

**PARA INFORMACION**

## DECIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Proyecto sobre la dinámica económica  
de las normas internacionales del trabajo****Introducción**

1. Cabe recordar que en marzo de 2006, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo emprendió un proyecto de investigación interdisciplinario multisectorial sobre la dinámica económica de las normas internacionales del trabajo, de acuerdo con las orientaciones proporcionadas por el Consejo de Administración<sup>1</sup>. La fase inicial del proyecto pudo realizarse gracias a la financiación del Gobierno de los Países Bajos. Una de las características de este proyecto es que se llevó a cabo en colaboración con un gran número de unidades técnicas de la OIT (Departamento de Seguridad Social, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, SAFEWORK, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Programa sobre las Condiciones de Trabajo y Empleo) e implicó la participación de asesores de todos los sectores.
2. En el marco del proyecto, en el que participaron cinco equipos de investigación interdisciplinarios, se realizaron exámenes globales y análisis críticos de la documentación actual en materia económica sobre la interacción de las normas internacionales del trabajo y los sistemas económicos en cinco áreas (seguridad social, salud y seguridad en el trabajo, calificaciones y formación profesional, horas de trabajo e igualdad y no discriminación). En cada estudio se evaluó la situación de la investigación desde muy diversas perspectivas, y se indicaron las áreas de consenso, las áreas de debate, y las áreas en las que se justificaba una mayor investigación.
3. Los resultados preliminares de esta investigación se discutieron en un seminario (21-22 de junio de 2007) en el que participaron funcionarios de la sede y de las oficinas exteriores y comentaristas externos en materia económica y jurídica. En el anexo al presente documento figuran resúmenes en los que se esbozan los principales elementos de cada estudio, sus conclusiones, en particular con respecto a las lagunas que se han identificado, y las recomendaciones en cuanto a las orientaciones futuras de la investigación en las cinco áreas antes mencionadas. El contenido completo de los estudios se publicará en 2008.

<sup>1</sup> Véase el documento GB.295/LILS/5 y el documento GB.295/10 (Rev.).

## Visión general de los resultados del proyecto de investigación

4. La posible función de un proyecto multisectorial de investigación se planteó por primera vez en la Comisión LILS en la 294.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2005) del Consejo de Administración en un documento preparado por la Oficina<sup>2</sup> en el que se esbozaba una futura orientación estratégica para las normas internacionales del trabajo. La necesidad de llevar a cabo una investigación estratégica era un aspecto importante de la propuesta de la Oficina acerca de una «visión y estrategia» respecto de la mejora de las actividades normativas. Esa visión también incluía elementos tales como el hecho de dejar de centrarse en la elaboración de normas generales para orientarse hacia un progreso más equilibrado en la aplicación de las normas existentes de la OIT, en particular la de los convenios técnicos actualizados. Se señaló a ese respecto que en el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización<sup>3</sup> se reafirmaba la aceptación por parte de la comunidad internacional del valor de las normas internacionales del trabajo como medio para mejorar las condiciones de empleo y de trabajo en todo el mundo. En dicho documento se señaló también la necesidad de emprender actividades para reforzar los vínculos entre las normas internacionales del trabajo y el desarrollo económico y social, tanto a través de esfuerzos nacionales como a través de la cooperación internacional. Se consideraba que esas actividades se basaban en la idea de que las normas de la OIT son «la esencia misma y la piedra angular de la OIT»<sup>4</sup>, y que proporcionan los criterios de referencia reconocidos para la evaluación del progreso social y del cumplimiento por parte de los Estados Miembros.
  
5. En marzo de 2006<sup>5</sup>, se presentó de manera pormenorizada la propuesta para el proyecto, y su posible utilidad para los futuros esfuerzos encaminados a promover de manera más eficaz las normas internacionales del trabajo. Se indicó que a efectos de la promoción de las normas internacionales del trabajo era necesario comprender su interacción con el desarrollo económico. La protección de los derechos recogidos en las normas internacionales del trabajo sigue siendo una preocupación central para la OIT; no obstante, la eficacia de las normas internacionales del trabajo depende también de su contribución potencial al desarrollo económico y social, incluida la productividad. Se señaló que hay un número creciente de investigaciones en las que se ha comenzado a abordar esta cuestión, aunque son escasos los estudios que se han centrado específicamente en las normas internacionales del trabajo. También se señaló que en algunos de esos estudios se había llegado a conclusiones negativas acerca de las repercusiones económicas de las normas laborales<sup>6</sup>. Se sugirió que esto se debía a que los análisis se habían limitado a factores físicos y *estáticos* tales como el crecimiento, el PIB y los niveles de empleo, sin tener en cuenta las repercusiones *dinámicas* de las normas laborales tales como: el aumento de la productividad de los trabajadores y el desarrollo de las calificaciones, la cohesión social, la mejora de la salud de los trabajadores, la flexibilidad, así como otros beneficios socioeconómicos de carácter más cualitativo. Se consideró que un programa de investigación, en el que participaran expertos económicos y jurídicos procedentes de diversas unidades técnicas de la OIT para trabajar de consuno, podía servir también para fortalecer la capacidad de la OIT para ayudar a sus Miembros a aplicar de manera más eficaz las normas sobre la base de una mayor comprensión de la dinámica económica

<sup>2</sup> Documento GB.294/LILS/4.

<sup>3</sup> *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos* (OIT, Ginebra, 2004).

<sup>4</sup> Documento GB.294/LILS/4.

<sup>5</sup> Documento GB.295/LILS/5, véanse los párrafos 16 a 18.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial 2005: *Doing Business 2006* (Washington, DC).

específica de las normas internacionales del trabajo y de su papel en el desarrollo económico sostenible.

6. El mandato y la selección de temas de investigación para el proyecto se elaboraron mediante un amplio proceso de consultas internas. Las cinco áreas seleccionadas brindan la oportunidad de celebrar una discusión comparativa entre diversos sectores y comprender una serie de parámetros pertinentes para el Programa de Trabajo Decente. Esta consulta también dio lugar a la identificación de uno de los objetivos clave de esta investigación a más largo plazo: quedó claro que es importante que la OIT desarrolle, articule y promueva una perspectiva propia sobre la dinámica económica de las normas internacionales del trabajo, con el fin de responder, de manera fundada y fidedigna, cuando se planteen inquietudes acerca de las repercusiones económicas de la aplicación de las normas internacionales del trabajo. La investigación empírica multidisciplinaria podría proporcionar herramientas para ayudar a la OIT, y a sus mandantes, a formular estrategias jurídicas y económicas integradas con miras a la consecución del Programa de Trabajo Decente.
7. También quedó de manifiesto que ese proyecto era concomitante y, de hecho, también ilustrativo y complementario de las deliberaciones celebradas en otros foros de la OIT como la Comisión del Fortalecimiento de la Capacidad de la OIT, la Comisión de las Empresas Sostenibles y otras iniciativas de investigación llevadas a cabo en colaboración con otras organizaciones, como el estudio conjunto OIT/OMC para examinar la interacción de las políticas relativas al comercio y al empleo<sup>7</sup>. Además de promover la competencia de la OIT en materia de investigación, el proyecto sirvió también como actividad transversal *integradora* para aumentar la comprensión acerca de las áreas de interés y competencia comunes, así como para promover una mayor coherencia interna.
8. En los resúmenes (véase el anexo) se enumeran los resultados específicos en las cinco áreas antes mencionadas. Hay muchas conclusiones y temas comunes. Aunque el tema central del proyecto son las normas internacionales del trabajo, gran parte de los documentos en esta materia se refieren a las particularidades de la aplicación nacional de las normas internacionales del trabajo. Como ponen de manifiesto los estudios, esto da lugar a dos interrogantes:
  - ¿en qué medida la legislación nacional y/o los mecanismos nacionales aplican de hecho (están en conformidad con) las normas internacionales del trabajo pertinentes?
  - ¿en qué medida las normas o leyes nacionales reflejan verdaderamente la práctica?
9. El primer punto lleva a preguntarse qué repercusiones tienen las prácticas nacionales en materia de aplicación en la eficacia de las normas internacionales del trabajo. Esta inquietud dio lugar a que en todos los estudios y las presentaciones en el seminario se hiciera hincapié en que la «concepción» es un aspecto importante, es decir, la elaboración adecuada de las leyes y las políticas es importante. Es necesario prestar más atención a la *forma* en que se aplican las normas internacionales del trabajo. En áreas tales como la protección social, por ejemplo, la decisión acerca del mecanismo institucional puede tener consecuencias económicas importantes. Esto resulta más evidente cuando los costos administrativos y los beneficios de la reglamentación pública se tienen en cuenta en el análisis. El segundo punto se refiere a la «brecha de la realidad» entre el derecho (*de jure*) y la práctica (*de facto*). Este fenómeno se destacó en particular en el estudio sobre la reglamentación de las horas de trabajo y se mencionó en los otros estudios. Se sostuvo que esta cuestión arroja dudas sobre gran parte de las investigaciones existentes, en particular, las investigaciones basadas en la medición de los efectos económicos estáticos de la

<sup>7</sup> Marion Jensen y Eddy Lee, *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas* (OIT y OMC, Ginebra, 2007).

reglamentación laboral: se presupone a menudo en dichas investigaciones que la situación *de jure* describe con exactitud la práctica «en los hechos» respecto de las cuestiones laborales.

10. Un segundo tema abordado en los estudios y las presentaciones en el seminario es el hecho de que es importante que la OIT sostenga una argumentación en favor de las normas internacionales del trabajo basada en los «derechos» o los valores sociales. No obstante, incluso en relación con el estudio que hace referencia a los derechos fundamentales, se consideró que la investigación económica y otras investigaciones empíricas podían resultar útiles para evaluar si algunos enfoques o políticas en materia de aplicación son más eficaces y más eficientes desde el punto de vista económico para asegurar la protección. Es esencial tener una visión clara de las condiciones reglamentarias e institucionales en que se aplica una norma internacional del trabajo y de las condiciones que pueden hacer que una norma laboral resulte más o menos eficaz. A ese respecto, se señaló la necesidad de examinar ejemplos tanto de las «prácticas óptimas» como de las prácticas menos eficaces. Se sugirió que la vinculación de esos ejemplos y resultados de las investigaciones con herramientas informativas y otras orientaciones podía permitir al personal, especialmente en las oficinas exteriores, responder de manera más eficaz a las «preguntas (económicas) frecuentes» (FAQ).
11. Un tercer tema abordado en los estudios es el hecho de que, a pesar de algunas críticas en las publicaciones económicas, en particular algunos documentos publicados por las instituciones financieras internacionales, hay muy pocos datos que sustenten el punto de vista según el cual hay una relación negativa entre el desarrollo económico y las normas internacionales del trabajo. En efecto, en áreas tales como la protección social, la protección social es un indicador del desarrollo económico. En relación con esto se planteó también que, en muchos casos, parece haber un alto grado de interacción *entre* las normas laborales, es decir, un efecto acumulativo, que no ha sido objeto de investigaciones empíricas extensas. El caso del diálogo social es un ejemplo al respecto. Además, la investigación puso de relieve un punto conexo: algunos de los beneficios económicos más importantes, por ejemplo, las limitaciones en cuanto a las horas de trabajo, guardan relación con una mejora de la salud de los trabajadores, una mayor productividad y un número menor de accidentes relacionados con la seguridad y salud en el trabajo. Hay una *sinergia* entre las normas internacionales del trabajo en estas dos áreas y posiblemente también en otras.
12. No obstante, estas conclusiones deberían considerarse con cautela. En todos los estudios se señalaron problemas importantes en la recopilación de datos y lagunas en las investigaciones documentadas existentes. Esta fue quizá la inquietud manifestada de manera más constante en los estudios. Hay una gran laguna en materia de datos y análisis económicos en relación con las experiencias en las economías en desarrollo y la forma en que las normas laborales podrían influir en ese contexto. La mayor parte de las publicaciones existentes se basa en modelos económicos desarrollados que reflejan suposiciones acerca de la capacidad en materia de reglamentación y de la existencia de una «base» de normas y protección, que en gran medida no son pertinentes ni apropiadas para la situación de las economías en desarrollo. No obstante, con frecuencia son los países con economías en desarrollo los que plantean preguntas acerca de las consecuencias económicas de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, en cuanto a su interacción con el desarrollo económico y la competitividad del comercio. Se señalaron determinadas cuestiones que deberían ser objeto de estudio con respecto a la interacción de la reglamentación del empleo y la economía informal, la necesidad de considerar la situación de los sectores agrícolas, y las experiencias de las mujeres en materia de empleo en los países en desarrollo.

