara con los tiempos de Adam Smith y Karl Marx, los cuales describían el mercado laboral como una oferta de trabajo totalmente elástica, es decir, una cantidad ilimitada de trabajadores compitiendo entre sí, con el resultado de que esto inevitablemente reduciría los ingresos laborales al mínimo para la subsistencia. La seguridad social intercepta el mecanismo depresivo del mercado de trabajo. Compensa el desequilibrio de poder en el mercado laboral y ofrece un elemento de libertad y autonomía para el trabajador.

Los fundamentalistas del mercado están obsesionados por las “rigideces” del mercado de trabajo, con la forma de normas y reglamentos codificados en leyes laborales o en contratos colectivos. Reclaman la “desregulación” para eliminar lo que consideran como inflexibilidades. Sin embargo, no está del todo claro si un mercado laboral sin intervención pública

o privada colectiva ofrece mayor flexibilidad. La experiencia nos dice que en los casos en que no existen normas y reglamentaciones de protección acordadas, se ve que, o bien surgen prácticas defensivas o restrictivas (tales como jurisdicción, demarcación y otros instrumentos llamados “control del trabajo” (*job control*), o prácticas gerenciales que tienden a generar rigideces en la utilización del trabajo. Crozier demostró que las normas que inhibían la flexibilidad gerencial fueron las que había creado la propia gerencia (Crozier, 1963). A menudo, las reglas sobre antigüedad o las normas de protección al empleo incluidas en los convenios colectivos surgieron a través de la codificación de normas que ya existían bajo la forma de prácticas gerenciales. El caso es que no hay mercados laborales sin normas. Lo que difiere es el origen y el alcance de las normas, y el que sean impuestas unilateralmente o sean el resultado de un acuerdo.

La protección social tiene otros beneficios importantes. Puede estimular el ahorro y la demanda agregada sostenida a través de una distribución más equitativa del ingreso y de la estabilización del poder adquisitivo en masa a través del ciclo comercial. Reduce el nivel de pobreza. Contribuye a la paz social, la cohesión social y la estabilidad política. Un estudio que evalúa el efecto de las transferencias sociales – exceptuando las pensiones – en la reducción de la pobreza en 13 países de la Unión Europea, concluyó que las transferencias redujeron la tasa de pobreza en promedio, de 26 por ciento a 17 por ciento (Eurostat, 2001).

#### *Igualdad de ingresos y salarios y crecimiento económico*

Como se señaló en el Capítulo 2, con pocas excepciones, la desigualdad de salarios e ingresos dentro de los países y entre ellos, ha aumentado en las últimas décadas. En algunos países ha aumentado de manera impresionante. En la teoría neoclásica, la desigualdad económica es un fenómeno normal y natural. Está considera-

da como necesaria para el funcionamiento de los mercados. Las diferencias salariales, y su cambio, son el mecanismo clave para compensar los mercados laborales. Las diferencias de ingresos y riqueza son consideradas el resultado de diferentes contribuciones marginales al producto; y el incentivo al comercio depende de la diferencia de las ventajas comparativas y competitivas entre los países. No importa cuánto difieran los salarios y los ingresos, generalmente no se hacen consideraciones de equidad simplemente porque se asume que el resultado del mercado es eficiente y justo. La interferencia “política” con este mecanismo, así como a través de normas fijadas externamente, tan solo empeoraría las cosas en términos tanto de eficiencia productiva como de justicia social.

Las grandes desigualdades sociales, dentro de los países y entre ellos, son con frecuencia el resultado de una desigualdad de poder más que de la necesidad económica. En realidad, el “mercado libre” irrestricto funciona por el poder económico. El agente más rico que tiene más reservas, impone su voluntad al más débil. La ley del más fuerte es la que rige en el comercio. Así, la diferencia entre pobres y ricos aumenta en la medida en que el fuerte se vuelve más fuerte. “El rico se hace más rico y puede comprar muchas cosas, además de bienes y servicios. El dinero compra influencia política; utilizado con inteligencia, también compra influencia intelectual” (Kurgman, 2002). Así, dejar los resultados de la distribución librados al juego de las fuerzas del mercado produce una desigualdad aún mayor en los salarios, ganancias, ingresos e impuestos, simplemente porque las diferencias existentes en la dotación de recursos de grupos e individuos, en especial tierra, dinero, educación, poder y derechos, les dará a quienes están bien equipados, ventajas sobre los que están peor equipados.

El criterio de la economía convencional sobre la desigualdad puede ser cuestionado también en función de argumentos empíricos. Una encuesta reciente de investigación empírica no encontró una relación sólida, estadísticamen-

te importante, entre la desigualdad del ingreso y el crecimiento económico (Kucera 2002). Por otro lado, van der Hoeven ha demostrado cómo la distribución del ingreso interviene en la relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza: “Con una tasa de crecimiento per cápita de 2 por ciento ... un país con elevada desigualdad (coeficiente de Gini de 0,6) reduce su parte de la población que vive por debajo de la línea de pobreza de 64 por ciento a 60 por ciento. Sin embargo, un país con una desigualdad baja (coeficiente de Gini de 0,3) reduce la proporción de pobres de 40 por ciento a 33 por ciento. Así, cuando la desigualdad es baja, ... el crecimiento reducirá la pobreza más rápidamente que cuando la desigualdad es alta (van der Hoeven 2000b, pág. 17).

Si se adopta un punto de vista económico-político más amplio, es posible detectar vínculos entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Las diferencias de salarios e ingresos afectan la cohesión social. En el caso de los Estados Unidos se ha observado que la disminución de los salarios relativos en el sector más bajo del espectro salarial, impidió la entrada de los latinos y otros grupos de inmigrantes a la clase media estadounidense, y que la competencia salarial a la baja entre los inmigrantes más nuevos y los más antiguos expusieron a los grupos más recién llegados a situaciones de riesgo por xenofobia y extremismo político (Purdy, 2002). En Europa pueden hacerse observaciones similares. En conclusión, la igualdad no sirve solamente para lograr una mayor eficiencia económica sino también para alcanzar una buena integración social y la correlativa estabilidad política.

La disparidad de opiniones sobre la igualdad en diversas líneas argumentales de la teoría económica, puede rastrearse en la función del poder social, que en la perspectiva neoclásica es disfuncional para los mercados pero en realidad es endémica a cualquier relación de mercado. No es viable erradicar las relaciones de poder, tan solo cambiarlas. Las posiciones de poder explican por qué los trabajos aburri-

dos, sucios y peligrosos a menudo están mal remunerados, mientras que los trabajos buenos perciben salarios altos. También explica por qué los gerentes con frecuencia logran percibir ingresos exorbitantemente elevados y beneficios complementarios independientemente de si hacen que la compañía tenga éxito o fracase.

Para poder hacer más equitativa la distribución del ingreso y el empleo, es necesario equilibrar las relaciones de poder del mercado laboral a través de la organización colectiva (posible a través de la libertad de asociación y del derecho a negociar colectivamente), y también brindar seguridad social y otras transferencias de ingresos. Una buena parte de la desigualdad existente puede ser atribuida a la ausencia de sindicatos o a la debilidad de los mismos. Por el contrario, cuando los sindicatos son fuertes y la negociación colectiva tiene grandes alcances, la desigualdad de los salarios y los ingresos será menor, independientemente de las relaciones de la oferta y la demanda en el mercado laboral. En muchos países, los sindicatos han luchado por alcanzar y mantener “salarios solidarios” que minimicen las diferencias entre trabajadores y grupos de trabajadores. En un estudio de diferentes países se reveló que la correlación entre la desigualdad de ingresos y la coordinación de la negociación colectiva es positiva (significativa al nivel del 1 por ciento). Los países con un alto grado de coordinación tuvieron un índice Gini medio levemente por debajo de 30 por ciento, mientras que los países con un bajo grado de coordinación tuvieron un índice Gini medio superior a 45 (OIT, 2000e). Coherente con este resultado, una investigación reciente del Banco Mundial concluyó que “la densidad sindical está asociada con una compresión de la distribución del salario y una reducción de la desigualdad de los ingresos [...] Por último, en cuanto a la densidad sindical, el elevado grado de alcance de las negociaciones está asociado con una disminución de la desigualdad de los ingresos” (Aidt y Tzannatos, 2001). En promedio, los países en desarrollo tienen niveles de desigualdad mucho mayores que

los países desarrollados, y la desigualdad parece aumentar en muchos países en desarrollo (Betcherman, 2002). En función de estos resultados, es lógico que el Banco Mundial, en su Informe sobre el Desarrollo Mundial, titulado *Ataque a la Pobreza* (PAP), establezca que para lograr la reducción de la pobreza es necesario el empoderamiento de los pobres, democracia participativa, alianzas entre los sectores pobres y los sectores no pobres, y fuertes organizaciones de la sociedad civil, de las cuales los sindicatos son una dimensión importante (Banco Mundial, 2001).

Es necesario que en los países en desarrollo los trabajadores que están comprimidos en la escala más baja de los mercados laborales se conviertan en grupos que no compitan entre sí. Esto puede hacerse elevando el nivel de los salarios mínimos, creando nuevas salvaguardas institucionales para quienes trabajan en relaciones de mercado flexibles, y facilitando la igualdad de oportunidades de acceso y movilidad dentro de los mercados laborales. Las tres medidas juntas corresponden a un piso absoluto en términos de salarios sociales, redes de seguridad y oportunidades para todos en la economía mundial. El gasto social público para dar derechos mínimos, como educación elemental, atención primaria de la salud, vivienda, servicios públicos y un ambiente seguro, deberá fijar un “precio de reserva” por debajo del cual no pueda venderse la mano de obra, independientemente de la presión ejercida por el lado de la oferta. Algunas regiones del mundo en desarrollo, como el estado indio de Kerala, lograron avanzar en esta dirección y han alcanzado aumentos importantes de los ingresos reales para la población rural (Jose, 2002).

La igualdad de ingresos y riqueza está intrínsecamente vinculada a la democracia, a las normas sociales y a la cohesión social. Conduce a formar una gran clase media en la sociedad, que es lo medular del sistema democrático y la estabilidad política. Los niveles de ingreso generales suficientes como para mantener una vida digna, liberan a las personas de las preocupa-

ciones de la subsistencia diaria y de la supervivencia, y les permiten participar de la vida política. Por otro lado, grandes diferencias de ingresos y salud tienden a causar inestabilidad política, ya sea por disturbios sociales o por apatía y pasividad política, que a su vez obstaculizan el crecimiento económico. La inestabilidad política real o supuesta, es un gran freno para la inversión interna. Finalmente, grandes diferencias salariales y de ingresos generalmente están asociadas con bajas tasas de ahorros e inversión interna. Muchos países en desarrollo se beneficiarían de la reducción de las desigualdades porque podrían ayudar a fortalecer sus economías nacionales. Harían posible que aumentara el grado de ahorro y de inversión, con lo cual disminuiría la dependencia del capital extranjero.

*Igualdad de tratamiento e inclusión social: buenas para el negocio y el crecimiento económico*

Uno de los factores con mayor potencialidad para aumentar la tasa de crecimiento económico y que aún no ha sido aprovechado, es ofrecer igualdad de oportunidades y tratamiento en empleos y ocupaciones, eliminando la discriminación (conforme al Convenio No 111 de la OIT) y asegurando igual remuneración por trabajo de igual valor (Convenio No 100 de la OIT). Un estudio del Banco Mundial reveló que la igualdad de educación y capacitación vocacional para hombres y mujeres, y la ausencia de discriminación en el empleo y la ocupación, hubieran arrojado un crecimiento económico per cápita 50 por ciento más elevado en Asia meridional, y una tasa de crecimiento 100 por ciento más elevada en el África subsahariana. En términos más generales el estudio reveló que en los países en desarrollo, el mejor acceso de la mujer a la educación, la formación vocacional, la tierra y el crédito, redundó en mejores resultados del mercado laboral y mayor crecimiento de la productividad (Banco Mundial 2000). El origen del aumento del creci-

miento económico en un régimen de igualdad de oportunidades es obvio. Permite el uso total y mejor de los talentos, el conocimiento, las capacidades y la experiencia existentes, y aumenta el esfuerzo que los trabajadores están dispuestos a hacer cuando se sienten tratados con equidad. Además, un mejor acceso de determinados grupos, tales como las mujeres o los trabajadores con capacidades diferentes, al mercado laboral aumenta las tasas de empleo, que después de la productividad son un determinante clave del crecimiento del PIB.

La discriminación en el empleo o la ocupación está definida en el Convenio No 111 de 1958 de la OIT. Según el Artículo 1, la “discriminación” comprende:

- a) *Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;*
- b) *cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.*

La “oportunidad” de discriminación contra los trabajadores ha aumentado enormemente con su emigración. Como se dijo en el Capítulo 2, es muy probable que en el corto plazo la presión de la migración continúe. Actualmente, en todo el mundo, casi todos los países son países de origen, tránsito o destino de inmigrantes. Muchos son las tres cosas. Casi todos los países se han convertido, o se están convirtiendo, en multiculturales, multiétnicos, multirraciales, multilingües y multirreligiosos. El potencial de discriminación en función del sexo surge con el aumento de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y sobre la base de la edad, debido al envejecimiento de la población. Si

esto es así, el volumen y costo de la exclusión o del trato inferior de los trabajadores por su nacionalidad, sexo, género, raza, grupo étnico, religión, idioma, edad, etc., está en aumento.

Sin embargo, también está la oportunidad de aceptar y utilizar de la mejor manera la diversidad de la fuerza de trabajo. La buena gestión puede validar diferencias entre empleados para beneficio de la empresa. De hecho, la experiencia muestra que una fuerza de trabajo diversa es buena para el negocio. Está demostrado que produce mayor eficiencia. Una compañía que emplea a trabajadores jóvenes y viejos para que trabajen juntos, e integra nativos y extranjeros, o trabajadores procedentes de distintos contextos culturales, parecería buscar ideas nuevas, clientes nuevos, mejor motivación para el personal y mayor legitimidad social. Pueden lograrse nuevos clientes para los productos de una compañía si hay distintas nacionalidades entre los trabajadores, que hagan más fácil acceder a nuevos mercados en la medida que se satisfagan las preferencias de un mayor número de consumidores de más países. “Adoptar la diversidad no solamente amplía y enriquece el conjunto de talentos existentes en un negocio sino que ofrece la oportunidad de ampliar los horizontes empresariales a través de la adquisición de nuevas formas de pensar y ver el mundo”, escribe Sir John Bond, Presidente de HSBC, el tercer banco del mundo (Financial Times, 21 de febrero de 2005). Una empresa que logre obtener beneficios de las diferentes capacidades de sus trabajadores jóvenes y veteranos será más innovadora y competitiva que una que se aferre a estereotipos execrables. La diversidad racial en los trabajadores también ha estado asociada con mejores resultados del grupo y con la innovación, siempre que haya una comunicación adecuada entre los distintos trabajadores o gerentes. En los casos en que esa comunicación es deficiente, surge un conflicto en el grupo. Por ejemplo, en los casos en que la remuneración se basa en el desempeño del grupo de trabajo, los problemas de comunicación ocasionados por el idioma u otras diferen-

cias, pueden provocar una paga menor, por lo menos temporalmente. Pero los problemas de comunicación pueden resolverse. Esto significa que hay que crear las condiciones adecuadas para sacar ventajas de los equipos de trabajo de integración racial mixta, en comparación con los equipos homogéneos. Que haya o no argumentos comerciales para tener una fuerza de trabajo diversa, y que la lógica comercial y el argumento moral para impedir la discriminación coincidan o no, en gran medida se trata de una cuestión de gestión. No obstante, debe agregarse que normas laborales tales como la igualdad de oportunidades y de trato, no se aplican solamente para satisfacer las necesidades de la empresa sino que están creadas también para beneficiar a la economía nacional. Si la integración de minorías raciales o personas con capacidades diferentes en el empleo no redundan en beneficios finales para la empresa, igualmente su inclusión puede traer beneficios para la sociedad. La regulación puede ayudar a promover el argumento macroeconómico de la diversidad de la fuerza de trabajo. En Europa, por ejemplo, los empleadores tienen cada vez mayores presiones para firmar el programa de la diversidad. A partir de 2006 habrá dos directivas de las Comisiones Europeas que implicarán que todos los países miembros de la Unión Europea no tendrán menos de seis sectores en sus leyes anti discriminatorias: sexo, raza, capacidad diferente, orientación sexual, religión o creencia y edad.

*Una apertura económica socialmente aceptable y sustentable*

El comercio internacional y el movimiento transfronterizo de capitales son un instrumento importante del desarrollo. Sin embargo, como se demuestra en el Capítulo 2, no producen los resultados deseables automáticamente, o para todos. El que las redes de producción internacional y de comercio promuevan u obstruyan el desarrollo nacional, o provoquen convergencias

o divergencias entre distintas economías nacionales, es un interrogante aún por dilucidar. La IED no es necesariamente beneficiosa para el crecimiento, el empleo y las condiciones de trabajo, y la reducción de la pobreza. Sus resultados económicos y sociales dependen de las políticas y las prácticas de los inversionistas, y del régimen político del país receptor. Esas políticas afectan las motivaciones de las inversiones extranjeras, y la posición de un país en los canales de producción internacional generados por la IED: si el movimiento transfronterizo de capital se dirige a fusiones y adquisiciones de compañías existentes o se destina a crear producciones nuevas (“greenfield sites”); si la inversión queda confinada a la producción de bajo costo y escaso valor agregado o abarca las etapas de producción con alto valor agregado y que generan ingresos elevados; si genera vínculos locales, en las fases de suministro y transformación de la producción; si las mercancías producidas localmente son para exportación o para la venta en el mercado nacional, y si los salarios son suficientes como para permitir el consumo local. Todos esos factores importan para el desarrollo porque ponen a las empresas y las economías en “curvas de aprendizaje” más o menos dinámicas y definen el grado de autonomía y dependencia económica local. Para que el país receptor se beneficie de la IED, ésta debería contribuir al mejoramiento industrial. Esto implica que la producción inicial con bajo valor agregado, por ejemplo, el procesamiento de las exportaciones a través del montaje de partes y componentes (importados) – como fue el caso de las primeras zonas francas en el Sudeste asiático y como todavía ocurre en muchas de las maquiladoras mexicanas –, debería conducir a modos de integración internacional más avanzados, tales como la subcontratación local para la fabricación de partes y componentes, el suministro de paquetes completos en lugar de artículos unitarios, y cambiar de la producción en masa a mercancías de mayor calidad y bienes más personalizados. En

un sentido más amplio, el mejoramiento industrial implica la absorción de actividades estratégicamente importantes y con mayor valor agregado dentro de la fase de transformación de la producción industrial, tales como la investigación, el diseño del producto, el perfeccionamiento y el ensayo del producto, y también el suministro local de equipos y herramientas (bienes de capital). También implica las etapas posteriores a la de producción, tales como comercialización, distribución y financiamiento. En otras palabras, trasladarse de las actividades en las que se utiliza el conocimiento, a las actividades en las que se produce conocimiento, y avanzar de una proporción pequeña a un gran porcentaje del proceso de valor agregado.

Según el informe 2002 de la UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, los países en desarrollo que participan en el sector de alta tecnología no participan en las etapas del proceso de producción general en el que hay un empleo intensivo de capacitación y tecnología, como la investigación y el desarrollo de los productos. Por consiguiente, su contribución al valor agregado está determinado por el costo del factor menos escaso y más débil, es decir la mano de obra no calificada, mientras que las ganancias de factores escasos pero internacionalmente móviles como el capital, la gerencia y la preparación técnica, van a parar a las arcas de los propietarios extranjeros (UNCTAD, 2002). La cuestión política básica que enfrentan los países en desarrollo en el sistema de comercio no es, principalmente, el de una mayor o menor liberalización del comercio, sino cuál es la mejor manera, a través de su participación en ese sistema, de extraer los elementos que promoverán el desarrollo económico. Hasta ahora, con pocas excepciones, los sistemas internacionales de producción han evolucionado de manera de concentrar las etapas de la producción de menor valor agregado en los países en desarrollo, y las actividades con alto valor agregado en los países desarrollados. Esta división del trabajo ayuda a explicar por qué, a pesar de la creciente proporción de IED que fluye hacia los

países en desarrollo, la diferencia de ingreso entre ellos y el mundo desarrollado se ha profundizado en lugar de reducirse, como lo pronosticaba la teoría económica imperante.

Hay un creciente consenso de que los efectos del ingreso de IED en el desarrollo endógeno, en especial las perspectivas para el mejoramiento industrial, dependen fundamentalmente de un entorno propicio en materia de políticas locales. Este es un parámetro crítico para atraer y retener las inversiones extranjeras. Al mismo tiempo, afecta la capacidad de los subcontratistas y proveedores locales de las empresas de inversión extranjera para satisfacer las demandas en materia de la calidad y la puntualidad en la entrega de los insumos locales. Para poder aprovechar plenamente los beneficios de la IED es necesario que en el país receptor existan políticas nacionales públicas y privadas que brinden amplia apoyatura, y la resultante infraestructura económica, social e institucional.

El establecimiento de políticas nacionales que aprovechen el potencial de desarrollo de la IED debe incluir mercados financieros, mercados de productos y mercados de trabajo que funcionen bien. La liberalización del mercado y las privatizaciones no producen automáticamente buenos resultados de mercado. Por el contrario, un mercado abierto exige un tipo y un grado de regulación apropiados, instituciones, aplicación efectiva de la ley y servicios públicos y privados, entre ellos servicios bancarios y financieros, servicios para la producción y el comercio (como transporte y comunicación) y servicios para el mercado de trabajo. NITs relativas a la formación de una buena infraestructura social local, políticas activas para el mercado laboral y convenios de protección social para amortiguar los efectos de la pérdida de trabajo y de ingresos, son indispensables para hacer aceptable y sustentable la IED.

Hay un reconocimiento creciente de que el “capital humano” y el “capital social”, más que los recursos naturales, son los que actualmente determinan el grado de desarrollo y prosperidad de un país. En los países con buenos resulta-

#### **CUADRO 4.5: Vínculos entre el comercio y las NITs: los resultados de recientes estudios empíricos**

Recientes estudios empíricos investigaron los vínculos entre las NITs fundamentales y el comercio. Una investigación de la OCDE reveló que los países con normas poco exigentes no disfrutaban de mejores resultados en materia de exportación que los países con normas exigentes. No se encontró evidencia alguna de que la libertad de asociación empeorara en los países que liberalizaron el comercio, o que esos derechos impidieran la subsiguiente liberalización del comercio. El resultado más contundente indicó que hay una "asociación positiva entre las reformas comerciales con buenos resultados sostenidos y mejoramientos de las normas fundamentales" y que el respeto de los derechos de los trabajadores "puede actuar como incentivo para elevar la productividad a través de la inversión en capital humano y físico". En general, los países que mejoraron los derechos de libertad de asociación experimentaron un aumento del PIB de 3,8 por ciento a 4,3 por ciento, y un crecimiento del producto de fabricación de 2,4 por ciento a 3,6 por ciento dentro de los cinco años a partir de que se introdujo el cambio (OCDE, 1996). Las NITs reducen los efectos adversos durante la transición a un comercio liberalizado y pueden aliviar el ajuste resultante de la liberalización. Los países en los que no se respetan las normas del trabajo fundamentales continúan recibiendo una parte muy pequeña de los movimientos mundiales de capital; no sirven como refugio para las empresas extranjeras. Cada vez más, los inversionistas buscan lugares con mano de obra altamente calificada. Algunos estudios encontraron una relación negativa entre las normas no básicas y los resultados comerciales; los temores sobre una "carrera hacia abajo" son "probablemente exagerados"; continúan las opiniones divergentes sobre el impacto del comercio en los modelos de empleo y la desigualdad salarial (OECD, 2000).

Un estudio econométrico de una muestra de 100 países en el periodo 1980 a 1999 reveló que había escaso apoyo para los argumentos de la siguiente línea de razonamiento: (1) los países se niegan a ratificar los Convenios de la OIT para así (2) poder rebajar las condiciones de trabajo a efectos de (3) reducir los costos laborales para (4) aumentar las exportaciones y (5) atraer IED que busca mano de obra barata (Flanagan, 2002).

Un estudio de la OIT sobre el impacto de las NITs básicas en los costos laborales y la inversión extranjera directa en 127 países, no descubrió "pruebas sólidas que apoyen el criterio convencional de que los inversionistas extranjeros prefieren a los países que tienen normas del trabajo menos exigentes, y toda la evidencia de importancia estadística señala en la dirección opuesta". El valor de este estudio resulta del uso de indicadores nuevos de los derechos laborales que abarcan libertad de asociación y negociación colectiva, mano de obra infantil, mano de obra forzada e igualdad de género. En lugar de la legislación laboral, los indicadores se centraron en los derechos del trabajador en la práctica. Por ejemplo, con respecto a la libertad de asociación, en el estudio se utilizó un índice de la incidencia y la severidad de las violaciones de este derecho (Kucera, 2001 y 2002).

A mediados de los 90 se realizó una investigación de varios cientos de gerentes de empresas transnacionales y expertos internacionales de todo el mundo, que evaluó el criterio para establecer el destino de la IED según su importancia. El crecimiento y el tamaño del mercado de los países receptores y la rentabilidad se ubicaron en los primeros lugares, seguidos muy de cerca por la estabilidad política y social del país, la calidad de la oferta de mano de obra, el marco legal y regulatorio, la calidad de la infraestructura física y de los servicios comerciales y productivos. La búsqueda de una rebaja de los costos laborales no estaba entre las motivaciones más importantes (Hatem, 1997). Calificación y puntajes de los criterios utilizados por los inversionistas para la colocación de IED:

Calificación	Criterio	Puntaje
1	Crecimiento del mercado	4,2
2	Tamaño del mercado	4,1
3	Perspectivas de rentabilidad	4,0
4	Estabilidad política y social	3,3
5	Calidad del trabajo	3,0
6	Marco legal y regulatorio	3,0
7	Calidad de la infraestructura	2,9
8	Marco de la industria y los servicios	2,9
9	Costo laboral	2,4
10	Acceso a tecnologías	2,3
11	Temor al proteccionismo	2,2
12	Acceso al crédito	2,0
13	Acceso a materias primas	2,0

Fuente: Hatem, 1997

Los resultados de otro estudio reciente de compañías multinacionales estadounidenses apuntaron en una dirección similar. Invirtieron predominantemente en países con mano de obra calificada y regímenes avanzados en materia del mercado de trabajo (Cook y Nobbe, 1999). Por otra parte, una encuesta de Fraunhofer ISI de empresas medianas en Alemania identificó a los costos de producción bajos como la principal razón para relocalizar sus operaciones en otros países. Le siguieron el acceso a los mercados y la proximidad de los grandes clientes (Die Zeit, 14 de abril de 2005). Este resultado divergente podría deberse al hecho de que muchas de las compañías recién habían comenzado a invertir en el exterior y podrían haber hecho falsas presunciones de los beneficios económicos netos de la relocalización.

dos, la relación entre la inversión en capital físico y la inversión en capital humano (como salud, educación y capacitación para el mercado de trabajo) se ha trasladado claramente a esta última categoría. También, la seguridad social, la cohesión social y la paz social han sido identificadas como necesarias para el aumento de la productividad y un desarrollo equilibrado, dinámico y sustentable.

Para obtener ganancias tanto sociales como económicas de la inversión, es importante que los salarios aumenten cuando la productividad aumente en los países receptores de IED. Esto brindará incentivos a las empresas para mejorar la utilización de la mano de obra, generar un mayor poder de consumo y evitar el

descontento social entre la mano de obra local. Singapur ilustra el caso de políticas de gobierno intervencionistas en apoyo del avance industrial. Para promover la competitividad y buenos resultados en materia de exportaciones, el gobierno no bajó el costo de la mano de obra. Por el contrario, en ciertos periodos se aumentaron deliberadamente los salarios para inducir a las empresas a un alza del mercado. Entre 1980 y 1988, el promedio de los salarios reales mensuales aumentó de US\$ 380 a US\$ 620. El aumento de la productividad anual en este periodo promedió el 4,3 por ciento. Además de la política de salarios, el gobierno promovió otras medidas para estimular la productividad laboral, en especial educación y

**CUADRO 4.6: Instituciones sociales y estabilidad macroeconómica**

La capacidad de mantener la estabilidad macroeconómica frente a condiciones externas convulsionadas es el factor más importante que da cuenta de la diversidad de los resultados posteriores a 1975 en el mundo en desarrollo. Los países que no pudieron ajustar sus políticas macroeconómicas a las conmociones de fines de la década de 1970 y de 1980, terminaron experimentando un colapso drástico del crecimiento de la productividad. Los países que sucumbieron fue porque sus instituciones sociales y políticas no reunían las condiciones como para generar los pactos necesarios para un ajuste macroeconómico; eran sociedades cuyas instituciones encargadas del manejo de los conflictos eran débiles. A falta de instituciones que medien en los conflictos entre los grupos sociales, se produce una demora en los ajustes de las políticas que es necesario aplicar para restablecer el equilibrio macroeconómico, en tanto los trabajadores, los empresarios y otros grupos sociales obstaculizan la aplicación de las políticas fiscales y cambiarias... La evidencia revela que las instituciones políticas participativas, las libertades civiles y políticas, las burocracias calificadas, el imperio de la ley y los mecanismos de seguridad social... pueden zanjar esa fractura (Rodrik, 1999).

capacitación vocacional y políticas de bienestar social. La política laboral del gobierno desempeñó un protagonismo fundamental en la rápida transición de Singapur de una etapa de fabricación de exportaciones con utilización intensiva de mano de obra, con salarios bajos y fuerza de trabajo excedentaria, a una etapa de fabricación y servicios con utilización crecientemente intensiva de capital y mano de obra calificada, con salarios elevados y escasez de fuerza de trabajo (Lim, 1990).

Una razón por la cual el mercado de trabajo y las políticas sociales son tan esenciales para las acciones nacionales es simplemente que pueden tener efecto en periodos relativamente cortos, mientras que otros determinantes del bienestar nacional, como los factores demográficos y los recursos financieros, son relativamente fijos en el corto plazo.

