
LA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS, LOS EMPLEADORES Y LOS SINDICATOS EN EL LOGRO DEL PLENO EMPLEO

Resolución y conclusiones sobre políticas de empleo en una economía mundializada (Adoptada por la 83a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo el 19 de junio de 1996)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Habiendo tomado nota del Informe V, sobre políticas de empleo en una economía mundializada;

1. Adopta las siguientes conclusiones;
2. Invita al Consejo de Administración a que pida al Director General que:

a) señale estas conclusiones a la atención de los Estados Miembros y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, incluyendo adjuntar estas conclusiones al cuestionario que se estaba distribuyendo a los mandantes de la OIT para evaluar el impacto de la mundialización y de la liberalización del comercio mundial sobre el logro de los objetivos de la OIT;

b) tome en cuenta las conclusiones en las propuestas de Programa y Presupuesto que se elaboren para 1998-1999 y bienios subsiguientes.

**Conclusiones para lograr el pleno empleo en un contexto mundial:
la responsabilidad de los gobiernos, los empleadores y los sindicatos**

El desafío

1. Actualmente, en casi todo el mundo, el desempleo y el subempleo han alcanzado volúmenes inaceptables. Desde los años ochenta aumentaron en muchos países en desarrollo la pobreza, el desempleo y el subempleo, mientras que desde 1990 el desempleo masivo ha hecho su aparición en las economías en transición. Paralelamente, en los dos últimos decenios, niveles crecientes y persistentes de desempleo han aquejado a la mayoría de los países industrializados.

2. En algunos países, a la falta de empleo se suma el problema del número creciente de «trabajadores indigentes» pues las remuneraciones de sus empleos no

alcanzan el mínimo vital. También se han agravado las desigualdades de ingresos y salarios. Además, ha aumentado la exclusión social y el desempleo de larga duración. En muchos países, todos estos problemas afectan particularmente a la mujer y a los jóvenes. Sin una justicia social, la cohesión social y la estabilidad de la democracia están en peligro.

3. Estos problemas se han dado en un contexto de rápida evolución tecnológica y creciente integración de la economía mundial, a través de los flujos del comercio y la inversión. La creación de un mercado mundial ofrece posibilidades de incrementar la producción y el empleo en el mundo entero, pero también puede ser fuente de desorganización e inseguridad del trabajo. En efecto, existe la inquietud por los efectos destructores para el empleo que tienen las nuevas tecnologías, la velocidad de los flujos de la información y los riesgos de pérdida y traslado geográfico de los puestos de trabajo, bajo la presión creciente de la competencia. Por consiguiente, es imperativo que los beneficios potenciales de la rápida evolución tecnológica y la mundialización se concreten distribuyéndoles con amplitud. Reconociendo el papel esencial de la empresa en la creación de puestos de trabajo, un medio fundamental para lograr este objetivo es aumentar la tasa de aumento de empleo productivo e ingresos en todo el mundo. La consulta tripartita sobre cuestiones económicas y de mercado de trabajo puede contribuir a la divulgación de la información sobre los beneficios potenciales de la mundialización así como al fomento de la cohesión social y de un crecimiento económico sostenido.

El objetivo del pleno empleo

4. Lograr el pleno empleo productivo y libremente elegido mediante un crecimiento económico más alto y sostenido, debería seguir siendo una meta fundamental de las políticas económicas, sociales y de empleo, de los gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores a medida que éstos se van adaptando a la rápida evolución del mercado mundial. Niveles de empleo altos y productivos, mediante el desarrollo de las empresas, son los mejores medios de combatir la pobreza, de asegurar la equidad, y de satisfacer las aspiraciones de los pueblos de participar en la vida económica y social, y de preservar la cohesión social. También, son requisitos previos para la plena utilización de los recursos humanos y de capital, la optimización de la tasa de crecimiento de la producción y la mejora de los niveles de vida. Además, el pleno empleo reduce los gastos de las prestaciones por desempleo y conexas, contribuyendo así a reducir el déficit fiscal. Por el contrario, un alto índice de desempleo engendra exclusión y otros malestares sociales, agudiza la pobreza y la desigualdad e inflige un alto costo humano a los desempleados, que se traduce en una disminución del bienestar social y una pérdida de la dignidad.