## Implicaciones para las normas internacionales del trabajo, la promoción de las normas y las futuras actividades de investigación

13. Como se desprende de los párrafos 4 a 12, además de las recomendaciones específicas formuladas en cada resumen con miras al futuro programa de investigaciones, es evidente que es necesario, en interés de la OIT y a efectos de la promoción de las normas internacionales del trabajo, en particular, emprender más investigaciones para comprender mejor la dinámica económica de las normas internacionales del trabajo. Esas investigaciones son esenciales para ayudar a la OIT y a sus mandantes a promover y poner en práctica más eficazmente las normas internacionales del trabajo en las economías en desarrollo. Es evidente también que se cuenta dentro de la Organización con considerables conocimientos técnicos en las esferas económica y jurídica para impulsar esa labor de investigación de manera coordinada y que hay interés en hacerlo. Ya se están desplegando esfuerzos, en algunas unidades, para elaborar nuevos modelos y enfoques económicos a fin de configurar una «perspectiva de la OIT» sobre el desarrollo económico y la interacción con las normas internacionales del trabajo. Es necesario vincular esos esfuerzos con la actual reflexión en la OIT acerca de: la importancia del tripartismo en el desarrollo económico; los vínculos entre la protección social, económica y medioambiental para conseguir el desarrollo sostenible, y los esfuerzos para lograr la integración y una mejor utilización de los recursos y los conocimientos técnicos existentes tanto dentro de la OIT como entre las organizaciones de las Naciones Unidas y otros organismos.
14. Es esencial también que las investigaciones de la OIT estén estratégicamente vinculadas a las actividades y que sus resultados se *pongan en práctica* con el fin de mejorar las actividades normativas de la OIT. Como se señala en el informe sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT<sup>8</sup> presentado a la Conferencia, es necesario «... mejorar la capacidad de persuasión de la OIT» mediante una utilización coherente de:
- la cooperación técnica, mediante la ampliación y el refuerzo de los programas de trabajo decente por país (PTDP);
  - la investigación y la verificación de las sinergias entre los objetivos, mediante análisis empíricos y el intercambio de información y de experiencias, y
  - la promoción, para alentar a los Estados Miembros (quizá en la forma de una acción normativa) a que apliquen políticas sociales y económicas integradas.
15. Los resultados de este proyecto muestran que si se emprende un futuro programa de investigaciones sobre la dinámica económica de las normas internacionales del trabajo, el mismo debería centrarse en lo siguiente:
- emprender estudios y análisis empíricos sobre la aplicación nacional de las normas internacionales del trabajo, con particular atención a la comparación del método de aplicación y las condiciones institucionales, jurídicas y de otra índole que sustenten la aplicación (determinación de las «prácticas óptimas»);
  - recopilación de datos y análisis sobre las experiencias de las economías en desarrollo, incluida la interacción con la expansión de las economías informales;

<sup>8</sup> Informe V, *El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización*. Quinto punto del orden del día, 96.ª reunión, CIT 2007, párrafo 64.

- determinación del potencial para las actividades promocionales conjuntas sobre la base de un análisis de la interacción de las normas internacionales del trabajo y la dinámica económica positiva, y exploración de la forma en que esos vínculos podrían utilizarse para promover de manera más eficaz las normas internacionales del trabajo;
- emprender investigaciones específicas con respecto a las normas internacionales del trabajo y la experiencia de las mujeres;
- emprender análisis específicos y hacer un seguimiento del desarrollo de los enfoques adoptados en los convenios de la OIT más recientes (el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006; el Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003 (núm. 185); el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), y el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188)) los cuales, de diversas formas, reflejan un nuevo enfoque de la concepción de las normas internacionales del trabajo (una «modernización») con miras a disminuir o incluso colmar la brecha entre la situación *de jure* y *de facto*.

16. Si se emprenden más investigaciones empíricas y se recopilan datos sobre la aplicación de las normas, un aspecto que habría que considerar es el de las oportunidades que brinden esas investigaciones para profundizar los análisis en la información que se pone a disposición de los mandantes de la OIT. Cabe señalar a ese respecto los recientes comentarios del Director General formulados en su Memoria a la 96.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo<sup>9</sup>:

A medida que avanzamos en la promoción de los derechos fundamentales, debemos reforzar y modernizar nuestro sistema normativo porque es esencial para el Programa de Trabajo Decente de la OIT que está recibiendo tanto apoyo. Con más de 7.500 ratificaciones de diferentes convenios, nuestro sistema es el mayor marco jurídico internacional basado en las normas que está actualmente en funcionamiento. Cada una de estas 7.500 ratificaciones de nuestros convenios refleja la decisión del legislativo nacional de optar por un sistema internacional de responsabilización y autorizar que la legislación y la práctica del país sean analizadas cuidadosamente por los órganos de control de la OIT competentes. Las normas internacionales del trabajo son compromisos compartidos. En la nueva economía de mercado global, ofrece un punto de referencia común para las normas laborales esenciales para establecer la cooperación en el lugar de trabajo, que constituye la base de las empresas con éxito. Sin el sistema normativo de la OIT o si éste se viera debilitado, resultarían vanos los esfuerzos de todos los mandantes de la OIT por convertir la globalización en un proceso provechoso para todos.

17. ***La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo tal vez estime oportuno:***

- a) ***tomar nota de la información recogida en el presente documento, incluido el anexo, y facilitar a la Oficina la orientación que considere útil en función del debate sobre el mismo, y***
- b) ***formular las recomendaciones apropiadas al Consejo de Administración en relación con lo anterior, en particular por lo que respecta a la investigación tal como se indica en el párrafo 15 supra.***

Ginebra, 16 de octubre de 2007.

*Punto que requiere decisión:* párrafo 17.

<sup>9</sup> *El trabajo decente para un desarrollo sostenible*, 96.<sup>a</sup> reunión, CIT, 2007.

## Anexo

### Resúmenes de las cinco investigaciones comprendidas en el proyecto sobre la dinámica económica de las normas internacionales del trabajo

#### **I. Título del estudio (traducción): Repercusiones económicas de algunas políticas de seguridad social que han sido objeto de normas internacionales del trabajo: una reseña de las investigaciones recientes**<sup>1</sup>

##### Introducción

1. Según consta en los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como la *Declaración Universal de Derechos Humanos*<sup>2</sup> y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*<sup>3</sup>, la comunidad internacional ha reconocido que la seguridad social es un derecho humano fundamental. Ahora bien, mientras que la mayoría de los países desarrollados han logrado instituir sistemas completos de seguridad social, en muchos países en desarrollo la población carece todavía de las formas más elementales de protección. La OIT ha sido uno de los precursores en el establecimiento de normas internacionales en materia de seguridad social. Su principal instrumento es el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), en el cual se definen las nueve ramas clásicas de la seguridad social (a saber, asistencia médica, prestaciones de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones de invalidez, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad y prestaciones de supervivientes) y se establecen los niveles mínimos de protección para cada una de estas ramas; en los demás instrumentos actualizados en materia de seguridad social se establecen niveles de protección más elevados.

##### Antecedentes

2. Mientras que, por una parte, se dispone de una extensa obra de investigación sobre las repercusiones económicas de las disposiciones de seguridad social existentes o que podrían incluirse en las legislaciones nacionales, no se han realizado en cambio investigaciones de importancia sobre la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo. El estudio en cuestión consiste esencialmente en un análisis de las publicaciones recientes dedicadas al tema de las repercusiones económicas de algunos programas de seguridad social cuyo alcance y nivel son al menos concordantes con las prescripciones de las normas internacionales del trabajo pertinentes.
3. El estudio abarca sólo tres de las nueve ramas de la seguridad social, según las definiciones contenidas en el Convenio núm. 102: prestaciones de vejez, prestaciones de invalidez y

<sup>1</sup> Arthur van de Meerendonk (consultor internacional y docente, Instituto de Estudios Avanzados de Gobierno de la Universidad de Maastricht, Países Bajos), Anne de Graaf (estudiante, *idem*), Conrad Schmidt-Bens (estudiante, *idem*), Ursula Kulke (Coordinadora de Normas y Cuestiones Jurídicas, Departamento de Seguridad Social de la OIT) y Krzysztof Hagemeyer (Coordinador de Políticas, *idem*).

<sup>2</sup> Naciones Unidas, documento GA Res. 217A (III), 1948, artículo 22.

<sup>3</sup> Naciones Unidas, documento GA Res. 2200A (XXI), 1996, artículo 9.

prestaciones de desempleo. Además, toma en consideración las normas internacionales del trabajo cuyas disposiciones ofrecen una mayor protección para estas contingencias, a saber, el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) y el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168). Por último, también examina las políticas de seguridad social en que se prevén medidas diferentes de las prestaciones monetarias, es decir, las diversas políticas activas para el mercado de trabajo preconizadas en el mencionado Convenio núm. 168. La mayoría de los países (casi todos europeos) que han ratificado estas normas internacionales del trabajo se consideran económicamente desarrollados, y cuentan con extensos sistemas de seguridad social, cuyas disposiciones suelen superar ampliamente los niveles mínimos previstos en los instrumentos citados.

### Cuestiones esenciales

4. Según los resultados del estudio, pese a que existe una abundante bibliografía sobre el impacto económico de las estructuras relativamente extensas creadas en el marco del Estado de bienestar de los países de la OCDE, hay muy pocas investigaciones sobre las repercusiones económicas tanto inmediatas como a más largo plazo de la implantación de regímenes de seguridad social en los países de bajos ingresos (o de la ampliación del ámbito de los regímenes existentes). Aun cuando los datos relativos a estos países siguen siendo muy escasos, los estudios que están llevando a cabo algunos centros de investigación permiten abrigar expectativas optimistas en cuanto a la futura disponibilidad de información. En los últimos 20 años, la investigación se ha concentrado esencialmente en los sistemas inspirados en el modelo de «Estado de bienestar» de los países de ingreso alto y medio de la OCDE, y en las consecuencias hipotéticas de dichos sistemas en términos del aumento y la persistencia del desempleo y la desaceleración del crecimiento del PIB. Este debate no ha concluido, pero se ha reorientado en parte al análisis de la situación de las economías emergentes y los países en desarrollo, además de los países industrializados. En el último tiempo, ha predominado la discusión en torno a dos cuestiones principales. La primera es la apertura de las economías nacionales al comercio y los flujos financieros internacionales y la consiguiente intensificación de la competencia, aspectos que suscitan inquietud por lo que se refiere a los efectos de la internacionalización o la globalización sobre los niveles de la protección laboral y social. La segunda es el proceso de envejecimiento demográfico, que ejerce una presión constante sobre los gobernantes de los países industrializados y los lleva a restringir el gasto público y a examinar con ojo muy crítico los actuales programas de transferencia social.
5. El ejercicio del derecho a la seguridad social tiene diversas consecuencias económicas. En general, la existencia de alguna forma de seguridad social implica que se efectúen transferencias sociales, tanto monetarias como en especie, que se financian con impuestos y otras contribuciones y que, por ende, tienen repercusiones presupuestarias. Asimismo, la seguridad social está modificando los resultados de la acción de las fuerzas del mercado y, de hecho, es posible que algunos programas de seguridad social se adopten con ese fin, por ejemplo, para lograr una distribución del ingreso más equitativa que la que produciría el libre juego de los mercados. Por otra parte, la aplicación de medidas de seguridad social también influye en el comportamiento de las personas y los hogares, ya que les aporta un sentimiento de mayor seguridad y protección ante contingencias de índole económica y social. Los distintos efectos de los dispositivos de protección social sobre los resultados económicos a nivel nacional se han clasificado en dos categorías: los efectos «estáticos» (es decir, los que se producen de inmediato en el plano de los costos y de la eficacia) y los efectos «dinámicos» (provocados por los cambios en el comportamiento de las personas, los hogares y las instituciones, cambios que pueden neutralizar o reforzar el impacto estático inicial).

