

---

## El trabajo decente como una meta para la economía global<sup>1</sup>

**Gerry Rodgers**

*Este artículo trata acerca del papel que el paradigma del trabajo decente está llamado a desempeñar en la economía global. Se describen y analizan las principales dimensiones del trabajo decente, y las interrelaciones entre éstas, y se subraya la necesidad de construir un marco más equitativo para la globalización, que evite la exclusión social de una proporción cada vez mayor de la población mundial. Gerry Rodgers es Director del Departamento de Integración de Políticas de la OIT. [Rodgers@ilo.org](mailto:Rodgers@ilo.org)*

---

### Percepciones acerca de la globalización

La globalización es fuente tanto de temores como de entusiasmo. La creciente integración de la economía global es vista por muchos como una oportunidad. A través de nuevos productos, nuevas tecnologías, nuevos espacios para la creación de riqueza, y nuevas formas de compartir el conocimiento y de establecer nexos entre las comunidades, la globalización está creando nuevas oportunidades y posibilidades.

Pero, a pesar de estos evidentes beneficios, las opiniones acerca de la globalización están tajantemente divididas. El rechazo al modelo actual de globalización, manifestado en protes-

tas callejeras y respuestas de las organizaciones de trabajadores y de otros grupos sociales organizados, también tiene un impacto político creciente. Los beneficios de la globalización alcanzan a poca gente. Hay demasiados perdedores, y demasiada escasez de mecanismos a través de los cuales los ganadores compensan a los perdedores. Grandes contingentes de personas sencillamente son excluidas de un proceso de desarrollo cuyo acceso depende de las habilidades, conocimientos, capitales, instituciones y conexiones, factores todos inequitativamente distribuidos. Se teme una competencia hacia abajo. En última instancia, esta brecha entre lo posible y lo efectivamente realizado supone una amenaza a la premisa de economías y sociedades abiertas, sobre la cual se basa

**En las siguientes páginas se argumenta a favor de la necesidad de construir un marco más satisfactorio para la globalización, alrededor de mayores oportunidades de trabajo e ingresos, trabajo que pueda cubrir aspiraciones razonables, en el cual se respeten los derechos y se garantice la seguridad y la participación**

10

el actual modelo de globalización.

La gente juzga la globalización en base a cómo percibe su impacto sobre asuntos que le resultan de importancia. La mayoría de las veces, esto quiere decir el trabajo y los ingresos. El trabajo es el ámbito en el que confluyen los objetivos económicos y sociales de las personas. El trabajo supone producción e ingresos. Pero, asimismo, supone integración social e identidad y dignidad personal. Investigaciones recientes (Environics, 2002) sugieren que la gente tiende a tener actitudes más negativas hacia la globalización cuando se le pregunta acerca de su propio trabajo, que cuando responde acerca de la sociedad y la economía en general. Los medios de comunicación hacen crecer la conciencia sobre los efectos adversos de la competencia global sobre la industria y el empleo. Diez personas pierden su empleo y otros cientos se sienten inseguros. Se está desarrollando una sensación de menor control, menor voz, y menor certeza. Tratar estos temas y estas preocupaciones es fundamental para una más amplia participación en los beneficios de la globalización.

Mucha gente está reflexionando sobre estos asuntos y buscando alternativas. Algunos rechazan la globalización totalmente, y desean retornar a una mayor autonomía local. Otros buscan reformar las reglas de la economía global para limitar la volatilidad y la inseguridad, y encaminar las inversiones y los recursos sociales hacia aquellos que se encuentran excluidos. También hay quienes creen que los actores de la economía global deben asumir mayores responsabilidades por los resultados de sus acciones.

En las siguientes páginas se argumenta a favor de la necesidad de construir un marco más satisfactorio para la globalización, alrededor de mayores oportunidades de trabajo e ingreso, trabajo que pueda cubrir aspiraciones razonables, en el cual se respeten los derechos y se garantice la seguridad y la participación. En la OIT a esto se le ha llamado trabajo decente. Se sostiene aquí que el trabajo decente ofrece un marco que puede capturar tanto las metas sociales como las económicas del desarrollo.

### **Política social en la economía global**

La creciente integración económica internacional adquiere formas variadas. Una parte de ella puede apreciarse en la expansión del comercio y en la explosión de la inversión externa

directa. Parte de ella radica en el crecimiento de mercados financieros globales, no constreñidos por las fronteras nacionales. Una dimensión importante de aquella se encuentra en los sistemas de producción transnacionales, donde –más allá del comercio y la inversión– los procesos de producción involucran redes de productores y comerciantes que crecientemente están siendo administradas a nivel global. La movilidad de la mano de obra está sometida a muchas más restricciones que la del capital, aunque la migración internacional sea una dimensión de la globalización que adquiere cada vez mayor relevancia.

Este pasaje a la esfera global de las decisiones relativas a la producción y a la organización del trabajo tiene varias implicancias. Se desarrollan nuevos mecanismos económicos, como puede apreciarse, por ejemplo, en el aumento de la volatilidad financiera, o en el crecimiento de la subcontratación internacional. El alcance de la independencia de acción nacional se ve reducida, porque el logro de muchos objetivos nacionales depende de la participación exitosa en el proceso de globalización, y este hecho limita las opciones de políticas a ser implementadas; se requiere coordinación. Hay un cambio en el balance de las capacidades de los diferentes actores, porque algunos pueden trasladarse fácilmente a la dimensión global, mientras que otros están confinados dentro de las fronteras nacionales. En particular, hay un movimiento en la capacidad de ac-

ción de los actores públicos hacia los privados.

Simultáneamente, puede observarse una concentración de los beneficios. Los principales beneficiarios de la economía global son los países industrializados, junto con un número bastante pequeño de países en desarrollo –principalmente de ingresos medios–, que se han convertido en manufactureros o en productores de productos primarios esenciales, y en receptores de la mayor parte de los flujos de IED hacia el Sur. Muchos países efectivamente son excluidos de los beneficios de la globalización, porque les falta el capital, la infraestructura y las capacidades requeridas para ingresar en mercados globales crecientemente competitivos. Y las reglas del sistema de comercio global ofrece pocos caminos de entrada. Otros sufren de una inserción precaria o altamente volátil en el mercado global de capitales, lo cual conduce a crisis recurrentes. También al interior de los países, los beneficios de la globalización con frecuencia no son equitativamente distribuidos.