5. Fundamentalmente, continúa siendo válida la definición de pleno empleo, es decir, el nivel de empleo que permite que todo aquel que esté disponible, sea apto y busque activamente un trabajo pueda obtenerlo. No obstante, para determinar lo

que se entiende por pleno empleo, productivo y libremente elegido, se debe tomar en cuenta la modificación de la estructura del empleo. Estos cambios estructurales incluyen nuevas formas de empleo flexible, una mayor rotación de puestos de trabajo y una tendencia creciente hacia jornadas de trabajo más breves y flexibles. Por lo tanto, son necesarias nuevas políticas para garantizar la seguridad en el empleo, la protección social y la flexibilidad del mercado laboral mediante, entre otras, la negociación colectiva y la legislación. Así, se pondrá más énfasis en la mejora de la seguridad de encontrar un empleo, ampliando las posibilidades de formación y de reciclaje a lo largo de la vida activa, de formación continua y de formaciones adaptadas a las exigencias de los nuevos mercados laborales. Se deberían establecer sistemas que ofrezcan los beneficios derivados del trabajo a los trabajadores cada vez más numerosos en empleos no tradicionales tomando debidamente en cuenta su impacto en la creación de puestos de trabajo.

6. El pleno empleo sigue siendo una meta alcanzable, a pesar de las inquietudes que causa la posible supresión de puestos de trabajo por la rápida evolución técnica y la competencia internacional exacerbada. Tanto la evolución tecnológica como la mundialización pueden aprovecharse para lograr tasas de crecimiento más altas de la producción y el empleo productivo. Ello requiere establecer un entorno económico que incite claramente a las empresas a invertir y a crear puestos de trabajo. Al mismo tiempo es necesario que las políticas sociales y las instituciones que facilitan la movilidad y la flexibilidad del mercado de trabajo promuevan sistemas de participación de los trabajadores y de negociación colectiva y que al mismo tiempo proporcionen niveles de protección social y contractuales adecuados. Por lo tanto, para garantizar la viabilidad social de los ajustes a la nueva economía mundial, es indispensable contar con políticas que prevengan la exclusión social y favorezcan la reintegración dentro del mercado laboral de los trabajadores despedidos.

7. El objetivo del pleno empleo es válido para todos los países, si bien en los países en desarrollo tal vez haya que darle una interpretación diferente. Dado que en muchos de estos países, sólo una minoría de trabajadores tienen un empleo asalariado en el sector moderno estructurado (el resto son jornaleros agrícolas, trabajadores ocasionales o subcontratados o trabajadores por cuenta propia de poca productividad en el sector informal) la evolución hacia el pleno empleo debe medirse utilizando una combinación de indicadores. Entre ellos, se podría incluir la tasa de crecimiento del empleo en el sector moderno, la evolución de las ganancias en términos de medias reales y el grado de desempleo y subempleo visible y encubierto del sector rural y del sector informal. A raíz de la amplitud del subempleo y la pobreza en los países en desarrollo, resulta claro que alcanzar el pleno empleo es un objetivo a largo plazo, lo que no le resta utilidad como objetivo de política general. Además, es preciso establecer objetivos a medio plazo e ir verificando el avance en la consecución de los mismos. La noción de pleno empleo permite que a su respecto se formulen políticas para aumentar tanto el volumen como la calidad del empleo y, por consiguiente, garantizar que el crecimiento económico sea equitativo y contribuya a mitigar la pobreza.

8. En el Convenio núm. 122 de la OIT, relativo a la política del empleo, ratificado hasta la fecha por 84 Estados, se admite que el pleno empleo no se limita a tratar de evitar el desempleo; también requiere que el trabajo sea productivo, además de estipular la libre elección de empleo y la más amplia oportunidad de cada trabajador o trabajadora para utilizar sus facultades y capacidades profesionales en un empleo adecuado, sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, origen nacional o extracción social. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995) reafirmó la validez del objetivo del pleno empleo, productivo y libremente elegido.