## Principales resultados del estudio

### *Cuando no existe un sistema público de seguridad social: dispositivos no oficiales y protección social brindada por el mercado*

6. *Dispositivos no oficiales.* La mayoría de los estudios examinados tratan fundamentalmente de determinar en qué medida los dispositivos informales podrían ser sustituidos por regímenes oficiales de transferencia social. Ahora bien, las escasas investigaciones realizadas para precisar hasta qué punto los dispositivos no oficiales pueden sustituir efectivamente la seguridad social pública y en qué grado las transferencias informales son transferencias en el sentido propio del término — lo que les permitiría cumplir una función verdaderamente redistributiva — y no mecanismos basados en la reciprocidad, han mostrado que las personas o los hogares (que no pueden recurrir a los mecanismos no oficiales) se encuentran en grandes dificultades cuando no hay regímenes oficiales o cuando éstos son insuficientes. Los autores que han tratado este tema coinciden en que los regímenes públicos son mucho más eficaces por lo que se refiere a detectar con precisión qué personas o grupos deben incluirse entre los beneficiarios, y pueden evitar los efectos «de encierro» (*lock-in*) de los beneficiarios que suele caracterizar a los dispositivos no oficiales.
7. *Protección social brindada por el mercado.* Según se desprende de la bibliografía estudiada, los gobiernos tienen la posibilidad de externalizar algunos servicios sociales a contratistas del sector privado, si bien ello exige contar con un sólido marco regulador público (y por lo general con medios adicionales de intervención directa) a fin de salvaguardar los objetivos sociales (es decir, que los grupos más desfavorecidos tengan acceso a los servicios de seguridad social, y que se materialicen otras metas redistributivas).

### *¿En qué medida se están realizando los principales objetivos de las disposiciones sobre seguridad social, es decir, la reducción de la pobreza y el establecimiento de un capital social (en el sentido sociológico del término)?*

8. Los programas de transferencia social son eficaces en lo que atañe a su objetivo principal, a saber, la atenuación de la desigualdad del ingreso y la reducción de la pobreza. Cuanto mayor es el gasto social, menor es la tasa de pobreza. También hay consenso respecto de la existencia de una relación negativa entre la desigualdad del ingreso y el crecimiento económico, pero las opiniones son menos unánimes en lo que atañe a los mecanismos subyacentes en esa relación. Por lo que se refiere a la cuestión de si los beneficios del crecimiento económico se han «derramado» (propagado por efecto de cascada) hacia la población pobre de los países en desarrollo, los datos compilados recientemente han venido a corroborar la opinión según la cual el efecto de propagación en cascada («trickle down») no es automático, y que es indispensable contar con una intervención estatal en forma de programas de programas públicos de transferencia social y de seguridad social.

### *Costos, viabilidad financiera y efectos «estáticos»*

9. Los países que se han dotado de sistemas modernizados de seguridad social suelen asignar entre un tercio y la mitad del presupuesto público a dichos sistemas, como la asistencia médica, en una proporción que suele superar el 20 por ciento del PIB. Según diversos estudios, el hecho de que el gasto social sea elevado no redundaría en detrimento del crecimiento y los resultados económicos. En los países en desarrollo, y sobre todo en los más pobres, el gasto de seguridad social casi nunca excede del 5 por ciento del PIB y de un cuarto del presupuesto público (en la práctica, suele ser inferior). El gasto de seguridad social en estos países se destina principalmente a la asistencia médica pública. Las más de las veces, el gasto destinado a las transferencias en efectivo es inferior al 1 por ciento del PIB, y por lo general se destina al pago de las prestaciones de pensión de los trabajadores del Estado, y también, ocasionalmente, de otros trabajadores de la economía formal. El

nivel habitual del gasto de seguridad social es frecuentemente inferior a los niveles mínimos previstos en las normas pertinentes de la OIT con respecto a la cobertura y las prestaciones. De los estudios recientes se desprende que la oferta de una cobertura universal al menos con respecto de algunas prestaciones básicas de protección social es financieramente viable, incluso para los países de ingresos bajos, pero que las iniciativas de reasignación de un mayor volumen de recursos nacionales a la protección social tendría que ser complementada con un incremento similar de los recursos aportados por las transferencias internacionales.

### Efectos dinámicos

10. *Repercusiones microeconómicas.* Las obras consultadas coinciden en que algunas de las instituciones del Estado de bienestar han provocado rigidez en el mercado de trabajo, mientras que otras instituciones han tenido efectos benéficos en el mismo (por ejemplo, las que fomentan el perfeccionamiento profesional y las que actúan en el ámbito de la cobertura de riesgos). Algunos países han logrado introducir en su mercado de trabajo reformas que les han permitido mejorar los resultados económicos. De los estudios realizados se desprende que un factor clave de las experiencias exitosas ha sido la integración de medidas sinérgicas.
11. *Repercusiones macroeconómicas.* Las economías abiertas tienden a disponer de mecanismos más amplios del Estado de bienestar, lo que indica que la internacionalización en sí misma no obliga a los gobiernos a hacer recortes en su gasto social. Los estudios más recientes sugieren que los países pueden conciliar la búsqueda de buenos resultados macroeconómicos con la puesta en práctica de modelos sociales sostenibles, y que la aplicación de políticas de apertura de los mercados no será provechosa si no va acompañada de dispositivos sociales adecuados que puedan amortiguar las consecuencias sociales de dichas políticas.
12. En los países en desarrollo, los estudios más recientes han puesto en entredicho la idea comúnmente aceptada según la cual el crecimiento económico redundaría por lo general en un incremento proporcional de los ingresos de la población pobre. En realidad, se ha comprobado que la mayoría de los períodos de crecimiento no han sido favorables a los pobres. En otras palabras, para lograr que el crecimiento sea más benéfico para los pobres se requiere aumentar el volumen de transferencias de seguridad social.

### Conclusiones

13. La principal conclusión del estudio que examinamos es que no se han llevado a cabo investigaciones sobre las repercusiones económicas de la aplicación de las normas internacionales del trabajo relativas a la seguridad social. Por ende, colmar esta carencia es una cuestión de máxima importancia para poder evaluar la contribución potencial de dichas normas al desarrollo económico y social. La OIT se podría servir de los resultados de tales investigaciones para promover y proteger más eficazmente los derechos plasmados en esas normas internacionales del trabajo.
14. Además, el análisis de la bibliografía dedicada a las repercusiones económicas de determinadas políticas de seguridad social comprendidas en las normas internacionales del trabajo pertinentes ha mostrado que:
  - Los mecanismos de transferencia social ejercen importantes efectos dinámicos sobre las variables económicas, los cuales pueden ser — según las circunstancias — oportunas o, en cambio, inconvenientes desde la perspectiva de las políticas. Mientras que las investigaciones en curso tienden a centrarse en gran medida en la detección y, habitualmente, la exclusión de los posibles efectos negativos, poco se ha hecho para estudiar los efectos dinámicos positivos de las transferencias de seguridad social. Sin perjuicio de las dificultades metodológicas, hace falta efectuar más investigaciones sobre esta materia.

- El debate sobre el Estado de bienestar en los países industrializados no puede transponerse a las experiencias de los países en desarrollo, ya que la situación de unos y otros es esencialmente diferente.
- Los programas de seguridad social aplicados en la mayoría de los países industrializados ofrecen prestaciones cuyo alcance, cobertura y nivel suelen rebasar las normas mínimas establecidas por la OIT. En algunos estudios se han presentado datos concluyentes en el sentido de que, en algunos casos, las instituciones de bienestar de los países industrializados han hecho más de lo que se preveía en sus objetivos. Con todo, entre los economistas prima la firme convicción de que es posible conciliar la seguridad social con un buen rendimiento económico, y que una y otra son simplemente las caras opuestas de una misma moneda. La seguridad social es un componente indispensable del marco institucional de toda economía de mercado que funcione correctamente.
- Los programas de transferencia social son también eficaces en cuanto al logro de su finalidad principal: aportar a los sectores desfavorecidos un nivel de bienestar más elevado. Cuanto más invierten los países en este tipo de programas, mayor es el grado de realización de esta finalidad.
- La idea de que los países de bajos ingresos deberían adoptar regímenes de transferencia social por lo menos a nivel de normas mínimas reposa en argumentos sólidos. Asegurar una estructura bien diseñada y adoptar buenas prácticas de gobernanza son condiciones importantes para lograr la viabilidad financiera de tales regímenes.
- Existen muchos estudios de vasto alcance sobre las diversas repercusiones económicas de un sistema de seguridad social bien arraigado, pero son escasas las investigaciones sobre los efectos económicos de la extensión de la cobertura social a los sectores no protegidos, y en especial a los pobres e indigentes. Además, se debería estudiar la cuestión del diseño de mecanismos apropiados en los países en desarrollo. Pese a que para colmar este déficit hacen falta esfuerzos considerables orientados a mejorar la información estadística de los países en desarrollo, en las economías emergentes se han dado algunos casos ejemplares de instituciones que están obteniendo resultados muy valiosos de las investigaciones que han emprendido en este campo.

**II. Título del estudio (traducción): *Reseña analítica de las publicaciones sobre las repercusiones económicas de las normas internacionales del trabajo relativas a la seguridad y salud en el trabajo***<sup>4</sup>

Introducción

15. Este estudio examina la dinámica económica de algunas de las numerosas normas internacionales del trabajo relativas a la seguridad y salud en el trabajo (más adelante SST). Estas normas internacionales del trabajo cubren riesgos específicos, tales como los relativos a los productos químicos y el asbesto, las minas y la construcción, así como los medios utilizados para su promoción y aplicación a través de programas y políticas nacionales, consultas tripartitas, sistemas de inspección, servicios de asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo, educación y formación, etc. Algunas normas

<sup>4</sup> Michèle Nahmias y Malcolm Gifford (Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente, OIT).

sobre SST son recientes, en especial el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).