Una creciente percepción de que el resultado del sistema económico global es injusto, hace recordar la historia de la política social en el curso del siglo veinte. Como Polanyi claramen-

***Muchos países efectivamente son excluidos de los beneficios de la globalización, porque les falta el capital, la infraestructura y las capacidades requeridas para ingresar en mercados globales crecientemente competitivos***

**Las normas internacionales del trabajo, en rigor, no son instrumentos globales, puesto que dependen de la ratificación de los países, pero ofrecen un marco acordado de regulación social. Esta es sin lugar a dudas la razón por la cual con la globalización se ha generado un gran interés en el papel que deberían desempeñar en la economía internacional**

12

dad social diseñados para proteger los ingresos ante eventualidades de shocks u otras contingencias, así como para garantizar alguna forma de ingreso para al menos una parte de la población pobre. Se hacía frente a la tendencia de los mecanismos de mercado a la concentración de la riqueza y las oportunidades, a través de un conjunto de políticas redistributivas, que iban de la educación universal a los mecanismos impositivos progresivos. La importancia fundamental del empleo era ampliamente reconocida, y se reflejaba, entre otras, en las políticas macroeconómicas.

A escala global, estos mecanismos o están ausentes o son muy débiles.

te argumentara en la década de los cuarenta (Polanyi, 1944), un enfoque integral de los objetivos sociales y económicos era esencial para la legitimidad, y en última instancia, para la sobrevivencia de la economía de mercado. Los marcos de políticas que fueron desarrollados en los países industrializados combinaron la regulación, tanto económica como social, con la redistribución. La legislación social introdujo los derechos humanos y laborales básicos a la actividad económica, y creó sistemas de seguri-

Algunos tímidos primeros pasos se están dando para replicar algunos de estos mecanismos a nivel regional, en Europa y hasta cierto punto en el Mercosur, aunque el progreso es limitado. En la economía global, si bien existen algunas regulaciones económicas y financieras, sobre todo con relación al comercio, son prácticamente inexistentes los mecanismos redistributivos y de protección que se han percibido como necesarios a escala nacional. Prácticamente no existe redistribución a escala global, ni coordinación de políticas para promover el empleo. Y un diálogo social del tipo que apuntaló las políticas sociales en muchos países está también, en los hechos, ausente a nivel global.

Una notable excepción a esto lo constituyen las normas internacionales del trabajo. Estas, en rigor, no son instrumentos globales, puesto que dependen de la ratificación de los países, pero ofrecen un marco acordado de regulación social. Esta es, sin lugar a dudas, la razón por la cual con la globalización se ha generado un gran interés en el papel que las normas internacionales del trabajo (y otras normas sociales y medioambientales) deberían desempeñar en la economía internacional. Este no es un debate nuevo –fue una de las razones para la creación de la OIT hace más de 80 años. Pero ha pasado a un primer plano nuevamente en los últimos años, en parte como resultado de los esfuerzos, en algunos ámbitos, de relacionar a las normas del trabajo con el comercio. Es un tema contro-

versial. Muchos países en desarrollo se oponen fuertemente a cualquier insinuación de relacionar a las normas internacionales del trabajo con el comercio, por entender que se trata de una forma enmascarada de proteccionismo.

Pero esto no trata exclusivamente de un piso mínimo para la regulación del comercio internacional. Hoy en día es parte de un creciente movimiento global preocupado con la promoción y la protección de una amplia gama de derechos humanos en el marco de la globalización, entre los cuales los derechos de los trabajadores forman un importante subconjunto. La Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT, que intenta que esos principios y derechos estén en la base de la economía global, es un instrumento fundamental en este proceso. Pero la atención y la preocupación van más allá de los derechos básicos, en el sentido de que la globalización debe coadyuvar en la consecución de otros objetivos sociales centrales, como son el empleo, la seguridad y la representación.

Esto requiere un marco de políticas en el cual los objetivos vinculados con el trabajo, y los sociales, sean parte integral de una estrategia de desarrollo tanto económico como social. En este proceso, la globalización es un motor para el crecimiento y la creación de empleo, pero su estabilidad depende de cuán bien sean atendidos los objetivos sociales y, por lo tanto, estos

diversos componentes están interrelacionados. Deben ser integrados en un marco en el cual sean mutuamente fortalecidos. El argumento de Polanyi en la década de los cuarenta sigue vigente hoy en día, trasladado a esta nueva fase global.

## **El contenido del trabajo decente**

La noción de trabajo decente es un intento de capturar, en un lenguaje cotidiano, esta integración de objetivos sociales y económicos. Reúne al empleo, a los derechos laborales, a la seguridad y a la representación en una unidad con coherencia interna y que tiene sentido cuando se la considera en su totalidad. Proveer el empleo sin considerar su calidad y contenido no conduce hacia el progreso. Promover los derechos en el trabajo sin preocuparse por el hecho de que existan o no trabajos para quienes los requieran es igual de infructífero. La representación y el diálogo social son necesarios para asegurar que la gente pueda expresarse y sea tenida en cuenta.

La meta del trabajo decente se expresa de la mejor forma a través de la mirada de la gente común. Se trata de su trabajo y perspectivas de futuro; de sus condiciones de trabajo; del equilibrio entre la vida laboral y la familiar; de llevar a sus hijos a la es-

13

***La noción de trabajo decente reúne al empleo, a los derechos laborales, a la seguridad y a la representación en una unidad con coherencia interna y que tiene sentido cuando se la considera en su totalidad***

cuela y sacarlos del trabajo infantil. Se trata de igualdad de género, igualdad de reconocimientos, y de posibilitar a las mujeres que escojan y que tomen el control de sus vidas. Se trata de poder expresarse y de ser escuchado en el trabajo y en la comunidad. Para muchos, es la principal vía de escape de la pobreza. Para muchos más, se trata de poder realizar aspiraciones personales de su vida cotidiana, y de solidaridad con otros. Y en todas partes, para todas las personas, el trabajo decente trata a cerca de la dignidad humana. La expresión de todas estas metas será distinta en el caso de un jornalero agrícola en Bihar o un técnico especializado en Silicon Valley, pero existe un común denominador, un cauce de deseos subyacentes, que une a esos extremos. En una reciente publicación del Banco Mundial, *Voices of the Poor* (Voces de los pobres), se comenta que “los pobres consideran al bienestar en forma holística”, lo cual en realidad no se aplica solamente a ellos: la gente de todo nivel tiene metas amplias y complejas que visualizan de manera integral, en las que el trabajo, el ingreso y la seguridad son casi siempre elementos centrales. En su primer informe a la Conferencia de la OIT luego de asumir su cargo como Director General de la Organización en 1999, Juan Somavía resumió dichas metas con el término “trabajo decente”.