El contexto de política

i) Crear un entorno mundial propicio

9. El pleno empleo para hombre y mujeres sólo puede lograrse en un medio político, económico y social estable. Para ello son necesarios varios factores. Entre éstos se encuentran políticas apropiadas para alcanzar la estabilidad económica y financiera y, por lo tanto, la ausencia de una inflación excesiva de precios o de movimientos abruptos de los tipos de cambio. Los tipos de cambio volátiles hacen que sea muy difícil para los empleadores estabilizar la producción y por lo tanto, los puestos de trabajo, y a los sindicatos, por su lado, que puedan negociar racionalmente. Otros factores comprenden un marco jurídico e institucional que garantice los derechos humanos, así como la libertad de asociación, los derechos de propiedad, y el cumplimiento de los contratos. También es indispensable contar con una administración pública competente, eficaz y responsable.

10. Obtener plenos beneficios de la mundialización exige una serie de medidas en el plano internacional que fomenten relaciones económicas estables y abiertas entre las naciones, a saber:

i) todos los países deben comprometerse a someterse a normas comunes en materia de mantenimientos de políticas comerciales y económicas abiertas y apartarse de políticas que les confieran una ventaja competitiva injusta. En varios países la pérdida de empleos, especialmente los menos calificados pueden inducir a un sentimiento proteccionista. El cumplimiento universal de las normas de trabajo fundamentales, como lo confirmara la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, contribuye a la equidad y al respeto de los derechos humanos ante una competencia económica internacional en aumento. La Declaración tripartita de la OIT sobre empresas multinacionales y política social constituye un punto de referencia para la inversión extranjera directa;

ii) será necesario contar con disposiciones eficaces para superar los problemas relacionados con una creciente mundialización de los mercados financieros, así como el rápido aumento de las corrientes financieras volátiles a corto plazo que desestabilizan el crecimiento económico y el empleo. También

deberían estudiarse medios de desalentar la especulación y promover las inversiones productivas;

iii) en virtud de la rápida evolución tecnológica, muchos países en desarrollo tienen grandes problemas para hacer frente a la competencia internacional cada vez mayor. También tienen dificultades para aplicar programas de ajuste estructural y compensar otras consecuencias sociales negativas de estos programas. También es necesario incrementar la ayuda internacional a los países menos desarrollados (la mayoría de los cuales están en el África subsahariana) para invertir la tendencia de marginación de los mismos, aligerar el peso de la deuda externa, y conseguir la ansiada reducción de las desigualdades internacionales y la pobreza mundial. Todo esto debería ajustarse al compromiso contraído en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en el sentido de encontrar soluciones al problema de la deuda externa que sean eficaces, se orienten hacia el desarrollo, sean duraderas, incluyendo la anulación de la deuda u otras medidas de alivio de la misma;

iv) una mejor cooperación internacional y aplicación de políticas estructurales y macroeconómicas orientadas a estimular el crecimiento de las economías industriales constituiría un impulso considerable a la producción mundial y fomentaría un desarrollo económico y social sostenido, comprendidas las economías en transición y en desarrollo.

ii) Ampliar la adaptabilidad del mercado laboral y el uso eficaz de los recursos humanos

11. Sea cual sea su nivel de desarrollo, todos los países deberían tener prioridades políticas claras para crear y ampliar el volumen del empleo, mejorar la calidad del mismo y las condiciones de trabajo. Estas políticas se caracterizan fundamentalmente por brindar acceso general a la educación básica, oportunidades de perfeccionamiento, formación profesional, desarrollo de calificaciones y oportunidades de formación permanente. Esto engloba la necesidad de:

a) adaptar los sistemas de formación para mejorar la respuesta de la oferta ante la demanda de calificaciones profesionales y diseñar un sistema apropiado de incentivos y de apoyo para que los empleadores ofrezcan formación, y los trabajadores la soliciten, de manera que la expansión económica no se vea restringida por la inadecuación de calificaciones profesionales;