Mirándolo bien, los estudios sobre la relación entre el comercio y la IED y las NITs respectivamente, reveló los vínculos positivos entre las NITs, especialmente las normas fundamentales, y el comercio y los resultados de la IED (Cuadro 4.5). La mayoría de los estudios refutan la propuesta convencional de una “carrera hacia abajo”, según la cual el comercio y la inversión extranjera prefieren los países con normas de trabajo poco exigentes. En todo caso la evidencia indica que es más probable que los

países atraigan capitales extranjeros y se beneficien de un aumento del comercio si aplican las normas del trabajo. Este resultado no sorprende en la medida que tanto la fuente como el destino de los recientes movimientos de IED fueron los países más desarrollados con normas del trabajo relativamente rigurosas. No obstante, hay excepciones. Los resultados no excluyen la posibilidad de que haya algunos países con buenos resultados comerciales y grandes ingresos de IED, pero que no cumplan las NITs básicas, y casos en los que ya ha ocurrido una “carrera hacia abajo”. De hecho, en varios países exportadores del Sur, incluidos China, Indonesia, Irán, Malasia, Singapur y Tailandia, ha habido violaciones de los derechos sindicales. La participación de esos países en el comercio mundial total entre los países no pertenecientes a la OCDE, se ubica en el 40 por ciento (OCDE, 1996). Esos países también han recibido ingresos importantes de IED. De hecho, en los últimos años China figuró como el receptor número uno de capitales privados.

Otra forma de estudiar el vínculo entre las NITs y las decisiones en materia de inversión sería analizar las salidas de IED y, en especial, las razones para que las empresas se queden en su país de origen. Un estudio de 18 países de la OCDE reveló que el volumen de salida de inversiones fue comparativamente bajo en paí-

ses que tenían un elevado uso intensivo de mano de obra calificada, países que tenían un gobierno socialdemócrata y países que tenían una elevada sindicalización y baja intensidad de huelgas (Alderson 2004).

Como los resultados de los estudios empíricos sobre la relación entre las NITs y el comercio no son totalmente congruentes, por ahora no deberían sacarse conclusiones acabadas sobre las relaciones entre las NITs y el comercio. Sigue habiendo incoherencias. Por ejemplo, el estudio de la OCDE revela que los movimientos de IED no están dirigidos a países que no respetan los derechos básicos de los trabajadores. Al mismo tiempo, sin embargo, el estudio señala el crecimiento de las zonas francas, que funcionan fuera de la legislación y las reglamentaciones nacionales. Las zonas francas ascendían a 5.174 en 2002, en comparación con 176 en 1986. Alrededor de 43 millones de trabajadores están empleados en zonas francas. Los sindicatos han documentado persistentemente los casos de violaciones de la libertad de asociación y otras NITs fundamentales en muchas de ellas (ICFTU, 2002). Los estudios referidos anteriormente nos informan de vínculos estadísti-

cos, no necesariamente de causalidad. Es necesario interpretar los resultados con cautela porque hubo que recurrir a representantes locales en los casos en que no había información estadística directa sobre las condiciones laborales, y debido a las ambigüedades del significado de los indicadores. Por ejemplo, el índice de violación de la libertad de asociación de un país depende no solamente de la incidencia real de la violación sino también de la presencia o ausencia de instituciones – tales como sindicatos – que hagan esa acusación. Hay también indicios de que las estrategias de inversión varían con relación a los sectores económicos. Por ejemplo, en las industrias con uso intensivo de mano de obra parecen prevalecer las estrategias que apuntan al bajo costo de la mano de obra, tales como las fábricas de prendas de vestir y de calzado. Chau y Kanbur (2000) han demostrado que tiende a crearse una “carrera hacia abajo desde abajo”, especialmente entre países pequeños que no pueden cambiar sus condiciones de comercio. Pero se apresuran a señalar que esto de ningún modo es inevitable. Por ejemplo, como informó Kimberly Elliott, cuando Costa Rica enfrentó una creciente competencia en las in-

#### CUADRO 4.7: Políticas monetarias y fiscales restrictivas en la Unión Europea

Los problemas para alcanzar el pleno empleo en los Estados miembro de la UE –uno de los objetivos explícitos de la Estrategia europea del empleo– surgen porque, de acuerdo con el Tratado de Maastricht de 1992, el Banco Central Europeo (BCE) está obligado en primer lugar a lograr la estabilidad de los precios.

Otros objetivos económicos, como el crecimiento económico y el empleo, están subordinados y deben ser considerados sólo cuando se haya logrado la estabilidad de los precios. Corresponde al BCE decidir autónomamente cuándo se ha logrado esta meta y de acuerdo con esto también establecer las tasas de interés. En la práctica se ha evidenciado que el objetivo de tener una baja inflación ha sido interpretado de manera muy restrictiva, tomando como meta el índice de precio al consumo armonizado del 2 por ciento.

La experiencia de larga data para los países industrializados revela que la inflación superará inevitablemente el 2 por ciento en los ciclos de expansión.

Además, el Pacto Europeo de Estabilidad de 1997 establece condiciones restrictivas para las políticas fiscales a nivel nacional, por ejemplo, limitando el déficit presupuestal aceptable de los países a un 3 por ciento. En efecto, esta regla tiende a forzar a los Estados miembros de la Unión Europea hacia una política pro-cíclica, y en el largo plazo, a un régimen de políticas fiscales deflacionarias, que pueden ser vistas como la principal razón para la falta de un crecimiento vigoroso y el desempeño insatisfactorio del empleo en los países de la Unión Europea en el pasado reciente.

dustrias con salarios tradicionalmente bajos, hizo propaganda sobre su estabilidad política y altas tasas de alfabetismo para atraer IED en electrónica y otros sectores de alto valor agregado. Escogió salirse de la carrera hacia abajo y logró hacerlo (Elliott 2003).

Con relación a los principales argumentos de esta sección, es importante establecer, en primer lugar, que los resultados de la investigación empírica son coherentes con la opinión de que los costos laborales elevados no son un impedimento para los inversionistas porque pueden ser compensados por una productividad alta, mayor innovación en los productos y otras ventajas económicas. En segundo lugar, no hay pruebas de que los sindicatos sean un obstáculo para que un país logre una buena integración económica internacional.

#### *Vínculos entre las NITs y el nivel de empleo*

El Convenio N° 122 y la Recomendación N° 122 de 1964 son las normas principales de la OIT en materia de política de empleo. Están dirigidas al empleo pleno, productivo y libremente escogido. Cada trabajador tendrá la máxima oportunidad posible para adquirir la competencia y utilizar sus capacidades y dotes en un trabajo para el cual el trabajador o la trabajadora esté apto o apta, sin discriminación. Los medios y medidas para promover el empleo, que deben ser adoptados a escala nacional e internacional, abarcan políticas macroeconómicas vastas, políticas activas y pasivas en materia de mercado laboral, educación y capacitación vocacional, políticas estructurales, promoción del empleo industrial y rural, y participación activa de empleadores y trabajadores y sus organizaciones en la formulación y aplicación de las políticas. Otros Convenios de la OIT toman disposiciones para la creación de recursos humanos, servicios públicos y privados de empleo y agencias de empleo. Diversos acuerdos mundiales han reafirmado las políticas de empleo de la OIT, incluido el Compromiso 3 de la Declaración de Copenhague adoptada en la Cumbre

Social Mundial de 1995. Los Objetivos del Milenio se centran especialmente en la promoción del empleo joven.

El empleo es central para cualquier esfuerzo de desarrollo. Le da a los individuos un sentido de auto respeto y reconocimiento y utilidad para la sociedad, les asegura un medio de sustento y a menudo sirve de vehículo para la participación y la interacción con otros miembros de la comunidad. Como se indicó en el Capítulo 2.1, los problemas del empleo se han agravado en las últimas décadas en la mayor parte del mundo. Aparte de las pérdidas en materia de producción e ingresos, el desempleo generalizado tiene impactos sociales y políticos más vastos. Está asociado con una serie de patologías, tales como altas tasas de divorcio, suicidios y alcoholismo. Produce delincuencia, especialmente entre los jóvenes. Agrava el delito, la prostitución y la violencia, y los conflictos étnicos y religiosos. Tiende a nutrir la apatía política y el extremismo político. En especial en los países pobres, el desempleo y el subempleo están asociados con un sufrimiento extremo en forma de hambre aguda y desnutrición, explotación de la mano de obra infantil y condiciones de vida miserables. Todo eso da como resultado malas condiciones de salud, degradación física y mental, y muertes prematuras.

El excedente de mano de obra en gran escala en muchos países en desarrollo es un impedimento importante para la aplicación de las NITs. Inclina drásticamente la ecuación de poder en el mercado laboral a favor de los empleadores. La mano de obra tenderá a ser más dócil y fácil de explotar. En la medida que haya exceso en gran escala de mano de obra, será difícil aumentar el nivel de los salarios, y los empleadores tienen pocos incentivos para invertir en mano de obra para hacerla más productiva. Hay serios riesgos de que se cree un círculo vicioso de depresión salarial, pobreza y alto aumento de la población. La razón última para la expansión de la “economía informal” es el desempleo en gran escala, y no un exceso de regulación. Una vez que la informalidad está

instalada, se hace difícil establecer o restablecer las normas. El cercenamiento de un sector de las NITs tiende a producir el debilitamiento de otros, creando un círculo vicioso de deterioro acumulativo.

Freeman (2004) ha puesto énfasis en la presión a la baja en los salarios por la duplicación de la oferta mundial de trabajo y su ampliación por la globalización. En 1985, el mundo económico global consistía en 2.500 millones de personas. En 2000, como resultado del colapso del comunismo, la salida de India de la autarquía, y el cambio de China hacia el capitalismo de mercado, la economía mundial abarcó 6.600 millones de personas. La fuerza de trabajo mundial consistía de 2.900 millones de trabajadores, 1.500 millones más que 15 años antes. La creciente oferta mundial plantea un problema para el empleo porque, a falta de una adecuada gestión macroeconómica, no ha habido un aumento equivalente de la demanda. El exceso de capacidad resultante ejerce presión sobre los salarios y los beneficios.

La falta de oportunidades de empleo perjudica a las normas del trabajo de manera indirecta. Por ejemplo, impide la reconstrucción de ámbitos de crisis, especialmente los que han sufrido por conflictos armados. A su vez, esto impide la creación de instituciones sociales. “¿De qué sirve desarmar y desmovilizar a los hombres jóvenes si no hay escuelas adecuadas o trabajos civiles para ellos?” (Kofi Annan, en un discurso pronunciado ante el Parlamento alemán el 28 de febrero de 2002).

El excedente de mano de obra en sí pudo haber sido causado o haber estado condicionado por normas del trabajo poco estrictas. El trabajo infantil, el trabajo forzado, los salarios reales bajos y la falta de seguridad social tienden a aumentar la oferta de trabajo. Esos factores provocan una rebaja aún mayor de los salarios reales y la protección social, aumentan el nivel de pobreza e incrementan el trabajo infantil aún más, culminando en una trampa de excedente de mano de obra y normas de trabajo poco estrictas que se autopropetúa. Zonas loca-

les, regiones y países enteros pueden quedar atrapados en un círculo vicioso de pérdida inicial de empleo y degradación social en sus diversas formas, agravando con ello las oportunidades de recuperación económica. Las zonas donde la cohesión social se deteriora tienen pocas posibilidades de atraer inversión y creación de empleos nuevos.

La promoción de NITs requiere la coordinación de las políticas económicas y sociales, a escala nacional e internacional. Rodrik (1999) ha demostrado que los países que se han beneficiado más de la integración a la economía mundial han sido los que dieron el mandato a las instituciones sociales para que alcanzaran la estabilidad macroeconómica (ver Cuadro 4.6).

Para lograr el crecimiento del empleo a escala mundial es necesario hacer un cambio básico de las políticas económicas y sociales que difícilmente se hará sin un cambio de las relaciones de poder dentro de los países y entre ellos (ver Capítulo 5). Estamos lejos de un esfuerzo internacional concertado de búsqueda de políticas económicas y financieras que alienten el crecimiento y el empleo. Esto ocurre incluso en la Unión Europea, que es la región económica y políticamente más integrada de todo el mundo. (ver Cuadro 4.7). Debido a la liberalización de los mercados de productos y capitales, se ha vuelto más difícil estimular la demanda de mano de obra dentro de un país a través de las políticas fiscales y monetarias tradicionales. Entre otras cosas, se teme que el efecto expansivo de la rebaja unilateral de la tasa de interés por parte de un país, puede ser anulado por la subsiguiente salida de capital. Esta limitación debe ser superada mejorando el diseño y la aplicación de las políticas a escala internacional, si no mundial. Requiere políticas macroeconómicas expansivas coordinadas, una reforma de la arquitectura financiera internacional, la reducción de la deuda para los países pobres y la prestación de medios suficientes para financiar el desarrollo. Habría que dar una nueva dirección a las corrientes de IED de manera que beneficiaran a los países pobres. Mientras

que en la gran ola de los movimientos de capitales internacionales previos a la Primera Guerra Mundial, la IED se dirigió predominantemente de los países acreedores ricos en capitales a los países menos adelantados y con escasez de capitales, el destino de la IED en la ola actual de globalización es notoriamente diferente. La gran mayoría de transacciones transfronterizas de capital están dirigidas a los países desarrollados y a algunas economías emergentes, no a los países menos adelantados. Al fomentar el aumento de la productividad, las NITs pueden ayudar a contrarrestar la presión inflacionaria y así crear más espacio para las políticas de crecimiento orientadas a la demanda. Si es cierto que las primas de alto riesgo que un país debe pagar por su inestabilidad política y económica se traducen en una rebaja de las tasas de interés elevadas, y por ende hay que aumentar las tasas de rentabilidad para asegurar las inversiones, entonces hay dos opciones para resolver esta limitación. Una es aceptar una mayor desigualdad en la distribución funcional del ingreso. Esto claramente reducirá la tasa de crecimiento potencial y pondrá en peligro la cohesión social y la estabilidad política, subiendo aún más las tasas de interés. La otra opción es promover las normas de trabajo para reducir la inestabilidad.

Una economía mundial en vigorosa expansión puede ayudar a impulsar el crecimiento y facilitar la tarea de generación de empleo, prestación de protección social y sustentabilidad ambiental. No obstante, en la mayoría de los países en desarrollo e incluso en países industrializados, aunque no solamente allí, el desarrollo nacional sigue siendo la fuente primaria de generación de empleo. La promoción de pequeñas y micro empresas y de programas especiales para el mejoramiento del ambiente y la infraestructura (en especial la construcción de caminos de acceso, riego, alcantarillado, edificios comunales para educación, cultura y recreación, telecomunicaciones) son componentes importantes de una estrategia general de empleo (Ghai, 1999; Foro Mundial del Empleo, OIT,

2001). Esos programas pueden ser concebidos para ajustarse a necesidades de empleo zafrales, particularmente en zonas rurales. Han demostrado ser válidos en la década de 1970 en India, Etiopía y China, y durante la década de 1930 en Chile, Estados Unidos y Europa.

### **c) Las normas como medios y fines del desarrollo**

Contrariamente a lo que sugiere la teoría económica ortodoxa, la posibilidad de promover las normas de trabajo no está estrictamente determinada por las variables económicas. Hay espacio para que las políticas y la voluntad política incidan positivamente en lo social a través del firme compromiso de establecer y aplicar las NITs. Por cierto, es necesario que los objetivos de política social a los que se aspira sean económicamente viables. Salvo para permitir una redistribución del ingreso, los salarios reales no pueden aumentar más rápido que la productividad en el largo plazo, y puede suceder que los países pobres no tengan los recursos para estipular las mismas normas sociales que los países industrializados. Tal vez no puedan ofrecer la misma cuantía de pensiones o beneficios por discapacidad ni las mismas disposiciones para los casos de licencia por maternidad. Es posible que los equipos de seguridad sofisticados y los organismos sobre seguridad estén más allá de sus posibilidades económicas. En este sentido, puede considerarse que las NITs sustantivas están condicionadas al grado de desarrollo de un país. Pero todo esto ha sido reconocido en la larga historia de la OIT. De hecho, no es una exigencia general y por cierto ninguna de las normas sustantivas de la OIT podrían o deberían estar armonizadas al mismo nivel absoluto en todos los países de manera inmediata. De ahí que, para esas normas, en contraposición a las NITs fundamentales, el concepto de campo de juego parejo puede ser interpretado en un sentido relativo, o sea, que los países pueden comprometerse a invertir en lo social y a la prestación de recursos para el

avance social en proporción similar a su PIB. No hay razón, sin embargo, por la cual un país no pueda establecer metas y plazos para lograr normas sociales más exigentes, acordes con la mejora de sus recursos económicos. Muy a menudo, el obstáculo para aumentar la exigencia de las normas sustantivas es no tanto el nivel de ingreso promedio sino el alto grado de desigualdad de la distribución del ingreso y la riqueza.

No habría que introducir ni plantear la opinión económica ortodoxa que considera que no es posible aplicar las NITs, incluso las normas sustantivas, salvo y hasta que los países pobres hayan alcanzado un estado de desarrollo superior, o hayan salido de la pobreza en gran escala. La conclusión lógica del extremo ortodoxo que no tolera siquiera la aplicación flexible y gradual de los Convenios de la OIT, es que no debería haber norma de trabajo alguna. Para el economista ortodoxo, las normas de trabajo son el resultado, o el producto, del desarrollo económico. Las normas son consideradas como un factor exógeno para el desarrollo. La opinión opuesta sostiene que las NITs deberían ser consideradas como un ingrediente esencial del proceso de desarrollo. Son arte y parte del desarrollo. Son a la vez medios y fines, a la vez insumos y productos del desarrollo. Brindan condiciones favorables para aumentar la eficiencia económica y lograr una distribución del ingreso justa, que a su vez permite que un país avance económicamente, lo cual a su vez sienta las bases para elevar la calidad de las normas sociales. Incluso las normas cuya aplicación es costosa guardan sensatez desde el punto de vista económico cuando en la evaluación se incluye un conjunto más amplio de consideraciones. No habría que dar pie a que los países pusieran las restricciones económicas como excusa para no aprobar las NITs.

Con frecuencia, los análisis económicos llegan a conclusiones negativas sobre el impacto de las NITs porque conciben el desarrollo en términos más bien restringidos. Los analistas tienden a analizar parámetros fácilmente mensurables, tales como el crecimiento del PIB, la

productividad, el ingreso, la inversión, el comercio, etc. Hay, sin embargo, una vuelta más amplia en los beneficios derivados de las NITs, que abarca el trato justo, la satisfacción por el trabajo, la confianza, el proceso debido, la justicia social, la paz social, la cohesión social y otros resultados menos mensurables, que a menudo se los denomina factores “blandos” del desarrollo o “capital social”. Por fortuna, los economistas desarrollistas reconocen cada vez más la función que cumplen. Además, las NITs contribuyen de muchas maneras a la sustentabilidad del desarrollo, que ha sido definido como “satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras” (ver el informe “Nuestro futuro común”, 1987). Si se toma en cuenta el alcance y la sustentabilidad del proceso de desarrollo, la balanza se inclina más a favor de las NITs.

Los indicadores económicos estándar también pueden conducir a error acerca de la realidad de los resultados económicos y el desarrollo. Un PIB per cápita elevado, medido en función de la paridad del poder adquisitivo, no necesariamente señala una alta utilidad agregada. Incluye el consumo de bienes y servicios, pero también abarca los costos de las externalidades negativas, tales como el gasto para reparar el estrés y los problemas de salud resultantes de las condiciones de los pobres que trabajan, desembolsos en educación y capacitación para mantener a los trabajadores actualizados con las demandas cambiantes, y también gastos en la prevención o control del delito que generalmente tiene raíces sociales. Además, la vida laboral puede tener costos que escapan a los indicadores estándar, tales como la falta de tiempo para la familia, la pérdida de amistades como consecuencia de la emigración laboral, y la pérdida del día de descanso semanal como un tiempo en común destinado a la vida social.

Amartya Sen (Sen, 2000), el principal economista desarrollista, ha puesto mucho énfasis en la necesidad de tener un criterio amplio del desarrollo. Reclama una nueva comprensión de la noción de desarrollo basada en la interco-

nexión y reforzamiento mutuo de las libertades económicas, sociales y políticas. La libertad significa no solo la ausencia de restricciones sino la capacidad individual y colectiva de elección y acción. El análisis de las cuestiones y las políticas del desarrollo debe abarcar diversos intereses. Según Sen, con frecuencia se exagera la necesidad de compensar los intereses de un trabajador que entran en contradicción con los de otro, y también la de lograr un punto de equilibrio entre la equidad y la eficiencia; es habitual que esa necesidad se base en un razonamiento rudimentario. Por ejemplo, la cantidad y la calidad del trabajo no necesariamente tienen por qué estar enfrentados. No es aceptable reclamar una jubilación más temprana de

los trabajadores de mayor edad para aumentar las oportunidades de trabajo de los trabajadores jóvenes. La solución del desempleo no debería ser esgrimida como una razón para acabar con las condiciones razonables de trabajo para los que ya están empleados. La protección de los trabajadores empleados no debería ser utilizada como una excusa para mantener a los desempleados en un estado de exclusión social. Se podría tratar de aplicar políticas que evitaran favorecer a un grupo a expensas de otro, o de una generación a expensas de otra. Lo que los economistas y políticos a menudo ven como inevitable o inexorable, es posible reconciliarlo con concesiones mediante buenas políticas y buenas prácticas.

## 5. Cómo promover las Normas Internacionales del Trabajo

A partir del análisis realizado anteriormente, tanto teórico como empírico, puede concluirse que no hay razones económicas imperiosas que se interpongan en el camino de apoyar y promover decididamente las NITs. Por el contrario, es posible argumentar con claridad que las normas fomentan el desarrollo económico. Esto es particularmente cierto si se mira más allá del nexo convencional de costo y productividad, y se da participación a un conjunto de efectos más amplios de las NITs, que favorecen el conocimiento económico, como la confianza, la paz social, la estabilidad política y la igualdad de salarios e ingresos. Este principio, no obstante, nos deja con una interrogante irritante: si las NITs no van en contra de la lógica económica sino que de hecho promueven el desarrollo económico, entonces ¿por qué no vemos que se avance más rápidamente en su aplicación? Más específicamente, ¿por qué se niega tan frecuentemente la libertad de asociación si es posible demostrar que los sindicatos pueden ser un elemento que dinamice la eficiencia económica, la estabilidad social y la democracia económica y política? ¿Por qué el trabajo infantil es tan generalizado aun cuando priva a los jóvenes las posibilidades de recibir educación y de tener buena salud, lo que tiende a disminuir de manera permanente su capacidad de trabajo y sus capacidades en general, con lo cual se reduce un potencial de crecimiento de la nación? Además, si la protección social generalizada e inclusiva es la alternativa positiva al proteccionismo en el mercado de productos, ¿por qué muchos países en desarrollo que se quejan de los sentimientos proteccionistas de los países industrializados no están dispuestos a adoptar las NITs? Ajit Singh dio una respuesta hace algún tiempo: “Los países en desarrollo consideran que es irónico que los gobiernos de los paí-

ses desarrollados les reclamen que impongan las NITs en momentos en que, en los propios países industrializados, se está diluyendo la protección social” (Singh, 1990). De ser así, entonces tendremos que preguntar también por qué muchos países industrializados son reticentes a promover con firmeza las normas. ¿Por qué algunos países están incluso tentados a degradarlas? En los casos en que el progreso social en los países industrializados está deliberadamente obstruido, esto pone obstáculos al progreso en el mundo en desarrollo. La pérdida de exigencia de las normas en los países con salarios elevados, intensifica la destructiva competencia salarial mundial. De manera similar, los países en desarrollo podrían bloquearse entre sí el desarrollo en la medida que procuraran lograr ventajas comparativas a costa del menoscabo de las normas. Mientras el comercio internacional sea dirigido por las grandes disparidades de los costos laborales y condiciones de intercambio comercial tan desiguales, seguirá estando lejos del sueño de los economistas de un régimen en el que los países se dedicarían a comerciar de acuerdo a lo que produzcan mejor.

Con relación a las NITs, la retórica y la acción a menudo son divergentes. En muchas ocasiones, dentro de la OIT y en otros lados, los gobiernos proclamaron que se esforzarían en aplicar las NITs. En la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, realizada en Copenhague en 1995, un total de 115 jefes de Estado o de Gobierno firmaron una Declaración y un Programa de Acción que incluye el compromiso de trabajar por la calidad del empleo y la promoción de las NITs. En la Cumbre del Milenio de la ONU en 2000, un número aun mayor de líderes nacionales reafirmó este compromiso. En la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial

del Comercio (OMC) en Singapur, en 1996, se estableció el compromiso de fortalecer el cumplimiento de las normas del trabajo básicas. La ratificación de las NITs, especialmente las normas fundamentales, ha aumentado de manera significativa en los últimos años. Al mismo tiempo, presenciamos muchas violaciones de las normas ratificadas y grandes déficit en materia de condiciones de trabajo dignas, como se informó en el Capítulo 2. ¿Qué impide a quienes tienen la máxima responsabilidad de convertir a las NITs en una realidad – sea por mandato o por un compromiso autodeclarado– aplicar decididamente las normas? Debe haber obstáculos de naturaleza política, posiblemente los mismos que dan cuenta del fracaso de las autoridades para conducir la globalización económica por una senda más benigna.

Obviamente, el vínculo positivo entre las NITs y el desarrollo no alcanza para asegurar su avance. Los actores pertinentes deben estar convencidos de que las normas pueden hacer avanzar a las empresas y a la economía como un todo, deben tener la voluntad y el poder para actuar acorde; necesitan actuar de manera concertada y cooperativa; y deben dirigir la capacidad técnica y administrativa hacia la creación y aplicación de políticas sociales que estén en conformidad con las NITs. La adhesión a las normas en todo el mundo se convierte en una cuestión de gobernanza. Lo que hace falta es ni más ni menos que un contrato social mundial. En lo que a los gobiernos compete, pueden incluso estar menos presentes hoy de lo que lo estuvieron hace algunas décadas, en parte por las nuevas realidades creadas premeditada o impremeditadamente por la economía internacional. De ahí que la pregunta sea: ¿Qué es necesario hacer para crear un entorno más favorable para la aplicación de las NITs?

Este capítulo aborda esas cuestiones. Discute los principales obstáculos que están impidiendo el avance en materia de NITs y presenta un marco facilitador para superarlos y avanzar en las normas.

## a) Principales impedimentos

### *Percepciones equivocadas, intereses creados e ideologías*

La globalización económica ha dado lugar a nuevas ideologías que tratan de racionalizar los intereses creados y hacerlos aceptables para la opinión pública. Son percepciones notoriamente diferentes de los intereses en juego. A pesar de que la evidencia empírica citada anteriormente no encontró evidencia decisiva de que existan “guerras de ofertas mundiales” entre gobiernos que compiten por el capital extranjero, sí existe, según un observador en la OCDE, un peligro permanente de que se desencadenen esas guerras. Una “carrera hacia abajo” no depende de que los inversionistas sean realmente atraídos a los países con normas de trabajo menos exigentes. Con que exista la percepción, sea verdadera o falsa, será suficiente (Oman, 2000). Por último, para la toma de decisiones, no importa cuál sea el “verdadero” impacto de la protección social sobre el comercio, sino más bien si esa protección es percibida o no como impedimento para la flexibilidad, la productividad y la competitividad. Esta percepción puede estar en los ojos del inversionista potencial o del cliente en el exterior, o puede estar en los ojos del gobierno nacional o las autoridades locales, que desean que el país reciba inversiones y pedidos. Así, por ejemplo, el Presidente Museveni, de Uganda, admitió que despidió a 265 trabajadoras en huelga de la compañía de prendas de vestir Tri-Star en octubre de 2003, porque consideraba que la huelga podía disuadir a los inversionistas. En Argelia, Mauricio y Burundi, el gobierno está autorizado explícitamente a prohibir las huelgas que sean perjudiciales para la economía del país (IFCTU 2004). La libertad de asociación ha sido restringida efectivamente, en especial en las zonas francas, a efectos de atraer IED. De hecho, puede haber un choque desastroso entre las dos percepciones diferentes. Mientras que las auto-

ridades locales pueden creer que los salarios muy bajos y la falta de regulación laboral o su eliminación, atraerá negocios, los inversionistas tal vez estén buscando algo más. Tal vez estarían dispuestos a aceptar costos de producción más altos si hay estabilidad política, una infraestructura adecuada, demanda interna para los bienes y servicios producidos, y buenas relaciones industriales (OIT, 2000a). Conviene recordar el resultado de una encuesta de inversionistas que demostró que los costos de mano de obra no estaban entre los factores más importantes para decidir sobre el destino de la IED (Hattem, 1997).

Otro motivo frecuente de reticencia a adoptar o mejorar las normas es la complacencia o inercia de los empleadores, y a veces la ignorancia del significado real de las normas. Un Ministro de Trabajo de un importante país occidental me dijo una vez que quería lograr que la industria textil de su país disminuyera el nivel de polvo insalubre de las fábricas textiles. Los productores con los que había hablado se resistieron a la demanda con el argumento de que quedarían fuera del negocio si tenían que hacerse cargo de los costos adicionales de instalar instrumentos de protección. Por último, uno de los productores aceptó incurrir en los costos e instalar el equipo necesario. El resultado fue inesperadamente favorable. La productividad laboral de esa compañía aumentó considerablemente debido a que bajó el ausentismo, bajaron las tasas de enfermedad y mejoraron los resultados debido a que mejoró la salud de los trabajadores y aumentó su motivación. El ahorro en los costos superó el costo extra de inversión, mientras que las posibilidades de contratar y mantener buenos trabajadores mejoró debido a que también había mejorado el ambiente de trabajo. Cuando el Ministro de Trabajo supo de los resultados, le pidió a la empresa afortunada que invitara a los otros productores a emular las medidas adoptadas para mejorar. Sin embargo la empresa no estuvo dispuesta a hacerlo, pensando que podría perder su venta-

ja competitiva por la innovación si los competidores instalaban el aparato para eliminar el polvo en sus fábricas. El Ministro actuó entonces para asegurar que se utilizara el mismo equipo en todos lados, con el fin de generalizar los beneficios humanos y económicos de la medida en toda la industria. El caso muestra el clásico “problema de acción colectiva”, que significa que los intereses individuales y generales no necesariamente convergen y que es posible que se requiera la acción pública para armonizar ambos.