En idioma inglés el adjetivo decente tiene un significado específico. Cuando decimos tengo un empleo decente, un ingreso decente, estamos ex-

presando algo positivo: el empleo o el ingreso son buenos, están de acuerdo con nuestras expectativas y las de la comunidad, pero no son exagerados, están dentro de las aspiraciones razonables de gente razonable. Pero es una palabra que no siempre se traduce bien; en otros idiomas el concepto no es exactamente igual y a veces se interpreta “decente” en su sentido estricto de opuesto a lo “indecente”, con sugerencias morales. Sin embargo, esa no es su acepción más corriente en inglés, donde el vocablo refleja una combinación de algo suficiente y deseable.

Y el término dice “trabajo” porque tiene un sentido más amplio que empleo u ocupación. El trabajo abarca no solo el empleo asalariado sino también el autoempleo y el trabajo en casa, toda la gama de actividades de la economía informal y las tareas domésticas, como la cocina y la limpieza, que para mucha gente significan trabajo. Dicho de otro modo, el trabajo decente no refiere solo al empleo asalariado en grandes empresas, por ejemplo, sino que transmite una idea más completa de participación en la economía y la comunidad.

La noción de trabajo decente tiene cuatro dimensiones principales:

- el trabajo y el empleo en sí mismos;
- los derechos en el trabajo;
- la seguridad; y
- la representación y el diálogo.

Las consideraré individualmente, antes de mirarlas en conjunto.

La primera dimensión se refiere al trabajo propiamente dicho. Hay actualmente unos 160 millones de personas en el mundo que no están empleadas, según estimaciones de la OIT. Otras 500 millones de personas no perciben ingresos suficientes como para posicionar a sus familias por encima de la línea de pobreza de US\$ 1 por día por persona. Muchas otras realizan extensas jornadas en trabajo de baja productividad, tienen trabajos informales o precarios, o son excluidos de la fuerza de trabajo sin ser considerados como desempleados. El objetivo del empleo se manifiesta a través de oportunidades apropiadas de labor productiva y trascendente, en condiciones adecuadas; o sea que hay que considerar el tiempo insumido y la intensidad del trabajo, la necesidad de obtener sustento de vida, las posibilidades de desarrollo personal, las oportunidades de utilizar las capacidades individuales. Incluye el trabajo formal e informal, en el hogar, en la fábrica, en la calle, y abarca a mujeres y hombres - gran parte del trabajo que realizan las mujeres, sobre todo en el hogar, es menospreciado y pasa desapercibido. El trabajo decente puede significar también no tener que esforzarse excesivamente y la posibilidad de un retiro favorable. El concepto llega a una noción más amplia del lugar que le corresponde al trabajo en la vida del hombre: estar libres del trabajo excesivo es también una meta.

La segunda dimensión son los derechos fundamentales en el trabajo, que están contenidos en las normas laborales básicas de la OIT: libertad de asociación, libertad respecto de la discriminación, libertad respecto del trabajo forzoso, libertad respecto del trabajo infantil. Estas normas han sido ampliamente incumplidas. Por ejemplo, investigaciones actualmente en curso del Instituto Internacional de Estudios Laborales sugieren que cerca de dos de cada cinco países tienen serios problemas de libertad de asociación. Por supuesto, los derechos que se consideran básicos han ido variando con la historia; los que acabamos de enumerar no hubieran sido universalmente aceptados hace 100 años, cuando pocas mujeres tenían derecho al voto y los sistemas coloniales estaban erigidos sobre principios de desigualdad. Pero la aprobación unánime de esos derechos en la Cumbre Social de 1995 les da alcance global hoy en día. Estos son derechos básicos que proveen una base sobre la cual se pueden fundar y construir otros derechos y capacidades. Hay muchos otros derechos vitales que constituyen metas anheladas, pero dependen de la disponibilidad de recursos dentro de determinados sistemas de producción y distribución.

La tercera dimensión es la seguridad. Muchas ocupaciones son inseguras.

**Los derechos fundamentales en el trabajo son derechos básicos que proveen una base sobre la cual se pueden fundar y construir otros derechos y capacidades**

**Para los trabajadores, la vía clásica de llegar a la representación y el diálogo es la organización sindical, pero si el trabajo decente ha de traspasar los límites de los asalariados deberá englobar otras formas de organización, por ejemplo a nivel comunitario, o de los cuentapropistas**

16

inversiones preventivas en los lugares de trabajo; y mediante instituciones y políticas de mercado laboral que protejan a los obreros de las fluctuaciones del empleo (legislación o convenios colectivos que desalienten el despido, por ejemplo, o sistemas de capacitación que permitan el reingreso al mercado de trabajo). La eficacia de estos sistemas varía considerablemente, y la OIT sugiere que tan solo una pequeña fracción de los trabajadores del mundo realmente tienen protección social adecuada. Entretanto, más de 3.000 personas mueren diariamente como consecuencia de accidentes o enfermedades laborales.

Y la cuarta dimensión es relativa a la representación y el diálogo social. Las formas en que la gente puede hacer oír su voz constituyen un aspecto esencial del trabajo decente. Para los

trabajadores, porque son irregulares o provisionales, porque su remuneración es despareja, acarrearán riesgos físicos, exponen a enfermedades, o por otros motivos. La seguridad es una necesidad imperiosa, y puede lograrse de diversas maneras: a través de sistemas formales de seguro social que cubran eventualidades tales como enfermedad, desocupación o vejez; mediante mecanismos solidarios y mutuales; a través de

trabajadores, la vía clásica de llegar a la representación y el diálogo es la organización sindical, pero si el trabajo decente ha de traspasar los límites de los asalariados deberá englobar otras formas de organización, por ejemplo a nivel comunitario, o de los cuentapropistas. La organización de los patronos reviste igual importancia. El marco institucional dentro del que se escuche esa voz – verbigracia las estructuras de negociación colectiva o de adopción de decisiones a nivel regional – determinarán en gran medida si es posible identificar metas comunes y llegar a acuerdos. Es a través del diálogo social que se puede lograr amplio apoyo para las otras tres dimensiones del trabajo decente. Pero como señala el informe del año pasado de la OIT sobre ese tema, *Your Voice at Work* (Su Voz en el Trabajo), el diálogo social presenta grandes imperfecciones en todo el mundo.