b) adaptar el sistema de formación para que responda a las necesidades de los empleados por cuenta propia, en especial, allí donde se estén creando pocos puestos de trabajo en el sector estructurado o moderno;

c) fomentar la cooperación entre empresas grandes del sector público y privado y empresas medianas y pequeñas para intercambiar información y adoptar otras medidas para propiciar nuevas calificaciones empresariales y gerenciales con el propósito de incrementar empleo;

d) ayudar a desarrollar pequeñas y medianas empresas con el propósito de favorecer la creación de puestos de trabajo , facilitándoles el acceso a los mercados de capital, a garantías colaterales y a crédito en condiciones razonables de amortización del capital y pago de los intereses, tomando en cuenta la necesidad de incentivar a la mujer empresaria;

e) formular políticas y programas destinados a ofrecer iguales oportunidades de empleo a hombres y mujeres. Esto abarca medidas especiales que incrementen la empleabilidad de los grupos vulnerables, tales como los trabajadores migrantes legales, trabajadores discapacitados y trabajadores jóvenes, y reintegrar a los desempleados de larga duración como miembros activos del mercado de trabajo. También es necesario que los trabajadores mejoren la posibilidad de conciliar sus responsabilidades familiares y profesionales;

f) tomar medidas que permitan a los trabajadores ajustarse a las características cambiantes de la producción y el comercio internacionales y promover y asegurar la posibilidad de encontrar un empleo;

g) combinar la seguridad y la flexibilidad en el empleo al utilizar la mano de obra recurriendo, entre otros medios, a la negociación colectiva sobre la reorganización del trabajo y las inversiones en las calificaciones adecuadas;

h) determinar si es necesaria una reforma del mercado de trabajo y la índole de la misma, basada en un examen caso por caso de constataciones empíricas;

i) promover la cooperación entre los trabajadores y la dirección de la empresa que contribuye a incrementar la productividad y facilita la innovación en materia de productos, comprendidos sistemas eficaces de colaboración de los trabajadores y sus representantes en las decisiones que se adopten a nivel de empresa y del lugar de trabajo con miras a promover políticas y medidas imaginativas que favorezcan la creación de empleo, la flexibilidad y la seguridad;

j) alentar la inversión en capital, así como las actividades de investigación y desarrollo para mejorar la calidad del producto y mantener la competitividad internacional, y

k) desarrollar formas tripartitas de diálogo social entre gobiernos y organizaciones de trabajadores empleadores para apoyar, como tema prioritario de las políticas nacionales, la generación de empleo. Dichas estrategias nacionales de empleo deberían concentrarse en el aumento de la producción, mediante la expansión de la capacidad productiva y de la productividad. En vista del aumento en el número de acuerdos de comercio y de arreglos de integración regionales se deberían también establecer paralelamente por los gobiernos estrategias de empleo regional con plena participación de los empleadores y los sindicatos.

Crecimiento del empleo: prioridad principal de los países en desarrollo

12. En muchos países en desarrollo, las condiciones económicas en general y las del empleo en particular se han deteriorado, provocando en muchos casos un incremento de la pobreza, y un descenso del nivel de ingreso desde principios del decenio de 1980, como consecuencia de las crisis de la deuda, el deterioro de los precios de las materias primas y los problemas de ajuste subsiguientes. Sin embargo, la creciente diversidad de las condiciones de empleo es una característica sobresaliente del proceso de desarrollo. El restablecimiento de tasas de crecimiento más altas y más estables es la condición de importancia fundamental para invertir la tendencia del deterioro de las condiciones de empleo allí donde esto ha ocurrido. Tan sólo un fuerte crecimiento económico y una estabilidad financiera pueden proporcionar las condiciones previas que permitan una tasa de crecimiento del empleo productivo suficientemente alta. Esto incluiría instaurar mecanismos apropiados, con su consiguiente seguimiento, para financiar las microempresas y el sector informal, facilitando su integración progresiva en el sector formal moderno de la economía. Estas medidas son necesarias para hacer frente a las altas tasas de crecimiento de la mano de obra, así como para reducir el desempleo existente, y la proporción de puestos de trabajo de baja productividad en relación al empleo total, contribuyendo por lo tanto a mitigar la pobreza.