Hay otro ejemplo de India: los empleadores de la industria de fabricación de prendas de vestir justificaban la baja proporción de mujeres empleadas en las fábricas con el argumento de que “las mujeres se ausentan debido a los partos, pierden capacitación y es difícil para ellas trabajar durante muchas horas” (Stahl y Stalmaker, 2002, pág. 74). Algunos empleadores de países industrializados de Occidente también tenían (y siguen teniendo) opiniones similares, mientras que otros han descubierto que la igualdad de género en el empleo y la ocupación no plantea obstáculos insalvables y no necesariamente genera dificultades económicas. En los casos en que se ha logrado un trato igualitario, los temores por las desventajas competitivas se han desvanecido en gran medida.

La globalización económica ofrece un nuevo pretexto para continuar con una conducta discriminatoria vieja o nueva, y con actitudes estrechas respecto al progreso social. Las personas de negocios, pero también los gobiernos, a menudo señalan el aumento de la competencia internacional para argumentar que una economía abierta no permite avances sociales, o que habrá que bajar las exigencias de las normas existentes para que el país continúe siendo competitivo a escala internacional y para atraer IED. (Obsérvese que este argumento ¡contradice la promesa de prosperidad económica de la globalización!).

Con frecuencia, el menoscabo de las normas de trabajo se justifica haciendo referencia

a una pérdida de autonomía para la acción nacional. John Evans ilustró la contagiosa acusación de la responsabilidad social por parte de los gobiernos: el gobierno conservador de Gran Bretaña (1979-97) fue uno de los que más se manifestó a favor de la necesidad de debilitar los sindicatos y desregular los mercados laborales para adaptarse a un modelo de competitividad de algún lugar no especificado de Asia Oriental. Sin embargo, en 1997 el entonces gobierno de Corea justificó las medidas aplicadas para cercenar los derechos sindicales diciendo que la República de Corea debía bajar la exigencia de sus normas de trabajo para evitar que las empresas coreanas se mudaran a Escocia y Gales del Sur, atraídas por los mercados laborales flexibles de Gran Bretaña (Evans, 2002). El ejemplo demuestra que el oportunismo individual convenientemente legitimado por la referencia a la competencia internacional puede socavar el progreso social. El acuerdo internacional por establecer un piso social para la competencia es indispensable para permitir que los negocios reciban las ventajas económicas de las normas de trabajo. Los empresarios aisladamente y con una visión estrecha, no garantizarán la aplicación amplia de las normas.

Hasta ahora, una buena proporción de las políticas de globalización ha sido dominada por una ideología antisocial. Las ideologías implican intentos de promover intereses creados bajo el disfraz de que sirven intereses generales, o que actúan acorde a las tradiciones, o que responden a hechos de la vida que se afirma son inevitables. Para argumentar en contra del avance decidido de las NITs se ha utilizado una ideología neoliberal que defiende el mercado irrestricto como el mejor modelo universal de desarrollo. Ha servido de fundamento teórico del llamado “Consenso de Washington”, que dirige las políticas y acciones de las instituciones financieras internacionales (IFIs). El conjunto de principios de ese consenso incluye la liberalización del comercio, la promoción de la IED, la disciplina fiscal, la reforma impositiva, la liberalización financiera, los tipos cambiarios

competitivos, la desregulación del mercado y garantía para los derechos de propiedad.

#### *La acusación de “proteccionismo disfrazado”*

Uno de los argumentos manejados por los representantes de los países en desarrollo contra las NITs obligatorias, y en especial contra su vínculo con el comercio es que esto representa un “proteccionismo disfrazado” o una “nueva forma de neocolonialismo” de parte de los países del primer mundo. Los países más ricos querrían proteger los puestos de trabajo no permitiendo el ingreso de productos provenientes de los países en desarrollo, o quieren imponer valores occidentales en países con culturas y tradiciones diferentes. Hay que tomar los necesarios recaudos para aclarar esos argumentos. En realidad, los países industrializados adelantados – y también las nuevas economías emergentes – han recurrido a restricciones a las importaciones y a elevados subsidios y otras formas de proteger y promover diversos sectores económicos nacionales. El proteccionismo es una realidad que provoca muchos perjuicios a los países en desarrollo (ver Capítulo 2.b). Sin embargo, en los casos en que eso ocurrió, no hay que cargarle las culpas a las NITs. Por el contrario, como se explicó en el Capítulo 4, es cuando no hay NITs, y no cuando éstas existen, que tiende a haber proteccionismo en el mercado de productos. El argumento del proteccionismo disfrazado no debería ser utilizado como un pretexto para camuflar otras razones para no cumplir las NITs. A menudo, la resistencia a las normas puede ser identificada en las políticas nacionales. “Cuando los gobiernos autoritarios restringen la organización laboral, es más probable que estén motivados por consideraciones políticas internas (tales como el deseo de una determinada elite de conservar el poder político para sí) que por cuestiones económicas externas (mantener la competitividad internacional de las industrias de exportación)” (Lim, 1990). De hecho, muchos gobiernos de países en desarrollo han considerado los sindicatos

como parte de la oposición política que amenaza su poder o régimen y, por lo tanto, han restringido la libertad de los derechos sindicales. Para gobiernos de China, Myanmar, Indonesia y otras partes, el fantasma de Solidarnos, el Movimiento Obrero Solidaridad de Polonia, que desencadenó la caída del gobierno comunista a fines de la década de 1980, cobra mucha importancia. En este sentido, la represión de los derechos laborales se refiere menos a los mercados y la productividad que a mantener el poder en lo que podrían considerarse, en un marco más abierto, instituciones gubernamentales ilegítimas (Maskus 2004).

También es posible rebatir en otros términos el argumento del uso del proteccionismo disfrazado. Muchos productos manufacturados de países en desarrollo no compiten con los productos manufacturados de los países industrializados. Con la excepción de productos básicos muy diferenciados y de alta calidad, industrias tales como textiles, prendas de vestir, calzado, juguetes y electrónica, ya se han trasladado en gran medida a países con salarios bajos. En muchos sectores económicos, la competencia de costos es mucho más feroz entre países en desarrollo que entre el Sur y el Norte. En grado mayor que los países industrializados, los países en desarrollo se enfrentan a las estrategias de “empobrecer al vecino”, por la cual inversionistas, productores y compradores enfrentan a países con salarios bajos contra otros, presionando continuamente sobre los salarios y las condiciones de trabajo. La adhesión de China a la OMC en 2001 y la eliminación progresiva a fines de 2004 del Acuerdo sobre Textiles y Vestido, un acuerdo proteccionista de 30 años, ha intensificado la competencia entre los países en desarrollo. En vista de la finalización de los cupos textiles, países como Filipinas, Camboya, Tailandia, Sri Lanka, Bangladesh, Mauricio, Marruecos, Turquía y México se sienten amenazados por la vasta y rápida expansión de la industria manufacturera china, y han exigido nuevas restricciones al comercio de prendas de vestir. Como miembro de la OMC,

China disfruta de la condición de nación más favorecida, y con su vasto caudal de mano de obra con bajos salarios, podrá vender más barato que prácticamente todos los demás países las mercancías producidas con uso intensivo de mano de obra. Una estrategia de bajos salarios y normas poco exigentes no funcionará para esos países porque los salarios de China son aún más bajos. Un criterio más promisorio para contrarrestar las amenazas competitivas es mejorar los recursos humanos y las condiciones de trabajo en las fábricas de textiles y prendas de vestir (ver Capítulo 5.d más adelante).

Es posible cambiar las percepciones y las prioridades políticas de manera que se inclinen a favor de las NITs. Ni siquiera los intereses creados más poderosos son inmutables. No necesitan poner un obstáculo total al avance de las NITs si llega a entenderse que pueden obtenerse mejores beneficios económicos con las normas que sin ellas. Esto está ampliamente demostrado por diversas empresas exitosas y países con altos resultados que cumplen con las NITs. Lamentablemente, sucede muy a menudo que la necesidad y ventajas de la cooperación dentro de los países y entre ellos a menudo se aprende muy tarde y recién después que se ha producido un gran daño. Se necesitó de la Primera Guerra Mundial, de los subsiguientes estallidos revolucionarios en los países europeos y del aumento del bolchevismo para llegar a un amplio consenso entre empleadores, trabajadores y gobiernos que permitiera la creación de la OIT y el establecimiento de los primeros Convenios contra las malas condiciones de empleo. La desaparición del comunismo como rival del capitalismo a fines del siglo XX debilitó ese consenso, y con ello sobrevino la falta de voluntad política para avanzar en la agenda social mundial. De manera similar, fue recién después de la gran depresión económica de la década de 1930 que los gobiernos estuvieron dispuestos a asumir la responsabilidad por el pleno empleo a través de la gestión proactiva de la demanda agregada. La cuestión es si la disposición general a respetar y promover

las NITs se da en ciclos (por una versión de los avances sociales cíclicos en los Estados Unidos, ver Kochan y Nordlund, 1989), y también si para lograr un acuerdo internacional necesariamente hay que sufrir un desastre económico o político importante. ¿Tenemos que esperar otra catástrofe social o política generalizada para ver nuevos y decididos esfuerzos para aplicar las normas sociales mundiales? ¿O triunfará la razón y se alcanzará un acuerdo social mundial para impedir que eso ocurra con el tiempo?

*Políticas incoherentes y acción descoordinada entre organizaciones internacionales*

Hoy estamos lejos de ver una estrategia económica y social coherente y bien coordinada, que pueda efectivamente apoyar la realización de las normas, ya sea a escala nacional o internacional. No hay esfuerzos internacionales concertados para fomentar el crecimiento y el empleo. El Grupo de los 8, que representa a los países política y económicamente más poderosos del mundo, tiene poco éxito en ese sentido. Dentro del sistema multilateral, observamos diferencias políticas e ideológicas entre los diversos organismos, en especial entre las organizaciones de la ONU por un lado, y las instituciones financieras internacionales, fundamentalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo del Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales, por el otro lado. Sus mandatos y competencias se superponen, sus políticas no siempre son coherentes y sus programas y acciones frecuentemente carecen de coordinación. Como consecuencia, los gobiernos nacionales reciben asesoramientos contradictorios de distintos organismos internacionales. Muchos gobiernos tienden a adoptar las prescripciones políticas de las instituciones internacionales de crédito, les gusten o no, simplemente porque esas organizaciones suministran el mayor apoyo financiero, que con frecuencia necesitan desesperadamente. Las políticas conflictivas de las organizaciones internacionales suelen partir de posiciones políticas dispares

dentro de los gobiernos nacionales. En la mayoría de los países, las políticas económicas y sociales no son parte de un programa de políticas integradas. Los Ministros de Hacienda o las autoridades de los bancos nacionales que cuidan la estabilidad financiera, los Ministros de Economía que cuidan la promoción del comercio, y los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales cuya tarea es promover normas sociales, adoptan posiciones muy diferentes con relación a la política social. No es de extrañar que esos ministros, si bien son miembros del mismo gobierno, llevan sus políticas divergentes a los organismos rectores de las organizaciones internacionales.

El régimen de políticas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en las últimas dos décadas, no ha sido en general favorable para las NITs ni para otras políticas laborales (ver, por ejemplo, van der Hoeven, 2000). A comienzos de la década de 1980 esas organizaciones defendieron los llamados Programas de Ajuste Estructural (PAEs) e impusieron que la adhesión a los mismos fuera una condición necesaria para los préstamos del FMI y el Banco Mundial. Los PAEs estaban dirigidos a establecer la austeridad fiscal y monetaria para lograr la estabilidad, y reducir el papel del Estado, que era considerado ineficiente y corrupto. Las políticas de ajuste involucraron reformas dirigidas a la privatización y la desregulación del mercado laboral. En muchos países en desarrollo y en transición, especialmente en África, siguiendo los consejos de las instituciones financieras de crédito, la administración pública se retrajo a un punto que perdió gran parte de su capacidad. Se rebajaron los niveles salariales de los funcionarios públicos que el Banco Mundial juzgó eran demasiado altos, haciendo en muchos casos que el empleo público perdiera atractivo, de manera que se atrofió el nivel de competencia de la acción pública (Institut de la Banque Mondiale et Bureau International du Travail, 1999). En muchos países del Sur, emigró una proporción importante de los trabajadores más calificados, con lo cual se debilitó la

capacidad y efectividad de los ministerios y de los servicios públicos. Esto ha tenido consecuencias negativas inmediatas para las NITs, porque requieren de actores competentes para el diseño de las políticas, inspectores calificados y otros administradores para controlar a las empresas, para contrarrestar los intentos de evadirse de las normas, y sancionar a quienes las infringen.

Los países que no desearon caer en los condicionamientos económicos implementados por las instituciones financieras internacionales no sólo no pudieron obtener créditos o asistencia para el desarrollo, sino que tuvieron escasas posibilidades de acceder al mercado internacional de capitales, o como mínimo tuvieron que pagar primas más altas.

Las propuestas y las medidas de las instituciones financieras internacionales dirigidas a lograr la desregulación del mercado laboral han perjudicado los argumentos a favor de establecer normas internacionales y nacionales de trabajo. Es difícil aplicar normas en mercados de trabajo desregulados, aun cuando la economía ortodoxa dice que conducirían al máximo grado de bienestar. La verdad es que en ningún país del mundo existen mercados laborales que no tengan normas. Lo que varía es el origen y la naturaleza de las normas. Esto podría resultar de un acuerdo bilateral o trilateral o de una imposición unilateral. Devolver las decisiones de política laboral y las prácticas laborales a las empresas individualmente, y dejar la utilización de los recursos laborales librada a las prerrogativas gerenciales, no conduce a un mercado de trabajo sin distorsiones y con libertad de movimiento.

En los últimos años, las instituciones financieras internacionales de alguna manera se han interesado más por la dimensión social de la globalización. Prestan más atención a las cuestiones de las políticas sociales, especialmente a la lucha contra la pobreza. A partir de 1999, los países que deseen calificar para la mitigación de la deuda o para recibir nuevos créditos concesionarios del Banco Mundial deben presen-

tar los llamados Documentos de Estrategia de lucha contra la pobreza (DELPS). En 2004, 37 países completaron DELPs y otros 16 países habían presentado DELPs provisionales al Banco. Se supone que el proceso DELP compete a los gobiernos nacionales de los países en cuestión, con participación de la sociedad civil. El Banco prometió consultar y dar participación a los sindicatos en la concepción y ejecución de los DELP; sin embargo, en los hechos esto se ha dado en un grado limitado. Los sindicatos nacionales e internacionales han reclamado que frecuentemente los excluyeron del proceso o los consultaron apenas superficialmente. Se ha informado que desde 2003 ha habido mejoras en la participación sindical en el proceso.

La promoción de redes de educación, salud y seguridad social figuran de manera destacada en la agenda de lucha contra la pobreza de las instituciones financieras internacionales. Por el otro lado el empleo, como un componente estratégico clave para superar la pobreza, todavía no ha recibido el mismo rango prioritario en la propuesta de políticas de dichas instituciones. Recién en 2001 pudo el Banco Mundial llegar a la conclusión de que “como la mano de obra generalmente es el único o el principal activo de los sectores pobres, el acceso equitativo a un empleo seguro y bien pago es uno de los aspectos más importantes de la reducción del riesgo” (Holzman y Joergensen, 2001). No obstante, los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza, del Banco Mundial, normalmente no fijan metas de empleo ni incluyen políticas para la mejora de los salarios y las condiciones de trabajo, que serían cruciales para la reducción de la pobreza.

En años recientes, las IFIs han adoptado gradualmente una posición más abierta hacia las NITs fundamentales. En 1999, después de la adopción en la OIT de la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, el Banco Mundial aclaró su posición: “El Banco ha adoptado una posición clara sobre tres normas del trabajo fundamentales (trabajo infantil, trabajo forzoso y discrimina-

ción) que han demostrado concordar consistentemente con el desarrollo económico. Después de evaluar los estudios empíricos sobre los efectos económicos de los sindicatos y la negociación colectiva (Aidt y Tzsannatos 2002), el Banco reconoció el papel positivo de esas instituciones para el desarrollo y la reducción de la pobreza. Ahora aduce que apoya todas las NITs fundamentales. Sin embargo, no ha hecho de esas normas un elemento obligatorio en sus políticas de funcionamiento. Tan solo en algunos pocos casos el Banco ha ido realmente más allá de un compromiso retórico con las NITs fundamentales y ha adoptado medidas prácticas para promoverlas, por ejemplo, en los convenios de contratación pública del Banco, o como condición para los préstamos otorgados por su Corporación Financiera Internacional (CFI). Además, acerca de las NITs sustantivas, no fundamentales, el Banco y el FMI continúan mostrando reservas o directamente se oponen. Su posición política sobre la flexibilidad del mercado laboral demuestra escasa convergencia con los lineamientos de las políticas de la OIT. Las IFIs han argumentado sistemáticamente en contra de fijar un salario mínimo, reestructurar las jornadas laborales y proteger el empleo y el ingreso, denunciándolos como rigideces del mercado laboral y asuntos burocráticos. Si bien el FMI no considera las políticas del mercado laboral como el ámbito fundamental de sus políticas, y no tiene un mandato para el mismo, esto no impide que el personal del FMI asesore en contra de las negociaciones salariales centralizadas, los salarios mínimos y la indexación del salario, aun en los casos en que los salarios reales han caído abruptamente. Al no comprender que los distintos países requieren políticas diferentes, el Fondo ha tendido a aplicar asesoramientos dogmáticos y uniformes para la reforma del mercado laboral.

Si bien la posición del Banco Mundial sobre las normas del trabajo fundamentales se ha tornado más positiva, su compromiso de promover los derechos de los trabajadores varía mucho entre sus diversos departamentos y

cuadros administrativos. Las opiniones sobre las NITs dentro de la organización no siempre son coherentes. Poco después de que el Banco Mundial declarara que “los principios encarnados en las normas del trabajo fundamentales pueden contribuir a la misión de desarrollo del Banco Mundial [...] ellas] pueden contribuir al crecimiento económico y reducir los riesgos que los pobres enfrentan en los lugares de trabajo” (Banco Mundial, 2001), en otra publicación del Banco se afirmó que “los países en desarrollo tienen razón en que las normas del trabajo podrían convertirse en una nueva forma de proteccionismo contra los países pobres – con el efecto irónico de que aumentan la pobreza y por lo tanto el trabajo infantil” (Collier y Dollar, 2002). El tributo que algunos altos funcionarios rinden a los derechos de los trabajadores no necesariamente se traduce en acción en los rangos inferiores. La acción práctica no está necesariamente acorde con lo que los investigadores encuentran y recomiendan. Por ejemplo, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-01* del Banco, un documento comparativamente progresista, reveló que las grandes desigualdades obstaculizan el desarrollo económico, sin embargo en la práctica hay pocas señales de que el Banco promueva políticas a favor de la redistribución de los ingresos laborales. En el mismo informe el Banco reclamó el empoderamiento de los pobres y sus representantes, pero falta ver si a esto le seguirán medidas concretas.

Obviamente, con el impacto de los fracasos en el sector privado, en especial la mala experiencia de privatización del suministro de energía en California y el torrente de escándalos financieros y crisis de grandes empresas en los Estados Unidos y otros lados, las instituciones financieras internacionales parecen haber introducido matices en sus políticas de privatización del sector público. En un nuevo estudio sobre “La reforma de la infraestructura: privatización, regulación y competencia” (Banco Mundial, 2004), el Banco se hizo la autocritica y admitió que, movido por la “exhuberancia irracional”,

en ocasiones había impulsado ciegamente la privatización de manera doctrinaria. Tanto el Banco como el FMI ya no consideran más al sector privado como incondicionalmente bueno y al sector público como generalmente malo. Mientras que antes favorecían la reducción del empleo público, sugirieron posteriormente que los sectores sociales (educación y atención de la salud) deberían ser excluidos de los recortes presupuestales. El Banco también se ha retractado en cierta forma de su defensa de las reformas de los sistemas de pensión construidos en gran medida a partir de programas de pensión privados.

También puede observarse ambigüedad con relación a las NITs en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En la Tercera Conferencia Ministerial de Singapur, en diciembre de 1996, los miembros de la OMC formularon una política relativa a las normas fundamentales de la OIT. En su Declaración, la Conferencia declaró:

*“Renovamos nuestro compromiso con el cumplimiento de las normas del trabajo fundamentales reconocidas internacionalmente. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer y encargarse de esas normas, y afirmamos nuestro apoyo a esta tarea de promoverlas. Creemos que el crecimiento económico y el desarrollo fomentado por un aumento del comercio y una mayor liberalización del comercio, contribuye a la promoción de esas normas. Rechazamos el uso de las normas del trabajo con fines proteccionistas, y estamos de acuerdo en que la ventaja comparativa de los países, en especial los países de salarios bajos, no debe ser cuestionada de manera alguna. Al respecto, señalamos que las Secretarías de la OMC y la OIT continuarán con su colaboración actual”.*

En realidad, sin embargo, la cooperación operacional entre la OMC y la OIT es prácticamente inexistente, a pesar de que sus secretarías no están a más de dos kilómetros de distancia. “El atolladero acerca del vínculo entre comercio y normas del trabajo ha implicado un bloqueo total de una política normal de diálogo

entre las dos organizaciones” (Hagen 2003 a). A uno le gustaría saber por qué es que si bien los Ministros de Comercio declaran que la OIT es el principal órgano competente para supervisar las normas, esta organización no está dotada de mayor autoridad para hacer aplicar sus Convenios.

Ni la 4ª Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Doha (Qatar) en 2001, donde se acordó una nueva ronda de negociaciones comerciales (el Programa de Doha para el Desarrollo), ni la conferencia de Cancún (México) en 2003, produjeron avances en el vínculo entre las NITs fundamentales y el comercio, o en la cooperación entre la OMC y la OIT. Esta posición política trae a colación la cuestión de la simetría del tratamiento de los derechos laborales y los derechos de propiedad, porque la OMC ya ha autorizado a establecer un vínculo entre las sanciones comerciales y los derechos de propiedad intelectual. ¿Por qué los bienes capitales e intelectuales deben ser protegidos del robo, la expropiación y la imitación a fuerza de sanciones comerciales, mientras que los trabajadores no pueden ser protegidos por la OMC en el ejercicio de sus propios derechos fundamentales? (Elliott y Freeman 2003).

Durante largo tiempo la OCDE no se entusiasmó por las normas de la OIT, pero actualmente su posición política está más afín a las NITs fundamentales, posiblemente como resultado de sus propias investigaciones antes mencionadas, que revelaron que las NITs no retrasan la expansión del comercio. Es así que hay signos de que en las organizaciones internacionales más poderosas la tendencia ha cambiado en cierta medida a favor de las NITs fundamentales. Pero esto no significa que esas organizaciones sean ahora fanáticas de las normas laborales. Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía de 2001, considera que la economía neoclásica que nutre a buena parte de las políticas de las instituciones financieras internacionales y la OCDE, ha “prestado un considerable servicio a los políticos con una agenda diferente...” (Stiglitz, 2001). Después de completar los tres

años de su cargo como economista principal del Banco Mundial en 2000, Stiglitz concluyó que “... durante ese tiempo, surgieron cuestiones relacionadas con el mercado laboral, pero con mucha frecuencia, principalmente desde un enfoque económico estrecho, y aun así, eran analizadas de manera aún más restringida, a través de los lentes de la economía neoclásica” (Stiglitz, 2000).

#### *Tiempos difíciles para los sindicatos*

Los sindicatos siguen siendo la principal parte interesada cuando se trata de mejorar las condiciones de trabajo. Esto significa que los trabajadores organizados deben imprimir mayor impulso a la promoción de las NITs. De hecho, el movimiento sindical internacional ha hecho de la justicia social mundial su principal objetivo para el siglo XXI (ver CIOSL, 2000).

¿Cuál es la fuerza de los sindicatos, nacionales e internacionales, hoy en día? ¿Hasta qué punto han sido capaces de responder estratégica y organizativamente a la nueva realidad económica mundial? El movimiento sindical tiene aproximadamente 180 millones de miembros en todo el mundo. Sin embargo esta cifra no nos dice mucho. Un indicador más importante es la densidad sindical dentro de los países, y el crecimiento o disminución de la cantidad de miembros. De 92 países de los cuales se disponía de cifras, solamente 14 tenían un índice de miembros sindicalizados superior al 50 por ciento en 1995; en 48 países el índice fue menor al 20 por ciento (OIT, 1997). La cantidad de miembros sindicalizados alcanzó un máximo en muchos países a mediados de la década de 1980, bajando en muchas partes del mundo desde entonces. De los 58 países de los cuales la OIT tiene datos suficientes, los niveles de densidad sindical cayeron en 42 países, fueron relativamente estables en 4 países y aumentaron en 12 países (entre ellos Brasil, Sudáfrica, República de Corea y Finlandia). Por otro lado, muchas organizaciones de empleadores han

notado un aumento de la cantidad de miembros en los últimos años (OIT, 2000b).

Por cierto, la influencia efectiva de los sindicatos no puede ser medida simplemente por el índice de organización. Por ejemplo, en los países anteriormente comunistas, la sindicalización era alta porque se esperaba que los empleados se convirtieran en miembros del sindicato y también porque los sindicatos cumplían una función en la seguridad social y en los servicios de bienestar. Después del colapso de los regímenes comunistas, la propagación del pluralismo y el sindicalismo independiente se tradujo en una disminución de los niveles de miembros inscritos. Sin embargo, esto no significa que el sindicalismo como tal se haya debilitado; por el contrario, refleja el desarrollo de organizaciones genuinas (OIT 2004a, pág. 53). Sin embargo, también sigue siendo cierto que en varias partes del mundo el movimiento sindical ha atravesado tiempos difíciles. Comparado con su época de auge desde la década de 1950 a la década de 1980, cuando en la mayoría de los países los sindicatos lograban niveles máximos de organización y fuerza en materia de negociación, ahora se encuentran en gran medida en una posición defensiva. En numerosos países en desarrollo, una razón importante del debilitamiento de los sindicatos es la rápida expansión de la economía informal en la cual los sindicatos apenas si pueden entrar (a pesar de que se han registrado algunos casos exitosos de sindicatos que organizan ese sector en Argentina, Filipinas, Ghana e India). En algunos países, los sindicatos tienen legalmente prohibido organizar a los trabajadores del sector informal. En varios países en desarrollo los sindicatos independientes no son tolerados por los gobiernos, o los empleadores les tienen desconfianza. Si bien el récord de ratificación de los Convenios 87 y 98 de la OIT sobre la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva ha mejorado en los últimos años, todavía alrededor de la mitad de los trabajadores del mundo no goza de la protec-

ción que estipulan los dos Convenios. Algunos de los países más grandes en términos de población, entre ellos Brasil, China, India, México y Estados Unidos, no han ratificado las dos normas referidas a los derechos fundamentales de los trabajadores (acerca de los motivos de esto, ver OIT 2004a, pág. 23). En los últimos diez años, el Comité de la OIT sobre la Libertad Sindical ha tratado muchos casos de violaciones de los derechos sindicales, la mayoría de ellos de África, Asia y América Latina. Esas violaciones incluyen el asesinato o desaparición de sindicalistas, ataques físicos, arresto y detención, exilio forzoso, obstáculos a la libertad de movimiento, violación de la libertad de reunión, incautación o destrucción de locales y propiedades sindicales, despido o suspensión de sindicalistas, prohibición de actividades sindicales, intentos de parte de los empleadores de dominar a los sindicatos, y gobiernos que han declarado estados de emergencia y suspensión de las libertades civiles (por un informe amplio del cercenamiento de la libertad de asociación, ver OIT, 2000a; e informes anuales de la CIOSL sobre la violación de los derechos sindicales por país).

La represión o el control externo de las organizaciones de trabajadores obstaculiza las posibilidades de mejorar las normas de trabajo nacionales tanto directa como indirectamente. Directamente porque a menudo no hay otros actores que defiendan los intereses de los trabajadores, indirectamente porque cuando no hay sindicatos las leyes laborales no suelen aplicarse y los salarios no aumentarán, o no aumentarán de manera acorde con la productividad. Como consecuencia, la inversión en la fuerza de trabajo sigue siendo exigua, el horario de trabajo tenderá a ser largo y las condiciones de trabajo malas.

La globalización económica ha contribuido a las dificultades organizativas que enfrentan los sindicatos. Por ejemplo, en diversas partes del mundo se han establecido zonas francas para atraer inversionistas extranjeros. Muchas

zonas francas han sido conservadas “libres de sindicatos”, pensando que esto les conferirá ventajas competitivas en materia de costos y flexibilidad. Las estrategias antisindicales de las zonas francas han variado desde evitar los sindicatos hasta reprimirlos lisa y llanamente (por documentación, ver CIOSL, 2002a). En algunos casos, la presión para restringir los derechos sindicales ha provenido de compañías multinacionales extranjeras. Pero esas presiones pueden también ser instigadas por gobiernos que creen que cuando no hay sindicatos ni presiones para aumentar los salarios, los inversionistas se sentirán más atraídos a invertir en el país.

Hay muchas otras formas en que la globalización, directa o indirectamente, ha tenido un impacto negativo en la fuerza sindical y por lo tanto en la negociación colectiva. Algunas son la privatización, el creciente recurso de la tercerización y la relocalización del trabajo en el extranjero y la expansión de empresas pequeñas y unidades de producción en las que los sindicatos normalmente tienen menor representación. La globalización ha ampliado las opciones de salida del capital móvil. La producción y los servicios pueden ser fácilmente trasladadas de un país a otro. La mera amenaza de reubicación es suficiente para disminuir el relativo poder de negociación de las organizaciones de trabajadores y hace más difícil organizar campañas. Uno de los casos mejor documentados puede encontrarse en los Estados Unidos (ver Cuadro 5.1).