16. En las últimas décadas, ha habido una creciente preocupación acerca de los costos reales (tanto directos como indirectos) que los accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo suponen para las empresas, comunidades y economías nacionales. El interés cada vez mayor por la responsabilidad social de las empresas (RSE) también ha llevado a investigar en este ámbito. Los estudios demuestran que los costos reales son muy superiores a lo que se creía. La OIT ha estimado la carga económica mundial por año de la totalidad de dichos accidentes y enfermedades en aproximadamente el 4 por ciento del PIB mundial, o en unos 1.250.000 millones de dólares de los Estados Unidos (cifras de 2001) <sup>5</sup>. En marzo de 2006, el Consejo de Administración examinó un documento titulado «Seguridad y salud en el trabajo: sinergia entre la seguridad y la productividad» <sup>6</sup>, en el que se destacaron los beneficios económicos de los buenos niveles de SST para la competitividad y la productividad en la empresa, en los planos nacional e internacional, y se citaron ejemplos de ellos, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.
17. Para esta reseña, se examinaron unos 100 estudios y diversos otros documentos. Sus conclusiones se discuten más adelante, bajo el título de normas internacionales del trabajo pertinentes en materia de SST. Aunque la mayoría de los estudios se centran en los costos y beneficios de las normas sobre SST y la legislación en general, y no específicamente en las normas internacionales del trabajo, sus conclusiones tienen consecuencias evidentes para las normas internacionales del trabajo.

## Conclusiones

*El Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y la Recomendación, (núm. 164) que lo complementa y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) y la Recomendación (núm. 197) que lo complementa.*

18. Estas normas internacionales del trabajo se aplican a todos los sectores de la actividad económica, establecen disposiciones generales para los programas y las políticas nacionales, así como para una acción a nivel de la empresa. Muchos países han promulgado una legislación nacional coherente con estas normas internacionales del trabajo, y los costos y beneficios relativos a su cumplimiento han sido documentados de diversas maneras. Por ejemplo:
  - En un informe se estimó que de 1992 a 2002 el costo del cumplimiento de la legislación en materia de SST fue de 1.057 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que el valor de los beneficios se situó entre 1.808 millones de dólares de los Estados Unidos y 4.200 millones de dólares de los Estados Unidos. En un informe de 2007 se actualizan las cifras y se confirma el panorama general.
19. Cabe señalar que el impacto económico de la legislación nacional en materia de SST y las intervenciones en las empresas individuales puede variar en razón del tamaño de las empresas. Un estudio por país demuestra que las pequeñas y medianas empresas, en comparación con las grandes empresas, tienen mayores dificultades para hacer frente a las exigencias de la legislación y las intervenciones.

<sup>5</sup> Puede verse un resumen reciente sobre la sinergia entre la seguridad y salud en el trabajo, la productividad y la competitividad en: <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/worldday/products07/-report07.pdf>.

<sup>6</sup> Documento GB.295/ESP/3.

*El Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161) y la Recomendación (núm. 171) que lo complementa*

20. Algunos estudios recientes han demostrado la eficacia en función de los costos de la promoción de la salud en el lugar de trabajo. Por ejemplo:
- En un país, una imprenta invirtió en equipo con el objeto de reducir las operaciones manuales en el marco de un programa de rehabilitación y de gestión de la salud, lo que permitió reducir el absentismo, aumentar la productividad y mejorar la retención y el ánimo de los trabajadores, así como las normas de seguridad y salud en el trabajo.
  - Estudios sobre la productividad y la seguridad y salud en el trabajo realizados en pequeñas y medianas empresas en otro país demostraron que los esfuerzos de promoción de la salud en el lugar de trabajo consiguieron disminuir los costos del absentismo en un 34 por ciento y casi quintuplicar la rentabilidad de las inversiones en servicios médicos.
  - En el sector de la fabricación de alfombras de un país, la inversión en nuevos telares con un mejor diseño ergonómico permitió a los tejedores aumentar la productividad y, en consecuencia, sus salarios en un 100 por ciento, creándose al mismo tiempo un ambiente de trabajo más seguro y saludable.

*La Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194) y varios Convenios relacionados con las indemnizaciones (núms. 18, 42 y 121)*

21. Estas normas internacionales del trabajo prevén indemnizaciones para los trabajadores que sufren enfermedades profesionales específicas. Los niveles de indemnización varían en forma significativa y la notificación insuficiente se reconoce en general como un problema, al igual que la falta de cobertura de los trabajadores de la economía informal en lo que respecta a los planes de indemnización. Cuando existe un sistema de indemnización, se cuenta con una serie de incentivos financieros importantes para prevenir tanto los accidentes como las enfermedades respecto de los cuales se exige indemnización. Por ejemplo:
- Un fondo nacional de indemnización concede préstamos con tasas de interés preferenciales a las empresas afiliadas para permitirles aplicar medidas preventivas específicas. Los resultados concretos del desempeño de las empresas participantes en el plan pueden influir en el aumento o la disminución de las cotizaciones del seguro.

*El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) y las Recomendaciones (núms. 81 y 133) que lo complementan*

22. El Convenio núm. 155 y las normas internacionales del trabajo arriba mencionadas proporcionan una base sólida para los sistemas de inspección de seguridad y salud en el trabajo, y para que los inspectores puedan informar y aconsejar sobre la mejor manera de aplicar la legislación pertinente y garantizar su cumplimiento. Se ha demostrado el valor de dichos sistemas de inspección mediante varios estudios. Por ejemplo:
- La inspección de seguridad y salud en el trabajo de un país contrató a 200 inspectores nuevos cuyos sueldos se pagarían con el fondo de indemnizaciones de los trabajadores. Los inspectores se fijaron como objetivo prioritario el control de las empresas con el desempeño más deficiente en materia de seguridad y salud en el trabajo que representaban el 10 por ciento de las horas perdidas de trabajo por lesiones y el 20 por ciento de los costos por concepto de indemnización. Por

consiguiente, las tasas de accidentes disminuyeron en forma considerable al igual que las reclamaciones por indemnización, y el fondo de indemnizaciones logró ahorrar una cantidad sustancial por cada dólar invertido.

*El Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170) y el Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174), con las Recomendaciones que los complementan y los Repertorios de recomendaciones prácticas pertinentes*

23. La OIT calcula que, dado el aumento de la utilización de productos químicos en el trabajo a nivel mundial, dichos productos causan casi medio millón de muertes y 35 millones de casos de enfermedad relacionados con el trabajo. Los accidentes provocados por productos químicos también pueden tener efectos devastadores para toda la comunidad, al ocasionar grandes pérdidas de vidas y daños al medio ambiente. Pueden citarse muchos ejemplos relativos a los costos de los daños a la salud debido a la exposición a productos químicos en el trabajo, junto con los beneficios del cumplimiento de las normas adecuadas. Por ejemplo:

- Un estudio sobre los agricultores de un país demostró que si reducían el empleo de los pesticidas más peligrosos, podían mejorar su salud y aumentar la productividad total. La disminución de la producción debido a la no utilización de los pesticidas más eficaces fue compensada por el aumento de la productividad de los mismos agricultores.

*El Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162) y la Recomendación (núm. 172) que lo complementa*

24. Se estima que, a nivel mundial, se producen anualmente cerca de 100.000 muertes relacionadas con el asbesto. En muchos países industrializados se prevé que el número de víctimas mortales aumente en la próxima década debido al largo período de latencia de las enfermedades relacionadas con el asbesto y a la exposición de los trabajadores que tuvo lugar muchos años antes. Estos largos períodos de latencia dificultan la estimación de los costos de las medidas preventivas tomadas hace 20, 30 o incluso 40 años. Sin embargo, varios estudios examinan los costos de indemnización actuales y previstos relacionados con las víctimas del asbesto, que son sumamente elevados. Por ejemplo:

- En un país, el costo de la asistencia médica y de la indemnización para las víctimas del asbesto y las personas a su cargo era de 290 millones de euros en 2001. Se prevé que esos costos aumenten en forma significativa hasta 2020 y alcancen varios millones de euros.

Todas estas cifras muestran la urgencia de tomar medidas preventivas para reducir las posibilidades de que se produzcan tales enfermedades, y evitar costos aun mayores de indemnización en el futuro.

#### Puntos fuertes y deficiencias de la metodología

25. El examen de los documentos publicados puede clasificarse en tres categorías:

1. Algunos estudios valoran los costos de un problema de seguridad y salud actual. Dichos estudios son útiles en la medida en que demuestran el alcance del problema y abogan por algún tipo de intervención, aunque (aún) ésta no se justifica. Se necesita un análisis completo de los costos y beneficios a fin de evaluar el caso para una intervención.

2. Otros estudios consideran solamente los beneficios de una intervención en materia de seguridad y salud, lo cual resulta poco útil por cuanto los costos de la intervención no están especificados.
  3. Los estudios más útiles son los análisis completos de los costos y beneficios que pueden efectuarse con respecto a intervenciones propuestas o ya existentes. Los analistas efectúan una contribución real al realizar este tipo de estudios a nivel de la sociedad en su conjunto.
26. La mayoría de los estudios corresponden a los dos primeros tipos y sólo algunos a la tercera categoría. Aunque los estudios parecen respaldar plenamente la idea según la cual disponer de una seguridad adecuada resulta rentable, es necesario proseguir la labor para establecer que las diferentes intervenciones (incluidos los sistemas de inspección, la legislación, los servicios de asesoramiento, etc.) encaminadas a prevenir accidentes y enfermedades son realmente rentables.
27. Otro problema se refiere a las diferencias considerables entre las legislaciones nacionales, los sistemas de inspección y de asesoramiento, y los regímenes de indemnización. Esta situación dificulta las comparaciones entre países y resulta difícil visualizar un panorama global del impacto económico que tienen las normas internacionales de trabajo sobre la SST. Otras dificultades metodológicas se refieren a la valoración económica de los beneficios.
28. Finalmente, la gran mayoría de los estudios se han llevado a cabo en los países desarrollados y/o con las empresas del sector formal. Se cuenta con menos documentación sobre la situación en los países en desarrollo, por lo cual resulta difícil sacar conclusiones a escala mundial.

## Conclusiones y recomendaciones

### 29. Pueden sacarse las siguientes conclusiones:

- Al menos en lo que respecta a los países desarrollados, el material publicado muestra que el cumplimiento de la legislación nacional sobre SST proporciona beneficios económicos generales en el plano nacional y en el de las empresas. Al parecer, la mayor parte de la legislación sobre SST en dichos países se ha puesto al día y recoge las normas internacionales del trabajo pertinentes en ese ámbito. Sin embargo, subsisten algunas dificultades de orden metodológico.
- En lo que concierne a los países en desarrollo, algunos estudios destacados muestran que el mejoramiento de la SST es de por sí rentable. La falta de estudios relativos a la legislación nacional sobre SST y las intervenciones en los países en desarrollo puede implicar que, en algunos casos, la legislación nacional sobre SST y los sistemas de inspección, etc. requieran ser actualizados a fin de aplicar adecuadamente las normas internacionales del trabajo pertinentes.
- La legislación relativa a la SST y otras intervenciones inciden de manera diferente en las empresas grandes en comparación con las pequeñas y medianas. Por su parte, los empleadores de las grandes empresas están mejor organizados y en condiciones de lograr beneficios en términos de economía de escala sobre las inversiones en SST, mientras que los empleadores de las pequeñas y medianas empresas no pueden hacerlo. A su vez, los empleadores de las grandes empresas están más dispuestos a creer que los beneficios compensan los costos de las intervenciones en materia de SST. Sin embargo, se han documentado casos en que algunas leves mejoras en empresas muy pequeñas han dado como resultado una rentabilidad importante de la inversión.

- Estas conclusiones provocaron una serie de inquietudes en el plano metodológico. Los datos relativos a los costos y beneficios detallados de las intervenciones y la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo son por lo general insuficientes, en especial con respecto a los países en desarrollo, y también hay preocupaciones acerca de la forma de efectuar valoraciones de los beneficios. Es difícil estimar las cifras globales debido a la amplia variedad de sistemas nacionales, de enfoques de intervención y de regímenes de indemnización.