Cada una de estas cuatro dimensiones del trabajo decente tiene sus propias características, pero todas están estrechamente interrelacionadas y patrocinan juntas metas societarias tales como la integración social, la erradicación de la pobreza y la realización individual. En lo que respecta a la integración social, por ejemplo, es evidente que el trabajo contribuye a ella, pero solo si se ejecuta en las condiciones que corresponden, es decir, sin discriminación, que no sea forzoso, en un ambiente donde los fines colectivos reflejen las opiniones de los interesados.



Un aspecto fundamental de este enfoque radica en la integración de los derechos en un marco que también incluye otras dimensiones de política económica y social. En años recientes se ha puesto un énfasis creciente en los derechos como un componente intrínseco de los planes de desarrollo. El *Informe sobre el Desarrollo Humano* de 2000 subraya la interacción entre los derechos humanos y el desarrollo humano. “El desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan lo suficiente en su motivación e inquietudes como para ser compatibles y congruentes, y difieren lo suficiente en su estrategia y diseño como para complementarse mutuamente de manera fructífera. Por lo tanto, un enfoque más integrado de los dos podría dar significativas recompensas y facilitar en forma práctica los esfuerzos conjuntos para mejorar la dignidad, el bienestar y la libertad de los individuos en general” (pág. 19). Por otra parte, se percibe cada vez más que el Estado es solo uno de los actores involucrados —el desarrollo es algo que la gente tiene que hacer por sí misma y no esperar pasivamente, y a los derechos hay que reclamarlos y defenderlos— por lo cual hay que recalcar la organización, la participación y la representación. El *Informe sobre el Desarrollo* de 2000, del Banco Mundial, se interna también por este camino al señalar que la habilitación de las personas, la oportunidad y la seguridad llevan hacia la reducción de la pobreza.

Quizás la persona que más ha contribuido al desarrollo de estas ideas en años recientes haya sido Amartya Sen. En su libro *Development as Freedom* (El desarrollo como libertad) este autor propone un concepto del desarrollo que consiste fundamentalmente en expandir las libertades y apunta a metas políticas, económicas y sociales. El desarrollo significa también la eliminación de “anti-libertades”, tales como la pobreza, la falta de acceso a la infraestructura pública o la negación de los derechos civiles. Es, en esencia, el fortalecimiento de la capacidad de las personas de alcanzar los objetivos que aprecian.

Estas libertades, en la visión de Sen, tienen un triple vínculo con el desarrollo: en primer término, por su calidad de metas por derecho propio (lazo constitutivo); segundo, porque contribuyen a alcanzar otras metas deseadas, tales como la seguridad y la integración social (lazo instrumental); y tercero, porque ayudan a definir y consolidar un consenso acerca de necesidades, valores y prioridades sociales (lazo constructivo).

Esta interacción entre las libertades y el desarrollo es un aspecto importante de la filosofía del trabajo decente como objetivo de desarrollo. El trabajo decente agrupa libertades de distinto tipo —para utilizar la terminología de Sen—: derechos de los trabajadores, seguridad en el ingreso, oportu-

tunidades de empleo. Estos son objetivos en sí mismos, pero reunidos constituyen más que la suma de sus partes. Implican factores tanto sociales como económicos, que el enfoque del trabajo decente trata de juntar y organizar dentro de un marco coherente. Además, el progreso en una de estas dimensiones del trabajo decente puede potenciar el progreso en una o más de las otras.

Citaré un par de ejemplos. El primero se refiere al impacto de la seguridad en los niveles de empleo. Se trata de una relación compleja, y a veces se dice que un exceso de seguridad es negativo para el empleo, que los que están más seguros de su trabajo y de sus ingresos se esfuerzan menos y son menos productivos, de modo que indirectamente un mayor nivel de seguridad hace bajar el producto y el empleo. Pero en realidad las pruebas empíricas no son concluyentes. Si bien es cierto que un alto grado de seguridad – por ejemplo en algunas empresas del sector público – tiende a hacer más lentos los ajustes e innovaciones, y de ese modo afecta adversamente el rendimiento económico, países como Suecia, que ha mantenido una excelente seguridad laboral, u Holanda, que ha garantizado la seguridad de los ingresos, han alcanzado también buenos resultados con respecto al empleo. Tampoco hay indicios de que la legislación para mejorar la seguridad laboral en Chile o en Corea en el decenio de 1990, haya tenido efectos adversos en el empleo. Por el contrario, cuando se de-

sató la crisis financiera en Asia se pudo comprobar que los mecanismos de seguridad eran muy endebles, de modo que el trance tuvo repercusiones desmedidas en términos de desocupación, caída de ingresos y pobreza. En otro aspecto de la seguridad, el relativo a la integridad física de los obreros en su tarea, las pruebas son aún más contundentes: la mayor seguridad en el lugar de trabajo eleva enormemente la productividad. La mayoría de las empresas no invierte lo suficiente en esto, en cierta medida porque solo las beneficia parcialmente y tienen que compartir lo que se logra con los trabajadores y la sociedad en su conjunto.

El segundo ejemplo se refiere a lo que contribuyen la libertad de asociación y la negociación colectiva al rendimiento económico, al desarrollo, y en forma indirecta al empleo. Se dice a menudo que esta relación es negativa porque la organización colectiva conlleva la desigualdad al crear los de ‘adentro’ y los de ‘afuera’, obstaculizar los cambios tecnológicos y colocar los salarios por encima de lo que dicta el mercado. Esta opinión es frecuente entre los economistas neo-clásicos y ha influido en las políticas del Banco Mundial, pero puede rastrearse también en escritos más estructuralistas, como los de Singh y Zammit (2000).

Sin embargo, un reciente trabajo editado por la OIT analizó sistemáticamente las pruebas al respecto (ILO, 2000b), estudiando las relaciones tan-

to a nivel macro como de empresas. Llegó a la conclusión de que “la libertad de asociación y... las negociaciones colectivas... no son una barrera para el rendimiento económico”. Si bien son muchos los factores involucrados, el diálogo y la confianza ayudan a que patronos y obreros apoyen metas comunes, o garantizan que se comprendan los puntos de vista de los diferentes actores, y ofrecen un ambiente social estable propicio para la inversión y la innovación. Por supuesto, esto no siempre es así y los enfrentamientos son comunes. Pero lo importante es que, si se dan los arreglos institucionales apropiados en los mercados de trabajo y de productos, existe un gran potencial de sinergia entre los objetivos sociales y económicos que subyacen al trabajo decente.