La caída generalizada de los esfuerzos por mantener un nivel de empleo elevado a través de políticas macroeconómicas expansivas también ha lesionado a los sindicatos. Como resultado de la liberalización de los mercados financieros, y la ausencia de políticas fiscales coordinadas internacionalmente, el gasto estatal para estimular la economía puede desencadenar una devaluación de la moneda nacional y el dinero inyectado en la economía bien podría destinarse a la compra de mercancías importadas.

### CUADRO 5.1: Efectos de la movilidad del capital en las actividades de organización de sindicatos: el caso de los Estados Unidos

La reciente aceleración de la movilidad del capital ha tenido efectos profundos y devastadores en el alcance y la naturaleza de las campañas de organización de sindicatos. Un gran número de empleadores ha amenazado verdaderamente con cerrar y/o trasladar sus actividades en respuesta a la actividad sindical. En 18 por ciento de las campañas que sufrieron amenazas, el empleador amenazó directamente con trasladarse a otro país si el sindicato lograba ganar la elección. México fue el país mencionado con mayor frecuencia en las amenazas de cierre de fábricas. En general, más de la mitad de los empleadores amenazaron con cerrar la fábrica o parte de ella durante la campaña sindical. En un 68 por ciento, el índice de amenaza fue significativamente mayor en las industrias móviles, tales como manufacturas, comunicación y venta al por mayor y distribución, comparado con un índice del 36 por ciento en industrias relativamente inmóviles tales como construcción, atención de la salud, educación, venta al consumidor y otros servicios.

El elevado índice de amenazas de cierre de fábricas durante las campañas de organización de sindicatos tuvo lugar a pesar de que en los últimos cinco años las industrias más afectadas por los déficit comerciales y fugas de capitales –tales como las fábricas de textiles y prendas de vestir, componentes electrónicos, procesamiento de alimentos y fabricación de metal– han dejado de ser prioritarias en la organización de sindicatos. En esas fábricas, el promedio de las amenazas de cierre durante las campañas de organización de sindicatos fue superior al 70 por ciento.

Las amenazas de cierre o traslado de fábricas han sido muy efectivas para socavar los intentos de organización de sindicatos. Los índices de los sindicatos que ganaron las elecciones en el marco de los procedimientos de elección y certificación de la Junta Nacional de Relaciones de Trabajo (National Labour Relations Board) fueron del 38 por ciento en los casos en que el empleador realizó amenazas, comparado con el 51 por ciento en los casos en que no hubo amenazas. Los índices de sindicatos que ganaron las elecciones fueron más bajos en las industrias móviles, alcanzando un 32 por ciento. Se reveló que las amenazas de cierre de la fábrica no tenían relación con la situación financiera de la compañía.

Fuente: Bronfenbrenner, 2000.

Claramente, la desaceleración del ritmo de crecimiento económico en las últimas dos o tres décadas, no ha favorecido a los trabajadores. La disminución del crecimiento ha ido acompañada de un aumento de los niveles de desempleo, que a su vez ha reducido los índices del número de miembros de los sindicatos. Además, el crecimiento lento ha tenido repercusiones negativas en la distribución de los ingresos. Con la excepción de muy pocos países, la desigualdad de los ingresos ha aumentado y ha erosionado la sindicalización. A su vez, el debilitamiento de los sindicatos ha traído mayor desigualdad.

Varias otras razones organizativas, en parte internas, menoscaban la fuerza e influencia sindical. Los sindicatos no han logrado en to-

dos lados organizar a los sectores modernos en expansión, tales como el sector de las tecnologías de la información y la comunicación (si bien recientemente ha habido alguna acción destacada). Como otras organizaciones de masas, los sindicatos han tenido dificultades para atraer a miembros jóvenes. Los sindicatos han sido más lentos que el capital o los empleadores para adquirir las herramientas técnicas necesarias para organizar una acción internacional, tales como saber hablar otros idiomas. Por ser organizaciones democráticas basadas en el principio de asociación, en general requieren más tiempo para transformarse que las instituciones económicas.

A pesar de las dificultades, la organización y representación sindical transnacional existe a escala regional y mundial. Las primeras organizaciones sindicales internacionales fueron creadas hace más de un siglo. Actualmente, la CIOSL-Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (IFCTU por su sigla en inglés) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) funcionan a escala mundial. En 2004, ambos organismos convinieron trabajar hacia la unificación organizativa a efectos de asegurar una representación efectiva de los derechos e intereses de los trabajadores en la economía mundial. La CMT tiene 26 millones de miembros en 113 países. La CIOSL, más grande, es una confederación de 233 federaciones sindicales nacionales con 151 millones de miembros en 152 países. Tiene organizaciones regionales tales como la Organización Regional Africana (AFRO por su sigla en inglés), la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), y la Organización Regional Asia Pacífico (APRO por su sigla en inglés). Algunas organizaciones sindicales regionales, tales como la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC por su sigla en inglés) y el Comité Asesor para Sindicatos de la OCDE (TUAC por su sigla en inglés), formalmente no son parte de la CIOSL. Los sindicatos sectoriales y ocupacionales formaron Secretariados Internacionales de Comercio (ITS por su sigla en inglés). En 2002 su nombre cambió por el de Federaciones Sindicales Mundiales (GUFs-Global Union Federations). Son organizaciones autónomas, autodirigidas, asociadas a la CIOSL (por una reseña de las GUFs, ver Bendt 2003 y CIOSL 2004).

Todas esas organizaciones internacionales de trabajadores reúnen información y documentación sobre temas de interés común y asesoran a sus miembros afiliados nacionales. También facilitan las relaciones bilaterales entre los sindicatos nacionales y los comités de trabajadores de las subsidiarias de las compañías multinacionales. Se han organizado campañas internacionales, en parte para denunciar el trabajo infantil, la mano de obra forzada y otros casos

de abuso de las Normas Internacionales del Trabajo. Los organismos sindicales internacionales también han aconsejado a sus afiliados nacionales que negocien códigos de conducta con las compañías transnacionales con miras a respetar las normas de la OIT. La acción sindical, por ejemplo, a través de la negociación colectiva, necesita adaptarse al proceso de globalización del mercado. Se han realizado esfuerzos por alcanzar acuerdos laborales internacionales, y en mayor o menor medida han tenido éxito. Entre ellos figuran algunos convenios colectivos sectoriales, tales como el acuerdo sobre salarios, normas mínimas y otras condiciones de trabajo, logrados en la industria naviera en el año 2000, entre la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte y el Comité Marítimo Internacional de Empleadores. Las Federaciones Sindicales Mundiales y sus afiliados nacionales han comenzado a formar Redes Sindicales Mundiales (GUNs-Global Union Networks) a escala de las empresas, para construir un poder de contrapeso de los trabajadores con relación a las empresas transnacionales. Son decisivas para el intercambio de información y experiencia para los sindicalistas, incluso los de países periféricos, sobre la estrategia y prácticas de las multinacionales como un medio para aumentar la competencia de los representantes sindicales en las relaciones de la industria transnacional. Las percepciones y acciones comunes de parte de todos los representantes sindicales en todas las unidades de funcionamiento de una multinacional, permiten a los sindicatos locales resistir los intentos de enfrentarlos entre sí. Se han formado Redes Sindicales Mundiales en las empresas Nestlé (ver Cuadro 5.2), Badische Anilin, Soda Fabrik (BASF) y Daimler-Chrysler.

Otra actividad destacada de las federaciones sindicales mundiales tiene que ver con los llamados “convenios marco mundiales” que negocian con empresas transnacionales en relación a sus actividades internacionales. Los convenios marco establecen normas del trabajo mínimas y un proceso de diálogo social. El pri-

**CUADRO 5.2: La Red Sindical Mundial de Nestlé**

Nestlé, con una facturación de casi 90 mil millones de francos suizos y más de 250.000 empleados/as es la compañía de alimentos más grande del mundo y el prototipo de una compañía global y activa. Su producción está distribuida en 508 fábricas en 85 países, y solamente el 2% de su producción tiene lugar en su país de origen, Suiza. La formación de una red sindical mundial (GUN) en Nestlé por la UITA, se desarrolló en diferentes etapas, empezando con los consejos de la compañía en Europa en los años 1970, y siguiendo con la creación de una red norteamericana en 1987, encuentro regionales en América latina, África y Asia-Pacífico en la década de 1990, y finalmente un encuentro de todos los sindicatos de Nestlé en Manila en 1999, que llevó a la Declaración de Manila. Se trata de un acuerdo sobre principios básicos, entre las delegaciones sindicales, a los cuales Nestlé debe adherir en todas sus fábricas en todo el mundo.

La Declaración de Manila estipula que todos/as los/as empleados/as de Nestlé, tienen:

- el derecho de organizar libremente sindicatos y negociar colectivamente con la empresa.
- el derecho a condiciones de trabajo seguras y saludables, basadas en las mejores prácticas internacionales.
- el derecho a ser notificados razonablemente de los cambios que se piense instrumentar, y a ser consultados a través de sus delegados sindicales sobre los efectos de la introducción de nuevas tecnologías en el lugar de trabajo.
- el derecho a recibir una capacitación adecuada para los cargos que ocupan y capacitación ulterior que les permita avanzar dentro de la empresa.
- el derecho a un empleo seguro y digno. Las medidas de reestructura deben estar sujetas a negociaciones previas con delegados sindicales.
- el derecho a una semana de trabajo y a horarios de trabajo que les permitan llevar una vida social y familiar saludable.
- el derecho, a través de sus delegados sindicales, a recibir información cabal sobre la evolución de los negocios dentro de la compañía y a tener acceso al diálogo con las autoridades de la empresa.
- el derecho a un trato igualitario no discriminatorio por razones de género, raza, edad, religión, discapacidad, preferencia sexual, nacionalidad, tipo de relación laboral, afiliación sindical, opinión política y situación social. Para promover un trato igualitario se estipularán determinadas acciones positivas con los/as representantes sindicales.

Desde el punto de vista de los sindicatos, en el futuro, el trabajo con la Declaración de Manila debe continuar en distintas direcciones: en primer lugar debe utilizarse para (I) tomar posición respecto a prácticas inadecuadas de la gerencia y elaborar una lista de sus transgresiones que sirva de base para las negociaciones con la gerencia de la compañía, (II) entablar la discusión al interior de la compañía a fin de hacer valer en toda Nestlé las normas sociales mínimas tanto a nivel local como nacional y, (III) debe servir como base para negociaciones con la gerencia Nestlé y como modelo de acuerdos a distintos niveles.

Source: Rüb 2004.

mero de esos convenios se realizó en 1988, entre la Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) y la transnacional de alimentos francesa Danone. Abarca la cooperación en los sectores de capacitación de los trabajadores, información, equidad de género, derechos sindicales y empleo. Hasta la fe-

cha se han firmado unos 30 convenios marco que abarcan a más de 3 millones de empleados (ver Tabla 5.1 en la Sección 5.4 más adelante).

Para promover las NITs las organizaciones sindicales mundiales han cabildeado a gobiernos influyentes, como por ejemplo en las reuniones del Grupo de los 8, las reuniones de la OMC y otras cumbres políticas. Han intentado

influenciar las políticas y medidas de las instituciones financieras internacionales para lograr que las IFIs se abran a los intereses sindicales e integren a su agenda las normas del trabajo fundamentales y otras cuestiones sociales. De hecho, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se han comprometido a dialogar de manera periódica con el movimiento sindical internacional. Desde 1999 se han realizado reuniones de alto nivel y diversas reuniones a nivel del personal. Además, han aumentado las consultas a escala nacional entre los sindicatos y las organizaciones de Bretton Woods.

El movimiento sindical y también las organizaciones de empleadores han actualizado sus relaciones con otros tipos de organizaciones no gubernamentales (iglesias, organizaciones de caridad, de trabajadores sociales, de inmigrantes, cooperativas, asociaciones de desempleados, etc.) que actúan o manifiestan actuar en nombre de los trabajadores. A diferencia de los sindicatos y las asociaciones de empleadores, muchas ONGs no son asociaciones de miembros, no tienen que dar cuentas ante ningún electorado, y no están obligadas a observar contratos colectivos. Sin embargo, cuando se trata de las Normas Internacionales del Trabajo, los sindicatos podrían, y a veces lo hacen, formar sociedades con las ONGs y participar en alianzas para la acción (ver la sección 5b a continuación).

En general, la organización sindical y la negociación colectiva, así como la regulación del mercado laboral, siguen siendo un asunto que compete a la interna del país. Sin embargo, podría concluirse que, confrontado a las dificultades de la globalización y la fuerte presión que ejerce sobre los derechos y condiciones laborales, está en marcha y crece con fuerza, un proceso para crear un movimiento sindical mundial. Las redes sindicales mundiales y los acuerdos colectivos mundiales son la respuesta indispensable y efectiva a las redes mundiales de producción y a los mercados mundiales. Los esfuerzos actuales por formar organizaciones colectivas mundiales de trabajadores son aná-

logos a los esfuerzos anteriores por formar sindicatos nacionales en respuesta a la extensión del mercado de productos nacionales.

## **b) Un marco que habilite la promoción de las NITs**

El Diagrama 5.1 indica un marco institucional propicio para lograr las condiciones laborales nacionales que cumplan con las disposiciones de las NITs. Los elementos identificados en el Cuadro están en gran medida extraídos del análisis previo de los beneficios de las NITs, así como de los déficit políticos y organizativos que obstruyen la aplicación de las normas.

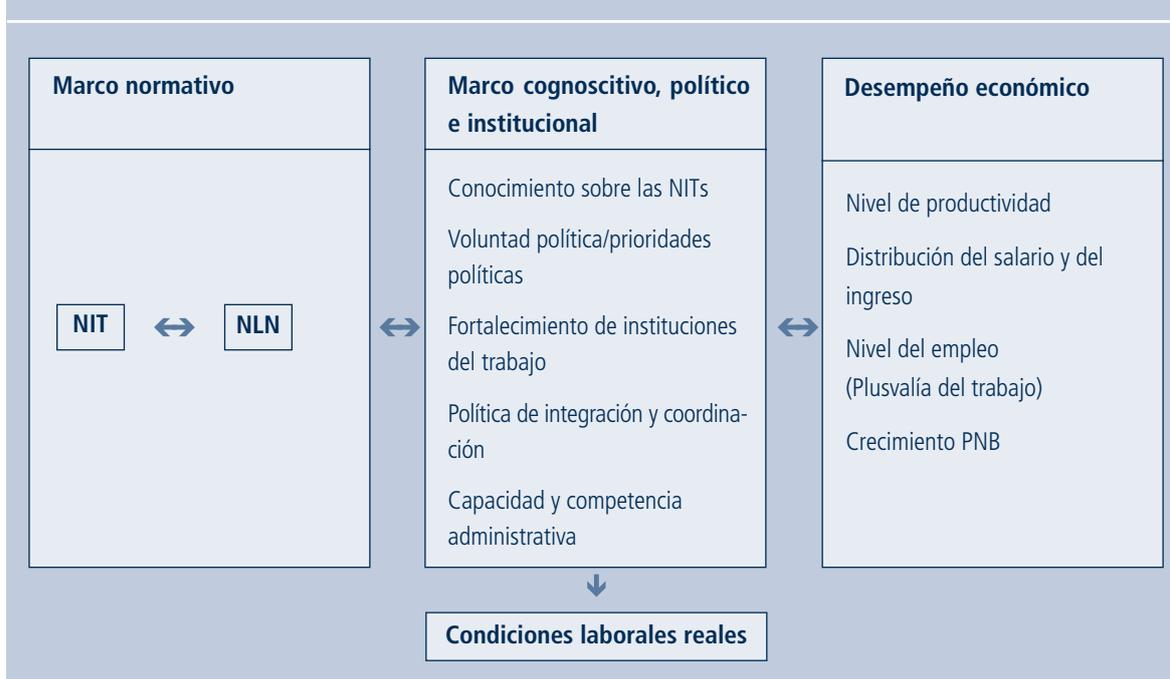
Las condiciones de trabajo reales de un país, es decir el nivel de salarios, los beneficios complementarios, la seguridad social, la seguridad y salud en el trabajo, etc., dependen de los siguientes factores:

### *Marco normativo*

Las condiciones de trabajo están moldeadas por la legislación nacional y su congruencia con las NITs. El derecho laboral guía y canaliza la conducta de los gobiernos, los empleadores, los sindicatos y otros actores que comparten la responsabilidad por los términos del empleo y el bienestar de los trabajadores. Los Estados nacionales declaran su voluntad de adherir a las NITs ratificando los Convenios de la OIT, con lo que el derecho laboral nacional es compatible con el código internacional del trabajo. Sin embargo, la ratificación no necesariamente implica la observancia real de las NITs, y la práctica real en cada país no siempre es acorde con el derecho laboral nacional.

Hay varias explicaciones para el hecho de que la ratificación de las NITs no se manifieste directamente en mejores resultados laborales. En primer lugar, la ratificación no es el único medio para observar las NITs y para aplicarlas. En segundo lugar, como se señaló en el Capítulo 3.c, hay una variación considerable entre los países en cuanto a cuándo se ratifica un Conve-

DIAGRAMA 5.1 : Un marco habilitante para el cumplimiento de las NITs



nio. Algunos países esperan hasta que su situación laboral real corresponda a las prescripciones normativas de los Convenios de la OIT, mientras que otros lo ratifican sabiendo bien que sus condiciones reales están lejos de la norma internacional, pero esperando que gradualmente podrán zanjar la distancia entre la norma y la realidad. En tercer lugar, tanto la ratificación como el cumplimiento de las normas de la OIT son de carácter voluntario. La OIT no puede obligar a los países miembros a observar sus normas, y el poder de sanción que tiene en caso de violación es débil. Con pocas excepciones, no se aplican sanciones reales cuando no se respetan los Convenios ratificados.

El recurso legal relativamente débil con que se cuenta en caso de violación de las NITs se origina en la naturaleza voluntaria de la OIT. Sus fundadores consideraron que si se hacían obligatorias, se disuadiría a los Estados miembros de votar la adopción de los Convenios o de ratificarlos. La OIT está lejos de ser algo parecido a un Ministerio Mundial de Trabajo y Asuntos Sociales. No puede supervisar sus normas a través de medios legales o económicos. Han fa-

lado reiterados intentos del sistema multilateral de vincular las normas de la OIT con el comercio, y de sancionar a los países infractores excluyéndolos del comercio internacional (ver Capítulo 5.c). En efecto, la OIT puede recurrir solamente a sanciones morales. En algunos casos eso ha demostrado ser efectivo. También, la OIT brinda consejo y asesoramiento técnico a los Estados que requieran su apoyo para adoptar y aplicar las normas. Los informes mundiales sobre el cumplimiento real de los Convenios sirven como base para evaluar la efectividad de la asistencia y cooperación técnica de la OIT. En el seguimiento de la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo 1998 de la OIT, ya se han presentado informes sobre la Libertad de Asociación (junio de 2000), la Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio (junio de 2001), la Abolición efectiva del trabajo infantil (junio de 2002) y la Eliminación de la discriminación con respecto al empleo y la ocupación (junio de 2003). En 2004 comenzó un segundo ciclo de Informes Mundiales con un informe sobre la Libertad de Asociación y Ne-

gociación Colectiva (junio de 2004), y continuó con un informe sobre el Trabajo Forzado (junio de 2005).

#### *Viabilidad económica*

La aplicación de las NITs y el mejoramiento real de las condiciones de trabajo a escala nacional deben ser económicamente viables. En determinada distribución del ingreso, el promedio de los salarios reales a la larga no puede ir más rápido que la tasa de mejoramiento de la productividad si se desea evitar la inflación por el aumento de los costos. Pero la distribución del ingreso no es inmutable. Los salarios se equiparan con la productividad solamente a nivel de la empresa, no necesariamente a nivel del individuo (Dessing, 2002). Además, si bien se sostiene que los beneficios por concepto de seguridad social y las inversiones en la seguridad en el lugar de trabajo deben acompañar lo que un país puede permitirse en un momento preciso y determinado, habría que evitar las opiniones dogmáticas acerca de esta conexión. La contingencia económica de las condiciones laborales no significa que no pueda hacerse nada para mejorarlas. Como se argumentó en el capítulo anterior, si bien el aumento de la productividad es el mecanismo que posibilita la mejora de los salarios y otros logros sociales, la aplicación de las normas de trabajo puede ser una fuente importante de aumento de la productividad. Por lo tanto, al final sirven como palanca para elevar el grado de bienestar social. También hemos demostrado que una gran desigualdad en materia de salarios e ingresos constituye un obstáculo para el crecimiento y es causa de pobreza, de manera que un cambio en la distribución del ingreso puede dar mayor margen para el mejoramiento económico. El grado de protección de la seguridad social, y en especial el nivel de los beneficios y los servicios sociales, no está definido estrictamente por el grado de desarrollo de un país. En gran medida, el nivel del gasto público en lo social está sujeto a políticas discrecionales que dependen

de las preferencias y prioridades políticas de un país. Esto lo corrobora el hecho de que no hay una correlación estadística cercana entre el nivel del PIB per cápita y el nivel de gasto social proporcional al PIB. Nuevamente, las disposiciones en materia de protección social pueden aumentar el crecimiento de una economía y pueden mejorar la calidad del crecimiento. Esto implica que las oportunidades para promover las NITs parecen más favorables cuando son consideradas en una perspectiva dinámica. En conclusión, si bien sigue siendo cierto que la mejora de las condiciones laborales debe ser económicamente viable, esa oportunidad puede ser posibilitada por los efectos que las normas y la redistribución del ingreso provocan en el crecimiento.

#### *Requisitos de gobernanza nacional e internacional*

Ni las “leyes laborales” ni las “leyes económicas” determinan estrictamente las condiciones laborales reales de un país. Es necesario que exista un marco normativo y una viabilidad económica, pero no son ingredientes suficientes para aplicar las NITs. Para poder avanzar es necesario que se cumplan una serie de condiciones previas importantes de carácter cognitivo, político e institucional. Pueden ser vistos como factores de buena gobernanza en el sentido amplio de este término.

La promoción de las NITs debería comenzar por aumentar nuestro *conocimiento* sobre su significado, función e impacto, y la divulgación de ese conocimiento entre las autoridades y la opinión pública en general. Hay numerosas y diferentes fuentes de conocimiento y experiencia con respecto a las NITs. Lo que quienes las practican saben y piensan acerca de las normas de trabajo, y cómo evalúan sus efectos, con frecuencia varía con los resultados pertinentes de la investigación. Una gran parte del cuerpo de estudios académicos existente ha sido realizada por modelos económicos ortodoxos que sistemáticamente tienen una tendencia con-

traría a las NITs en la medida que las consideraran como distorsiones del mercado. Hay una necesidad urgente de que se establezca una conceptualización mejor y más amplia de las NITs para hacer justicia con las normas del trabajo (ver Cuadro 5.3). Como se explicó anteriormente, la aplicación de las NITs está obstaculizada por el razonamiento económico ortodoxo acerca del crecimiento económico, el empleo y la estabilidad económica. Es necesario realizar una depuración en materia de las políticas, las falacias del monetarismo y la economía centrada en la oferta (sobre un análisis conciso de las principales carencias de las doctrinas económicas, ver Wilkinson 2000).

Las NITs no prosperarán si no existe una voluntad política inequívoca de parte de las autoridades nacionales e internacionales claves, y si no se le da la prioridad correspondiente al cumplimiento de las normas en las políticas económicas y sociales. Como se indicó anteriormente, las declaraciones de intención, aun cuando provengan de los jefes de Estado o de Gobierno, no siempre están seguidas de una acción decidida para hacer de las normas una realidad. Esto se aplica a los países ricos y pobres por igual.

Hay varias razones que explican esta falta de credibilidad. En primer lugar, las NITs todavía siguen siendo consideradas en general como

### CUADRO 5.3: La necesidad de aumentar y mejorar la investigación en materia de NITs

Como los actores influyentes no han logrado ver que las NITs son fines y medios de desarrollo, habría que hacer esfuerzos para demostrar cómo las normas son redituables a escala micro y macro de la economía. El centro de la investigación debe cambiar y las NITs deben pasar de ser consideradas elementos de distorsión del mercado a ser instrumentos de apoyo al mercado, y de ser una desventaja comparativa a ser una ventaja comparativa. Debería elaborarse una noción de las normas que las considere como bienes públicos. Conceptos tales como confianza, cooperación, eficiencia colectiva, eficiencia dinámica, paz social y estabilidad social y política deberían convertirse en temas centrales de una teoría mejorada de las NITs. En los últimos años se han dado algunos pasos promisorios en esta dirección. La investigación en torno a los beneficios de las normas debe ser ampliada y mejorada. Podrían recogerse y documentarse prácticas ejemplarizantes de las NITs en el plano de las empresas, los sectores económicos y los países. Existe alguna documentación y material de casos, pero está dispersa. A menudo este material fue la resultante de reinterpretaciones de casos que habían sido realizados con otros propósitos. Así, existe la necesidad de realizar estudios de casos nuevos y mejores para ilustrar y fundamentar los beneficios de las normas. Ese material puede ser utilizado para despertar conciencia entre trabajadores, empleadores y funcionarios de gobierno. También puede servir para campañas en los medios de difusión.

La metodología utilizada en los análisis empíricos de los efectos de las NITs puede mejorarse. Hasta ahora, aparte de los estudios econométricos citados en el Capítulo 3, pocos estudios se apoyan en análisis que incluyan múltiples variables. Correlaciones simples entre mediciones de las normas de trabajo y mediciones de los resultados económicos nos dicen poco sobre la función que desempeñan las NITs en la determinación de los resultados económicos. Por ejemplo, para medir la contribución marginal de las normas a los resultados comerciales hay que comparar los resultados de cada país con una expectativa base de lo que este país debería comercializar en función de sus recursos básicos de producción y otras determinantes del comercio.

La mayor parte de la investigación existente en materia de normas de trabajo se concentra en países industrializados. Los futuros esfuerzos de investigación tendrán que prestar mucha mayor atención al mundo en desarrollo, y especialmente a los sectores pobres y trabajadores excluidos. Es necesario disponer de datos estadísticos más comparables y confiables, basados en indicadores estandarizados y apropiados para ensayos empíricos.

una cuestión ética “menor” que son menos importantes que las preocupaciones financieras y económicas insoslayables. Esta concepción revela una estrechez de miras. Ignora la experiencia histórica que demuestra que el supuesto carácter “menor” de las políticas sociales puede convertirse en una dificultad insoslayable. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los países se ven enfrentados a conmociones sociales y políticas, resultado de haber descuidado los desequilibrios sociales, o cuando los inversionistas abandonan el país por su inestabilidad social real o supuesta. En parte como resultado de ciclos electorales relativamente cortos, los políticos tienden a dar preeminencia a cuestiones de las cuales esperan logros a corto plazo, por encima de las cuestiones a más largo plazo o de beneficios de retorno más lento, directamente asociados con la inversión en la aplicación de las NITs. Hasta cierto punto, el cortoplacismo adverso en las políticas gubernamentales puede ser contrarrestado por una mayor continuidad de la sociedad civil, especialmente las organizaciones de trabajadores y empleadores que no están sujetos al ciclo de los tiempos políticos.

La promoción de las NITs exige esfuerzos sostenidos así como lealtad a los principios. Es necesario respetar los acuerdos internacionales aun cuando parezcan ir en contra de los intereses o preocupaciones locales. Hay que recordar las dificultades que surgieron en la aplicación del primer Convenio de la OIT sobre la jornada laboral máxima. Algunos gobiernos pensaron que no podrían aplicar el acuerdo porque lesionaría su economía. Recayeron en la vieja práctica de jornadas largas, con el resultado de que los competidores de otros países les siguieron y se restauró el viejo equilibrio sin que nadie obtuviera ventaja alguna. La conducta social oportunista se ha generalizado. La mayor parte de la sociedad queda circunscrita a regímenes de protección social inferiores. Si en un teatro algunas personas se paran para ver mejor, esto seguramente hará que otros hagan lo mismo. Al final, toda la audiencia termina de pie y no sólo nadie ve mejor sino que todos están incó-

modos por tener que estar parados. Para evitar el oportunismo es necesario que los espectadores tengan un nivel de entendimiento común. A escala internacional, exige un contrato social que obligue a los socios para que todos se beneficien de un mayor grado de protección social, habilitado por las normas.

Para ser viables las NITs necesitan contar con el apoyo de las instituciones, y más que nada de las *instituciones laborales*. De ellas, los sindicatos, en su calidad de parte interesada primordial de los intereses laborales, son las más esenciales. Pero las organizaciones colectivas de empleadores son igualmente importantes porque, de no existir, la negociación colectiva y el diálogo social sensato no son practicables. No es por casualidad que la aplicación de las NITs está más avanzada en Europa del Norte, donde se registran altas tasas de organización tanto entre trabajadores como entre empleadores, un alcance de la negociación colectiva casi total y un diálogo social efectivo, tanto bipartita como tripartita. Esos países han sido casi inmunes al cercenamiento de las normas del trabajo en la era de la globalización.

El fortalecimiento del movimiento sindical – en parte a través de una organización mundial – puede ser el único y más importante factor para el cumplimiento de las NITs. Como se demostró anteriormente, la globalización económica es una causa subyacente importante del debilitamiento de los sindicatos. Sería miopía considerar el debilitamiento del poder de negociación de los trabajadores simplemente como un problema laboral, dejando de ver las consecuencias más amplias para la economía y la sociedad en general. Como se demostró en el Capítulo 4, las organizaciones colectivas de trabajadores son un factor crucial indispensable del desarrollo económico. Como paso siguiente a la fijación de las condiciones de empleo y trabajo, deben cumplir una función más amplia a la hora de crear y mantener la paz y la cohesión social y la estabilidad política. Por lo tanto, la viabilidad de las organizaciones de trabajadores debe ser una preocupación para todos. Los

gobiernos que han abierto los mercados de productos básicos, de capital y de dinero son responsables de contrarrestar los efectos negativos de la liberalización del mercado. Como mínimo tienen que proteger los derechos de asociación y asegurar que las organizaciones colectivas sean seguras y puedan ser lo suficientemente vitales como para equilibrar la estructura de poder del mercado laboral.