13. Muchos países en desarrollo siguen enfrentándose a retos considerables al implementar reformas económicas que les permitan avanzar hacia una economía más abierta y orientada al mercado. Esto implica una liberalización comercial y monetaria, así como diversas reformas microeconómicas para suprimir las distorsiones de los precios o de otro tipo y lograr una asignación de recursos más eficiente y una mejor utilización de la mano de obra. Es de particular importancia que todos los países se integren al comercio internacional. Bien aplicadas, y fortalecidas con otros programas y políticas apropiados, tales reformas engendrarían un crecimiento más alto y un ritmo más ágil de creación de puestos de trabajo productivos. Por ello, una reforma eficaz es la piedra angular de los esfuerzos para encaminar firmemente a los países en desarrollo en la senda del pleno empleo.

14. Pero, es probable que al proceso de reforma se asocie un elevado costo social. Es posible, que puestos de trabajo en actividades no competitivas y que podrían gozar de un nivel más alto, sean destruidos más rápidamente que nuevos puestos de trabajo en sectores más competitivos pero que pueden ser peor remunerados. Se requiere un enfoque equilibrado al liberalizar la economía y al realizar la reestructuración de la mano de obra resultante, para mitigar los efectos negativos sobre el desempleo y la pobreza. El proceso de creación de puestos de trabajo podría ser más fácil en aquellas economías abiertas y que siguen un sistema de economía de mercado. El ritmo del proceso de acercamiento hacia ese objetivo, variará de país a país, pero se logrará más rápidamente allí donde exista un alto grado de consenso social.

15. Si bien las reformas del mercado son esenciales para lograr un crecimiento sostenido del empleo y mitigar la pobreza, éstas no parecen ser suficientes. Las reformas de mercado deben ser complementadas por políticas y programas elaborados para fortalecer la capacidad para que los pobres puedan responder de manera adecuada a las nuevas oportunidades económicas, especialmente en los países con altos niveles de pobreza y desigualdad. Es preciso hacer un mayor esfuerzo por facilitar el acceso, por ejemplo, a la educación, en especial a la enseñanza primaria y para las niñas, acceso a la infraestructura rural, en particular los transportes y comunicaciones, a programas de crédito, servicios de extensión y programas de obras públicas. Allí donde el régimen de propiedad de la tierra es muy injusto, es importante una reforma agraria y de regímenes de tenencia de la tierra. Fuera del sector rural, revestirán singular importancia los programas de promoción de la pequeña y mediana empresa con alta intensidad de mano de obra. La cobertura de estos programas debería ampliarse a las microempresas y al trabajo por cuenta propia en el sector urbano informal. Los programas destinados a combatir la explotación del trabajo infantil, tales como el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, del la OIT, deberían promoverse para que los niños dejen de trabajar y en su lugar reciban educación y formación, así como crear posibilidades de empleo para sus padres. También se deberían desarrollar programas para ayudar a las mujeres, especialmente en las zonas rurales, para que superen los obstáculos que les impiden encontrar un empleo productivo y libremente elegido. Además, es necesario fortalecer la capacidad de elaborar e implementar programas que compensen los efectos perversos de las reformas económicas y de los programas de ajuste estructural.

Reestructurar el empleo en países en transición

16. En muchas economías de Europa central y oriental, y de Asia central que fueron de planificación centralizada, el desempleo en masa hizo su aparición en cuanto se hizo la transición hacia una economía de mercado. El incumplimiento del pago de salarios representa un problema grave en muchos países. En otros, el desempleo visible ha sido reemplazado por un recorte de la jornada de trabajo, la prolongación de las licencias u otras medidas. Frecuentemente, una difícil situación fiscal restringe la financiación de medidas activas y pasivas en el ámbito del mercado de trabajo. La transición ha progresado sensiblemente en un gran número de países aunque con resultados desiguales. Pero incluso en los países más avanzados en el proceso de reforma, queda mucho por hacer, antes de que puedan convertirse en economías de mercado competitivas, sobre todo en lo que se refiere a la reestructuración de las empresas. El ajuste se verá facilitado si las actuales políticas que obstaculizan la reestructuración, tales como políticas de ingreso basadas en impuestos, (En inglés «tax-based income policies».) se reemplazan por un sistema de negociación colectiva sobre salarios coherente con las condiciones del mercado.