30. Se recomienda que:

- En los países en desarrollo, se efectúen más estudios sobre los costos y beneficios de la legislación sobre SST y de las intervenciones acordes con las normas internacionales del trabajo.
- Se identifiquen los distintos factores de la política pública que determinan los costos y beneficios del cumplimiento en materia de SST entre los diferentes países. De esta manera, se podrán efectuar mejores comparaciones entre países y obtener un mejor panorama global del impacto económico de las normas internacionales del trabajo con respecto a la seguridad y salud en el trabajo.
- Se formule una metodología para el análisis de los costos y beneficios totales de las repercusiones de la legislación y las intervenciones sobre seguridad y salud en el trabajo, con objeto de demostrar más claramente la causalidad entre las medidas en materia de SST coherentes con las normas internacionales del trabajo y los diversos beneficios y ganancias registrados en el plano nacional y de la empresa.

### **III. Título del estudio (traducción): Repercusiones económicas del diálogo social en el ámbito de la formación<sup>7</sup>**

#### Introducción

31. Es posible obtener beneficios económicos considerables mediante el desarrollo de las calificaciones, los conocimientos y la competencia. Las políticas económicas destinadas a garantizar el desarrollo de los recursos humanos son un factor clave para el desarrollo económico. El Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)<sup>8</sup> se refiere a las normas que deben adoptar sus miembros para elaborar, formular y aplicar políticas para el desarrollo de la formación y de las calificaciones. En el contexto del sistema de valores de la OIT, el diálogo social sobre la formación, en la forma estipulada en el Convenio núm. 142 (artículo 5), representa un fin en sí mismo (normativa), así como los medios para lograr los objetivos de desarrollo económico y social. Este estudio examina las publicaciones existentes en lo relativo a las repercusiones económicas de la aplicación de la normativa sobre diálogo social en relación con los programas de formación.

<sup>7</sup> Ingrid Nübler (Departamento de Conocimientos Técnicos y Prácticos y Empleabilidad, OIT), Klaus Schömann (Jacobs Center for Lifelong Learning and Institutional Development, Jacobs University, Bremen).

<sup>8</sup> El Convenio núm. 142 ha sido ratificado por 65 países, de los cuales dos tercios corresponden a países de ingresos medios y altos en Europa, las Américas y Asia. Sólo algunos países con economías menos desarrolladas han ratificado el Convenio.

## Práctica del diálogo social en relación con la formación

32. El diálogo social comprende múltiples tipos de medidas y todas las modalidades de negociación, consulta o simple intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores, y los trabajadores en materia de políticas. El diálogo social tiene lugar en las empresas y en los niveles sectorial o regional, así como nacional y transnacional. Por consiguiente, para evaluar las repercusiones económicas del Convenio núm. 142 en relación con el diálogo social en el ámbito de la formación es necesario analizar el impacto de diferentes cuestiones, tales como los convenios colectivos sobre permisos de capacitación, la consulta y participación del personal en la definición de los planes y estrategias de formación, o las asociaciones, tales como la gobernanza conjunta de los fondos para formación y el desarrollo de los programas de formación.
33. Los estudios sobre diferentes regiones muestran que el diálogo social sobre la formación profesional tiene lugar en forma extensa y creciente en los países europeos y de América Latina, mientras que su aplicación es mucho menor en otras regiones<sup>9</sup>. En muchos países de Asia y África, los bajos niveles de organización entre los empleadores y trabajadores, especialmente en la economía informal, limitan el ámbito de la coparticipación social en la formación, aun cuando existe la voluntad política para adoptarla.
34. Las investigaciones muestran que el diálogo social en lo que atañe a la formación permite generar beneficios económicos considerables porque contribuye a:
- reducir el mal funcionamiento del mercado mediante la asignación de recursos en forma eficaz en los mercados laborales y de la formación;
  - lograr los objetivos de desarrollo económico y social mediante la conciliación de intereses divergentes entre trabajadores, empresas, gobiernos y otras partes interesadas, y
  - promover reformas y apoyar la eficiencia dinámica en la vía hacia la competitividad y el desarrollo mediante la creación de capital social y confianza.

## Fortalecimiento de la eficiencia en la formación y en los mercados laborales

35. A menudo los mercados laborales y la formación no logran proporcionar un nivel socialmente óptimo de inversiones en capacitación ni permiten una asignación eficiente de calificaciones en los mercados laborales. El trabajo y las calificaciones se caracterizan por propiedades que dan lugar a una información poco precisa sobre las calificaciones, incertidumbre acerca de los rendimientos futuros, el riesgo de pérdida de las inversiones para las empresas en competencia, y una formación imperfecta y mercados laborales poco apropiados. El diálogo social constituye una institución con un alto potencial para aumentar la eficiencia y colmar las deficiencias del mercado.
36. Según las investigaciones, en muchos países la negociación colectiva y el diálogo social abordan el establecimiento y la gestión conjuntos de programas de contribuciones destinadas a la formación y de fondos para la formación con objeto de facilitar la repartición de costos por concepto de formación entre los empleadores. Este es el caso en todas las regiones, y los datos de algunos países demuestran que la participación activa de los interlocutores sociales en la gestión de los fondos para la formación contribuye a aumentar la inversión de los empleadores en calificaciones transferibles. Sin embargo, el efecto sobre la distribución, la equidad y la productividad depende de la concepción y aplicación de las políticas. Por ejemplo, un estudio muestra que las pequeñas empresas

<sup>9</sup> Winterton, J. (2000), «Social dialogue over vocational training in market-led systems». *International Journal of Training and Development* 4 (1): págs. 26-41.

pudieran beneficiarse del fondo para el desarrollo de los recursos humanos en menor proporción que las grandes empresas, y que el establecimiento de prioridades de gastos a fin de proporcionar incentivos para que las pequeñas empresas participen en la formación es muy importante si se quiere lograr una distribución equitativa de los beneficios.

37. En las economías sumamente dinámicas con rápidos cambios en las tecnologías, la organización del trabajo y las exigencias en materia de calificaciones, los sistemas de formación y capacitación profesionales se enfrentan con la difícil tarea de proporcionar calificaciones pertinentes y responder en forma flexible a los cambios en las demandas de calificaciones. Los gobiernos, empleadores y trabajadores identifican en forma conjunta las necesidades actuales en lo que atañe a las calificaciones, proporcionan datos para prever las exigencias futuras en cuanto a calificaciones y suministran información sobre las calificaciones que tienen valor para el mercado. La participación de los interlocutores sociales en los sistemas de formación contribuye a comunicar esta información de forma eficaz al sistema de formación y a reforzar las señales del mercado que permiten armonizar la oferta y la demanda <sup>10</sup>. En algunos países, principalmente las negociaciones y el proceso de toma de decisiones tripartitas conducen a un mejor suministro de calificaciones básicas y técnicas transferibles y pertinentes y a un impacto positivo en la incidencia de la formación, así como a actividades de formación relativamente superiores y mejores resultados en el lugar de trabajo <sup>11</sup>.
38. Los estudios examinados también muestran que al contratar trabajadores, las empresas tienen que poder reconocer fácilmente las competencias y calificaciones de los trabajadores. En muchos países, las autoridades nacionales, los colegios profesionales o las asociaciones de empleadores tienen una fuerte tradición en lo que se refiere a establecer las pautas y definir las reglas y criterios que las instituciones deben adoptar para evaluar, someter a prueba y certificar las calificaciones. Esto contribuye a la creación de instituciones de confianza, certificados reconocidos por el mercado de trabajo y la transferibilidad de las calificaciones adquiridas. Es el caso de los sistemas de aprendizaje en numerosos países.
39. El diálogo social a nivel de la empresa también puede ser un medio eficaz para proporcionar una motivación a fin de que los trabajadores asuman compromisos respecto de la formación. En especial, la participación de los sindicatos y los comités de empresa y la codeterminación desarrollan la confianza de los trabajadores en que obtendrán un beneficio adecuado y previsible de su inversión en la formación profesional. Según algunos estudios, la formación y la productividad aumentaban cuando las empresas comunicaban a los trabajadores información sobre las estrategias de formación, los comités de empresa participaban en la concepción de los programas de formación, y programas impulsados conjuntamente por los trabajadores y la dirección desarrollaban prácticas laborales sostenibles, condiciones de trabajo equitativas y relaciones estables entre los trabajadores y los empleadores.

#### Conciliar intereses divergentes para el desarrollo económico y social

40. Las políticas de formación y de desarrollo de las calificaciones enfrentan objetivos múltiples debido a que los actores interesados tienen programas divergentes. Para los trabajadores, la formación es una fuente de seguridad y promoción. Las empresas aspiran a reforzar la flexibilidad y su adaptabilidad a los mercados (internacionales) cada vez más dinámicos y competitivos. Los gobiernos aspiran al mejoramiento de la competitividad

<sup>10</sup> *Beyond rhetoric: adult learning policies and practices*. (Paris, OCDE Publicaciones 2003).

<sup>11</sup> «Competency Standards — Basic competencies (Core Work Skills)» Oficina Subregional de la OIT para Asia sudoriental y el Pacífico (OIT, 2006).

internacional, el desarrollo tecnológico, el desarrollo regional, la equidad y la integración social <sup>12</sup>.

41. La existencia de objetivos tan diversos ejerce una enorme presión sobre los sistemas de formación. El diálogo social sobre la elaboración y aplicación conjuntas de las políticas de formación y capacitación profesionales contribuye a conciliar estos intereses divergentes a fin de lograr los objetivos de desarrollo económico y social. Varios casos de estudio muestran que el diálogo social es más eficaz para las negociaciones integradoras y la concertación de acuerdos en aquellos casos en que, al menos en forma parcial, los diferentes intereses se superponen <sup>13</sup>.
42. Algunos estudios también indican que el diálogo social ha resultado eficaz para conciliar la modernización de la empresa y la protección del empleo. Por ejemplo, en un país se negociaron acuerdos a nivel de empresas entre los empleadores y los comités de empresa para introducir el trabajo en equipo como una nueva modalidad de organización del trabajo, asociando esto con el derecho de los trabajadores a una formación posterior con objeto de mantener su empleabilidad en la empresa y en el mercado de trabajo.
43. El diálogo social también constituye un factor clave para conciliar diferentes intereses en los casos en que un cambio estructural en determinados sectores o regiones amenace los puestos de trabajo debido a la reducción de personal o al cierre de empresas. Por ejemplo, un estudio muestra que el diálogo social ha sido eficaz en la gestión del proceso de ajuste estructural en la industria siderúrgica, mediante la creación de un fondo que proporciona soluciones conjuntas para la readaptación profesional de los trabajadores y la amortiguación social, así como para el desarrollo del potencial de los recursos humanos regionales a fin de dar cabida a nuevos sectores y atender a las necesidades de las empresas para absorber las nuevas tecnologías.
44. La preocupación de los gobiernos y los trabajadores por el acceso equitativo a la formación y al empleo puede entrar en conflicto con los intereses de las empresas en términos de rentabilidad y formación de los trabajadores más aptos. En el Consejo Nacional del Empleo tripartito de un país, el diálogo social ayudó a organizar y financiar cursos cortos para jóvenes y desempleados. Como resultado de esta intervención, el 48 por ciento de los jóvenes participantes y el 56 a 76 por ciento de los desempleados lograron integrarse con éxito en el mercado de trabajo <sup>14</sup>.