Esto es, de hecho, una consideración general: las distintas dimensiones del trabajo decente se refuerzan mutuamente, pero para que ello ocurra tienen que darse las condiciones institucionales. Esto es algo que el trabajo decente comparte con otros objetivos del desarrollo. El fortalecimiento institucional es parte indispensable de una estrategia de trabajo decente, como también lo es de una estrategia de desarrollo.

### **El trabajo decente en distintas etapas del desarrollo**

¿Cómo puede aplicarse ese concepto a los muy diversos niveles y pro-

cesos del desarrollo? ¿Hay un nivel uniforme de trabajo decente, al que todo el mundo puede aspirar, o varía en el tiempo y el espacio? Si así fuera, ¿cómo sabemos qué es decente?

Aquí hay dos cosas importantes: la primera de ellas es que el trabajo decente tiene un piso pero no un techo; y la segunda, que por encima de ese límite inferior lo que percibimos como trabajo decente incluye derechos y principios universales, pero asimismo refleja los valores y posibilidades de cada sociedad. En ese sentido constituye un objetivo móvil, una meta que evoluciona junto con las posibilidades de las sociedades, un umbral que se desplaza junto con el progreso económico y social.

Consideremos primero el piso, el basamento. En un artículo reciente del *Financial Times*, Wolf (2000) se expresaba escepticismo acerca de que dichas normas pudieran beneficiar a los trabajadores agrícolas de los países de bajos ingresos. Sostenía el autor que la gente sumergida en la pobreza no necesitaba más que ingresos y empleo, que los derechos básicos no venían al caso. La visión es errada; la pobreza no es solo cuestión de ingresos, sino también de derechos y capacidades. Por ejemplo, en algunas partes de la India los jornaleros agrícolas trabajan

***El diálogo y la confianza ayudan a que patronos y obreros apoyen metas comunes, o garantizan que se comprendan los puntos de vista de los diferentes actores, y ofrecen un ambiente social estable propicio para la inversión y la innovación***

***El concepto de trabajo decente brinda un marco para el progreso continuo sobre la base de principios comunes. No constituye para nada un “corsé” limitante, sino que las metas dependerán en cada caso de los valores, prioridades y posibilidades de cada sociedad, que pueden ir cambiando con el tiempo***

en un régimen de sometimiento, se les retacea el derecho a organizarse y las mujeres y niñas sufren una discriminación extrema. Cuando pueden contrarrestar esas carencias, sus condiciones de vida mejoran en forma sistemática, como he podido comprobar de primera mano en las aldeas de Bihar. El piso social tiene aquí tanta importancia como en el Cuarto Mundo de las grandes ciudades de Europa y Norteamérica, donde el

problema puede ser el tráfico de inmigrantes o la exclusión de los desamparados.

20

¿Qué más tiene ese basamento? Un valor importante es la universalidad, que el trabajo decente sea patrimonio compartido. Todos los que trabajan tienen derechos en el trabajo, lo cual incluye entre otras cosas la igualdad de géneros (ILO, 2000a). Habrá quienes se opongan a la universalidad por su escasa factibilidad – dirán que los derechos no tienen sentido sin los medios o agentes para hacerlos cumplir, y, por desgracia, para muchos trabajadores en ambientes informales o domésticos tal es la situación. Sin embargo Sen (2000) defiende enconadamente la universalidad, existan o no las instituciones que den vigencia a los derechos, ya que solo si se manifiesta

como objetivo explícito se la podrá alcanzar en última instancia.

Otros propugnan la inclusión de una gama más amplia de derechos en la base, como, por ejemplo, el derecho al trabajo y a una remuneración justa y favorable, los cuales ya figuran en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El derecho a un lugar de trabajo seguro es algo que la mayoría de los trabajadores considerarían un derecho básico. Estas son cuestiones que pueden ser discutidas, ya que son algo más que potestades, y dependen de la disponibilidad de recursos; evidentemente, la remuneración justa y favorable estará supeditada a las posibilidades de cada sociedad. Puede argumentarse que se necesita un basamento social mucho más abarcador, y que todos deben compartir la responsabilidad de que sea respetado. La idea es muy atractiva, pero no hay acuerdo internacional generalizado sobre el nivel de un piso así, ni tiene el firme apoyo mundial de que gozan los derechos y principios expresados en las normas fundamentales de la OIT.

En segundo lugar, por encima de ese piso el concepto de trabajo decente brinda un marco para el progreso continuo sobre la base de principios comunes. No constituye para nada un “corsé” limitante, sino que las metas dependerán en cada caso de los valores, prioridades y posibilidades de cada sociedad, que pueden ir cambiando con el tiempo. Hasta no hace mucho existía un consenso general sobre la prohi-

bición del trabajo nocturno para la mujer, pero hoy en día la idea tiene menos apoyo – en Europa al menos – al haber cambiado los conceptos de igualdad de género. Muchos de los elementos constitutivos del trabajo decente, como los niveles de seguridad económica o la calidad del empleo, son metas desarrollistas que suelen elevarse según las posibilidades económicas. En este proceso el sistema de normas de la OIT ofrece un firme anclaje para consolidar los avances en todas las dimensiones del trabajo decente; brinda además pautas de comparación para medir el progreso logrado y orientarlo en su camino.

Quisiera dar algunos ejemplos. ¿Cuáles pueden ser los objetivos de seguridad en el trabajo en distintas circunstancias? Para los trabajadores agrícolas de Bihar, carentes de reservas y que viven del trabajo ocasional de jornaleros, la prioridad puede ser la protección contra las inundaciones o la sequía, que afectan la estabilidad de sus ingresos en forma dramática. Por otra parte, a menudo realizan sus tareas en condiciones sumamente insalubres y antihigiénicas, con altas tasas de accidentalidad. Estos trabajadores están en su mayor parte desorganizados y son incapaces de defender sus intereses. Tales condiciones dictan prioridades de política como seguridad laboral básica y prevención de grandes riesgos.