17. Uno de los retos capitales en cuanto a estrategia política, es reducir los altos volúmenes actuales de desempleo y subempleo al mismo tiempo que se sigue

adelante con el proceso de transición. Sin embargo, un objetivo clave de las reformas ulteriores será incrementar la productividad de la mano de obra y abandonar actividades genuinamente no competitivas. Ello entrañará un aumento aun mayor del desempleo a menos que se creen rápidamente nuevos puestos de trabajo. Fomentar la creación de puestos de trabajo en un nuevo sector privado competitivo y actividades en un sector público viable es por ende un elemento vital de las políticas de empleo. La esperada reducción del empleo debería de conjugarse, en la medida de lo posible, con actividades que promuevan la creación de puestos de trabajo. Ello exige consolidar la capacidad de gestión macroeconómica para crear un entorno económico propicio, proseguir con reformas del mercado que proporcionen incentivos adecuados a la inversión y al crecimiento de las empresas, y la elaboración de un marco jurídico global para el funcionamiento de pequeñas y medianas empresas y la modificación del derecho laboral en conformidad con las normas de la OIT. También se debe atender a suprimir las restricciones a la movilidad de la mano de obra, sobre todo de regiones con altos volúmenes de desempleo hacia regiones que ofrecen un mayor potencial de empleo. A menudo se registran grandes volúmenes de desempleo en aquellas regiones que dependían de una sola industria. Se puede reducir su vulnerabilidad fomentando la diversificación de la actividad económica, lo cual enriquecerá la estructura de las capacidades de la mano de obra en el mercado de trabajo.

Nuevas características de una estrategia de pleno empleo en los países industrializados

18. En la mayor parte de los países industrializados que tienen problemas de desempleo elevado, constituyen un motivo de preocupación mayor para los gobiernos y los interlocutores sociales las crecientes desigualdades salariales, la rigidez y los costes del mercado de trabajo. Si bien actualmente no hay mucho acuerdo sobre las causas de estos fenómenos y los políticas necesarias para superarlos, aún hay campo para elaborar una estrategia basada en políticas encaminadas a restaurar tasas más elevadas de la producción, la capacidad productiva y la productividad.

19. Una estrategia de esta índole supone la aplicación de políticas macroeconómicas encaminadas a asegurar un marco adecuado a un crecimiento más rápido, la equidad fiscal, las inversiones creadoras de empleo y un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda, estrechamente asociadas a:

i) políticas de mercado de trabajo encaminadas a mejorar el funcionamiento de los mercados laborales, aumentar la igualdad de oportunidades y, así, ampliar las perspectivas de empleo para todos y, en particular, los trabajadores menos cualificados. Las políticas activas de mercado de trabajo deberían incluir el desarrollo de iniciativas locales en favor del empleo y la prestación de servicios de empleo de alta calidad, y

ii) una reducción de los costes no salariales de la mano de obra, sin incidencia en el nivel de la seguridad social, en relación con los trabajadores menos cualificados y con los sectores menos productivos del mercado de trabajo.

Para impulsar las inversiones y el empleo, el componente macroeconómico de la estrategia, podría entrañar, en cuanto sea posible, una reducción de los tipos de interés reales, los déficit fiscales, la deuda pública y la carga del servicio de la deuda de los gobiernos. El crecimiento económico y la disminución de desempleo son medios eficaces para alcanzar una reducción duradera de los déficit y la deuda públicos mediante un aumento de los ingresos fiscales obtenido de una tasa más alta de crecimiento y un ahorro en los gastos de seguridad social.