#### Crear confianza y capital social para facilitar el camino hacia el desarrollo

45. Las normas internacionales del trabajo basadas en instituciones como el diálogo social proporcionan reglas que con su cumplimiento permiten que los individuos y las organizaciones generen conductas previsibles y fiables. Las experiencias repetidas de colaboración y el diálogo social continuo desarrollan la confianza entre los interlocutores sociales, los gobiernos y otros actores en el marco de los sistemas de formación. La

<sup>12</sup> Schömann, K., Siarov, L. y van den Heuvel, N. (2006), *Managing social risks through transitional labour markets*, WZB Discussion Paper SP 2006-117.

<sup>13</sup> Heyes, J. (2007) «Training, Social Dialogue and Collective Bargaining in Western Europe», *Economic and Industrial Democracy*, vol. 28 (2), págs. 239-258.

<sup>14</sup> [www.mtss.gub.uy](http://www.mtss.gub.uy).

confianza representa el capital social por cuanto permite a los países ingresar en el camino de la competitividad y el desarrollo y sustentar sus dinámicas<sup>15</sup>.

46. Los estudios demuestran que la institucionalización del diálogo social en lo que atañe a la formación puede crear consenso y compromiso para las reformas de los sistemas de formación y capacitación profesionales y las estrategias nacionales para el desarrollo de las calificaciones.
47. La institucionalización de la confianza mediante un diálogo social continuo y coherente sobre la formación permite mejorar la calidad de las transacciones económicas y crear y sustentar la eficiencia dinámica en las economías que se encuentran en el camino del desarrollo. La eficiencia dinámica puede definirse como un círculo virtuoso de aumento de la productividad, la producción y los salarios. Consiste en un proceso de creación de capacidad para reforzar las calificaciones de los trabajadores y de los gestores, transferencia y modernización de la tecnología mediante la innovación, desplazamiento del énfasis hacia los sectores de mayor valor añadido en la cadena de producción y una competencia basada en menor medida en el precio, así como hacia las exportaciones que entrañan un alto coeficiente de tecnología y calificaciones, y la creación de incentivos para fomentar el aprendizaje y recompensarlo.
48. La institucionalización del diálogo social es crucial en este proceso en la medida en que proporciona incentivos y promueve la capacidad social para el aprendizaje, la innovación y la productividad. Tanto el progreso tecnológico como el aprendizaje requieren una confianza arraigada institucionalmente entre los organismos, departamentos y otras organizaciones que participan en el sistema de formación, así como en la ciencia y en el sistema de producción. Además, las calificaciones básicas de gran pertinencia como la creatividad, la autogestión, las dotes para las relaciones interpersonales y la capacidad de aprender entrañan muchos elementos de conocimiento tácito que se desarrollan principalmente en las redes sociales y en las relaciones de confianza.

## Conclusiones

49. El examen de las publicaciones sobre el diálogo social en el ámbito de la formación revela que sólo algunos estudios analizan directamente las repercusiones económicas de las normas internacionales del trabajo relativas al diálogo social en lo que se refiere a la formación. Sin embargo, existen pruebas indirectas sobre el potencial del diálogo social para mejorar la eficiencia estática y dinámica y promover los objetivos de desarrollo en el plano de los individuos, las empresas, las economías y las sociedades en su conjunto.
50. A pesar de los beneficios posibles y demostrados, así como de la creciente incidencia del diálogo social en la formación, en muchas partes del mundo, se ha hecho muy poco tanto a nivel teórico como empírico para examinar la dinámica económica del diálogo social. Tanto la investigación teórica como la empírica son necesarias para analizar el proceso del diálogo social en el contexto de la formación frente a las estructuras institucionales que la dirigen; para estudiar la eficacia de las políticas de desarrollo de las calificaciones con la participación de los interlocutores sociales como variable independiente; así como para examinar el papel y el potencial del diálogo social en la coordinación de las políticas de desarrollo de las calificaciones con las políticas industriales, comerciales y de inversión con miras a avanzar en el camino hacia la competitividad y el desarrollo.

---

<sup>15</sup> McCartney, M. (2004) «Dynamic versus Static Efficiency: The Case of Textile exports from Bangladesh and the Development State», *Post-autistic economics review*, núm. 26, 2 de agosto de 2004, artículo 4 <http://www.paecon.net/PPAERreview/issue26/McCartney26.htm>.

#### **IV. Título del estudio (traducción): *Cómo proteger las normas laborales: estudio de caso sobre el límite de horas de trabajo***<sup>16</sup>

##### Introducción

51. La presente investigación bibliográfica utiliza el estudio de caso sobre la reglamentación del tiempo de trabajo, en particular sobre la legislación específica relativa al límite de horas de trabajo semanales, con el objeto de demostrar que las investigaciones en las que se sugiere que la aplicación de la legislación laboral produce efectos económicos desfavorables no sólo ignoran los objetivos de las políticas que subyacen a estas normas, sino que sus afirmaciones tampoco están respaldadas por datos empíricos adecuados. El examen se basa en los avances recientes en el ámbito de la teoría jurídica para explicar de qué manera la reglamentación de las horas de trabajo puede contribuir a la eficiencia económica. Asimismo, indica las áreas en las que deberá centrarse el futuro trabajo de investigación a fin de examinar más a fondo de qué manera la legislación sobre las horas de trabajo puede aplicarse a tal efecto.
52. Las principales normas internacionales de trabajo de las que se ocupa este estudio son las siguientes: Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1); Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30); Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47) y Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116).
53. El estudio sugiere que la cuestión fundamental para la evaluación de las repercusiones de estas normas internacionales consiste en determinar qué variables deberán tenerse en cuenta y, en este sentido, hace notar que el debate sobre la reglamentación de las horas de trabajo a menudo no ha prestado atención a algunas variables importantes. Deberán tenerse en cuenta las siguientes variables: salud física y mental de los trabajadores; seguridad en el lugar de trabajo; vida familiar y privada; empleo; ingresos salariales; costos laborales; productividad laboral, y crecimiento económico. Ahora bien, algunas variables como el bienestar de los trabajadores (salud, seguridad, vida familiar, etc.) resultan difíciles de medir debido a que tienen que ver con aspectos que exigen una consideración a largo plazo; en cambio, las variables «económicas» como los salarios y los costos laborales son relativamente inmediatas y fáciles de evaluar.
54. En los documentos en los que se analiza la repercusión económica de las horas de trabajo y otras normas laborales se han identificado dos enfoques diferentes. El primero atribuye un papel a las normas internacionales del trabajo en la generación de resultados económicos positivos, en particular mediante una mayor eficiencia dinámica. El segundo sostiene que las normas sobre las horas de trabajo obstaculizan el crecimiento económico y, por tal motivo, deberían eliminarse a fin de garantizar, entre otras cosas, el crecimiento económico y unas tasas de desempleo y de empleo informal más bajas.

##### Los beneficios económicos de la reglamentación laboral: nuevas perspectivas en la teoría del derecho laboral

55. Los intentos de conceptualización de los resultados económicos favorables derivados de la reglamentación del mercado de trabajo se encuentran sobre todo en las publicaciones sobre derecho laboral. Los análisis recientes ofrecen justificaciones teóricas en favor de la reglamentación del trabajo, ya que plantean consideraciones sobre la eficiencia económica que son complementarias de los objetivos sociales que tradicionalmente han ocupado un

<sup>16</sup> Deirdre McCann y Sangheon Lee (Programa sobre las condiciones de trabajo y empleo (TRAVAIL), OIT).

lugar preponderante<sup>17</sup>. Estos trabajos presentan un modelo que permite comprender de qué manera las normas laborales pueden generar beneficios económicos a largo plazo y proteger los intereses de las empresas que optan por la vía de elevar la productividad para aumentar su competitividad impidiendo que otras empresas compitan con ellas sobre la base de condiciones de trabajo precarias. Como las normas laborales establecen modalidades de competencia distintas de la aplicación de formas inaceptables de trato de los trabajadores y favorecen, por el contrario, otros tipos de ventajas competitivas, dichas normas impiden la utilización de mano de obra mal retribuida y en condiciones laborales precarias para compensar la negativa de las empresas a introducir innovaciones técnicas, de organización o de gestión (función «incentivadora» o «indicadora» de la legislación laboral). Estos avances de carácter teórico ofrecen un modelo que permite conceptualizar el papel económico de la reglamentación de las horas de trabajo.

## Resultados empíricos

56. La investigación empírica sobre la reglamentación de las horas de trabajo se llevó a cabo teniendo en cuenta una serie de variables.

- *Salud y seguridad*: la investigación empírica pone de relieve las repercusiones económicas favorables de la legislación sobre las horas de trabajo. Numerosos estudios apoyan firmemente el límite semanal de 48 horas de trabajo, lo cual indica que «trabajar de forma regular por encima de las 48 horas semanales parece constituir un importante factor de tensión laboral que reduce la satisfacción derivada del trabajo, aumenta el efecto de otros factores de tensión e incrementa de forma considerable el riesgo de que se produzcan problemas de salud mental»<sup>18</sup>.
- *Trabajo/familia*: una extensa documentación sugiere que los horarios prolongados pueden tener repercusiones negativas en la vida familiar.
- *Productividad*: varios estudios demuestran que los horarios prolongados pueden dar lugar a ausencias relacionadas con problemas de salud y que una reacción frecuente ante este tipo de horarios es la reducción del nivel de esfuerzo o de la intensidad del trabajo.
- *Empleo*: las estimaciones sobre los resultados en materia de creación de empleo de la legislación sobre las horas de trabajo responden a las especificaciones del modelo econométrico, las cuales reflejan una serie de supuestos sobre los mecanismos utilizados para determinar los resultados del mercado de trabajo (empleo y salarios). Los debates relativos a los efectos sobre el empleo de la reducción de las horas de trabajo dependen de los datos empíricos, que por el momento no son muy concluyentes. Las divergencias en los resultados empíricos se explican en parte por las diferentes metodologías utilizadas, a saber, análisis de regresión de corte transversal, simulaciones macroeconómicas, estudios de casos, etc.

57. Se ha señalado que, por lo general, los estudios disponibles se limitan a indicar las repercusiones económicas de las medidas jurídicas en lugar de ofrecer análisis detallados de las condiciones que las propician. Para realizar una evaluación equilibrada de las

<sup>17</sup> Véase por ejemplo, Deakin, S. y Wilkinson, F. «Labour Law and Economic Theory: A reappraisal» en Collins, H., Davies, P. y Rideout, R. (directores de la publicación.) *Legal Regulation of the Employment Relation*. (Londres, Kluwer, 2000), así como sus estudios publicados a partir de 1991.

<sup>18</sup> Spurgeon, A., 2003. *Working Time: Its impact on safety and health* (OIT e Instituto de investigaciones sobre salud y seguridad en el trabajo de la República de Corea), página 48.

normas sobre las horas de trabajo es indispensable ampliar el alcance de los modelos económicos de modo que incluyan los efectos de tales medidas en la salud, la seguridad y la vida familiar.

### Las normas sobre las horas de trabajo en el debate relativo a la flexibilidad

58. En este estudio, que también examina el debate sobre las políticas a nivel internacional, se señala que las publicaciones sobre este tema aún están dominadas por un enfoque que propugna la desreglamentación y considera que las normas laborales producen efectos económicos negativos. Estos argumentos incorporan una concepción de la flexibilidad del mercado de trabajo que asume que las normas laborales van en detrimento de la flexibilidad del mercado de trabajo y que la desreglamentación es una medida que servirá para fomentar el empleo. Estas obras han tenido una incidencia concreta en las políticas y en la actualidad ejercen una influencia considerable en la labor de las instituciones financieras internacionales, las cuales sostienen firmemente un planteamiento en favor de la desreglamentación cuya influencia es perceptible en los debates nacionales sobre las políticas, en particular en los países en desarrollo <sup>19</sup>.