En un país de ingresos medios –como Chile, por ejemplo– las priori-

dades pueden ser más específicas. Los sectores de exportación – pesca, forestación, minería – tienen que hacer frente a presiones económicas en los competitivos mercados internacionales que relegan la seguridad a un segundo plano en las empresas involucradas. Es preciso, entonces, desarrollar códigos de conducta y métodos de producción para oponerse a esa tendencia. Las empresas pequeñas no tienen los recursos ni están sujetas a la inspección de las más grandes, de modo que crean empleos menos seguros. Una gran minoría dentro de la población logra niveles de seguridad apropiados, pero la exclusión y las privaciones son aún más extremas entre los que quedan fuera de las redes de seguridad principales.

En los niveles de ingreso más elevados, puede que se preste más atención al estrés y otros trastornos similares (aunque aparecen también a niveles inferiores, sobre todo en Chile, pero se les da menos prioridad). Quizás las políticas apunten a reducir al mínimo los riesgos físicos identificables, dando lugar al “principio precautorio” que extiende la protección a zonas donde los riesgos pueden darse pese a que no haya pruebas de su magnitud. La mayoría de las sociedades de altos ingresos tienen, además, brechas en la seguridad social, o segmentos precarios en los mercados laborales donde campea la exclusión extrema de algunos grupos rezagados –inmigrantes ilegales o analfabetos, por ejemplo– que requieren políticas de protección.

***La preocupación de la OIT por la justicia social lleva lógicamente a recalcar los derechos y las normas: los derechos, como base para la participación de los trabajadores en la sociedad; las normas, como medio de expresión de esos derechos. En lo que hace a la pobreza, la filosofía prevaleciente es el derecho a la inclusión, en el sentido de participación, protección, acceso a empleos decentes e ingresos dignos***

Por consiguiente, el contenido de una agenda de trabajo decente habrá de variar según las situaciones económicas y de desarrollo. Los ejemplos anteriores se refieren a la seguridad, pero los hay también con respecto al empleo, los derechos o el diálogo social. Los objetivos y las pautas serán distintos en cada sociedad, pero el marco general y los principios en que se basa serán los mismos, y ofrecen, en conjunto, la posibilidad de trazar un programa coherente de desarrollo.

económicas que no satisfacen las normas sociales. Los trabajos sobre privaciones relativas y múltiples –por ejemplo el de Peter Townsend en Londres– estudian las razones por las cuales algunas personas no logran satisfacer esas normas (en el trabajo, nivel de vida, acceso a los servicios públicos, la educación, etc.) que se corresponden con las condiciones normales de participación en la sociedad de que se trate. Dan pie a reflexiones que están en un todo de acuerdo con el análisis del trabajo decente.

El problema fue resumido en un estudio de la OIT sobre acciones contra la pobreza en 1995: “La preocupación de la OIT por la justicia social lleva lógicamente a recalcar los derechos y las normas: los derechos, como base para la participación de los trabajadores en la sociedad; las normas, como medio de expresión de esos derechos. En lo que hace a la pobreza, la filosofía prevaleciente es el derecho a la inclusión, en el sentido de participación, protección, acceso a empleos decentes e ingresos dignos. Pero la concreción de ese derecho depende de condiciones económicas previas, y para cumplir con esas condiciones hay que fortalecer las capacidades de los trabajadores y de los correspondientes sistemas de producción. Así pues, el logro de los derechos implica el desarrollo de la capacidad económica y social”.

Esto provee una rica veta de pensamiento que aún no ha sido adecuadamente explorada. La mayoría de las

## 22

### **Trabajo decente y pobreza**

Vale la pena seguir explorando el vínculo que existe entre el trabajo decente y la eliminación de la pobreza. El umbral de pobreza como meta del trabajo decente depende de los recursos sociales y económicos de las sociedades, de manera que tiene un componente relativo. Como resultado, la línea de pobreza oficial es mucho más alta en los Estados Unidos que en la India. La palabra “decente” también lleva implícitos los estándares de cada sociedad. Por lo tanto, la falta de trabajo decente tiene algo en común con los conceptos de privación y exclusión, que refieren a situaciones sociales y

acciones contra la pobreza se centran en los estratos sociales absolutamente más deprimidos, mientras que la agenda del trabajo decente va más allá, al plantear objetivos para la sociedad en su conjunto. Por lo tanto la agenda del trabajo decente es más amplia, aunque sin dudas existe un fuerte nexo con la pobreza, en la medida en que ésta constituye una incapacidad de alcanzar los objetivos básicos del trabajo decente.

Una reacción habitual a la noción de que el trabajo decente contribuye a reducir la pobreza es la siguiente: ‘en el proceso de desarrollo la necesidad más inmediata la constituyen el trabajo y el ingreso, dejemos la decencia para más adelante’. Era esa fundamentalmente la actitud adoptada por el artículo del *Financial Times* mencionado con anterioridad.

Caben aquí dos comentarios. El primero es si la prioridad relativa de las distintas dimensiones del trabajo decente varían en función del nivel de ingresos o desarrollo. Por ejemplo, ¿es el empleo más importante que la seguridad cuando los niveles de ingresos son bajos, y lo contrario cuando la gente está ganando más dinero? El segundo es si el progreso en uno de los aspectos del trabajo decente puede llevarse a cabo a costas de otro de los aspectos.

Con respecto a lo primero, no hay duda que si estamos muertos de hambre cualquier trabajo es mejor que ninguno. Pero en la realidad, la gente tie-

ne aspiraciones que van más allá de eso en todos los niveles de vida, y aun al borde de la hambruna exige dignidad y respeto. Como sostienen Bruton y Farris (1999), los trabajadores de bajos ingresos valoran la seguridad, los derechos y otros aspectos del trabajo decente tanto como los de ingresos más elevados. Indudablemente, la ponderación de las distintas dimensiones laborales habrá de cambiar a medida que suben los niveles generales de vida, pero me parece erróneo pensar que los aspectos cualitativos del trabajo decente solo entran a tallar cuando se alcanza un determinado nivel de vida.

Sobre lo segundo –y desde un punto de vista puramente teórico– a menos que las diferentes dimensiones del trabajo decente se complementen perfectamente entre sí, es indudable que a cierto nivel se producirá un *trade-off* entre ellos. Por ejemplo, mejorar las condiciones de trabajo tiene su costo, y a menos que ese costo sea absorbido por una mayor productividad, habrá un efecto negativo en el empleo en una plaza laboral normal. Es ese otro ingrediente de la argumentación de que primero está el trabajo, y luego su calidad.