Los sindicatos pueden aumentar su fuerza y efectividad cooperando con otras organizaciones no gubernamentales que son activas en el campo de la política laboral y social (ver Cuadro 5.4).

Otra condición previa importante para promover las NITs es la *integración de las políticas económicas y sociales* como una propuesta de políticas coherentes, en que ambas sean tratadas en pie de igualdad. Con frecuencia, las políticas sociales son una idea que aparece en el último momento. O toman el asiento de atrás, mientras que las políticas económicas se ubican en el asiento del conductor. Dentro del sistema multilateral, las instituciones financieras internacionales, es decir los organismos más poderosos y con mayor fuerza financiera, recién han comenzado a reconocer la contribución que han hecho las NITs fundamentales al

#### CUADRO 5.4: Ampliar el impacto sindical a través de alianzas con la sociedad civil

Es posible aumentar la fuerza sindical a escala nacional e internacional mediante la formación de alianzas con otras ONGs que sean activas en el campo de las políticas laborales y sociales. Esa necesidad es menor en países como Sudáfrica, donde los sindicatos son fuertes, tienen un programa de política social amplio y participan directamente en la formulación de políticas nacionales. En Suecia, por ejemplo, se demostró que las ONGs preocupadas por la igualdad de género desempeñaron un papel menor debido a que los propios sindicatos han sido activos en ese campo (Yeong-Soon, 2001). La necesidad de alianzas es mayor en países como Bangladesh, donde la organización sindical está fragmentada y abarca no más del 4,3 por ciento de la fuerza de trabajo, el Estado no puede ofrecer servicios básicos y las ONGs son un actor importante. En varios países ya está consolidada la función de la sociedad civil para promover las NITs, incluida la cooperación entre los sindicatos y otras ONGs. En la campaña para eliminar progresivamente el trabajo infantil de la industria de las pelotas de fútbol en Sialkot, Pakistán, la CIOSL inició un intento cooperativo que incluyó a fabricantes, sindicatos, ONGs y la OIT. La participación de grupos de la sociedad civil en la formulación de políticas sociales ha provocado una ampliación de las estructuras tradicionalmente tripartitas de negociación y consulta.

El gobierno puede obtener mayor legitimación abriéndose a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente con relación a políticas y acciones para los desempleados, los pobres y los grupos excluidos (Baccaro, 2001; Baccaro, 2002). En este sentido, un ejemplo notable es Irlanda, uno de los milagros económicos de la década de 1990. Su éxito para reducir drásticamente el desempleo y en 15 años dejar de ser el “hombre pobre” de Europa para ser uno de los países más ricos, se atribuye a la cooperación dentro de un marco “tripartita-plus”. Según palabras del gobierno irlandés:

“Una democracia fuerte mejora y protege la capacidad de los ciudadanos para participar directamente en la vida social, crear sus propios movimientos sociales y abordar cuestiones que les conciernen, y para hablar directamente de los temas que les afectan. En una democracia fuerte la gente ve al Estado no como la respuesta a todos los problemas, o el financiador fundamental de todas las acciones, sino tan solo como un actor más entre muchos otros. Los demás —el sector privado, los sindicatos, las organizaciones religiosas, las ONGs, las organizaciones deportivas, la comunidad local y las asociaciones de residentes— cumplen una función crucial en nuestra vida democrática y para garantizar un progreso económico y social continuado” (Gobierno de Irlanda, 2000).

crecimiento económico y a la lucha contra la pobreza, y se han comprometido de palabra a hacer de esas normas parte de su misión de desarrollo. Hasta ahora, sin embargo, generalmente no están dispuestos a condicionar los préstamos al respeto de los derechos laborales por parte de los gobiernos. Las NITs fundamentales deben ser promovidas sistemáticamente en todas sus actividades. Es por eso que esas organizaciones deben continuar con el proceso de revisión de las posiciones en materia de políticas.

Mientras tanto, diversas organizaciones han reclamado mejorar la coordinación internacional de las políticas económicas y sociales. Por ejemplo, la Comisión Europea ha reclamado un sistema de gobernanza global más equilibrado, a través del fortalecimiento de los instrumentos de la OIT y la promoción del trabajo conjunto por parte de las organizaciones internacionales. Ha propuesto un diálogo internacional de alto nivel, con la participación de la OIT, la OMC y organizaciones de desarrollo como la UNCTAD, el PNUD y el Banco Mundial (Comisión Europea, 18 de julio de 2001). La última exhortación a una coherencia política internacional proviene de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, que fue creada por el Órgano Rector de la OIT. La Comisión está integrada, entre otros, por 26 eminentes personalidades de gobierno, de organizaciones empresariales, de sindicatos y del mundo académico, quienes actuaron a título personal. En su informe titulado “Una globalización justa” (*A Fair Globalization*) publicado en febrero de 2004, la Comisión exige que, a efectos de promover el desarrollo económico y la justicia social, todas las organizaciones del sistema multilateral deben abordar las políticas económicas y laborales internacionales de una manera más coherente e integrada. Las organizaciones internacionales deberían lanzar Iniciativas de Coherencia Política en las cuales trabajaran juntas en el diseño de políticas más equilibradas y complementarias para el logro de una globalización justa e integrado-

ra, y para resolver el tema del crecimiento mundial, la inversión y la creación de empleo. Debería establecerse un Foro de la Globalización como plataforma de un diálogo periódico entre distintos grupos de intereses acerca del impacto social del desarrollo y las políticas en la economía mundial. Se propone la creación de un Consejo de las Naciones Unidas sobre la Seguridad económica y social y un Consejo mundial sobre la gobernanza mundial. Se ve la necesidad de aumentar el control parlamentario sobre las instituciones internacionales y la responsabilidad que les cabe de sus políticas con relación al público en general. El sistema multilateral debe hacerse más democrático, participativo y transparente (Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización 2004, ver también el Cuadro 5.5).

En el campo de las políticas económicas y sociales, como en los demás, la gobernanza mundial tendrá que encontrar un mejor equilibrio entre las preocupaciones del Sur y del Norte. Hasta ahora prevalecen los intereses y la influencia de los países ricos y poderosos, especialmente en las organizaciones de Bretton Woods. Si bien los países en desarrollo están profundamente afectados por las decisiones de las IFIs, tienen escaso poder en lo que tiene que ver con el proceso de toma de decisiones. Una gran proporción de los derechos de votación le corresponde a un número muy pequeño de países poderosos que son los principales accionistas del capital integrado. En el FMI, el 48 por ciento del poder de voto lo tienen Estados Unidos, Japón, Francia, el Reino Unido, Alemania, la Federación Rusa y Arabia Saudita; el 52 por ciento de los votos es para el resto del mundo. En el Banco Mundial la proporción es de 46 por ciento a 54 por ciento (PNUD, 2002). Hasta ahora, el ejecutivo principal del Banco Mundial siempre ha sido un ciudadano estadounidense y el del FMI un europeo. Para que el Sur tenga mayores posibilidades de decisión en las organizaciones de Bretton Woods habrá que cambiar el poder de voto existente que favorece a los países ricos por una representación más equitativa de los países.

### CUADRO 5.5 : Principales Recomendaciones de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización

- Resolver los problemas de la globalización empieza en la propia casa. En sentido contrario a la ideología dominante de los años 1990, la Comisión visualiza un papel más enérgico para lograr tanto un Estado como una sociedad civil más democráticos y efectivos.
- La globalización debe ser gobernada por reglas más justas, incluyendo las reglas del comercio, la inversión, el trabajo y la migración. Impuestos y barreras técnicas injustas deben reducirse para que los PMA puedan ganar mercados para los productos en los que tienen ventajas comparativas. Esto debe ser acompañado por exigentes normas de responsabilidad por un lado y adecuados flujos de asistencia por otro.
- Debería reforzarse la capacidad de la OIT para promover el respeto de las normas laborales fundamentales. Los recursos disponibles para una justa y apropiada supervisión y monitoreo y en la promoción de asistencia deben ser aumentados. Se requiere una acción más enérgica acerca de las NITs en las zonas francas de exportación y, de un modo más general, en los sistemas mundiales de producción. Todas las organizaciones internacionales competentes deberían asumir su responsabilidad en la promoción de dichas normas, velando por que sus propias políticas y programas no supongan un obstáculo para su realización.
- Debe aceptarse sin reservas un nivel mínimo de protección social para los individuos y las familias, como parte del fundamento socioeconómico de la economía global, incluida la asistencia a los trabajadores desplazados por razones de reajuste.
- La calidad de la globalización mundial debe ser mejorada. Mayor coherencia política es un importante prerrequisito para esto, especialmente poniendo las políticas sociales en pie de igualdad con los objetivos financieros y económicos.

Source: World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004

La necesidad de una gobernanza mundial adecuada tendrá que considerar la economía política del orden mundial. Según un observador, a comienzos del siglo XXI hay tres configuraciones geográficas del poder mundial que se superponen: el imperio de los Estados Unidos, el sistema interestatal y la sociedad civil. Y al fondo se cierne el “mundo encubierto” (que incluye el crimen organizado, las organizaciones terroristas y los circuitos financieros ilegales). Las tres configuraciones de poder no están limitadas por fronteras. Se enfrentan en todos lados haciendo valer reclamaciones de legitimidad que entran en rivalidad. El sistema interestatal continúa siendo el medio “más viable de restaurar la legitimidad de la Gobernanza mundial. Su dificultad principal es inducir a una ‘hiperpotencia’ como la estadounidense a abandonar el espejismo del ‘excepcionalismo’ y volver a integrar a los Estados Unidos a su calidad de miembro

de una comunidad de naciones, junto con los demás Estados... El resultado dependerá en gran medida de cómo los estadounidenses en su conjunto ven el mundo”. Pero lo interestatal a su vez debe transformarse en un mecanismo para trabajar con eficacia los problemas que afectan a los pueblos del mundo: la salud de la biosfera; lograr cierta equidad en las condiciones de vida de los pueblos de todo el mundo; reformar la organización institucional de crédito; y la voluntad de buscar el consenso en las cuestiones decisivas (Cox 2004).

Como se argumentó en el Capítulo 3, las NITs tienen pocas posibilidades en una economía con elevado excedente de mano de obra. Por lo tanto, la promoción del empleo pleno y productivo es esencial para lograr avanzar en alguna de las normas laborales. La promoción del empleo no prosperará sin políticas macroeconómicas propicias al empleo. Hasta aho-

ra no se aplica prácticamente ningún marco institucional para la gestión macroeconómica. La liberalización de los mercados ha ampliado la oferta mundial, especialmente de productos manufacturados, pero los responsables de las políticas nacionales y los círculos políticos internacionales no han logrado aumentar la demanda en forma proporcional. El Grupo de los 8, que representa a los países más poderosos, tiene una responsabilidad especial al respecto. Sin embargo, la macrogestión debe extenderse más allá del Grupo de los 8. El aumento de la demanda es en gran medida una cuestión de aumentar el poder adquisitivo en gran escala. Significa revertir la tendencia al estancamiento o a la reducción de los salarios reales y a la profundización de las diferencias de ingresos. Como la competencia fiscal torna difícil el establecimiento de políticas redistributivas, armonizar las tasas impositivas e impedir la evasión fiscal tendrán que ser ingredientes esenciales de una política internacional efectiva para el crecimiento, el empleo y la justicia social. Asegurar una demanda suficiente exige, además, la utilización inteligente del comercio y los movimientos de capital extranjero conforme a las circunstancias locales, en lugar de imponerlos indiscriminadamente sin tener en cuenta si las economías nacionales están prontas para recibirlos o no. El derrumbe de la industria textil de Zambia ilustrada en el Capítulo 2 es tan solo uno de los varios casos de los resultados devastadores de la política comercial basada en dogmas económicos cuestionables.

Por último, la aplicación y supervisión de las NITs exige una capacidad y una competencia administrativa adecuada. Habitualmente, la administración de las políticas y prácticas relacionadas con las NITs ha sido obligación de instituciones estatales y públicas, como la administración del mercado de trabajo, la administración de la seguridad social, las instituciones de asistencia y la inspección del trabajo. En las últimas décadas, en el curso de la modernización de los gobiernos y de las arremetidas de privatización en gran escala, se ha ampliado la

prestación de servicios privados, tales como los servicios de empleo privados e instalaciones de salud y asistencia privadas. Ha ocurrido lo mismo con acuerdos híbridos, como las sociedades público-privadas. Sus resultados han estado mezclados. Las opiniones dogmáticas sobre la superioridad del sector privado no ayudan. Abundan los casos en que la transición de sectores económicos a la organización privada han implicado una menor calidad de los servicios, graves problemas de seguridad e incluso escasez de oferta. Si bien el sector privado sin dudas puede cumplir una función útil en este sector, es indispensable que siga existiendo un cierto volumen de servicios públicos y de control público para asegurar una amplia protección e igualdad de oportunidades y tratamiento en la prestación de los servicios que van en apoyo de las NITs. Uno de los efectos más importantes de los bienes públicos y de los servicios públicos es que se brinden independientemente del ingreso y poder de consumo de la persona, garantizando así un grado de igualdad de los niveles de vida.

La falta de capacidad y posibilidades para aplicar y administrar las políticas de las NITs es particularmente aguda en los países en desarrollo. Deberán hacerse grandes esfuerzos nacionales e internacionales para aumentar los recursos. Una medida útil podría ser la reducción de la deuda. Permitiría a los países endeudados destinar mayor parte de sus presupuestos públicos a la creación de instituciones y la reconstrucción de servicios públicos. Otra medida podría ser recuperar los niveles competitivos de salarios en los servicios públicos de manera de asegurar que exista personal administrativo suficiente y competente para aplicar las normas.

### **c) Incentivos y desincentivos internacionales**

Aun cuando existiera un marco político e institucional, siguen quedando dos temas pendientes cuando se trata de avanzar en las NITs. Uno se refiere a las medidas de acción apropiadas a ser utilizadas a nivel nacional e internacional.

¿El cumplimiento de las NITs debe alcanzarse utilizando incentivos (recompensas) o desincentivos (castigos) en las políticas internacionales? En esta sección se abordará este tema. La sección subsiguiente se refiere a la elección de los actores. ¿Quién debería adoptar la medida, y quién debería ser el responsable de promover las NITs?

Con relación a los medios de acción para cumplir las NITs, existe un consenso bastante amplio a favor de un criterio “centrado en el desarrollo” que busque establecer un entorno nacional propicio a través del intercambio de información y experiencia, la cooperación técnica en apoyo de la construcción de capacidad de los actores nacionales y la prestación de ayuda financiera pública y privada. Esos son medios apropiados para aprovechar los elementos que tienen las NITs para la solución de problemas. Deben ser utilizadas para promover la adaptación de las empresas y los trabajadores a los cambios de la demanda en los mercados nacional e internacional, de manera que el cambio estructural resulte socialmente aceptable. ¿Pero qué hacer si un gobierno no está dispuesto a participar en el enfoque cooperativo? ¿Qué hacer si en el trabajo se toleran infracciones graves y persistentes de los derechos fundamentales, o incluso son instigados por el gobierno u otros actores? Esa situación surgió, por ejemplo, en Myanmar (Birmania), donde durante muchos años se utilizó sistemáticamente mano de obra forzada y mano de obra infantil y cundieron otras violaciones de las NITs fundamentales, y el gobierno no respondió a los reclamos de la OIT y de otras organizaciones de que abandonara esa práctica. Esto llevó a la OIT en el año 2000 a aplicar el Artículo 33 de su Constitución, recomendando que los organismos de la ONU, las instituciones financieras internacionales, los gobiernos nacionales y las empresas privadas revieran sus relaciones con Myanmar y de ser necesario las suspendieran, para garantizar que no se estuviera alentando inadvertidamente la utilización de mano de obra forzada. Fue la primera vez

en la historia que la OIT adoptó una resolución de ese tipo. Ahora hay una prohibición casi total a conceder préstamos a ese país. Numerosas empresas privadas retiraron sus inversiones, pero otras todavía hacen negocios con Myanmar. Según la base de datos de CIOSL, más de 400 compañías multinacionales actuaban en el país en 2004 (ver página Web de la CIOSL).

En principio se dispone de varias opciones para tomar medidas internacionales para solicitar o exigir el cumplimiento de las NITs. En primer lugar, los países que las observan pueden ser recompensados con un trato favorable, tal como preferencias comerciales, ayuda internacional y crédito y contratación pública, condicionado al cumplimiento de las NITs fundamentales. O es posible utilizar sanciones comerciales, por ejemplo, imponiendo una moratoria a las importaciones provenientes de países que violan las NITs fundamentales. En segundo lugar, las recompensas y sanciones pueden aplicarse en un marco multilateral, regional, bilateral y unilateral. En general, puede argumentarse que es preferible un criterio multilateral porque tiene mayor fuerza moral y mayor alcance que las medidas aplicadas unilateralmente. Los intereses de los países más pequeños tienden a ser mejor escuchados en un contexto multilateral.

Generalmente, la vinculación del comercio con las NITs ha estado justificada por el hecho de que el éxito de las estrategias competitivas y las políticas laborales en un país depende de las políticas de sus interlocutores comerciales. Más específicamente, ha habido temor, reflejado en términos tales como “*dumping* social” y “carrera-hacia-abajo”, de que las industrias de los países con mayores salarios y normas laborales estrictas no soporten la competencia de países con normas débiles, y en consecuencia sus condiciones laborales sufran. Por lo tanto, las políticas laborales deberían estar integradas y coordinadas con políticas y negociaciones comerciales. Después de todo, el efecto del comercio en los derechos de los trabajadores y la

creación de NITs universales, a efectos de impedir que los países que comercian obtengan ventajas competitivas “desleales”, era parte del argumento original de la OIT. Sin embargo, como a la propia OIT nunca le han dado un mecanismo de sanción efectivo en caso de violación de sus Convenios, se ha reclamado que las sanciones comerciales impuestas por otras organizaciones sirvan para exigir su cumplimiento.

Como se explicó en el Capítulo 2.b, las diferencias salariales nacionales y las variaciones de las normas sociales como tal no justifican la adopción de medidas internacionales contra los competidores. El criterio para adoptar esas medidas debe ser que exista una violación de las NITs mínimas universales, especialmente las NITs fundamentales.

#### *Cláusulas sociales en los acuerdos comerciales multilaterales*

La medida más visible y controvertida con relación a las NITs vinculadas con el comercio ha sido el intento de establecer una llamada cláusula social en el Artículo XIX del GATT/OMC. La razón para presentar ahí los asuntos de las NITs es simplemente que la OMC incorpora un mecanismo de aplicación y ofrece una base legal de represalia. El mecanismo podría ser utilizado para excluir a los países que no respeten las NITs fundamentales, del acceso a los mercados internacionales. Salvo por una cláusula del GATT sobre el trabajo carcelario, hasta ahora este mecanismo de sanción no ha sido adoptado por el sistema multilateral. Una mayoría de países en desarrollo y organizaciones de empleadores se han opuesto al mismo con el argumento de que resta oportunidades de exportación a los países en desarrollo y abre posibilidades de abuso en materia de proteccionismo por parte de los países desarrollados (por un relato amplio de las opiniones divergentes y conflictivas de las partes en debate sobre este tema en la OIT, ver Hagen 2003). Sin embargo, los gobiernos de algunos países industrializados, entre ellos especialmente el gobierno de

los Estados Unidos y el Parlamento Europeo, organismos sindicales nacionales e internacionales y algunas ONGs han seguido reclamando NITs vinculadas al comercio y también la introducción de condicionamientos sociales en las políticas de las Instituciones Financieras Internacionales. Por ejemplo, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), reclamó por primera vez en su conferencia mundial de 1996, que los acuerdos comerciales dentro del marco de la OMC contuvieran una cláusula social o “cláusula de los derechos de los trabajadores”. Las sanciones deben ser utilizadas como último recurso después de que hayan fracasado los demás medios de acción no coercitivos. Un órgano asesor conjunto de la OMC y la OIT podría recomendar la aplicación de sanciones comerciales como penalización última contra un país que no coopere después de un periodo de tiempo especificado. Contrariamente a las afirmaciones de los economistas del libre comercio de que los sindicatos del Sur se opondrían a NITs vinculadas con el comercio (ver Bhagwati 2002; Srinivasan 2004), una encuesta reveló que el empleo de sanciones comerciales para exigir la aplicación de normas del trabajo fundamentales recibe el apoyo de “una abrumadora mayoría de dirigentes sindicales de países en desarrollo” (Griffin et al. 2003). Como parte de esta campaña en marcha, la CIOSL ha reclamado una cooperación más estrecha entre la OIT y la OMC en cuanto a las NITs, y ha brindado información a la OMC sobre legislación y prácticas de los derechos fundamentales de los trabajadores, por ejemplo relativo a la libertad de asociación y trabajo infantil, en conexión con las evaluaciones de la OMC por país (por más detalles ver CIOSL 2004). La Comisión de la Unión Europea también ha reclamado medidas para hacer más efectiva la OIT y para lograr una mayor cooperación entre la OIT y la OMC (y también las organizaciones de Bretton Woods), pero se ha opuesto férreamente al empleo de sanciones dentro del marco de la OMC. En cambio, la Comisión apoya la inclusión (voluntaria) de los

derechos de los trabajadores en el Mecanismo de Evaluación de las Políticas Comerciales para los miembros de la OMC, y alienta a la OMC a utilizar medidas de incentivo para promover las NITs fundamentales.

Algunos académicos han hecho un nuevo llamamiento a la OMC, en apoyo a los incentivos y desincentivos a los países para que apliquen las NITs. Elliott ha sugerido que la OMC debe tratar los casos de violaciones de las NITs fundamentales que están claramente relacionadas con el comercio, incluso las cometidas en zonas francas (Elliott 2001). Elliott y Freeman ven un claro argumento económico para que se apliquen sanciones comerciales en casos de violaciones “atrocés” de NITs fundamentales. La OMC tendría una función a cumplir en los casos en que normas del trabajo débiles produzcan una externalidad transfronteriza bien definida, que distorsione el comercio. Podría garantizarse un criterio coordinado, multilateral, para identificar las transgresiones de las NITs relacionadas con la exportación. En lugar de aplicar sanciones amplias contra un sector o país en su conjunto, la aplicación de medidas comerciales dirigidas contra exportaciones específicas implicadas en casos de violaciones comerciales evitarían un abuso de las medidas de la OMC que cayeran en el proteccionismo (Elliott y Freeman 2003).

Otros eruditos, sin embargo, han rechazado enfáticamente los intentos de hacer aplicar las normas del trabajo a través de sanciones comerciales de la OMC. Según su opinión, las normas obligatorias tienden a causar perjuicios económicos a la mayoría de los países en desarrollo exportadores, por lo menos en el corto o mediano plazo, a la vez que hacen poco o nada por mejorar sus condiciones laborales. Lo que es más, cualquier revés en las exportaciones de los países en desarrollo como consecuencia de sanciones, no implicará una protección del trabajo y la industria en los países adelantados por mucho tiempo. Esto es porque la competencia más severa para los países adelantados proviene del pequeño número de países recién

industrializados cuya tasa de crecimiento de la productividad es mucho más rápida que la de los países adelantados (Singh y Zammit 2000, Pág. xv).

Aparte de la oposición de los países en desarrollo que se endureció durante la década de 1990, es necesario reconocer que las cláusulas sociales en los acuerdos comerciales serán de eficacia limitada porque no alcanzan a los sectores económicos que están fuera de las industrias de exportación, en los que las condiciones laborales con frecuencia son más precarias. Como señaló Ghose, la preocupación por los problemas del ajuste generados por el comercio Norte-Sur en productos en los que compiten es bastante distinta de la preocupación mucho más general sobre la debilidad de las normas del trabajo en los países en desarrollo. “No se trata de que la debilidad de las normas del trabajo en el Sur esté bien siempre y cuando el comercio Norte-Sur no gire en torno a productos que compiten” (Ghose 2003, Pág. 97).

#### *Los programas de preferencias comerciales y los acuerdos comerciales regionales y bilaterales*

Los programas de preferencias comerciales no recíprocas, unilaterales, han establecido un vínculo entre las NITs y el comercio. Los países desarrollados han utilizado Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP) para ofrecer aranceles reducidos o ningún arancel a las importaciones provenientes de los países en desarrollo a cambio de su observancia de las NITs. Su aplicación es posible a través de las llamadas “cláusulas habilitantes” del GATT/OMC. Los sistemas generalizados de preferencias son aplicados por Estados Unidos, Canadá, Japón, Noruega, Suiza, Australia y Nueva Zelandia. La política del SGP de los Estados Unidos, que fue inaugurado en 1974, fue enmendada en 1984 para permitir el acceso libre de impuestos a determinados productos en la medida que el país exportador respete los derechos de los trabajadores reconocidos internacionalmente. Están incluidas las NITs fundamentales y las “condi-

ciones aceptables de trabajo relacionadas con los salarios, las horas de trabajo y la salud y seguridad” (Harvey 1996).

La Unión Europea, el mayor proveedor mundial de preferencias comerciales a favor de los países en desarrollo, ha aplicado programas SGP desde 1971, siguiendo la recomendación de la UNCTAD de 1968. Desde mediados de la década de 1990, la Unión Europea, bajo su “cláusula de incentivo del trabajo” apunta a ayudar a los países que aplican NITs fundamentales ofreciéndoles beneficios preferenciales como compensación por el costo extra de promover políticas sociales. Los programas de SGP de la Unión Europea que hacen referencia explícita a las NITs fundamentales se aplican a países de América Latina, Asia y el Pacífico, África, la cuenca del Caribe, Europa Central y del Este y la Comunidad de Estados Independientes (CIS). En enero de 2002, la Unión Europea adoptó una nueva política SGP que duplica la reducción arancelaria para los países que respetan las NITs fundamentales (así como normas ambientales, derechos humanos y el control de drogas). Para beneficiarse de esos programas, los gobiernos deben ofrecer información acerca de su legislación laboral nacional y su aplicación y supervisión. Los beneficios pueden ser retirados si se encuentran evidencias de que el beneficiario comete violaciones de las normas del trabajo fundamentales. En 2004 se propuso una nueva regulación para la política comercial de la Unión Europea sobre preferencias arancelarias para el periodo 2005-2008, incluso normas más simples y flexibles, ampliando la gama de productos libres de impuestos a 7.200, y enfocando una cantidad más pequeña de países, preferentemente PMAs, con economías vulnerables y escasamente diversificadas. Para otorgar preferencias comerciales a un país también se utilizarán indicaciones de conformidad real con las NITs fundamentales, en lugar de tan solo el registro de ratificación.

Los programas de SGP aplicados por los Estados Unidos y Europa tuvieron resultados ambiguos. De 63 casos evaluados entre 1985 y

1995 por derechos laborales dentro del programa SGP de los Estados Unidos, 12 terminaron en que se les retiraron o suspendieron los beneficios SGP para 10 países, 51 desembocaron en una decisión de que el país que recibía el beneficio estaba tomando medidas para hacer valer los derechos de los trabajadores, y 7 casos siguen pendientes (Harvey, 1996). A partir de 1996, solamente se han suspendido los beneficios a Bielorrusia. En diversas instancias en que los Estados Unidos aplicaron sanciones comerciales o que se anunció la evaluación de un SGP, varios países se decidieron a reformar su código laboral o cambiaron sus prácticas laborales (por una reseña de los estudios de éxitos y fracasos de los programas SGP europeos y estadounidenses, ver Greven 2004). Sin embargo, también es claro que varios países en desarrollo resienten los condicionamientos adjuntos a los programas de ayuda comercial. Según las normas del GATT/OMC, el comercio internacional no debería realizarse sobre bases de discriminación. Un análisis de la aplicación de las disposiciones sobre derechos laborales en los programas SGP de los Estados Unidos demostró que el gobierno de ese país hizo aplicar las disposiciones unilaterales sobre derechos laborales menos sobre la base de una evaluación justa y coherente de las violaciones que teniendo en cuenta los intereses de política exterior y las políticas nacionales de los Estados Unidos (Greven 2005). Además, la eliminación del trato preferencial, o incluso la amenaza de hacerlo, puede tener efectos indeseables o involuntarios (van Liemt 2000). Esto resultó evidente cuando Estados Unidos impuso sanciones comerciales a Bangladesh, en el marco de la ley para erradicación del trabajo infantil, en 1992 (Child Labour Deterrence Act). Los niños que trabajaban en la industria de prendas de vestir de Bangladesh fueron despedidos, pero como no había otros puestos de trabajo a los que pudieran acceder, hicieron una manifestación exigiendo que les devolvieran sus trabajos. Se convino entonces que su erradicación de la industria debería ser más gradual y vinculada a la disponibilidad de

empleo y servicios de educación (Taher et al. 1999). La lección a aprender de este caso es que las sanciones comerciales pueden en el mejor de los casos inducir a un país a cambiar su política respecto al trabajo infantil, pero no resuelven el problema. Es necesario que haya medidas locales para reducir efectivamente el trabajo infantil de formas socialmente aceptables.

Otra opción de políticas para las normas del trabajo vinculadas con el comercio es incluir cláusulas pertinentes en acuerdos comerciales y de inversión regionales, subregionales y bilaterales. Un estudio reciente y vasto de tales acuerdos concluyó que, en vista de que no se ha logrado en la OMC exigir la aplicación de las NITs, esa sería la “segunda mejor opción de que se dispone” (Greven 2005). Entre los acuerdos más importantes de este tipo figuran el Acuerdo Norteamericano de Cooperación Laboral (NAALC, por su sigla en inglés), que es un acuerdo complementario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA, por su sigla en inglés) de 1994, relativo a la aplicación local de las NITs en México, los Estados Unidos y Canadá; el Acuerdo Bilateral sobre Textiles entre Estados Unidos y Camboya; el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Jordania, y otros. En acuerdos bilaterales de la Unión Europea también se incorporan disposiciones sobre los derechos laborales. Algunos ejemplos son el Acuerdo Cotonou, con 77 países africanos, del Caribe y del Pacífico (ACP), y acuerdos con Sudáfrica, Chile y México.