20. Una mayor coherencia entre políticas económicas y políticas de empleo atenuaría los problemas de déficit externo, reduciría las pérdidas de competitividad generadas por las tensiones inflacionistas y sobre todo reforzaría la credibilidad de las políticas tendientes a la reducción de los déficit, todo lo cual redundaría en el mantenimiento del crecimiento económico. Este enfoque permitiría que los mercados financieros adquirieran confianza en que la reducción duradera de las tasas de interés reales es compatible con la aceleración del crecimiento y la prosecución del objetivo del pleno empleo. Además, para seguir incentivando la inversión y contener las presiones inflacionistas, los objetivos macroeconómicos, la evolución de los salarios y otros aspectos del mercado del trabajo deberían ser compatibles entre sí. Convendría examinar los métodos utilizados por los gobiernos y los copartícipes sociales para lograr estos objetivos teniendo en cuenta sus responsabilidades respectivas. Los copartícipes sociales podrían desear examinar diferentes formas de reorganizar el tiempo de trabajo con el propósito de incrementar las posibilidades de empleo. Debería también examinarse la posibilidad de promover nuevas formas de trabajo en el campo de la protección del medio ambiente y del sector comunitario y de servicios sociales.

152

La defensa internacional del pleno empleo y de la justicia social: el papel de la OIT

21. Incumbe a la OIT un papel fundamental en ayudar a los Estados Miembros a lograr el cumplimiento del pleno empleo mediante políticas económicas y sociales a medida que los gobiernos y los copartícipes sociales tratan de adaptarse a los rápidos cambios en el mundo del trabajo. Este cometido se vio fortalecido por el mandato que diera a la OIT la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas de encabezar el esfuerzo concertado de los organismos internacionales en el fomento del pleno empleo productivo y libremente elegido. Ello supondrá actuar en un amplio frente.

22. En el plano internacional, la OIT debería seguir destacando la importancia que tienen los aspectos sociales en el proceso de la mundialización económica en curso, comprendida la elaboración periódica del informe sobre *El empleo en el mundo*. Debería también redoblar sus esfuerzos en pro de una mejor observancia de las normas básicas internacionales del trabajo, actualizando para ello los mecanismos de control de la aplicación de los convenios de la OIT y prestando asistencia técnica para su mejor aplicación. Éste es un medio importante para que la OIT desempeñe su papel en relación con la apertura de los mercados mundiales, y que asegure la distribución equitativa de los beneficios resultantes de la liberalización

económica y la mundialización. La OIT también debería consolidar el diálogo ya entablado con las instituciones de Bretton Woods, la OCDE y las comisiones consultivas empresariales e industriales y sindicales (BIAC y TUAC) de la OCDE, así como con la OMC, con miras a fomentar una mejor comprensión mutua de la interdependencia de las políticas económicas, sociales y de empleo. A este respecto, es necesario que la OIT destaque los méritos de los programas de reforma económica basados en el consenso de los interlocutores sociales, que permitan mejorar cuantitativa y cualitativamente el trabajo, en pro del pleno empleo, así como programas compensatorios adecuados de redes de seguridad social para evitar que los sectores vulnerables de la población soporten un coste elevado e inmediato, a cambio de beneficios futuros aleatorios. Se debería tomar en cuenta la introducción de objetivos de empleo en los programas de ajuste estructural. La Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración debería ampliar el tiempo fijado para la discusión de los temas de empleo. El desarrollo empresarial y la mejora de las relaciones laborales dentro de la empresa deberían continuar mereciendo una alta prioridad por parte de la OIT.

23. Además, cabría contemplar el establecimiento, a nivel nacional y en el Consejo de Administración de la OIT, de dispositivos que permitan a los ministros de hacienda y asuntos económicos, y a los ministros de trabajo realizar junto con los copartícipes sociales, un examen de las políticas a seguir para garantizar la alta prioridad que merecen el empleo y los objetivos sociales en los planes y programas económicos nacionales e internacionales.