No obstante, y como acabamos de ver, hay pruebas de que el progreso en

***Hay pruebas de que el progreso en los derechos, en la seguridad, en las condiciones laborales y en el diálogo social tendrán a menudo un efecto positivo en el empleo y en la productividad, si las condiciones institucionales son propicias***

***La libertad de asociación tiene tanta importancia en la economía informal como en la formal, aunque adopte versiones diferentes. Es una libertad básica, que permite el acceso a otras libertades. El problema real consiste en cómo extender esos derechos a todos los segmentos del mercado laboral, no limitar su aplicación***

los derechos, en la seguridad, en las condiciones laborales y en el diálogo social tendrán a menudo un efecto positivo en el empleo y en la productividad, si las condiciones institucionales son propicias. En última instancia la interrogante es empírica y la información disponible es fragmentaria; constituye un área importante de futuras investigaciones, porque condiciona la fijación de ciertos objetivos del trabajo decente, y determina las prioridades políticas para alcanzarlos.

tado es que se multiplican las dificultades de alcanzar objetivos sociales basados en la universalidad y la igualdad.

Otra crítica común es que el trabajo decente está enfocado hacia los grupos de ingresos más altos del sector formal, que ya están relativamente bien protegidos. Es una crítica muy generalizada de las normas laborales formales, y de las actividades de sindicatos y asociaciones de empleadores. Singh y Zammit (2000), por ejemplo, sostienen que “los textos de esas convenciones (Convenciones 87 y 98 de la OIT sobre la libertad de asociación y las negociaciones colectivas) reflejan las necesidades e instituciones de los países avanzados en determinado momento de su historia”... “la definición e interpretación de los derechos humanos de acuerdo con esas convenciones están destinadas a una pequeña parte de la población trabajadora, y benefician solo a aquellos que ya gozan de privilegios”.

Sin embargo, la interpretación es incorrecta. La libertad de asociación tiene tanta importancia en la economía informal como en la formal, aunque adopte versiones diferentes. Es una libertad básica, en el sentido que le da Sen al término, que permite el acceso a otras libertades. El problema real consiste en cómo extender esos derechos a todos los segmentos del mercado laboral, no limitar su aplicación.

Esto puede observarse en los recientes intentos por parte de la OIT de

24

Hay otra razón poderosa que tiene pertinencia en este sentido: la dependencia del camino andado. A menos que las instituciones y reglas que generan el trabajo decente se establezcan tempranamente en los ambientes de bajos ingresos, será difícil introducirlos cuando los ingresos suban. Es así como el trabajo infantil a los 10 o 12 años se transforma en cosa normal, dando por tierra con las esperanzas que esos niños puedan tener de una vida mejor. Así también se perpetúan la discriminación de género y la mano de obra esclava en los sistemas de producción, ya que muy poco cuesta que esas desigualdades y privaciones se conviertan en percepciones y pautas de comportamiento cotidianos. El resul-



participar de los procesos de PRSP (por su sigla en inglés, *Poverty Reduction Strategy Papers*, Informes de Estrategias para la Reducción de la Pobreza) en varios países. Este proceso, dirigido por las instituciones de Bretton Woods, está diseñado de manera tal que los actores nacionales deberían definir la estrategia para la reducción de la pobreza. Sin embargo, careciendo de la participación de representantes de los trabajadores y de los empleadores – y ante la no participación de la OIT, como suele acontecer – existe una tendencia a ignorar temas centrales como la generación de empleo y la seguridad de los ingresos. Es a través de la inclusión del derecho básico a la representación en las estrategias de reducción de la pobreza que se puede dar respuesta a las demandas de la gente, demandas por trabajo decente.

Sigue siendo un hecho que la mayoría de los pobres se encuentran en el sector informal de la economía, y que las estrategias para promover el trabajo decente en el ámbito informal enfrentan muchas dificultades. Al carecer de una organización formal, y dada la ineficacia de la intervención estatal, la extensión del objetivo de trabajo decente hacia la economía informal no puede depender de los mecanismos regulatorios que el Estado aplica en otras áreas. Es preciso hallar maneras de aumentar capacidades y reforzar voces representativas, generar y transferir recursos y cambiar incentivos. Tal vez esto requiera que los actores actuales emprendan nuevas actividades, pero

necesita también el apoyo de otros agentes e instituciones. Muchos sindicatos han aceptado el reto y tratan de extender su acción a los trabajadores informales, en tanto que instituciones que ya se manejan con ellos, como SEWA, han demostrado lo mucho que se puede hacer.

Este argumento también puede ser utilizado en lo referente a las condiciones de empleo, la seguridad y otras dimensiones del trabajo decente. El informalismo es a menudo un subterfugio deliberado para eludir normas sociales, en especial el empleo “en negro” en las empresas formales. Pero aun en la economía informal puede que el empleo de mejor calidad se justifique a sí mismo a través de una mayor productividad. Una elección cuidadosa y gradual de las normas a aplicar suele también reducir los alicientes a la evasión de reglas. Los nuevos instrumentos de seguridad para ambientes informales – como los microseguros – pueden también resultar más eficaces que las políticas tradicionales. Dicho de otro modo, la meta del trabajo decente puede también guiar la elección de políticas en el sector informal.

El trabajo decente en tanto estrategia de reducción de la pobreza va más allá de la econo-

25

***Promover el trabajo decente significa también cambiar la forma en que funciona la economía global, para que sus beneficios lleguen cada vez a más gente. El trabajo decente no es solo un objetivo de desarrollo a nivel nacional, sino además un principio orientador para la economía mundial***

mía informal. Reconoce la complejidad de la pobreza, sus múltiples dimensiones, y ofrece un enfoque integrado que puede dar respuesta a diversas necesidades. Los retornos para posteriores desarrollos de políticas en este campo son altos.