Un mecanismo ampliamente aplicable para reforzar el cumplimiento de las NITs puede ser el de *condicionar la ayuda y la inversión públicas de organizaciones internacionales al cumplimiento de esas normas*. Las oportunidades son vastas. Las Directrices sobre la Pobreza del Comité de Ayuda para el Desarrollo, de la OCDE, adoptadas en 2001, ahora incluyen una cláusula sobre derechos laborales como parte de la ayuda. Ha habido llamamientos al Banco Mundial para establecer y exigir criterios sociales basados en los Convenios de la OIT en

sus actividades de préstamo, contratación y ayuda técnica. Se han adoptado algunas medidas en esta dirección. Por ejemplo, la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA por su sigla en inglés) del Banco Mundial ya exige que se niegue ayuda en los casos en que se utiliza mano de obra infantil. El mismo principio podría ser aplicado con relación a otras NITs fundamentales, y podría ampliarse a las contrataciones públicas del Banco. Otro ejemplo es la industria de la construcción, donde a partir de la iniciativa de la Federación Internacional de los Trabajadores de la Construcción y de la Madera (IFBWW por su sigla en inglés), los proyectos de obras públicas financiados por el Banco Mundial que tienen un uso intensivo de mano de obra, son llevados a cabo respetando debidamente las normas del trabajo fundamentales. Los sindicatos podrían tener mayor incidencia y protagonismo en la elaboración y aplicación de los Documentos de Estrategia de lucha contra la pobreza a escala nacional. También se ha propuesto que el Banco y el FMI establecieran, dentro de sus organizaciones, comités de asesoramiento a sindicatos que siguieran el modelo del Comité Asesor para Sindicatos (TUAC por su sigla en inglés) de la OCDE.

La opción de una acción internacional adecuada para el cumplimiento de las NITs toca el tema más vasto de un nuevo orden político internacional. Específicamente, el empleo de sanciones plantea interrogantes acerca de su legitimidad y justificación. Los Estados nacionales pueden considerar – y lo han hecho – a las sanciones como un medio de interferir en su soberanía nacional. Para evaluar si la interferencia internacional en los asuntos nacionales es justificada, necesitamos reconocer el cambio de pensamiento que ha tenido lugar en los últimos años en toda la comunidad internacional con relación al concepto de “soberanía”. La noción tradicional de soberanía prevé que los Estados nacionales son entidades totalmente autónomas y regulan sus asuntos dentro de su propio territorio. El Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas estipula que los Estados nacionales

son iguales, que su integridad territorial e independencia política son inviolables, y que otras naciones u organizaciones internacionales no tienen derecho a interferir en sus asuntos internos a menos que sus acciones planteen una amenaza a la paz internacional. Normalmente no se considera que la soberanía nacional esté comprometida cuando un Estado acuerda voluntariamente una cooperación internacional que incluye la supervisión y el control internacional, como, por ejemplo, investigaciones y supervisión por organismos internacionales con relación a Convenios ratificados de la OIT. Sin embargo, en vista de las nuevas y mayores sensibilidades y vulnerabilidades nacionales relacionadas con un mundo cada vez más interdependiente, y especialmente con la creciente importancia de los derechos humanos, el concepto tradicional de soberanía ha generado debate y ha sufrido modificaciones importantes. Se han redefinido los derechos y obligaciones de los Estados soberanos. Según un informe de la Comisión Internacional sobre Intervenciones y Soberanía del Estado, de la ONU, publicado en 2001 y titulado “La responsabilidad de proteger”, la soberanía incondicional de una nación encuentra sus límites allí donde está en juego la soberanía de otra nación. Si los efectos de una acción nacional alcanza a otras naciones – los economistas hablan de efectos externos – ya no pueden ser considerados puramente como “asuntos internos”. Además, según el nuevo concepto, la soberanía del Estado no es incondicional cuando entra en conflicto con la soberanía de los individuos. El Estado nación está obligado a proteger a sus ciudadanos contra las amenazas a su integridad y la violación de los derechos humanos. Si el Estado no está en posición de ofrecer esa protección, entonces la obligación puede conferirse a la comunidad internacional. En el ámbito social esto se aplica, por ejemplo, a la persecución y tortura de sindicalistas, o a la discriminación racial bajo el régimen del *apartheid* de Sudáfrica. Esos han sido calificados como crímenes de lesa humanidad. Diversas formas de esclavitud y tra-

bajo forzado, entre ellos el tráfico de niños o mujeres a través de fronteras nacionales para empleo y explotación sexual, son claras violaciones de los derechos humanos que tienen consecuencias internacionales. Por lo tanto, los países en donde ocurren esas situaciones, deben aceptar la legitimidad de las intervenciones internacionales si no se hace nada a nivel nacional para impedir esas prácticas. Dentro del concepto revisado de soberanía, las audiencias e informes de los organismos de la ONU sobre las violaciones a los derechos humanos y la seguridad humana ya no son considerados como “intervenciones” ilegítimas o ilegales en los asuntos nacionales internos. El mandato para la comunidad internacional, como por ejemplo, proteger la libertad y proteger de la violencia y de otros abusos, y de la miseria, forma parte de una reinterpretación de la soberanía y se convierte en parte de lo que podría verse como una “ley interna” de la comunidad mundial. No obstante, en ningún caso la intervención externa debería consistir en una acción militar unilateral. Según el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, las intervenciones militares para defender los derechos humanos son legítimas únicamente si el Consejo de Seguridad de la ONU considera que hay una amenaza para la paz.

#### **d) Diversificando actores y multiplicando la responsabilidad**

¿Quiénes deberían ser los principales actores de la promoción de las NITs y quiénes deberían tener la responsabilidad de supervisar su cumplimiento? Generalmente la responsabilidad ha recaído en la OIT y los gobiernos nacionales. Sin embargo, en vista del escaso poder coactivo y de los limitados recursos de la OIT, en especial, considerando el estrecho margen de maniobra disponible para vincular las NITs al comercio, se ha pensado que actores no gubernamentales deberían correr también con la responsabilidad, o tener una responsabilidad adicional. Entre ellos están las empresas privadas, las or-

ganizaciones de trabajadores y empleadores y las ONGs. Sus iniciativas en cuanto a la aplicación de las NITs son consideradas como un complemento voluntario para dar carácter obligatorio a la regulación y supervisión gubernamental.

La idea principal detrás de las iniciativas privadas es a la vez sencilla y fascinante: reformar la acción auto-responsable de parte de los productores, inversionistas y consumidores como canal para mejorar las condiciones laborales. Si los bienes se fabricaran en todos lados de maneras socialmente aceptables, respetando las normas laborales como criterio para las decisiones en materia de inversión, y si los consumidores compraran únicamente productos reconocidos como “limpios” en términos de las condiciones laborales en las que fueron producidos, entonces las carencias de “trabajo decente” podrían resolverse “en la fuente”. Algunos han interpretado las iniciativas privadas como “gobernanza sin gobierno”. Sin embargo, los gobiernos, tanto a escala nacional como internacional, no han estado del todo mudos y ausentes para influir en la acción privada. Han intentado asumir el rol de alentar y promover la acción no gubernamental para promover las normas éticas en las actividades comerciales.

Durante la última década, la noción de “responsabilidad social de las empresas” ha cobrado fuerza. “La responsabilidad social de las empresas (RSE) concierne a las iniciativas voluntarias que adoptan las empresas más allá de sus obligaciones legales. Es un medio a través del cual la empresa puede considerar su impacto en todas las partes interesadas pertinentes” (Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización 2004, párrafo 550). El criterio de la responsabilidad social de las empresas, cuyo ámbito de influencia abarca no solamente a los empleados sino también a las diversas partes interesadas, ha sido aprobado por gobiernos nacionales e internacionales. Por ejemplo, en 2002 la Unión Europea adoptó una estrategia para promover la responsabilidad social de las empresas, y la Comisión de la

Unión Europea consiguientemente elaboró directrices para un comercio justo y ético a nivel de la Comunidad, promoviendo la formulación de códigos de conducta por parte de grupos sociales que trabajen de manera asociada a la Unión Europea y mejorando las sinergias con las políticas comerciales.

Hasta ahora, las reacciones a la responsabilidad social de las empresas como criterio para mejorar las normas del trabajo han sido de diverso tipo. Si bien algunas compañías multinacionales parecen demostrar un compromiso real con la responsabilidad social, otras parecen estar más preocupadas con el valor publicitario que pueda generar.

La diversificación de los agentes que tienen que ver con las normas del trabajo ha sido criticada con el argumento de que podría perderse coherencia entre la fijación de las normas y la supervisión y el control de las mismas. Esto impediría tener un abordaje unificado de la amplitud y profundidad de las NITs. Erosiona la antigua universalidad de las normas y permite que el grado de protección de los derechos de los trabajadores en determinadas instancias sea establecido de acuerdo a los intereses de los actores más poderosos. Según opinión de un abogado laboralista internacional: “Si una empresa multinacional o un gobierno pueden satisfacer sus obligaciones (internacionales) observando un conjunto difuso de normas fundamentales que promueven los derechos civiles, ¿qué incentivos tiene para aceptar (o, en el caso de un gobierno, ratificar) las normas no fundamentales de la OIT relacionadas con los derechos económicos y sociales?” (Alston, 2001).

Si bien sería realmente peligroso que surgieran NITs de primera y segunda clase y los gobiernos abdicaran de su responsabilidad de control de las normas, en principio no habría que negar la legitimidad de que otros actores, además de la OIT y los gobiernos nacionales, supervisarán las NITs. De hecho han aparecido en escena nuevos actores, en parte porque los supervisores públicos convencionales encarga-

dos carecen de capacidad. Incluso los países desarrollados con frecuencia no son capaces de reunir suficientes recursos y personal calificado para la inspección laboral pública. En vista del crecimiento colosal de las empresas transnacionales en el último cuarto del siglo XX, es difícil imaginar cómo pueden impartirse las NITs en la economía mundial sin la cooperación de dichas empresas. Por lo tanto habría que recibir con beneplácito una ampliación de los actores que tienen que ver con las normas. Pero la diversificación de las partes interesadas se convierte en un problema en los casos en que provoca una atenuación de las NITs, o cuando se utilizan códigos de conducta privados como un instrumento para suplantar la regulación pública. El 18° Congreso Mundial de la CIOSL en diciembre de 2004, declaró que “los sindicatos no deben enfocar sin sentido crítico y de forma desdeñosa la RSC [Responsabilidad Social Corporativa o RSE]; ... no debe permitirse que la RSC se utilice para sustituir el papel legítimo de los gobiernos o de los sindicatos; ...por otro lado, la RSC puede brindar a los sindicatos oportunidades para abordar a las empresas con respecto al impacto social que tienen sus actividades comerciales”.

Una supervisión y verificación (auditoría, inspección) independientes y apropiadas pueden en cierta medida impedir la degradación de las NITs mediante iniciativas voluntarias. De ahí que un tema principal de la acción privada es la información confiable y válida acerca de las condiciones locales de la producción. Éstas deben ser totalmente transparentes y su aplicación necesita ser verificable. Recién entonces pueden los consumidores, productores e inversionistas realizar decisiones adecuadas y puede superarse el escepticismo sobre esa acción, especialmente de parte de los trabajadores y sus organizaciones. La cuestión es, además, quién y qué cosa asegura una independencia genuina de la supervisión de las NITs. Según un funcionario sindical, “el único sistema real de ‘supervisión independiente’ de los lugares de trabajo es la que pueden hacer los propios

trabajadores a través de sus sindicatos (Justice 2003).

A continuación se discuten los principales instrumentos de las iniciativas privadas que son de importancia para las NITs. Abarcan el etiquetado social de los productos, los códigos de conducta de las empresas, los acuerdos marco internacionales y las inversiones éticas.

### *Etiquetado social*

El etiquetado social implica la certificación de bienes para exportación, producidos mediante prácticas laborales justas. Agregar una etiqueta o marca implica indicar a los consumidores del producto que el mismo fue fabricado en condiciones de trabajo libres de explotación y abuso. Por lo tanto, los consumidores están en posición de elegir de manera acorde con sus preferencias. Se asume que los consumidores de los países desarrollados están dispuestos a pagar un precio extra por los productos, sabiendo que no provienen de talleres que trabajan en condiciones de explotación extrema (*sweatshops*).

El origen del criterio del etiquetado puede ubicarse en la década de 1970, cuando los consumidores de los países industrializados establecieron vínculos comerciales directos con los productores de países del tercer mundo como parte de un movimiento internacional de solidaridad. Compraban productos, como café, té, cacao, azúcar, bananas y flores, de manera selectiva, prestando atención a las condiciones sociales y económicas en las cuales se producían.

Un ejemplo celebrado de etiqueta específica de un sector es “Rugmark”, una fundación dedicada a la erradicación del trabajo infantil en la industria de alfombras de India, Nepal y Pakistán. Además de ofrecer etiquetas para las alfombras tejidas a mano en que no interviene mano de obra infantil, la Fundación tiene programas de educación y bienestar social para niños que fueron trabajadores y sus familias. Otro ejemplo es la etiqueta para la producción de flores (*Flower Label*), que garantiza que los cultivadores de flores se preocupan por las

condiciones de trabajo y el ambiente laboral. Algunas de las medidas de protección incluyen la reglamentación de la jornada laboral y el respeto de normas de salud y de seguridad para la aplicación de plaguicidas, tales como periodos de espera adecuados (dependiendo del grado de toxicidad) antes de volver a ingresar a zonas donde se han utilizado plaguicidas, atención médica gratuita y un comité para supervisar la aplicación de programas de salud en el trabajo.

Hasta la fecha, la participación de los productos etiquetados en el mercado mundial se estima en 1 a 4 por ciento de la producción total (Wick, 2003). En algunos sectores de productos, la proporción es mucho mayor. Por ejemplo, la proporción del consumo de bananas certificadas en Suiza equivale a 15 por ciento. Se dice que un once por ciento de los ciudadanos europeos compran productos con etiquetado social (Goetschy 2004). Podría cuestionarse, sin embargo, si hay margen para la expansión de los productos etiquetados, y por lo tanto para la eficacia de este instrumento de mercado. Teniendo en cuenta el magro aumento, o el estancamiento, o incluso la disminución de los salarios reales de los trabajadores de los países industrializados en los últimos años, los sostenidos niveles elevados de desempleo y la creciente polarización de la distribución del ingreso personal, el consumidor promedio seguramente buscará los productos más baratos, en lugar de pagar el precio extra de los productos etiquetados.

Desde la perspectiva de la CIOSL, las etiquetas para productos que certifiquen las prácticas de trabajo implicadas en la fabricación del producto, plantean problemas especiales. “A diferencia del contenido del producto o de las etiquetas de seguridad, la pretensión no puede verificarse probando el producto. Una etiqueta que abarca las prácticas laborales solo podría ser creíble si hubiera una vigilancia constante del lugar de trabajo – una condición que existe únicamente cuando se permite que sindicatos seguros e independientes realicen sus funciones y aún así, únicamente cuando están apoya-

dos por una reglamentación aplicable y coactiva en una sociedad abierta y democrática” (Justice 2002).

### *Códigos de conducta de las empresas*

Las compañías multinacionales, organizaciones de empresarios, organizaciones de trabajadores y ONGs han establecido *códigos de conducta empresarial*, también llamados *códigos de prácticas laborales*. Los *protocolos de auditoría*, basados generalmente en la inspección laboral privada, se utilizan para determinar si las firmas de sus redes de producción realmente cumplen esos códigos. La importancia de los códigos ha aumentado con el grado de tercerización o subcontratación de la producción, que busca instalarse especialmente en países con un historial de incumplimiento de las NITs fundamentales. Los informes sobre salarios bajos, represión de los sindicatos, mano de obra infantil, trabajo forzado e inhumano, condiciones de trabajo precarias y peligrosas en la cadena de suministro de prestigiosas marcas comerciales de occidente, especialmente en las industrias de prendas de vestir, calzado, juguetes y otras que hacen uso intensivo de mano de obra, han despertado la preocupación pública. Varias ONGs, sindicatos y grupos de consumidores han presionado a las empresas transnacionales para que acepten tener mayor responsabilidad en cuanto a las condiciones de trabajo de sus filiales y subcontratistas en el exterior. Varias compañías han establecido voluntariamente códigos éticos para desviar las críticas por conductas antisociales, evitar una publicidad negativa o mejorar su imagen.

Algunos observadores han sido optimistas acerca del impacto de los códigos de las empresas. Han sugerido que en lugar de una “carrera hacia abajo” en la cual las empresas compiten en función de costos bajos y condiciones sociales de pobreza, pueda surgir una competencia por buena calidad. Las empresas podrían ser inducidas a competir entre sí para mejorar sus resultados sociales, con lo cual se entroncarían

con las NITs en los países en los que actúan. En el mejor de los casos, todas las empresas informarían sobre los salarios, las condiciones de trabajo, las características de los trabajadores, los sistemas de gestión ambiental y laboral, y otros elementos que tienen que ver con el desempeño social y que estén bajo su competencia. Los encargados de realizar los controles darían calificaciones que se harían públicas (Sabel et al., 2000).

La exigencia de que las compañías informen cada año la manera en que cumplen sus responsabilidades sociales y que respetan las NITs fundamentales, fue acordada en el “Compacto Global”, establecido formalmente por la ONU en 2000, a partir de una iniciativa del Secretario general Kofi Annan, quien exhortó a las empresas a cumplir con su parte “demostrando tener una buena ciudadanía mundial dondequiera que funcionen”. El Compacto Global se basa en 9 principios derivados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de la OIT sobre Principios Fundamentales y Derechos en el Trabajo, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y el Convenio de la ONU sobre Corrupción. Hasta ahora participan aproximadamente 700 empresas, sindicatos internacionales, ONGs y otros actores de la sociedad civil.

En algunas partes, incluso en círculos sindicales, los códigos de conducta de las empresas han provocado reservas. ¿Son “¿Herramienta de l@s Trabajador@s o Truco Publicitario?” (Wick 2003). “Desde muy temprano resultó claro que muchas empresas querían que los nuevos códigos se convirtieran en sustitutos de la reglamentación y utilizarlos para evitar a los sindicatos” (Justice 2002). Parecería que, últimamente, el efecto de los códigos depende de varias condiciones: si se refieren a códigos en que hay en juego únicamente una parte interesada, emitidos solamente por las empresas, o si son códigos en que hay varias partes interesadas en juego, emitidos también por otras organizaciones; si los códigos hacen o no referencia a las normas de la OIT, lo que implica un

organismo de jurisprudencia que acompaña los Convenios de la OIT; si hay una supervisión habitual y vigente y una información precisa de las condiciones de trabajo reales en toda la red de producción de las empresas; y si las normas de verificación son creíbles y aceptadas por el público.

Tomando como base una entrevista realizada en 2000, la OCDE contó 246 códigos de conducta, la mayoría de ellos adoptados en la década de 1990. De esos códigos, 118 fueron elaborados por compañías individuales, 92 por organizaciones de la industria y el comercio, 32 por asociaciones entre partes interesadas – incluidos sindicatos – y ONGs, y 4 por organizaciones internacionales. La mayoría de los códigos se originaron en los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia, Alemania y Suiza (OCDE 2000b). Entre los códigos más conocidos figuran los de la Campaña Ropa Limpia, la Fundación Fair Wear, Social Accountability International, Iniciativa de Comercio Ético, la Asociación por el Trabajo Justo (Fair Labour Association) y el Consorcio de los Derechos de los Trabajadores (WRC, por su sigla en inglés). Esos códigos abarcan todos los Convenios de las NITs fundamentales y normas sobre salarios, horas y seguridad en el trabajo (por detalles ver Wick 2003 y CIOSL 2004).

Si se desea que los códigos de conducta logren el objetivo enunciado, tendrán que ser concebidos y dirigidos de tal manera que abarquen a los contratistas de las etapas posteriores a la de los canales de producción. El efecto potencial de esa medida puede ser enorme. Consideremos, por ejemplo, el caso de Levi Strauss. La compañía misma no emplea más de 8.000 trabajadores. Pero hay alrededor de 200.000 empleados en empresas en varios países que trabajan en los niveles subsiguientes de la cadena de suministros y servicios de la compañía. Si Levi Strauss pudiera hacer que todas esas firmas respetaran las normas de la OIT, se ganaría mucho. Un estudio de las tres multinacionales líderes con base en Europa en la industria del calzado y el vestido reveló que sus redes de

suministro tienen de 1.000 a 5.000 proveedores principales y de 5.000 a más de 10.000 subcontratistas, en gran medida en países en desarrollo. Esos números son un índice de la dimensión cuantitativa de la tarea de aplicar normas a través de la cadena de valor mundial. Explican por qué – en la opinión de los autores – el control y la auditoría social están incompletos, y es probable que sigan estándolo. Las dificultades se agravan por el elevado volumen de ventas de proveedores y subcontratistas, y la aguda competencia entre ellos, especialmente en el tramo final de la cadena de producción (Fichter y Sydow, 2002).

Es necesario tener cuidado para ver exactamente qué es lo que logran realmente los códigos privados de conducta social, y en especial si aseguran y cómo, el cumplimiento de las normas fundamentales de la OIT. Según un estudio de la OIT, los códigos de las empresas redactados exclusivamente por las empresas, contienen relativamente pocas referencias a los Convenios fundamentales de la OIT, mientras que en las iniciativas con múltiples partes interesadas, las referencias a las NITs fundamentales son mucho más frecuentes (OIT 2003, Urminsky 2001). Un estudio de los códigos llegó a la conclusión de que “sin presiones internas y externas adecuadas, hay una fuerte tendencia a que las fuerzas económicas ‘falseen’ las normas fundamentales” (Murria 2005, Pág. 17). La observancia de las normas de la OIT podría mejorarse asegurando la participación de actores pertinentes, en especial sindicatos y ONGs, estableciendo y supervisando los códigos, y a través de una verificación independiente por parte de auditores experimentados y procedimientos de reclamación adecuados. El movimiento sindical internacional ha elaborado directrices para la participación de los sindicatos en los códigos de conducta del sector privado (CIOSL, 2002b). En el Cuadro 5.6 se presenta un caso claro de supervisión internacional independiente.

### *Acuerdos marco internacionales*

En contraposición a los códigos de conducta de las empresas, en su mayoría redactados y supervisados por la propia empresa en función de sus propios intereses, o, en todo caso por consultantes a sueldo, *los acuerdos marco internacionales* son el resultado de negociaciones entre empresas multinacionales y federaciones de sindicatos mundiales (antiguamente llamados secretarías comerciales internacionales). En algunos casos, los acuerdos marco internacionales fueron negociados y firmados por representantes internacionales o del Consejo Europeo de los Trabajadores (European Works Council) en nombre de la Federación Sindical Mundial (Global Trade Union Federation). Los acuerdos marco internacionales implican el compromiso de las empresas multinacionales a respetar las NITs fundamentales en todas sus actividades y a lo largo de su cadena de producción, incluso en países que no hayan ratificado los Convenios de la OIT mencionados en el acuerdo. La mayoría de los acuerdos también incluyen cláusulas sobre Convenios sustantivos de la OIT, tales como salarios, jornada laboral, salud y seguridad en el trabajo, capacitación y ambiente.

Los acuerdos marco internacionales son una respuesta sindical a los códigos de conducta unilaterales de las empresas. “Si bien un código de conducta internacional puede ser parte de un acuerdo marco, y a veces lo es, el propósito principal de un acuerdo marco internacional es establecer una relación entre la compañía multinacional y la organización sindical internacional” (CIOSL 2002, pág. 136). La mayoría de los acuerdos marco internacionales son de duración ilimitada. Dan al sindicato firmante el derecho de plantear a las autoridades de la empresa los casos que consideren que implican una contravención de las disposiciones del acuerdo. Con frecuencia, los acuerdos especifican reuniones regulares para tal fin, generalmente una vez por año, y también pueden establecer canales para una intervención más

### CUADRO 5.6: Supervisión independiente de las NITs en la industria de la vestimenta de Camboya

Un modelo de supervisión independiente se ha llevado a cabo en un proyecto de la OIT denominado „Mejores fábricas“, en Camboya. Se creó un equipo de supervisores de trabajo independientes para realizar visitas sorpresa en fábricas de prendas de vestir en ese país, controlando condiciones tan diversas como libertad de asociación, los salarios, la jornada laboral, los servicios sanitarios, la seguridad de la maquinaria y el ruido. El listado que manejan los supervisores, basado en la legislación laboral de Camboya y en las normas de la OIT, contiene más de 500 rubros. Los planes de supervisión constituyen una fuente independiente y transparente que puede ser usada por las empresas compradoras de prendas de vestir para tomar decisiones en materia de suministros e inversión. Las organizaciones de consumidores y de trabajadores también tiene acceso a esta información. Además, la OIT ofrece a las fábricas asistencia directa para correctivos, por ejemplo, brindando oportunidades de capacitación vocacional y de creación de capacidades para los sindicatos, los representantes de los empleadores y el Gobierno. El proyecto demuestra que es posible armonizar el interés de los consumidores que buscan productos accesibles, el interés de los compradores de obtener ganancias y el interés de las mujeres rurales jóvenes que necesitan encontrar trabajos dignos (ver OIT 2004). Los empleadores camboyanos que al principio se sintieron molestos por la supervisión, cambiaron su actitud en el transcurso del proyecto. Según palabras del Secretario General de la Asociación de Fabricantes de prendas de vestir de Camboya: „Es difícil que venga alguien a entrometerse en tus cosas ... pero hemos llegado a aceptar que las normas del trabajo son buenas para la economía y para el pueblo de Camboya“ (Bernstein 2001, pág.74).

Actualmente, el proyecto es visto como una respuesta positiva a los severos desafíos que enfrenta la industria de prendas de vestir de Camboya —que equivale al 80 por ciento de las exportaciones del país— luego de la eliminación del Acuerdo Multifibras de 2004 y la enorme expansión de la producción y la capacidad exportadora china.

urgente. La ventaja que tienen esas disposiciones para los sindicatos es que puede lograrse que se haga un control de la compañía y, en caso de que no cumplan sus compromisos, puede ser llevado rápidamente a la atención de la gerencia superior de la empresa. De esta forma los acuerdos marco internacionales dan sustancia y credibilidad a la ética empresarial. Al mismo tiempo, muchos de los acuerdos ponen énfasis en el papel primordial de la administración local y los representantes sindicales en la discusión de los problemas y la solución de las controversias.

Los acuerdos marco contienen referencias a NITs fundamentales con más frecuencia que los códigos de conducta de las empresas. Por eso es que, por ejemplo, de los 35 acuerdos negociados en marzo de 2004, todos ellos mencionaron la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva, y 28 y 29 acuerdos

respectivamente se refieren a uno de los dos Convenios de la OIT por nombre y título. Muchos acuerdos marco internacionales hicieron también referencia explícita a uno o más de los siguientes acuerdos internacionales: la Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales, la Declaración de la OIT relativa a los Derechos Fundamentales en el Trabajo, las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, y el Compacto Global de las Naciones Unidas. La mayoría de los acuerdos marco se refieren a procedimientos de monitoreo y acreditación, al igual que los códigos de múltiples partes interesadas, pero generalmente ponen énfasis en el diálogo, los procedimientos de presentación de controversias y actividades de concientización. Estipulan que en caso de diferencias en la aplicación del acuerdo, deben acordar en conjunto medidas

correctivas. Informes de la UITA y de ICEM (Federación Internacional de Sindicatos de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas) indican que se han aplicado procedimientos de supervisión y que las reuniones de supervisión han producido resultados positivos. Falta hacer una evaluación amplia de la eficacia de los acuerdos marco internacionales, cuya cantidad ha aumentado desde mediados de la década de 1990 a una velocidad creciente.

En mayo de 2005 se habían concluido un total de 37 acuerdos que abarcan a más de 3 millones de empleados. La mayoría de ellos se refieren a empresas multinacionales europeas con un historial de buenas relaciones industriales (ver Tabla 5.1).

#### *Inversiones éticas*

Las inversiones pueden denominarse “éticas” si se hacen selectivamente en los países o empresas que cumplen con las normas sociales y ambientales convenidas. No deberían hacerse inversiones en países o empresas conocidos por sus prácticas de violación de los derechos humanos, aun si esto implica que los inversionistas pierdan oportunidades comerciales o incurran en pérdidas. Las inversiones éticas comenzaron hace varios años con el boicot a las empresas que mantenían vínculos comerciales con Sudáfrica durante el periodo del *apartheid*. Desde entonces se trasladó a otros temas, como alcohol, energía nuclear, armas, y también, cada vez más, a las NITs fundamentales.

La inversión socialmente responsable está cobrando cada vez mayor importancia en el debate sobre la responsabilidad social de las empresas. Abarca tres grandes tipos de actividad: los índices, los fondos y las calificaciones (*ratings*). Los criterios laborales utilizados en las inversiones socialmente responsables suelen ser poco específicos y muy poco estandarizados. Un examen de esos criterios de 62 fondos de los Estados Unidos en 2001 reveló que el 43.5 por ciento de los fondos seleccionados o filtrados tenían criterios de relaciones labora-

les. Los temas dentro de la categoría de igualdad de oportunidades y no discriminación fueron parte del 71 por ciento de la selección. Un estudio reciente de la OIT sobre diversas agencias de calificación identificó algunas que incorporaron toda la gama de NITs fundamentales (OIT 2003).

En todo el mundo, la cantidad de fondos mutuos filtrados (*screened funds*) de inversión socialmente responsable aumentó de 55 en 1995 a 195 en 1999. En términos del valor de capital, la inversión socialmente responsable creció a una tasa que es el doble del total del mercado de capital entre 1997 y 1999.