24. En el plano nacional, la OIT debería ayudar a los gobiernos a establecer el marco de su política de empleo con plena participación de los interlocutores sociales, articulándolo en términos institucionales, así como en el desarrollo de mecanismos eficaces de evaluación y seguimiento. Tal ayuda de la OIT en la formulación del marco de una política de empleo podría concretarse en una serie de exámenes de las políticas de empleo nacionales que se lleven a cabo en seguimiento de las propuestas de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Tales exámenes que se realizarán sólo a solicitud de y con la plena participación de los Estados Miembros y los interlocutores sociales, consistirán en analizar la legislación y otros medios similares que se refieran al pleno empleo, así como las modalidades de consulta tripartita existentes que permiten evaluar los progresos realizados en su consecución y el peso que tienen las consideraciones sobre el empleo en el proceso de elaboración de las políticas económicas. Los exámenes de cada país deberían englobar antecedentes y análisis, la identificación de los problemas claves; un examen de la eficacia de las instituciones interesadas en la creación de empleo; la recomendación de políticas en la materia y sugerencias para convocar una cumbre nacional sobre el empleo. Entre los asuntos que se deben analizar deberían figurar: la repercusión de la mundialización en la situación nacional del empleo; el funcionamiento del sistema de relaciones laborales; los obstáculos a la creación de empresas; el desempleo rural; el papel de los costos salariales y no salariales; los intereses de todos los grupos vulnerables, incluidos los discapacitados, las minorías étnicas, los pueblos indígenas, los migrantes, trabajadores jóvenes, y los desempleados de larga

duración, así como el efecto que han tenido las políticas de empleo en el volumen de los puestos de trabajo. También han de examinarse las funciones adecuadas que corresponde realizar a los sectores público y privado para generar empleo y mitigar la pobreza. Estos exámenes deberían llevarse a cabo en consulta con la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración. Emprender la realización de exámenes de las políticas de empleo nacionales permitirá a la OIT identificar y documentar las políticas y prácticas apropiadas en los campos del empleo y la formación profesional, así como divulgar estas informaciones entre todos los Estados Miembros.

25. Además de esta asistencia concreta a cada país, la OIT debería hacer un análisis comparativo de los problemas principales que tienen los Estados Miembros en cuanto a la elaboración y puesta en práctica de las políticas de fomento del empleo y de formación profesional. Para ello será necesario:

a) establecer una gama más amplia de indicadores que permitan evaluar la eficacia de programas activos de mercado de trabajo, tales como la readaptación profesional, las subvenciones de puestos de trabajo y el fomento del empleo por cuenta propia, que den como resultado la creación de puestos de trabajo duraderos a un costo razonable. También hace falta crear indicadores que reflejen las características de aquellos empleos que tradicionalmente no han sido objeto de medición. Estas incluyen ciertas formas alternativas de trabajo tales como el empleo ocasional o temporal y la fluctuación de la jornada de trabajo y las ganancias. La OIT debería aconsejar a los Estados Miembros sobre cómo mejorar la recogida de datos relativos al mercado laboral y ampliar los indicadores de mercado laboral disponibles para que comprendan las nuevas tendencias del empleo;

b) proceder a un análisis comparativo de temas de política del empleo comunes que sean importantes para todos los países, con independencia de su nivel de desarrollo. Estos análisis comparativos que podrán servir de base para asesorar a los mandantes y para el diálogo con las instituciones de Bretton Woods deberían comprender:

i) las repercusiones de la liberalización del comercio y las finanzas en el volumen y la calidad del empleo, en particular el de las mujeres;

ii) las modalidades apropiadas de apoyo gubernamental al desarrollo de la infraestructura y la formación, a efectos de alcanzar niveles más altos de productividad y competitividad internacional;

iii) las formas de apoyo al desarrollo de pequeñas y medianas empresas, comprendidos sistemas crediticios apropiados, infraestructura, etc., prestando particular atención a los problemas de la mujer empresaria;

iv) el diseño de instituciones y reglamentos del mercado laboral que permitan cumplir mejor los dos imperativos gemelos que son un mayor aumento del empleo y la competitividad, por un lado, y la seguridad en el empleo y un nivel adecuado de protección social, por el otro.