### **El trabajo decente como objetivo de la comunidad internacional a nivel global**

Para concluir, lo particular del trabajo decente es que constituye un enfoque conjunto del trabajo, el empleo y el progreso social. Abordar estos terrenos requiere una visión equilibrada

e integral de los objetivos sociales y económicos, que incluya la promoción de derechos, el empleo, la seguridad y el diálogo social. Y eso no solo a nivel de las políticas nacionales, ya que muchos de los factores con que hay que lidiar están en el área de la economía internacional y global (el comercio, los flujos de capital, los sistemas de producción que traspasan fronteras). De manera que promover el trabajo decente significa también cambiar la forma en que funciona la economía global, para que sus beneficios lleguen cada vez a más gente. El trabajo decente no es solo un objetivo de desarrollo a nivel nacional, sino además un principio orientador para la economía mundial. ♦

---

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Bardhan, Pranab. 2000. *Social justice in the global economy*. South Africa: University of the Western Cape. ILO Social Policy Lectures.
- Bobbio, Norberto. 1996. *The age of rights*. Oxford: Policy Press.
- Breman, Jan; Arvind, Das; Ravi, Agarwal. 2000. *Down and out: Labouring under global capitalism*. Delhi: OUP.
- Bruton, Henry; Fairris, David. 1999. Work and development. *International Labour Review*. vol.138, n. 1.
- Environics. 2002. Preliminary results of survey questions commissioned by ILO for China, Russia, Brazil, Spain, Mexico and the United States. Geneva. Unpublished.
- ILO. 1998. *Chile: crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*. Santiago.
- ILO. 1999. *Decent work*. Report of the Director General to the 1999 International Labour Conference. Geneva.
- ILO. 2000. *Decent work for women*. Geneva.
- ILO. Governing Body. Working Party on the Social Dimension of Globalization. 2000. *Organization, bargaining and dialogue for development in a globalizing world*. Geneva. GB.279/WP/SDG/2.
- ILO. 2000. *Your voice at work*. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Geneva.
- ILO. 2001. *Reducing the decent work deficit*. Report of the Director General to the International Labour Conference. Geneva.
- Lund, Christian. 1998. Development and rights: tempering universalism and relativism. *The European Journal of Development Research*. v.10, n.2. December.
- Narayan, Deepa; Chambers, Robert; Shah, Meera K.; Petesch, Patti. 2000. *Voices of the poor: Crying out for change*. New York: OUP for the World Bank.
- Nussbaum, Martha. 1999. Women and equality: the capabilities approach. *International Labour Review*, v.138, n. 3.
- Polanyi, K. 1944. *The great transformation*. Boston: Beacon.

- Rodgers, Gerry (Ed.) 1995. *The poverty agenda and the ILO: Issues for research and action*. Geneva, International Institute for Labour Studies.
- Rodgers, Gerry; Gore, Charles; Figueiredo, José B. de (Eds.) 1995. *Social exclusion: Rhetoric, reality, responses*. Geneva, International Institute for Labour Studies.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University.
- Sen, Amartya. 2000. Work and rights. *International Labour Review*. v. 139, n. 2.
- Singh, Ajit; Zammit, Anne. 2000. *The global labour standards controversy: Critical issues for developing countries*. Geneva: The South Centre.
- UNDP. 2000. *Human development report 2000*. New York: Oxford University.
- Weeks, John. 1999. Wages, employment and workers rights in Latin America 1970-1998. *International Labour Review*. v. 138, n.2.
- Wolf, Martin. 2000. The big lie of global inequality. *Financial Times*. 9 February 2000.
- World Bank. 1990. *World development report 1990: Poverty*. New York: Oxford University.
- World Bank. 2000. *World development report 2000/01: Attacking poverty*. New York, Oxford University.

## NOTAS

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este artículo no necesariamente son compartidas por la OIT.

### **Brasil: Plan Nacional de Calificación del Trabajador 1995-2002**

El PLANFOR fue implementado a partir de 1995 por el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), con recursos del Fondo de Amparo al Trabajador, y gestionado por el Consejo Deliberativo del FAT (CODEFAT), un órgano colegiado, tripartito y paritario, formado por representantes de las centrales sindicales, de las federaciones patronales y del gobierno.

En este marco, el PLANFOR fue diseñado como una estrategia de construcción de una política pública de trabajo y generación de ingresos. De este modo, mantiene líneas de articulación con otros mecanismos que utilizan recursos del FAT, como el seguro de desempleo, la intermediación de mano de obra y el microcrédito, teniendo como principales objetivos: contribuir al aumento de la empleabilidad, la estabilidad y los ingresos del trabajador; contribuir al aumento de la productividad y la competitividad y, de esta manera, también a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

El PLANFOR es ejecutado de forma descentralizada, por medio de dos instrumentos:

- Planes Estadales de Calificación (PEQs), gerenciados por las Secretarías Estadales de Trabajo y los Consejos Estadales y Municipales de Empleo, organismos también tripartitos y paritarios al igual que el CODEFAT; y
- Convenios nacionales o regionales, con centrales sindicales y confederaciones patronales, con gestión directa del MTE y del CODEFAT.

Por medio de estos dos mecanismos, la estrategia general del PLANFOR es articular la capacidad y competencia en materia de formación profesional existente en el país, de modo de proveer de calificación a por lo menos 20% de la PEA por año. Brasil tiene una PEA de 75 millones de personas mayores de 16 años; la meta del PLANFOR implica, por lo tanto, calificar cerca de 15 millones de personas por año.

La premisa del PLANFOR es que el FAT pueda financiar la calificación de cerca del 7% de la PEA al año, financiando el restante 13% a través de otros fondos públicos y privados. De hecho, comenzando en 1995 con una cobertura estimada del 5% de la PEA, se progresó, hacia finales de 2001, hasta una cifra en el entorno del 17% de la PEA, incluyendo los programas directamente financiados por el FAT y las demás agencias y fondos, con perspectivas de alcanzar la meta de calificar al 20% de la PEA hacia finales de 2002.

A finales del año 2001, el PLANFOR calificó a 15.4 millones de personas, con una inversión total de R\$ 2.3 billones del FAT, cubriendo el 87% de los 5.500 municipios del país.

Aunque haya sido diseñado como política pública, universal, teniendo como destinataria a la PEA, el PLANFOR fija, para fines de aplicación de los recursos del FAT, prioridades de atendimento y de acceso. Su público objetivo prioritario está compuesto por personas desocupadas en general y beneficiarias del seguro de desempleo en particular; por personas con riesgo de desocupación permanente o coyuntural; por trabajadores autónomos, cooperativistas, autogestionados, pequeños y microproductores urbanos y rurales, además de otras poblaciones socialmente vulnerables. Para estos públicos están reservados el 90% de los puestos y el 86% de la inversión anual del FAT.

Al mismo tiempo, sus directrices explicitan medidas de preferencia de acceso o discriminación positiva para personas sujetas a la exclusión social: mujeres jefas de hogar; personas negras, mestizas e indígenas; jóvenes en situación de vulnerabilidad social; personas de baja escolaridad y bajos ingresos; y personas discapacitadas. Las metas y los parámetros definidos por el CODEFAT permiten monitorear continuamente el cumplimiento de estas directrices, subsidiando acciones e intervenciones para corregir los rumbos.