### La legislación sobre las horas de trabajo y el crecimiento económico: la cuestión del límite de horas de trabajo reglamentarias

59. En el estudio se señala que las investigaciones destinadas a ilustrar los resultados negativos de las normas internacionales del trabajo pueden someterse a un análisis crítico que cuestione la validez de sus supuestos y conclusiones. Sobre la base de las investigaciones realizadas por los autores <sup>20</sup>, en el estudio se ilustra este tipo de crítica analizando dos evaluaciones de la reglamentación de las horas de trabajo que han ejercido una influencia considerable. Este análisis muestra que las evaluaciones en cuestión adolecen de una comprensión deficiente del contenido, de los objetivos y de las repercusiones de las medidas jurídicas relativas a dicha reglamentación; asimismo, pone de manifiesto que los limitados datos disponibles sobre la influencia de esta reglamentación, en particular en los países en desarrollo, no bastan para probar la validez de los argumentos aducidos en contra de las normas sobre las horas de trabajo.
60. También puede criticarse la metodología empleada en las investigaciones realizadas sobre este tema: en efecto, su comprensión de las medidas legislativas es inadecuada y, respecto de muchos países, los indicadores se han calculado erróneamente. Además, en estas investigaciones — al igual que en muchos de los otros estudios realizados acerca de la repercusión económica de las normas laborales — no se presta atención a los objetivos que pretende alcanzar la legislación laboral. Debido a ello, los marcos reglamentarios óptimos que este tipo de estudios propugnan no se ajustan a las normas internacionales del trabajo ni reflejan las tendencias predominantes en materia de legislación laboral nacional.
61. La mayoría de estas investigaciones asumen que las normas sobre las horas de trabajo se aplican de manera uniforme en todos los sectores y empresas, y no tienen en cuenta las diversas técnicas que permiten una aplicación más flexible de tales normas como, por ejemplo, las cláusulas de exención. Por otra parte, tales índices no dan cuenta de la «función incentivadora» de la legislación laboral.

<sup>19</sup> Véase por ejemplo, Banco Mundial 2005, *Doing Business 2006* (Washington, DC.).

<sup>20</sup> Esta parte del estudio se basa principalmente en el artículo de Lee, S. y McCann, D. «Measuring labour market institutions? Conceptual and methodological questions on «working-hour rigidity»» en Berg, J. y Kucera, D. (directores de la publicación). *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World* (Palgrave y OIT, publicación prevista para 2008).

## Repercusiones de la legislación: reglamentación *de jure* frente a reglamentación *de facto*

62. En este estudio también se examinan las suposiciones más extendidas acerca de la relación entre las medidas reglamentarias y el número real de horas de trabajo. Varios índices no sólo presuponen que la legislación se aplica de forma generalizada, sino también la serie de repercusiones que dicha legislación tendrá en la práctica. Para comparar y evaluar los efectos de la legislación laboral de forma más precisa habría que emplear una metodología que incorporara las disposiciones de los textos reglamentarios y que, al mismo tiempo, tuviera en cuenta el número real de horas de trabajo. Por ejemplo, los autores<sup>21</sup> han reunido una serie de datos que permiten establecer una comparación entre las normas reglamentarias y el número real de horas de trabajo semanales. Esta investigación permite inferir que: los límites más elevados del número de horas de trabajo reglamentarias están asociados en gran medida a ingresos nacionales *per cápita* más bajos; la duración de la jornada laboral de un porcentaje considerable de asalariados sobrepasa el límite de horas de trabajo normales fijado en la reglamentación (en algunos países ese porcentaje es superior al 40 por ciento de la fuerza de trabajo); los «índices de observancia» resultaron ser relativamente bajos en los países con límites reglamentarios menos estrictos. En cuanto a los países de bajos ingresos, la investigación puso de manifiesto que la relación entre las horas reglamentarias, el ingreso nacional y los índices de observancia era muy ambigua.
63. En el estudio se destacó un argumento específico de la investigación, a saber, que, a consecuencia de la legislación laboral «rígida» de los países en desarrollo, incluida la legislación sobre las horas de trabajo, el sector informal está abarcando un número cada vez mayor de trabajadores. A partir de una consideración del promedio de las horas de trabajo en los sectores del empleo formal e informal de los países de América Latina, en comparación con los promedios totales, el estudio demuestra que, en todos los países objeto de examen, las horas de trabajo en el sector del empleo formal son considerablemente *más elevadas* que las del sector del empleo informal.

## Conclusiones

### *Programa de investigaciones futuras*

64. En el estudio se señala que deberían emprenderse investigaciones a fin de llevar a cabo un análisis crítico de las afirmaciones que se formulan en las publicaciones económicas y en los debates sobre políticas acerca de los efectos negativos de las medidas reglamentarias. Ello exige efectuar un seguimiento continuo de las tendencias en materia de legislación laboral y de las condiciones de trabajo concretas, lo que a su vez depende de la utilización de datos que no siempre están disponibles<sup>22</sup>. Las investigaciones deberán centrarse en los resultados de las intervenciones normativas y en los detalles relativos a la manera en que se ha llegado a esos resultados.
65. Por otra parte, es necesario analizar por qué razón entre los países con niveles de ingresos similares la legislación sobre las horas de trabajo parece ejercer mayor influencia en algunas jurisdicciones que en otras. Es indispensable realizar investigaciones comparativas sobre los procesos de observancia de la legislación laboral en los países en desarrollo. A tal

<sup>21</sup> Véase la Recopilación de la legislación sobre las horas de trabajo, una base de datos en línea que contiene las principales normas reglamentarias sobre las horas de trabajo de más de 100 países (<http://www.ilo.org/travdatabase>) y recopilaciones de datos de las oficinas nacionales de estadísticas de más de 50 países. En este trabajo de recopilación de datos participaron el Programa sobre las condiciones de trabajo y empleo (TRAVAIL) de la OIT y la Oficina de Estadística.

<sup>22</sup> Recientemente TRAVAIL puso en marcha un Programa Mundial de Seguimiento y Análisis (GMA), el cual se encargará de registrar las tendencias en las condiciones de trabajo reales y en las normas reglamentarias conexas.

efecto, convendría seleccionar los países con un fuerte crecimiento económico y normas laborales sólidas que se aplican de forma generalizada; determinar los factores que facilitan la influencia de esa legislación laboral, y examinar si la experiencia de estos países es aplicable en otras jurisdicciones. Por ejemplo, los autores de este estudio han elaborado un «Índice de Reglamentación Eficaz» (ERI) que tiene en cuenta la solidez de las normas reglamentarias y en qué medida se aplican en la realidad.

66. Las investigaciones futuras deberían centrarse en cómo reforzar la protección que ofrecen las normas laborales internacionales y garantizar que éstas tengan una incidencia práctica. Es necesario ampliar los conocimientos sobre qué tipo de modalidades que no se limiten a las formas de reglamentación tradicionales de «imposición y control» pueden lograr que los derechos laborales se reflejen efectivamente en la vida de los trabajadores. Se dispone de estudios actuales sobre los países industrializados que muestran de qué manera los derechos de los trabajadores pueden aplicarse a través de mecanismos de gobernanza innovadores; debería evaluarse su posible pertinencia para los países en desarrollo.

#### *La presencia de la OIT en los debates globales*

67. La OIT deberá seguir insistiendo en que no se pueden ignorar los intereses y el bienestar de los trabajadores en los debates en torno al desarrollo económico y, asimismo, en que en estos debates se tengan presentes los objetivos sociales tradicionales de las normas internacionales de trabajo.
68. Cada vez que se cuestione la pertinencia de las normas laborales, en particular cuando se pida la eliminación de medidas reglamentarias, deberán exigirse pruebas irrefutables de que estas normas impiden la realización de otras metas importantes como, por ejemplo, el crecimiento económico; los encargados de la formulación de las políticas que intentan desarticular las normas laborales en beneficio del desarrollo económico deberán aportar pruebas contundentes en apoyo de sus planteamientos. Se pueden utilizar los resultados de las investigaciones sobre la dinámica económica de las normas internacionales del trabajo para defender la validez de las normas laborales mostrando que no se cumple con ese nivel de exigencia en cuanto a las pruebas requeridas. Esto último podría entrañar la necesidad particularmente urgente de reafirmar la importancia de los derechos consagrados en las normas internacionales de trabajo que no están incluidos en la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, ya que al parecer son precisamente estos derechos los que se pretende eliminar.
69. El estudio también pone de manifiesto que, a pesar de la retórica en torno a las políticas a nivel internacional, las legislaciones nacionales continúan reflejando los derechos laborales. Para citar un ejemplo, por lo que respecta al límite de horas de trabajo, la tendencia no es a eliminarlo sino, por el contrario, a adoptar el criterio de las cuarenta horas estipulado en el Convenio núm. 47. La OIT puede aprovechar esta constatación para apoyar a los gobiernos que mantienen su compromiso de aplicar las leyes laborales frente a las presiones considerables con objeto de que se supriman.

#### **V. Título del estudio (traducción): Repercusiones económicas de las normas internacionales del trabajo relativas a la igualdad**<sup>23</sup>

##### Introducción

70. El objetivo del estudio es examinar las repercusiones económicas y sociales del Convenio núm. 100 sobre la igualdad de remuneración y del Convenio núm. 111 sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación. Más precisamente, se trata de

<sup>23</sup> Marie-Thérèse Chicha (Profesora de la Escuela de Relaciones Laborales, Universidad de Montreal).

determinar los costos y los beneficios que se derivan de la aplicación de estos Convenios. A primera vista parecería inoportuno preocuparse de la rentabilidad económica de unos derechos fundamentales que deberían observarse en razón de su propia naturaleza. ¿Cuál es entonces la utilidad que presenta el examen de esta cuestión?

71. Por una parte, se trata de una cuestión pragmática que se plantean diversos actores, por ejemplo los empleadores, los gobiernos y las organizaciones internacionales. Así pues, el examen parece pertinente en la medida en que responde a las preocupaciones de estos interlocutores. Por otra parte, un estudio de tales características puede contribuir a la formulación de políticas puesto que ofrece elementos para dar respuesta a las siguientes preguntas:
- ¿algunas políticas son preferibles a otras en razón de que es más factible que puedan producir beneficios netos?
  - ¿cómo encauzar y utilizar mejor los recursos limitados de que disponen los diferentes interlocutores para poner en práctica una política en particular?
  - ¿puede determinarse cuáles son las prácticas óptimas que permiten reducir los costos y aumentar los beneficios de una política en particular?
72. Por último, en el plano metodológico, una evaluación de las repercusiones económicas puede servir para poner en evidencia las posibles lagunas que puedan presentar ciertas políticas en su concepción o en su aplicación y, gracias a ello, contribuir a su formulación más rigurosa. En efecto, el sentido del análisis costo-beneficio no es justificar el ejercicio de los derechos a la igualdad y a la no discriminación, sino contribuir a orientar dicho ejercicio y, de ese modo, a consolidarlo.
73. En esta investigación se examinan en primer lugar una serie de estudios que establecen un vínculo general entre la igualdad en el trabajo y los resultados económicos en sentido amplio; a continuación se examinan las intervenciones concretas que tienen por objetivo la igualdad de remuneración y, por último, aquellas cuya finalidad es la igualdad en el empleo y la ocupación.