La proporción de los activos privados manejados por inversionistas institucionales ha crecido con fuerza. Ascende al 45 por ciento en los Estados Unidos, el 52 por ciento en el Reino Unido, el 34 por ciento en Japón, y el 29 por ciento en Alemania. Los fondos filtrados de inversión socialmente responsable no producen una rentabilidad menor que los fondos no filtrados y tampoco una rentabilidad espectacularmente superior. En 1999, la suma total de los activos mundiales de los fondos de pensión se aproximaron a 13.500 millones de dólares, demostrando el enorme potencial para influenciar en las políticas a través de este instrumento.

Un enfoque promisorio para una inversión socialmente responsable es la participación de los trabajadores en las decisiones de inversión de los fondos de pensión como forma de asegurar políticas positivas para los trabajadores. En los países escandinavos existe el poder de voto de los trabajadores en forma institucionalizada. En Dinamarca, por ejemplo, los trabajadores tienen en sus manos la mitad del poder de voto para decisiones de inversión. Según un acuerdo colectivo en Dinamarca que ofrece directrices para inversiones éticas, puede haber un retiro inmediato de la inversión en caso de violación de las directrices. En el Reino Unido, Francia y los Estados Unidos, los gestores de los fondos de pensión están legalmente obligados a respetar principios éticos, en especial los derechos humanos. El Consejo de Inversionis-

**TABLA 5.1: Acuerdos marco entre empresas transnacionales y las Federaciones Internacionales de Sindicatos (GUF), hasta mayo de 2005**

Empresa	Empleados	País	Sector	FIS	Año
Danone	100,000	Francia	Procesamiento Alimentos	IUF	1988
Accor	147,000	Francia	Hotelería	IUF	1995
Ikea	70,000	Suecia	Muebles	IFBWW	1998
Statoil	16,000	Noruega	Industria petrolera	ICEM	1998
Faber-Castell	6,000	Alemania	Material oficina	IFBWW	1999
Freudenberg	27,500	Alemania	Industria química	ICEM	2000
Hochtief	37,000	Alemania	Construcción	IFBWW	2000
Carrefour	383,000	Francia	Comercio minorista	UNI	2001
Chiquita	26,000	Estados Unidos	Agricultura	IUF	2001
OTE Telecom	18,500	Grecia	Telecomunicación	UNI	2001
Skanska	79,000	Suecia	Construcción	IFBWW	2001
Telefonica	161,500	España	Telecomunicación	UNI	2001
Triumph	38,000	Alemania	Industria textil	ITGLWF	2001
Merloni	20,000	Italia	Industria metalúrgica	IMF	2002
Endesa	13,600	España	Industria energética	ICEM	2002
Ballast Nedam	7,800	Holanda	Construcción	IFBWW	2002
Fonterra	20,000	N.Zelandia	Productos lácteos	IUF	2002
Volkswagen	325,000	Alemania	Automotor	IMF	2002
Norske Skog	11,000	Noruega	Papel	ICEM	2002
Anglo Gold	64,900	Sudáfrica	Minería	ICEM	2002
Daimler Chrysler	372,500	Alemania	Automotor	IMF	2002
Eni	70,000	Italia	Energía	ICEM	2002
Leoni	18,000	Alemania	Electricidad/Automotor	IMF	2003
ISS	280,000	Dinamarca	Limpieza/Mantenimiento	UNI	2003
GEA	14,000	Alemania	Ingeniería	IMF	2003
SKF	39,000	Suecia	Rulemanes	IMF	2003
Rheinmetall	25,950	Alemania	Defensa/ Automotor/Electrónica	IMF	2003
Bosch	225,900	Alemania	Automotor/Electrónica	IMF	2004
Prym	4,000	Alemania	Industria Metalúrgica	IMF	2004
SCA	46,000	Suecia	Papel	ICEM	2004
Lukoil	150,000	Rusia	Energía/Petróleo crudo	ICEM	2004
Renault	130,700	Francia	Automóviles	IMF	2004
Impregilo		Italia	Construcción	IFBWW	2004
Electricité de Francia (EDF)	167,000	Francia	Energía	ICEM	2005
Rhodia	20,000	Francia	Químicos	ICEM	2005
Veidekke	5,000	Noruega	Químicos	ICEM	2005
BMW	106,000	Alemania	Automóviles	IMF	2005
<b>Total</b>	<b>3.272,700</b>				

Fuente: Steiert (IMF), Hellmann (IFBWW), Abril de 2005.

tas Institucionales de los Estados Unidos exhorta a la junta de directores a que utilicen decisiones de inversión para aplicar los derechos de los trabajadores de acuerdo con las normas de la OIT y a tener inversiones supervisadas por auditores externos independientes. La eficacia de este instrumento dependerá, por supuesto, de la conciencia social del inversionista. Cuanto más se conozca sobre la función y el impacto de las normas, y cuanto más se sepa sobre la violación de las mismas y su abuso en el mundo, más posibilidades habrá de comprometer a los inversionistas para que les presten atención y se embarquen en una medida de reparación.

#### *Acuerdos internacionales para guiar el código empresarial*

La conducta social y el desempeño social de las empresas transnacionales pueden mejorarse mediante directrices basadas en acuerdos internacionales. Actualmente se dispone de varios instrumentos: la *Declaración Tripartita de la OIT de los Principios concernientes a empresas multinacionales y la Política Social*, adoptado en 1977 y enmendado en 2000; las *Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales*, negociado y convenido en 1976 y revisado en 2000, y la *Directiva del Consejo Europeo de los Trabajadores (EWC*, por su sigla en inglés), adoptado por el Consejo de Ministros de la Unión Europea en 1994.

La Declaración de la OIT abarca cuestiones de promoción y seguridad del empleo, capacitación, igualdad de oportunidades, condiciones de trabajo y asuntos de relaciones industriales, entre ellas libertad de asociación, negociación colectiva y la solución de controversias. Especifica, entre otras cosas, que las empresas multinacionales deberían mantener las normas más estrictas de seguridad y salud, de conformidad con los requisitos nacionales, teniendo en cuenta su experiencia al respecto dentro de la empresa en su conjunto. También

deberían poner a disposición la información sobre las normas de seguridad y salud correspondientes a las actividades locales, que observan en otros países; y que los representantes de los trabajadores deberían recibir la información necesaria para poder entablar negociaciones significativas. Deberían hacer un esfuerzo por brindar empleo estable a sus empleados y deberían cumplir las obligaciones negociadas libremente, relativas a la estabilidad del empleo y la seguridad social. En vista de la flexibilidad que pueden tener las empresas multinacionales, deberían intentar asumir un papel destacado en la promoción de la seguridad del empleo. Deberían avisar de cambios en su funcionamiento a las autoridades gubernamentales apropiadas y a los representantes de los trabajadores, a fin de mitigar lo máximo posible los efectos adversos de los cambios.

Las Directrices de la OCDE son recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales. Se aplican en 30 países miembros de esa organización, más Argentina, Brasil, Chile, Estonia, Lituania, Eslovenia e Israel. Las Directrices contienen importantes disposiciones laborales, entre ellas la publicidad por parte de las empresas, de información puntual, periódica, fiable y relevante acerca de sus actividades, estructura, su situación financiera y sus resultados; respetar las NITs fundamentales; comunicar a los representantes de los trabajadores toda información que sea pertinente para las negociaciones; respetar unas normas de empleo y relaciones laborales que no sean menos favorables que las respetadas por empresas comparables del país receptor; proporcionar formación; proporcionar protección del empleo; y salud y seguridad. La aplicación de las directrices no depende de su aprobación por las empresas. Las directrices están respaldadas por un procedimiento mejorado de aplicación, donde la responsabilidad última de la aplicación recae en los gobiernos. En este sentido, las directrices difieren de los códigos de conducta unilaterales de las empresas. Los

gobiernos deben establecer Puntos Nacionales de Contacto dentro de su administración, los cuales son responsables de llevar a cabo actividades promocionales, contestar a las consultas y contribuir a la solución de los problemas que puedan surgir. El Comité Asesor Sindical para la OCDE elaboró una Guía para Sindicalistas, en apoyo al control de las normas (TUAC 2003).

La Directiva del Consejo Europeo de los Trabajadores de la Unión Europea exige que toda compañía que emplee más de 1.000 trabajadores en la Unión Europea, con más de 150 empleados en por lo menos dos Estados miembros, establezca un Consejo. La Directiva estipula consultas entre la gerencia y representantes de los empleados, principalmente con relación a los efectos de la IED, las adquisiciones y fusiones y la reestructura de la empresa. También permite una mejor cooperación a través del intercambio de información y la acción conjunta entre representantes de los empleados de diferentes países. En abril de 2004 se establecieron Consejos Europeos de los Trabajadores en 751 compañías transnacionales, equivalentes al 35 por ciento de las 2.169 compañías dentro del ámbito de la Directiva.

Actualmente, el comercio dentro y entre las empresas transnacionales representa aproximadamente un tercio de las exportaciones mundiales. Las grandes empresas detentan una mayor proporción de la inversión internacional. Las pequeñas y medianas empresas también invierten cada vez más fuera de su territorio de origen, jugando así un papel en el escenario internacional. Si pudiera mejorarse sustancialmente la conducta social de esas empresas de conformidad con las NITs, se lograría mucho. La gran mayoría de trabajadores en todo el mundo, sin embargo, continúa trabajando en la economía local, incluso el sector informal. Lograr que se beneficien de las NITs es sin duda el mayor desafío. Si bien los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales tienen la responsabilidad primordial en el cumplimiento de las NITs por parte de las empresas que funcionan tanto a escala nacional como internacional, las organizaciones comerciales privadas deben dar garantías de su propia conducta socialmente responsable. En tanto las empresas exigen derechos ejecutables para hacer sus negocios, también deben aceptar obligaciones nacionales e internacionales con relación a sus resultados sociales.

## 6. Conclusiones

El avance mundial en materia de desarrollo económico y social no ha sido satisfactorio en las últimas décadas. La prosperidad media ha aumentado en los países industrializados avanzados y en varias economías emergentes de Asia. Pero otras regiones han tenido escasa mejoría, algunas se han estancado y otras están peor hoy de lo que lo estaban hace 30 años. Principalmente debido a la mejora económica de China e India, la proporción de la población mundial que vive en la pobreza absoluta ha disminuido si uno cree en las estimaciones del Banco Mundial. Pero no así la cantidad absoluta de pobres. Entre los que viven en la pobreza hay muchos pobres que trabajan. La proporción de personas por debajo de la línea de pobreza ha aumentado en varios países. Algunos de los factores responsables de estas preocupantes tendencias son una tasa creciente de crisis financieras y económicas contagiosas, la caída de los índices de crecimiento de la productividad, el estancamiento o reducción de los salarios reales, la mayor desigualdad de ingresos dentro de los países y entre ellos, tasas promedio de desempleo y subempleo más altas e insuficiente protección social.

Esos resultados negativos se contraponen con el progreso prometido por la globalización económica, que marca el cambio más importante en la segunda mitad del siglo XX. La teoría económica corriente predice que el comercio internacional y la inversión conllevan una convergencia económica entre los países. Pero la realidad es que las diferencias en materia de desarrollo se han ahondado, en lugar de reducido. Aun así, sería un grave error culpar a la interdependencia y la integración económicas de tales resultados sombríos. La razón última de la divergencia en el desarrollo radica en la desigualdad de las relaciones de intercambio, que

tiene su origen en la distribución desigual del poder entre los países. Los problemas económicos y sociales predominantes reflejan una clara desproporción de la gobernanza mundial, es decir, el fracaso de las autoridades para aplicar las normas mundiales y establecer instituciones que puedan adaptar las dificultades resultantes de la interdependencia y la integración económicas. Los efectos negativos de la acción en un país se vuelcan a otros países. La gobernanza mundial es necesaria para asegurar el acceso justo a los mercados y la participación de todos los países. De hecho, los países con instituciones sociales adecuadas han obtenido importantes beneficios de la apertura económica. Sin embargo, la gran mayoría de los países exhiben déficit social e institucional, lo que los hace vulnerables cuando se exponen a los mercados internacionales. En dicho caso, imponer o exigir la liberalización del mercado antes de establecer las necesarias instituciones sociales y de salvaguardia, los perjudica más de lo que los beneficia, como queda ilustrado por la crisis de las incipientes industrias del África Subsahariana.

El objetivo central de este informe es demostrar que es necesario que haya un marco de normas e instituciones sociales que formen parte de la gobernanza mundial y del desarrollo mundial. Sin eso, la globalización económica no arrojará resultados más beneficiosos. Ese marco ya existe en la forma de NITs universales codificadas en los Convenios y Recomendaciones de la OIT (el “código internacional del trabajo”), así como en otros acuerdos internacionales. Las Normas Internacionales del Trabajo incluyen principios fundamentales y derechos en el trabajo, tales como libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva, prohibición del trabajo forzoso y del tra-

bajo infantil, y no discriminación en el empleo y la ocupación. Además de estas NITs fundamentales, los códigos internacionales de trabajo también abarcan normas sustanciales de protección social, tales como las de seguridad social y salud y seguridad en el trabajo, y normas de promoción relativas al empleo y el desarrollo de los recursos humanos. Las NITs fundamentales pueden ser consideradas como condiciones habilitantes para mejorar las normas sociales.

En muchos países las NITs no son respetadas o no se aplican. Hay incluso graves violaciones de derechos fundamentales de los trabajadores. El desacato a las normas internacionales no es exclusivo del sector de las políticas laborales. Es emblemático también de otros campos, como el ambiental. En este ámbito, en 1992 se firmó un tratado internacional, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, seguido del Protocolo de Kioto en 1997. Sin embargo, países importantes, entre ellos el mayor contaminador del mundo, se han negado hasta ahora a firmar el acuerdo o cambiar su conducta.

Las razones para no adherir a las normas son principalmente de orden político. No hay razones de peso que justifiquen el incumplimiento por argumentos económicos. Por el contrario, este informe identifica una serie de *beneficios económicos, sociales y políticos importantes* que pueden obtenerse a partir de aplicar las NITs. Las normas pueden promover el crecimiento económico de variadas formas: ayudar a aumentar la productividad, particularmente la eficiencia dinámica; son la condición previa para la flexibilidad del mercado laboral; hacen aceptable y sustentable la apertura económica; promueven la igualdad del empleo y de las oportunidades de ingreso y apoyan una distribución justa del producto nacional. En el análisis final, promueven la democracia, la cohesión social y la estabilidad política. Si bien es cierto que el mejoramiento de las condiciones de trabajo es facilitado por el crecimiento económico, también se cumple que el crecimiento económico

depende del cumplimiento de las normas de trabajo. En esta perspectiva, las NITs son a la vez fines y medios de desarrollo. Hay pruebas que demuestran que la organización colectiva del mercado de trabajo, la negociación colectiva, el diálogo social, las disposiciones en materia de seguridad social y la protección de los grupos vulnerables, producen mejores resultados económicos. No se ha encontrado un sustento empírico para la opinión de que las NITs obstaculizan el comercio y la inversión.

Los beneficios que se devengan de la adhesión a las normas son importantes para todos los países, independientemente de su grado de desarrollo. La noción generalizada de que los países en desarrollo sufrirían perjuicios económicos si aplicaran las NITs no tiene asidero. No hay razones financieras válidas para no observar los derechos fundamentales de los trabajadores, y los países pueden también hacer frente al cumplimiento de las normas sociales sustantivas si se mantuvieran acordes a sus capacidades económicas locales. Rara vez los argumentos de que las normas son demasiado costosas para los países pobres resisten un análisis. Las NITs pueden incluso ser más importantes en el mundo en desarrollo debido a la feroz competencia de salarios entre muchos países del Sur, especialmente en la fabricación con uso intensivo de mano de obra. A menudo se malinterpreta el significado y el efecto de las NITs. Su aplicación no implica nivelar los costos del trabajo en todos los países. Las normas de la OIT prescriben salarios mínimos, beneficios sociales mínimos y normas de salud y seguridad, pero no estipulan que deben ser las mismas en todos lados. Deberían ser compatibles con las circunstancias locales y la viabilidad económica. En los casos en que las NITs se cumplen, es menos probable que surjan sentimientos proteccionistas. La protección social, que protege a los trabajadores de las consecuencias negativas del ajuste estructural, la inversión extranjera y el comercio, es la alternativa positiva al proteccionismo que adopta la forma de restricciones a las importaciones en los mercados de productos básicos.

Los efectos económicos positivos de las NITs dependen de la regulación de la competencia en el mercado de trabajo. *Impiden la competencia destructiva, dirigida hacia abajo* al establecer un piso para los salarios y otros términos del empleo, y *promueven una competencia constructiva* al inducir a las empresas a mejorar sus resultados a través de una mejor gestión empresarial, mejor aprovechamiento de los recursos humanos y a través de la cooperación entre trabajadores y empleadores. Las empresas que no pueden cumplir los niveles de pago comunes no pueden sobrevivir. Empresas más eficientes ocupan su lugar en el mercado, generando así una eficiencia dinámica. La realización de las NITs requiere empleadores y administradores competentes. Al bloquear el “camino inferior” de la inercia, la indolencia y los salarios bajos para lograr competitividad, las NITs estimulan la innovación y la gestión creativa, facilitando así el criterio de un “camino superior” al desarrollo.

Las normas mínimas previenen la aplicación del mecanismo depresivo del mercado de trabajo que vimos en los países industrializados antes de que adoptaran legislaciones de protección y negociaciones colectivas. Hoy presenciamos nuevamente la misma espiral descendente que actúa en muchos lugares. Si existen grandes volúmenes de mano de obra excedentaria, la caída sin restricciones de la flexibilidad salarial provoca una caída de la eficiencia, salarios bajos, pobreza en gran escala y alto crecimiento demográfico, que a su vez aumenta la oferta de mano de obra y rebaja aún más los salarios. Crea un campo fértil para el trabajo infantil. El mercado laboral no acotado no puede romper este círculo vicioso: se requiere intervención política en los mercados a través de la acción pública y privada.

La justificación “clásica” para aplicar las NITs es impedir que las condiciones de empleo y de pobres que trabajan estén por debajo de la media. No obstante, hay un argumento más amplio para las NITs, que afirma que son depositarias del conocimiento y la experiencia mun-

diales en la utilización de los recursos laborales y la resolución de los conflictos laborales. Las NITs encarnan el saber internacional acumulado sobre la buena práctica en el campo de trabajo y hacen posible que se haga un uso general de ese saber. Así, las NITs pueden ser consideradas como *bienes públicos internacionales*. Los instrumentos normativos de la OIT establecen los objetivos para las políticas sociales nacionales y especifican los medios para alcanzarlos, apoyándose en la experiencia internacional recogida en más de 80 años. Aprender de esta experiencia ahorra a los países pasar por los mismos procesos, a menudo penosos, de encontrar soluciones adecuadas para las cuestiones laborales. La transferencia del conocimiento inherente a las NITs se da a través de la formulación de normas, el control de las mismas y la cooperación técnica. Para adoptar un instrumento de la OIT se requiere una mayoría de dos tercios de votos de la Conferencia Internacional del Trabajo de delegados (de trabajadores, empleadores y gobierno) que representan a los países miembros de la OIT. Por lo tanto, las normas tienen que ver con todos los países.

Si las NITs permiten el desarrollo económico y social, ¿por qué no se cumplen de manera constante? Hay varias explicaciones a esto.

Una se refiere a los conceptos erróneos sobre las NITs y a la búsqueda de intereses creados estrechos. Las compañías y gobiernos suelen creer que podrían ganar más si persiguen sus intereses individuales en lugar de los intereses comunes. Las administraciones, pobremente calificadas y con estrechez de miras, siguen siendo uno de los mayores impedimentos para lograr normas de trabajo más estrictas. Las principales objeciones a las NITs se originan en los dogmas de la economía neoclásica, que se ha convertido en la ortodoxia económica. Adhiere a un concepto reducido y distorsionado del mercado de trabajo al que considera como un mercado de mercancías; lo mira casi exclusivamente como un lugar de intercambio pero no ve las relaciones de produc-

ción y sociales que lo rigen; juzga mal las cuestiones de poder importantes en las relaciones de mercado, especialmente cuando desestima la desigualdad de poder entre empleadores y trabajadores; por lo tanto, resta importancia a la necesidad de establecer una regulación y una organización colectiva en el mercado laboral a efectos de corregir el poder asimétrico y permitir acciones autónomas en el mercado; y cuando asume que el mercado tiene fuerzas propias que lo corrigen, niega o subestima la aplicación de medidas ante las fallas del mercado que busquen una respuesta positiva a las mismas o lo refuercen. La teoría neoclásica es determinista cuando dice que hay una única y mejor solución a los problemas laborales (“una sola talla para todos”). Ese determinismo no deja lugar a las opciones estratégicas, las negociaciones, la consideración de circunstancias locales institucionales específicas y la búsqueda común de soluciones apropiadas. El destacado economista del desarrollo Amartya Sen ha demostrado que rara vez estamos forzados a tener que elegir inevitablemente entre objetivos tales como eficiencia y equidad, o flexibilidad y seguridad. Esa dicotomía surge de un razonamiento rudimentario. En los casos en que aparece, corresponde a las políticas reconciliarla.

Las instituciones del mercado de trabajo y las normas y la regulación que abarca, que la doctrina económica considera como rigideces y distorsiones del mercado, son necesarias *para que funcionen los mercados*. Pueden compensar fallas del mercado tales como la discriminación, que distorsiona la competencia justa en el mercado de trabajo. Es necesario realizar intervenciones para brindar igualdad de oportunidades y trato equitativo en el empleo y la ocupación, especialmente para los trabajadores y trabajadoras que son vulnerables y tienen necesidades especiales. La libertad de asociación y la negociación colectiva, así como la protección social, son condiciones indispensables para revertir las relaciones asimétricas de poder en los mercados de trabajo.

Un segundo gran obstáculo para el progreso de las normas radica en la *no integración de políticas económicas y sociales*, y en la *falta de acción coordinada* entre las autoridades políticas. Esto se aplica a los gobiernos nacionales así como a las instituciones internacionales del sistema multilateral. Las políticas de las organizaciones internacionales a menudo no son coherentes y esto se traduce en que las autoridades políticas nacionales reciban asesoramientos contradictorios. Recientemente, las instituciones financieras internacionales, en su condición de organismos con mayor poder y potencia financiera, han adoptado una posición más positiva acerca de las NITs fundamentales aunque sin haber traducido hasta ahora de manera compatible esta aprobación en una acción correspondiente dentro de sus políticas. Las IFIs continúan manteniendo ciertas reservas u objeciones a varias normas sociales prescritas por el código internacional de trabajo. El empleo, que es central al desarrollo, merece mayor prioridad en las políticas de las organizaciones financieras. Es de suma urgencia que se establezca una política macroeconómica coordinada que no esté exclusivamente dirigida a conseguir la estabilidad monetaria y fiscal, sino que promueva el crecimiento y el empleo.

El tercer impedimento para promover las NITs tiene que ver con el brusco *cambio en el equilibrio del poder* en los mercados laborales locales y mundiales, a expensas del trabajo. Esta pérdida de poder es el resultado del debilitamiento del sindicalismo en muchas partes del mundo. En gran medida, es el producto de la globalización, que abrió nuevas opciones estratégicas para los empleadores, tales como la relocalización y la subcontratación de la producción y los servicios. La mera amenaza de mudar las instalaciones existentes basta para cambiar la ecuación del poder de negociación a favor del empleador. En numerosos países en desarrollo, los sindicatos han sufrido políticas de gobierno que trataron de ganar ventajas competitivas manteniendo a las zonas francas libres de la organización colectiva de trabaja-

dores. El aumento del promedio de desempleo y los vertiginosos cambios estructurales han mermado la cantidad de miembros de los sindicatos así como también su influencia. Organizaciones sindicales nacionales e internacionales han adoptado iniciativas para contrarrestar las tendencias mundiales a través de negociaciones con compañías y organizaciones internacionales. Entre ellas hay redes sindicales a nivel de las empresas en compañías multinacionales y acuerdos marco entre multinacionales y federaciones sindicales mundiales. Están aumentando en número.

Las leyes laborales son una condición necesaria e importante para el cumplimiento de las normas de trabajo, pero no alcanzan. Es necesario contar con un *marco político habilitante* para promover efectivamente las NITs. Ese marco debe abarcar una investigación sin prejuicios en contra de las NITs sino que esté destinada a identificar y medir las contribuciones positivas de las normas al desarrollo. Las NITs no avanzarán si no existe una voluntad política clara. De acuerdo con los compromisos internacionales (en especial las conclusiones de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social y otros acuerdos internacionales), los objetivos sociales vinculados a las NITs deberán convertirse en prioridades de la formulación de políticas nacionales e internacionales. Es necesario cerrar la brecha entre la retórica y la acción. Los gobiernos nacionales y organismos internacionales deben poner las políticas sociales y económicas en pie de igualdad; deben integrarlas en una propuesta política coherente y compatible, y coordinar sus acciones de manera acorde. Las instituciones financieras internacionales deben permitir que los países pobres tengan

una representación más equitativa en sus directorios, y deben también permitir que trabajadores y empleadores tengan mayor protagonismo en la elaboración y aplicación de sus Estrategias de lucha contra la pobreza. La adhesión a las normas de trabajo básicas debería ser parte integral de sus políticas de préstamo y contratación. Debe fortalecerse la capacidad administrativa y la competencia gerencial para la aplicación de las NITs, especialmente en los países en desarrollo. No solamente debe cesar la represión de los sindicatos, sino que deben recibir apoyo activo en la medida que son la parte interesada más importante y los conductores de las NITs.

Las NITs deberían promoverse a través del ofrecimiento de *incentivos* a diversos actores para que las cumplan. Esos incentivos incluyen el trato preferencial en las políticas de comercio e inversión para los países y empresas que respeten las NITs. Las medidas punitivas, tales como las sanciones comerciales y el retiro de ayuda pública, deberían ser utilizadas como último recurso en el caso de violación persistente de las normas de trabajo fundamentales. En general, debería celebrarse la diversificación de los actores y los medios de acción para la aplicación de las normas. Hay un amplio margen para que las empresas demuestren mayor responsabilidad social. Sin embargo, hay que tener cuidado con las iniciativas privadas para promover el cumplimiento de las NITs, como es el caso de los códigos de conducta y las medidas de etiquetado, para que de ninguna manera obstaculicen o suplanten el control público, o diluyan las normas, o provoquen una aplicación selectiva. La responsabilidad última de exigir el cumplimiento de las NITs la tienen los gobiernos.

## Referencias

- Aidt, Toke; Tzannatos, Zafiris (2002), Unions and Collective Bargaining. Economic Effects in a Global Environment. The World Bank. Washington, D.C.
- Alderson, Arthur S. (2004), Explaining the Up-swing in Direct Investment: A Test of Mainstream And Heterodox Theories of Globalization. En: Social Forces, setiembre de 2004.
- Alston, Philip (2001), The Role of International Labour Standards within the Trade Debate: The Need to Return to Fundamentals, European University Institute, Florence, documento inédito.
- Auer, Peter (2000), Employment Revival in Europe. Labour Market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands, International Labour Office, Ginebra.
- Auer, Peter; Cazes, Sandrine (2000), The Resilience of the Long-Term Employment Relationship: Evidence from Industrialized Countries. En: International Labour Review, Vol. 139, No. 4., ILO, Ginebra.
- Baccaro, Lucio (2001), Civil Society, NGOs, and Decent Work Policies: Sorting Out the Issues, Discussion Paper 127/2001. Decent Work Research Programme, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- Baker, Dean; Glyn, Andrew; Howell, David; Schmitt, John (2004), Unemployment and Labour Market Institutions: The Failure of the Empirical Case for Deregulation, Departamento de Integración de Políticas de la OIT, Documento de Trabajo No. 43, Ginebra.
- Bakvis, Peter (2002), Labour Standards and Development, Presentation to the World Bank Conference on Development Economics, Oslo, 25 de junio de 2002.
- Bendt, Heinz (2003), Worldwide Solidarity: The Activities of the Global Unions in the Era of Globalization. Fundación Friedrich-Ebert, Bonn.
- Bernstein, Aaron, "Do-it-Yourself Labour Standards", En: *Business Week*, 19 de noviembre de 2001.
- Bhagwati, Jagdish (1994), A View from the Academia, En: U.S. Department Of Labor, Bureau of International Labour Affairs: International Labor Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium. Washington, D.C.
- Berger, Stefan; Harasty, Claire (2002), World and Regional Employment Prospects: Halving the World's Working Poor by 2010. ILO Employment Paper, 2002/38. Ginebra.
- Mishel, Lawrence; Bernstein, Jared; Schmitt, John (1999), The State of Working America. ILR Press, Ithaca, N.Y.
- Betcherman, Gordon (2002), An Overview of Labor Markets Worldwide: Key Trends and Major Policy Issues, World Bank, Washington, D.C.
- Blecker, Robert A.; Seguino, Stephanie, (de próxima aparición), Macro-economic Effects Of Reducing Gender Wage Inequality in an Export-Oriented Semi-industrializing Economy, En: Review of Development Economics.
- Bourguignon, Francois y Christian Morrison (1999), The Size Distribution Of Income among World Citizens. Delta y University of Paris, Paris.
- Bronfenbrenner, Kate (2000) Uneasy Terrain: The Impact of Capital Mobility on Workers, Wages and Union Organizing. Report Submitted to the U.S. Trade Deficit Review Commission. New York State School of Industrial and Labour Relations, Cornell University, Ithaca, N.Y., September 6, 2000.
- Brown, Drusilla K. (2000), International Trade and Core Labour Standards: A Survey of the Recent Literature, Labour Market and Social Policy, Occasional Papers No. 43, OECD Directorate for Education, Labour and Social Affairs, Paris, 6 de octubre de 2000.