### Igualdad en el trabajo y resultados económicos

74. Las investigaciones objeto de examen en esta sección se refieren a los efectos que producen las situaciones en las que existe discriminación o igualdad sobre un cierto número de variables económicas. Los investigadores adoptan un enfoque comparativo que abarca un amplio espectro de países que han alcanzado diferentes niveles de igualdad y obtienen resultados que se caracterizan por un grado de convergencia considerable. En estas investigaciones se utilizan diferentes variables como indicadores de igualdad — niveles de escolarización, diferencias salariales, segregación laboral, aumento de los ingresos económicos de las mujeres — y se establece una relación entre estos indicadores y un amplio conjunto de efectos positivos de índole social o económica. Todo ello pone en evidencia el hecho de que la reducción de las desigualdades en materia de educación, salario y empleo aumenta la capacidad productiva de los países, reduce el desaprovechamiento del capital humano y potencia el crecimiento. Estos efectos son aún mayores debido a que en los países del Sur el aumento de la igualdad va acompañado de una disminución del ritmo de crecimiento de la población.
75. Ahora bien, este conjunto general de relaciones entre no discriminación, igualdad y crecimiento no basta para explicar cómo se obtienen estos resultados y, lo que es más importante, tampoco sirve para identificar las políticas de las que se derivan tales resultados. En las secciones que siguen a continuación se ofrece una panorámica general de las diversas políticas en materia de igualdad que permiten explicar de forma indirecta la relación general entre la igualdad y los resultados económicos.

## Las políticas de igualdad de remuneración

76. La revisión que hemos realizado de los textos relativos al Convenio núm. 100 se ha centrado en las políticas de igualdad de remuneración cuya finalidad es asegurar la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor sin discriminación de género. Hasta donde sabemos, en la bibliografía existente solamente se han examinado las repercusiones de estos textos. En este caso, la evaluación empírica de las repercusiones también arroja resultados convergentes y muestra que los beneficios obtenidos son importantes. En el plano microeconómico, esto es, a nivel de las empresas, estos beneficios son de diversa índole:
- mejora de los sistemas de gestión de los recursos humanos, especialmente en lo que concierne a la contratación y formación de personal;
  - armonización del sistema de remuneración;
  - mejor percepción de la equidad en la organización;
  - efecto positivo en la reputación de la empresa y, por consiguiente, en su capacidad para atraer trabajadores muy competentes.
77. Estos beneficios se traducen en mejores resultados económicos para las empresas. Las evaluaciones de las políticas de igualdad de remuneración ponen de manifiesto que, para optimizar los efectos positivos, deberán aplicarse ciertas prácticas que hayan demostrado su validez como, por ejemplo, la participación de los trabajadores y la formación de los directivos. Un punto importante que este análisis pone de relieve es que cuando se cumplen los objetivos y se obtienen los resultados más importantes es precisamente en los casos en que los empleadores están sujetos a obligaciones jurídicas definidas.

## Las políticas de no discriminación y de igualdad en el empleo y la ocupación

78. Por lo que respecta al Convenio núm. 111, el conjunto de intervenciones es relativamente extenso, lo que nos obliga a escoger tres políticas que sirven para ilustrar problemáticas y contextos muy diferentes.

## Las políticas de discriminación positiva en el empleo

79. Una de las políticas que se utilizan con más frecuencia en ciertos países es la política denominada de discriminación positiva. Esta política tiene por objetivo garantizar una representación equitativa en las organizaciones de los miembros de los grupos que son objeto de discriminación y, en tal sentido, se ajusta al objetivo de igualdad del Convenio núm. 111. Los programas de discriminación positiva, en particular en los Estados Unidos, han sido objeto de numerosas evaluaciones, lo cual se explica por el carácter público de los datos relativos a este tipo de programas y por la utilización de indicadores normalizados y relativamente simples.
80. Las evaluaciones de las repercusiones de estas políticas indican que, por lo general, las políticas de discriminación positiva alcanzan su principal objetivo, a saber, aumentar la representación de los grupos discriminados en las empresas y las ocupaciones. Este aumento de la representación va acompañado de un incremento de la productividad, tanto en las grandes empresas como en las medianas y pequeñas empresas. Se hacen dos constataciones interesantes en este sentido: en primer lugar, la mejora de la productividad está relacionada con la aplicación de ciertas prácticas adecuadas; en segundo lugar, la mejora de la productividad es mayor cuando la reglamentación en materia de igualdad impone obligaciones más estrictas a los empleadores.

## Políticas complementarias a las políticas de discriminación positiva en el empleo

81. Los investigadores mencionan dos tipos de políticas complementarias que facilitan el logro de los objetivos de la política de discriminación positiva en el empleo y permiten optimizar sus beneficios:
- en las etapas previas, las políticas de discriminación positiva en las universidades;
  - en las etapas ulteriores, las políticas de gestión de la diversidad en las empresas.

### *Políticas de discriminación positiva en las universidades*

82. Un factor importante que podría obstaculizar el logro de la igualdad y de los beneficios que de ella se derivan es el nivel de instrucción más bajo de ciertos grupos minoritarios. Ello explica por qué la adopción de políticas de discriminación positiva en el ámbito de la educación superior constituye un complemento absolutamente indispensable de las políticas de discriminación positiva en el empleo. Los estudios indican que la adopción de este tipo de políticas da lugar a un aumento del número de diplomados pertenecientes a grupos minoritarios, lo que a la larga acarrea un aumento de los ingresos de los diplomados de los grupos beneficiarios. Desde el punto de vista de la colectividad, las repercusiones económicas y sociales podrían traducirse en una aceleración del crecimiento económico de la comunidad a la que pertenecen estos individuos, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.
83. La obtención de beneficios concretos gracias a este tipo de programas y a los programas examinados anteriormente está sujeta a dos condiciones principales:
- un marco de aplicación claro y obligatorio;
  - la adopción de prácticas adecuadas en el entorno universitario (como, por ejemplo, ausencia de acoso sexual y acoso racial) a fin de garantizar un verdadera igualdad de hecho a los estudiantes que pertenecen a grupos minoritarios.

### *Programas de gestión de la diversidad*

84. El objetivo de estos programas es facilitar la integración de los grupos discriminados mediante la adopción de buenas prácticas tales como la formación y la sensibilización sobre la diversidad del personal y de los miembros de la dirección, y la incorporación de un objetivo de diversidad en los diferentes elementos que componen el sistema de gestión de los recursos humanos. Las evaluaciones de las repercusiones que se han realizado muestran que estos programas permiten mitigar los problemas relacionados con la escasez de mano de obra, pues mejoran la reputación de las empresas entre los miembros de la comunidad y aumentan la retención de trabajadores calificados procedentes de grupos minoritarios. Además, los equipos de trabajo compuestos por individuos pertenecientes a grupos diversos tienen un efecto positivo en la capacidad de innovación necesaria para la creación de nuevos productos. En términos generales, los autores señalan que los programas de gestión de la diversidad inciden en los buenos resultados financieros de las empresas, contribuyendo así a optimizar las repercusiones de las políticas de discriminación positiva en el empleo.

## Políticas de conciliación del trabajo y las responsabilidades familiares y profesionales

85. En numerosos estudios se ha señalado que las dificultades que se plantean para conciliar el trabajo remunerado con las responsabilidades familiares constituyen un obstáculo para lograr una participación igual de las mujeres en el mercado de trabajo. Esta desigualdad se

pone de manifiesto principalmente en la baja tasa de participación en el mercado de trabajo, en la mayor incidencia del trabajo a tiempo parcial y en la interrupción de la carrera profesional.

86. Esta constatación, ampliamente compartida a nivel internacional, ha servido de estímulo para la elaboración de políticas que faciliten la conciliación del trabajo y las responsabilidades familiares. Las evaluaciones muestran que el efecto inmediato de estas políticas es el aumento de la tasa de participación, del número de horas trabajadas, del ingreso procedente del trabajo de las mujeres y de la probabilidad de que sigan una carrera que les permita desempeñar cargos de dirección. En cuanto a las empresas, las evaluaciones muestran que éstas resultan más atractivas, que disminuyen los costos de contratación y que las madres se reincorporan con más frecuencia a su trabajo después de terminar la licencia de maternidad. A medio plazo, los análisis de costo-beneficio indican que en ciertos casos el rendimiento de las inversiones se sitúa en el 8 por ciento e incluso más.

### Repercusiones de las políticas destinadas a la promoción del empleo independiente

87. Cuando las limitaciones del mercado de trabajo son demasiado importantes e impiden la integración de ciertos grupos en las empresas, el trabajo en la economía informal es la única vía posible. El desarrollo del microcrédito sobre la base de préstamos con un tipo de interés muy bajo se considera una alternativa interesante que permite a las mujeres iniciar un negocio. Los estudios muestran que gracias al microcrédito se produce un aumento del ingreso de las mujeres, de su autonomía y de su seguridad económica. Asimismo, muestran que el microcrédito contribuye a mejorar la situación de sus hijos tanto por lo que respecta a la salud como a la educación, lo que a largo plazo ha de servir para fomentar el crecimiento económico. En algunos casos, la integración de los programas de microcrédito con las campañas educativas sobre los métodos de control de la natalidad ha conducido a una mayor utilización de los métodos contraceptivos y a una disminución importante de las tasas de fertilidad.
88. Por lo que respecta al desarrollo económico, las evaluaciones indican que el microcrédito fomenta el aumento del nivel de actividad de las colectividades ya que no sólo estimula el consumo y la inversión, sino que también contribuye a la reducción del desempleo y el subempleo, que en muchas regiones rurales de los países en desarrollo tienen un carácter endémico.

### Conclusión y recomendaciones

89. Los estudios examinados en el marco de esta investigación indican que los beneficios son muy variados y redundan en provecho de los miembros de los grupos discriminados, los empleadores y la colectividad en su conjunto. Los estudios ponen de manifiesto que, si se aplican correctamente de manera que alcancen sus objetivos, este tipo de políticas sirven para mejorar la eficacia del funcionamiento y la rentabilidad de las empresas. Asimismo, en lo que concierne al desarrollo económico y social, las políticas de igualdad también tienen una incidencia considerable.
90. Las recomendaciones que se formulan a continuación se basan en los resultados del presente examen:
- como demuestran muchos de los estudios objeto de examen, cuando mejor se cumplen los objetivos de los Convenios núms. 100 y 111 y cuando sus efectos positivos son más importantes es cuando el marco jurídico establece objetivos de igualdad precisos y obligatorios, ofreciendo además un marco metodológico relativamente detallado. Estos resultados deberían tenerse en cuenta al adoptar o modificar la legislación pertinente;

- la mayoría de las políticas no se prestan a una recopilación sistemática y completa de datos, lo que constituye una limitación a la hora de evaluar sus repercusiones. Así pues, es indispensable poner en marcha un mecanismo de recopilación de datos que utilice indicadores precisos para las políticas y sus resultados;
- los estudios muestran con toda claridad que las empresas obtienen beneficios cuando se ajustan realmente al objetivo de la igualdad. Sin embargo, parece que todavía se ignora cuáles son estos beneficios. Así pues, no sólo es indispensable documentarlos mediante investigaciones rigurosas, sino también divulgarlos en la mayor medida posible;
- la utilización de buenas prácticas es una condición indispensable para obtener beneficios, así como para aumentarlos y garantizar su continuidad. Es de suma importancia, pues, ahondar en el conocimiento de estas prácticas, precisar su contenido y el contexto en el que se desarrollan;
- es necesario profundizar el conocimiento de las posibles correspondencias entre los estudios globales que establecen una correlación entre la igualdad y los resultados económicos y los estudios sobre políticas específicas que explican de qué manera se materializa esta relación.