- Bureau International du Travail (1984), *Compte Rendu des Travaux, Conférence internationale du Travail, 70e Session, Ginebra.*
- Card, David; Krueger, Alan B. (1995). *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage.* Princeton: Princeton University Press.
- Chang, Ha-Joon; Green, Duncan (2003), *The Northern WTO Agenda on Investment: Do as We Say, Not as We Do, The South Centre, Ginebra.*
- Chen, Shaohua; Martin Ravillon (2000), *How Did the World's Poorest Fare In the 1990s?*, Policy Research Working Paper, World Bank, Washington, D.C.
- CIOSL (2000), *Globalización de la Justicia Social: El sindicalismo en el siglo XXI. Informe del Congreso Mundial, Durban, abril de 2000.*
- Cline, W. R. (1997), *Trade and Income Distribution, Institute for International Economics, Washington, D.C.*
- Cooke, W. N. y Noble, D.S. (1998), *Industrial Relations Systems and US Foreign Investment, En. British Journal of Industrial Relations, 36:4.*
- Collier, Paul; Dollar, David (2002), *Globalization, Growth and Poverty, World Bank, Washington, D.C.*
- Cornia, Giovanni Andrea (1998), *Liberalization, Globalization and Income Distribution, Working Paper No. 157, WIDER, Helsinki.*
- Cox, Robert W. (2004), *Beyond Empire and Terror: Critical reflections on the Political Economy of World Order. En: Nuw Political Economy. Vol.9, No.3, setiembre de 2004.*
- Crozier, Michel (1963), *Le Phénomène Bureaucratique, Paris, Seuil.*
- Damiani, Octavio (2002), *Effects on Employment, Wages, and Labour Standards of non-Traditional Export Crops in Northeast Brazil, En: Latin American Research Review, 2002 (Vol. 38, No. 1).*
- Denmark, Ministry of Foreign Affairs (1996), *Conditions for Social Progress: A World Economy for the Benefit of All. 1996 Copenhagen Seminar for Social Progress, Copenhagen.*
- Dessing, Maryke (2001), *The Social Clause and Sustainable Development. Resource Paper No. 1, International Centre for Trade and Sustainable Development, Ginebra.*
- Dessing, Maryke (2002), *The Impact of Trade on Employment in 18 Less Industrialized Countries: An Econometric Analysis. Canadian Journal of Development Studies.*
- Dessing, Maryke (2002), *Implications for Minimum-Wage Policies of an S-shaped Labour Supply Curve. Journal of Economic Behavior and Organization.*
- Deutscher Gewerkschaftsbund; IG Metall, Friedrich-Ebert Stiftung (2002), *Weltweit gegen Sozialdumping, Frankfurt/Main.*
- Diawara, Mamadou (2000), *Globalisierung, Entwicklungspolitik und lokales Wissen. Warum technokratische Ansätze zum Scheitern verurteilt sind. En: Neue Züricher Zeitung, 11 de noviembre de 2000.*
- Doelvik, Jon Erik; Torres, Liv (2002), *Globalization, Work, and Labour Standards, Report Prepared for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Oslo (inédito).*
- Donahue, Thomas R. (1994), *Workers' Rights in the Global Village: Observations by an American Trade Unionist, en: Sengenberger, W. and Campbell, D. eds. (1994), International Labour Standards and Economic Interdependence, International Institute for Labour Studies, Ginebra.*
- Egger, Philippe; Sengenberger, Werner (2002), *Decent Work in Denmark: Employment, Social Efficiency and Economic Security, ILO, Ginebra.*
- Elliott, Kimberly A. (2001), *Trade-related Violations of Labour Standards? Finding Our Way On Trade and Labour Standards", Policy Brief No. 01-5, Institute for International Economics. Washington D.C.*

- Elliott, Kimberly A. (2004), *Labour Standards and the Free Trade Area of the Americas*, Working Paper 03-7 Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Elliott, Kimberly A.; Freeman, Richard B. (2003), *Can Labor Standards Improve under Globalization?* Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Elsadda, Hoda (2004), *Women in the Arab World: Reading Against the Grain of Culturalism*, En: *International Politics and Society*, 4/2004, Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), Bonn.
- Evans, John (2002), *The Implications of Globalization for the Trade Union Movement – and the Growing Response*, en: *Fabian Global Forum*, www.fabianglobalforum.net.
- Fashoyin, Tayo (2001), *Barbados: Fostering Economic Development through Social Partnership*. ILO Infocus Programme on Strengthening Social Dialogue, Working Paper No. 1, ILO, Ginebra, October 2001.
- Feis, Herbert (1927), *International Labour Legislation in the Light of Economic Theory*, En: *International Labour Review*, No. 4, 1927. ILO, Ginebra.
- Fields, Gary (1990), *Labour Standards, Economic Development and International Trade*, En: Herzenberg, S., Pérez-López, J-F. (eds.), *Labour Standards and Development in the Global Economy*, Washington, D.C., United States Department of Labor.
- Fichter, Michael; Sydow, Jörg (2002), *Using Networks Towards Global Labour Standards? – Organizing Social Responsibility in Global Production Chains*. En: *Industrielle Beziehungen*, Vol. 9, 4.
- Flanagan, Robert J. (2002), *Labour Standards and International Competitive Advantage*, En: Robert J. Flanagan and William B. Gould (eds.), *International Labour Standards: Globalization, Trade and Public Policy*, Stanford University Press, Palo Alto.
- Freeman, Richard B. (1992), *Labour Market Institutions and Policies: Help or Hindrance to Economic Development?*, En: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, D.C., World Bank.
- Freeman, Richard B.; Oostendorp, R.H. (2001), *The Occupational Wages and the Data File*, En: *International Labour Review*, Vol. 140, 4, Ginebra.
- Gabriel, Phyllis; Liimatainen, Marjo-Riitta (2000), *Mental Health in the Work Place*, International Labour Office, Ginebra.
- Galli, Rossana (2001), *The Economic Impact of Child Labour*, Discussion Paper 128/2001, International Institute for Labour Studies. Ginebra.
- Galli, Rossana; Kucera, David (2002), *Labour Standards and Informal Employment in Latin America*. Discussion Paper XXXX, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- Ghai, Dharam (1999), *Some Proposals for and Employment Strategy for Human Development, Poverty Eradication and Environmental Regeneration*, En: *Development*. The Society for International Development, Sage Publications, Londres y Nueva Delhi.
- Ghose, Ajit (2000), *Trade Liberalization, Employment and Global Inequality*. En: *International Labour Review*, Vol. 139, 2000/3, Ginebra.
- Government of Ireland (2000), *Supporting Voluntary Activity*. Stationary Office. Dublin. Great Britain. Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations, 1965-68 (1968), Report, Cmnd. 3623, Londres.
- Greven, Thomas (2005), *Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements: Instruments, Enforcement, and Policy Options for Trade Unions*, Friedrich-Ebert-Stiftung, *Dialogue on Globalization Occasional Papers*, No. 16, Ginebra, marzo de 2005.
- Griffin, Gerard; Nyland Chris; O'Rourke Anne (2003), *Trade Unions and the Trade-Labour Rights Link: A North-South Union Divide?* En: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Volumen 19/4, invierno 2003, Kluwer Law Int., págs. 469-494.

- Gunter, Bernhard G.; van der Hoeven, Rolf (2004), The Social Dimension of Globalization: A Review of the Literature, En: International Labour Review, Vol. 143 (2004), No. 1-2.
- Hagen, Katherine A. (2003a), Policy Dialogue between the ILO and the IFIs: The Search for Convergence, Occasional Paper No. 9, Friedrich-Ebert-Stiftung, Ginebra.
- Hagen, Katherine A. (2003b), The International Labour Organization: Can it Deliver the Social Dimension of Globalization? Dialogue on Globalization: Occasional Papers, No. 11, Friedrich-Ebert-Stiftung, Ginebra.
- Hansen, G.H. (2001), Should Countries Promote Foreign Direct Investment?, UNCTAD, G-24 Discussion Paper Series, No. 9, febrero de 2001.
- Harvey, Pharis J (1996), US GSP Labour Rights Conditionality: “Aggressive Unilateralism” or a Forerunner to a Multilateral Social Clause?” En: Labour and International Economy, International Institute for Labour Studies, marzo de 1996, Ginebra.
- Heckman, James; Pagés-Serra Carmen (2001), The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets, En: XXXXX
- Holzmann, Robert and Joergensen Steen (2001), Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard, World Bank, Washington, D.C.
- Hoskin, Alan F. (2000), Case Studies in Safety and Productivity, U.S. National Safety Council, Washington. D.C.
- ICFTU (2002a), Behind the Wire: Anti-Union Repression in the Export Processing Zones. Bruselas. ICFTU-Website.
- ICFTU (2002b), The International Trade Union Movement and the New Codes of Conduct, ICFTU-Website.
- ICFTU (2003), Annual Survey of Violation of Trade Union Rights 2003, Bruselas.
- ICFTU (2004), A Trade Union Guide to Globalization (2nd edition), Bruselas.
- ILO (1972), Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya. Ginebra.
- ILO (1998a), Assessment of the feasibility of the introduction of an unemployment insurance scheme in Thailand. Ginebra. (Mimeogr).
- ILO (2000e), The Shipbreakers, ILO video, Ginebra.
- ILO (2001a) Report on the Operation of the Termination of Employment of Workmen (Special Provisions) Act, 1971 (inédito).
- ILO (2001c), Stopping Forced Labour, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. International Labour Conference, 89th Session 2001, Report I (B), Ginebra.
- ILO (2002c), Global Social Trust: Investing in the World’s Social Future: Results Of a Feasibility Study, ILO, Financial, Actuarial and Statistical Services, Social Protection Sector, Ginebra.
- ILO (2004a), Organizing for Social Justice. Global Report under the Follow-up to the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 92nd Session, Report I (B), Ginebra.
- ILO (2004b), Economic Security for a Better World, ILO Socio-Economic Security Programme, Ginebra.
- ILO (2005a), Employment, Productivity and Poverty Reduction, World Employment Report 2004-05, Ginebra.
- IMF (1999), World Economic Outlook, May. Washington, D.C.
- Institut de la Banque Mondiale; Bureau International du Travail (1999), La réforme Du Travail en Afrique francophone. Banque Mondiale, Washington, D.C.
- IUF (2003), The WTO and the World Food System: A Trade Union Approach, Ginebra.

- Jose, A. V. ed. (2002), *Organized Labour in the 21st Century*, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- Justice, Dwight W. (2002), *The International Trade Union Movement and the New Codes of Conduct*, En: *Corporate Social Responsibility and Labour Rights: Codes of Conduct in the Global Economy*, Jenkins, Rhys; Pearson, Ruth; and Seyfang, Gill (eds), Earthscan Publ. Ltd, Londres.
- Justice, Dwight W. (2003), *The Corporate Social Responsibility Concept and Phenomenon: Challenges and Opportunities for Trade Unionists*, ILO-ACTRAV, Labour Education Series, No.130, Ginebra.
- Juhn, Chinhui; Murphy, Kevin M. (1995), *Inequality in Labour Market Outcomes: Contrasting the 1980s and Earlier Decades*. En: *Economic Policy Review*, 1 (1).
- King, Elizabeth; Mason, Andrew (2000), *Equality and Development*. World Bank, Washington, D.C., 2000.
- Kochan, Thomas A; Nordlund, Willis (1989), *Reconciling Labor Standards and Economic Goals: A Historical Perspective*, Bureau of International Affairs, U.S. Department of Labour, Washington, D.C., September, 1989.
- Krugman, Paul (1994), *Does Third World Growth Hurt First World Prosperity?*, En: *Harvard Business Review*, 72(4).
- Krugman, Paul (1995), *Technology, Trade and Factor Prices*. NBER Working Paper, No. 5355.
- Krugman, Paul (2002), *For Richer. How the Permissive Capitalism of the Boom Destroyed American Equality*. En: *New York Times Magazine*, October 20, 2002.
- Kucera, David (2001), *The Effects of Core Worker Rights on Labour Costs and Foreign Direct Investment: Evaluating the Conventional Economic Wisdom*. Discussion Paper No. 130/2001. International Institute for Labour Studies. Ginebra.
- Kucera, David (2002a), *Effects of Labor Standards on Labour Costs and FDI flows*. En: *Labor Standards in an Integrating World Economy* (Bhagwati et.al. (eds.), de próxima aparición.
- Kucera, David (2002b), *The Effects of Wealth and Gender Inequality on Economic Growth; A Survey of Recent Empirical Studies*. Discussion Paper 136/2002, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- Kucera, David; Sarna, Ritash (2004a), *Child Labour, Education and Export Performance*, ILO Policy Integration Department, Working Paper No. 52, Ginebra.
- Kucera, David; Sarna, Ritash (2004b), *How Do Trade Union Rights affect Trade Competitiveness? ILO Policy Integration Department, Working Paper No. 39, Ginebra.*
- Kyloh, Robert, ed. (1995), *Tripartism on Trial: Tripartite Consultations and Negotiations in Central and Eastern Europe*, International Labour Office, Central and Eastern European Team, Ginebra.
- Langille, Brian A.(1995), *Labour Standards in the Globalized Economy and the Free Trade/Fair Trade Debate*”, En: *Werner Sengenberger and Duncan Campbell (eds.)*, *International Labour Standards and Economic Interdependence*, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- Lee, Eddy (1996), *Globalization and Employment; Is Anxiety Justified?*, En: *International Labour Review*, 135 (5).
- Lee, Eddy (1997), *Globalization and Labour Standards: A Review of Issues*. En: *International Labour Re-view*, Vol. 136, No. 2, Ginebra.
- Lee, Eddy (1998a), *Trade Union Rights: An Economic Perspective*, En: *International Labour Review*, 1998/3, Ginebra.
- Lee, Eddy (1998b), *The Asian Financial Crisis: The Challenge for Social Policy*. Ginebra, ILO.
- Lewis, Arthur (1954), *Economic Development with Unlimited Supply of Labour*, Manchester School of Economics and Social Studies, Vol. 22-2.

- Li, Xiaorong (1996), Asian Values and the Universality of Human Rights, En: Report from the Institute for Philosophy and Public Policy, Maryland; Vol.16/2 (primavera).
- Liemt van, Gijsbert (2000), Some Social Welfare Aspects of International Trade, Amsterdam, 2000. (Mimeo inédito).
- Liemt van, Gijsbert (2002), Some Social and Welfare Aspects of International Trade, Paper prepared for the EU-LDC Network Website ([www.eu-ldc.org](http://www.eu-ldc.org)).
- Lim, Linda Y.C (1990), Singapore, En: Labor Standards and Development in the Global Economy, U. S. Department of Labour. Bureau of International Labour Affairs, Washington D.C.
- Lindgren, C., Garcia, G. and Saal, M. (1996), Bank Soundness and Macroeconomic Policy, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- Macic, Ivanka (2004), Implementing Codes of Conduct: How Businesses Manage Social Performance in Global Supply Chains.
- Majid, Nomaan (2001), Población trabajadora pobre de los países en desarrollo, Documento de Trabajo de OIT No.16, 2001. Ginebra.
- Marshall, Alfred (1982), Principles of Economics, Philadelphia, Porcupine Press.
- Murray, Jill (2004), Corporate Social Responsibility: An Overview of Principles and Practices, ILO Policy Integration Dept., Working Paper No. 34, May 2004, Ginebra.
- Nayyar, Deepak; Court, Julius (2002), Governing Globalization: Issues and Institutions, Policy Brief No. 5, The United Nations University, WIDER, Helsinki.
- OECD (1996), Trade, Employment and Labour Standards. A Study of Core Worker Rights and International Trade, Paris 1996.
- OECD (2000), International Trade and Core Labour Standards. Paris.
- OECD (2000b), Codes of Corporate Conduct – an Expanded Review of their Content. Paris.
- OECD (2004), Employment Outlook 2004, Paris.
- Obstfeld, Maurice; Taylor, Allan M. (2001), Globalization and Capital Markets, Working Paper, National Bureau of Economic Research, Nueva York.
- OIT (1997), Informe El trabajo en el mundo, 1997-98: Relaciones laborales, democracia y estabilidad social, Ginebra.
- OIT (1997a), Las industrias mecánicas, eléctricas y electrónicas en números (para discutir en el momento de crear una base de datos). Preparado por Olivier Mutter. INDUSTR., Ginebra.
- OIT (1998), Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (1998b), Repercusión de las disposiciones sobre la flexibilidad de los mercados de trabajo en las industrias mecánicas, eléctricas y electrónicas. Ginebra.
- OIT, Actividades para los trabajadores (1999), Los sindicatos y el sector no estructurado: en pos de una estrategia global. Documento de Trabajo para el Coloquio sobre los sindicatos y el sector no estructurado, Ginebra, 18-22 octubre de 1999.
- OIT (2000a), Su voz en el trabajo, Informe mundial en el marco de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ginebra.
- OIT (2000b), Organización, negociación y diálogo para el desarrollo en el contexto de la mundialización. Consejo de Administración, Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, noviembre de 2000.
- OIT (2000c), Marco para estudios de políticas integradas para lograr que se repartan más ampliamente los beneficios de la mundialización, Consejo de Administración, Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, noviembre de 2000.

- OIT (2000d). Informe El trabajo en el Mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación. Ginebra.
- OIT (2000f), Organización, negociación y diálogo para el desarrollo en el contexto de la mundialización, Ginebra.
- OIT (2001), Reducir el déficit de trabajo decente - Un desafío global, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª. Reunión 2001. Ginebra.
- OIT (2001b), Informe Sobre el Empleo en el Mundo 2001. La vida en el trabajo en la economía, Ginebra.
- OIT (2002a), Un futuro sin trabajo infantil. Informe del Director General. Informe global con arreglo al seguimiento de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. 90ª. Reunión 2002. Informe I, B, Ginebra.
- OIT (2002b), El trabajo decente y la economía informal. Informe No. 6, Conferencia Internacional del Trabajo. 90ª Reunión 2002, Ginebra.
- OIT (2003), Nota Informativa sobre la responsabilidad social de la empresa y Normas Internacionales del Trabajo. OIT, Consejo de Administración, Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización. Ginebra, marzo de 2003.
- OIT (2005b), Una alianza global contra el trabajo forzoso, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.a reunión, 2005, Ginebra.
- Olson, Elizabeth (1999), Americans Lead the World in Hours Worked, *New York Times*, 7 de setiembre de 1999.
- Oman, Charles (2000), Policy Competition for Foreign Direct Paris Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDI, OECD, Paris.
- Palley, Thomas I. (1999) The Economic Case for International Labour Standards: Theory and Some Evi-dence. Reissued as AFL-CIO Public Policy Department Economic Policy Paper, E036, Washington, D.C.
- Palley, Thomas I. (2000), Labour Standards, Economic Governance, and Income Distribution, AFL-CIO Public Policy Department, Washington, D.C. documento inédito.
- Palley, Thomas I. (2001), Labour Standards and Governance as Public Institutional Capital: Cross Country Evidence from the 1980s and the 1990s, AFL-CIO Public Policy Department, Washington, D.C. documento inédito.
- Palley, Thomas I. (2005), Trade, Employment and Outsourcing: Some Observations on US-China Economic Relations, Paper Presented to France/ILO Dialogue on the Social Dimension of Globalization, Annecy 2005.
- Papola, Trilok Sing (1994), International Labour Standards and Developing Countries, En: Sengenberger y Campbell (eds.), International Labour Standards and Economic Interdependence, ILS, Ginebra.
- Peccoud, Dominique, ed. (2004), Philosophical and Spiritual Perspectives on Decent Work, ILO, Ginebra.
- Piore, Michael (1994), International Labour Standards and Business Strategies, En: US Department of Labour (ed.), International Labour Standards and Global Economic Integration. Proceedings of a Symposium. Washington, D.C.
- Piore, Michael (2002), Rethinking International Labour Standards, En: Labour and the Globalization of Production: Causes and Consequences of Industrial Upgrading (W. Milberg, ed.), de próxima aparición.

- Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*. Beacon Press, Boston 1957.
- Polaski, Sandra (2002), *Trade and Labour Standards: A New Approach*. Trade, Equity and Development Project. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.
- Portes, Alejandro (1994), *By-passing the Rules. The Dialectics of Labour Standards and Informalization in Less Developed Countries*. En: Sengenberger and Campbell (eds.), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, ILS Ginebra.
- Purdy, Jedediah (2002), *Die beiden Flügel der Freiheit*, En: *Die Zeit*, 15 de agosto de 2002.
- Pursey, Stephen K. (1995), *The Social Foundations of International Trade*, En: *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Edited by Werner Sengenberger and Duncan Campbell, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- Robinson, James (2001), *Where does Inequality Come From? Ideas and Implications for Latin America*. OECD Development Centre, Paris.
- Rodrik, Dany (1999) *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Rodrik, Dany (1999a), *Democracies Pay Higher Wages*, *Quarterly Journal of Economics*, August.
- Rüb, Stefan (2004), *Development of the Global Trade Union Network with the Nestlé Corporation*, Report commissioned by the Friedrich-Ebert-Stiftung, Göttingen.
- Rutkowski, Jan; Przybyla, Marcin (2001), *Poland – Regional Dimensions of Unemployment*. Paper presented to the International Conference “Labour, Employment and Social Policies in the EU Enlargement Process: Changing Perspectives and Policy Options”, Baden/Viena, Junio 28-30 de 2001.
- Sabel, Charles; O’Rourke, Dara; Fung, Archon (2000), *Ratcheting Labor Standards: Regulation for Continuous Improvement in the Global Workplace*, documento inédito, 23 febrero de 2000.
- Sachs, Jeffrey (1996), *Globalization and Employment*. Public Lectures, International Institute for Labour Studies, Ginebra, March 18, 1996.
- Saget, Catherine (2000), *Poverty Reduction and Decent Work in Developing Countries: Do Minimum Wages Help?*, En: *International Labour Review*, 2000/3, Ginebra.
- Schäfer, Claus (2002), *Verteilung-Wirtschaft-Gesellschaft: Argumente für Eine Alternative zur neoliberalen “Eine-Welt-Politik”*, Discussion Paper, Wirtschafts-und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Shaheed, Zafar (2004), *Decent Work and Fundamental Principles and Rights at Work, with Particular Reference to Islam*, En: Dominique Peccoud, *Philosophical and Spiritual Perspectives on Decent Work*, ILO Ginebra.
- Scherrer, Christoph; Greven, Thomas; Frank, Volker (1998), *Sozialklauseln: Arbeiterrechte im Welthandel*, Westfälisches Dampfboot, Münster.
- Schulten, Thorsten (2001), *Tarifpolitik in Europa 2000/2001 – Erster europäischer Tarifbericht des WSI*, En: *WSI-Mitteilungen* 7/2001.
- Sen, Amartya (1986), *Behaviour and the Concept of Preference*, En: Jon Elster (ed.) *Rational Choices*, New York University Press, New York.
- Sen, Amartya (2000), *Trabajo y derechos*, En: *Revista Internacional del Trabajo*, Vol.119, No. 2, OIT, Ginebra.
- Sengenberger, Werner (1994), *Protection-Participation-Promotion: The Systemic Nature of Effects of Labour Standards*. En: Sengenberger and Campbell (eds.), (1994a).

- Sengenberger, Werner; Campbell, Duncan (eds.) (1994a), *Creating Economic Opportunities: The Role of International Labour Standards in Industrial Restructuring*, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- Sengenberger, Werner; Campbell, Duncan (eds.) (1994b), *International Labour Standards and Economic Interdependence*. International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- Singh, Ajit (1990), *Southern Competition, Labour Standards and Industrial Development In the North and the South*, En: *Labor Standards and Development in the Global Economy*, Stephen Herzenberg y Jorge F. Pérez-López, eds., U.S. Department of Labour, Washington, D.C.
- Smith, Adam (1986), *The Wealth of Nations*, Londres, Penguin.
- Smith, R.S. (1979), *Compensating Differentials and Public Policy: A Review*. En: *International Labour Review*, Vol. 32, ILO, Ginebra.
- Stalker, Peter (2000), *Workers Without Frontiers – The Impact of Globalization on International Migration*, ILO, Ginebra.
- Stiglitz, Joseph E. (2000), *Democratic Development as the Fruits of Labour*, Keynote Address to the Industrial Relations Research Association, Boston, January 2000.
- Stiglitz, Joseph E. (2002a), *Globalization and its Discontents*. Londres: Penguin Books.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *Employment, Social justice and Societal Well-being*. Keynote Speech to the ILO Global Employment Forum, 1-3 November, 2001. ILO. Ginebra.
- Tévoédjèrè, Albert (1980), *Armut-Reichtum der Völker*. Jugenddienst-Verlag, Wuppertal, 1980.
- Taher, Abu M.; Rahman; Wahidur and Gunn, Susan (1999), *Child Labour and the Trade Debate: New Initiatives by Bangla Desh*, (mimeo inédito).
- Tendler, Judith (2002), *Increasing Wages and Work Conditions While Maintaining Competitiveness: A Research Proposal*. Massachusetts Institute of Technology, May 2002.
- Thomas, Albert (1921). *The ILO – Its Origins, Development and Future*. En: *International Labour Review*, Ginebra. January-March 1921.
- Traxler, Franz; Kittel, Bernhard (1997), *The Bargaining Structure, Its Content and Performance*, Paper Prepared for the Conference on “Economic Internationalization and Democracy”, University of Vienna, December 14-15, 1997. Documento inédito.
- TUAC, *The OECD Guidelines on Multinational. A User’s Guide*. OECD, Paris, 2003.
- UN Economic Commission for Europe (2001), *Economic Survey for Europe*, No. 2, United Nations, New York y Ginebra.
- UNCTAD (2000), *Informe sobre las inversiones en el mundo: Las fusiones y adquisiciones transfronterizas y el desarrollo*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2002), *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, Ginebra.
- UNDP (2002), *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado: Informe sobre desarrollo humano 2002*, Nueva York y Oxford.
- Urminsky, M. ed. (2001), *Self-regulation in the Workplace: Codes of Conduct, Social Labelling And Socially Responsible Investment*, Working Paper No. 1, Series on Management Systems and Corporate Citizenship. ILO, Ginebra.
- Valticos, Nicolas (1969). *Fifty Years of Standard-Setting Activities by the International Labour Organisation*, En: *International Labour Review*, Vol.100, No. 3, Setiembre.
- Valticos, Nicolas (1996), *The ILO: A Retrospective and Future View*, En: *International Labour Review*, Vol 135, 1996, No. 3-4

- Van der Hoeven, Rolph (2000), *Labour Markets and Income Inequality: What are the New Insights after the Washington Consensus?*, Working Paper 209, The United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki
- Van der Hoeven, Rolph (2000b), *Poverty and Structural Adjustment: Some Remarks on Tradeoffs Between Equity and Growth*, ILO Employment Sector Paper, No. 4/2000, Ginebra.
- Vargha, Corinne (1992), *Case Study on International Labour Standards and Micro-Enterprises promoted by the Project URT/88/007- Employment Promotion in the Informal Sector*, November 1992 (inédito).
- Wade, Robert H. (2004), *Is Globalization Reducing Poverty and Inequality?*, En: *World Development*, Vol. 32, Issue 4.
- Weisbrot, Mark; Naiman, Robert; Kim, Joyce (2000) *The Emperror has No Growth: Declining Economic Growth Rates in the Era of Globalization*, Center for Economic and Policy Research, Washington, D.C., 26 September, 2001.
- Wick, Ingeborg (2003), *Workers's Tool or PR Ploy?: A Guide to Codes of International Labour Practice* (3rd revised edition), Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Wilkinson, Frank (2000), *Inflation and Employment: Is there a Third Way?*, En: *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 24, No. 6, noviembre de 2000.
- Wilkinson, Frank (1994), *Equality, Efficiency and Economic Progress: The Case for universally Applied Equitable Standards for Wages and Conditions of Work*. En: Sengenberger and Campbell (eds.) (1994a).
- Witt, Matt (1979), *Dangerous Substances and the U.S. Workers: Current Practices and Viewpoints*. En: *International Labour Review*, Vol. 118, marzo-abril.
- Wood, Adrian (1994), *North-South Trade, Employment, and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-driven World*. Oxford: Clarendon Press y New York: Oxford University Press.
- Wood, Adrian (1995), *How Trade Hurt Unskilled Workers*, *Journal of Economic Perspectives* 9, No. 3, págs. 57-80.
- World Bank (1995), *World Development Report*, Washington, D.C.
- World Bank (1995), *Labor and Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C., The World Bank.
- World Bank (1999), *Core Labour Standards and the World Bank*, Background Document for ICFTU/ITS/
- World Bank Meetings on Core Labour Standards, January 1999, Washington, D.C.
- World Bank (2000), *Engendering Development*, Washington, D.C.
- World Bank (2001), *Core Labour Standards Toolkit for Preparing Staff*. Country Assistance Strategies, Washington, D.C.
- World Bank (2003), *East-Asia Integrates: A Trade Policy for Shared Growth*, Washington D.C.
- World Bank (2005), *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*, Washington, D.C.
- World Bank (2005), *China and the WTO: Accession, Policy Reform and Poverty Reduction Strategies*, Washington, D.C.
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004), *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, OIT, Ginebra.
- World Confederation of Labour (2002), *International Labour Standards at the Service of Social Justice*, Bruselas.
- Yeong-Soon, Kim (2001), *On the Edge of Corporatism – The Role of Womens' Associations in Promoting Decent Work*. Discussion Paper No.109/2001, International Institute for Labour Studies, Ginebra.





1920 x 1080, 50Hz  
1920 x 1080, 25Hz  
1920 x 1200, 75Hz  
1792 x 1344, 60Hz  
1792 x 1344, 75Hz  
1920 x 1080, 50Hz  
1920 x 1080, 25Hz  
1920 x 1200, 75Hz  
1920 x 1440, 60Hz  
1920 x 1440, 75Hz



Primera fundación política alemana establecida en 1925, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) es una organización no gubernamental, privada, comprometida con los valores de la socialdemocracia. La Fundación lleva el nombre del primer presidente democráticamente electo del Reich alemán, Friedrich Ebert, y su objetivo es la preservación de su legado político: la promoción de la libertad, solidaridad y justicia social. La Fundación persigue estas metas a través de sus programas de educación política, cooperación internacional, becas e investigación, en Alemania y el exterior.