



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
6 de febrero de 1998  
Español  
Original: inglés

---

### Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

Sexto período de sesiones

20 de abril a 1° de mayo de 1998

### Industria y Desarrollo Sostenible

#### Informe del Secretario General

#### Adición

#### Industria y desarrollo sostenible\*

### Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–7	2
II. Industria y desarrollo humano .....	8–22	3
III. Problemas de política para el gobierno y las empresas .....	23–38	5
IV. Problemas de política para la comunidad internacional .....	39–43	8

---

\* La presente adición fue preparada por la Organización Internacional del Trabajo, de conformidad con lo dispuesto por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible; es el resultado de consultas e intercambios de información entre los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, los organismos gubernamentales interesados y diversas instituciones y particulares.

## I. Introducción

1. El desarrollo social es un concepto que tiene múltiples aspectos y que comprende la creación de empleos, la protección social de los trabajadores, el mejoramiento de su entorno laboral y las inversiones en capital humano. No hay razón para contraponer el desarrollo social a la rentabilidad de la industria, una condición de la sostenibilidad económica. El desarrollo industrial es insostenible si no genera suficientes empleos y condiciones de trabajo en que se protejan la salud y la seguridad de los trabajadores y el medio ambiente. En términos más categóricos, el crecimiento industrial rentable es uno de los mejores modos de respaldar el desarrollo social. El papel que corresponde desempeñar al Estado en la creación y conservación de condiciones igualitarias es fundamental, debido a que las fuerzas del mercado no proporcionan incentivos a todas las empresas para que éstas presten atención al desarrollo social de sus trabajadores o de la comunidad circundante.

2. La relación entre la industria y el desarrollo social es una cuestión global que está relacionada con la estructura cambiante de los empleos a nivel regional e interregional. En *El empleo en el mundo 1996-1997*, una publicación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se llegó a la conclusión de que el pleno empleo, uno de los pilares del desarrollo social, sigue siendo una meta alcanzable. No está justificado el temor de que surja un crecimiento general del desempleo en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, en muchos círculos hay gran ansiedad respecto de los posibles efectos que podrían tener, en términos de destrucción de empleos, los rápidos cambios tecnológicos y el aumento de la competencia internacional. Los trabajadores industriales de los países de la OCDE temen que la mundialización acelere esos cambios, aunque no los ocasione, y que los agudice desplazando la producción industrial hacia países en desarrollo en que los sueldos son relativamente más bajos. Al mismo tiempo, si bien los trabajadores industriales de ciertos países en desarrollo podrían beneficiarse de las nuevas fuentes de empleo gracias al acceso a los mercados mundiales, la sostenibilidad de esos empleos dista mucho de estar garantizada.

3. Para alcanzar el desarrollo social sostenible, es imprescindible crear suficientes empleos con normas aceptables para todos quienes deseen trabajar, lo cual constituye un enorme problema. Los países de la OCDE han tenido altas tasas de desempleo y han padecido de una desestructuración de la producción y de las condiciones laborales, así como de una creciente desigualdad de ingresos. En otras regiones, la situación de los empleos se ha visto afectada también por diversos trastornos. América Latina y el África al sur del

Sáhara han experimentado una contracción del sector manufacturero estructurado, así como un crecimiento de la desestructuración y el subempleo. Ciertos países de África han sufrido un retroceso del sector agrícola. El Asia meridional ha tenido un lento pero continuo mejoramiento de la situación económica y los niveles de empleo; pero los niveles de pobreza siguen siendo altos y falta mucho por hacer para proporcionar empleo decente a la población. La reciente crisis financiera de los países del Asia meridional y sudoriental revela la fragilidad del desarrollo económico y del aumento del desempleo en esos países, incluso en aquéllos que se consideraban hasta ahora como los ejemplos más sobresalientes del éxito en cuanto a crecimiento industrial y desarrollo.

4. Esas experiencias ponen de relieve el hecho de que la protección social es un complemento imprescindible de la creación de empleos. La mundialización no será políticamente factible si da lugar a un deterioro de la justicia social. La creciente desigualdad, el deterioro del bienestar laboral y la carencia de disposiciones apropiadas de protección social pueden generar descontento y provocar un enérgico rechazo de la mundialización.

5. Sin embargo, hay algunas razones para sentirse optimista. El aumento de las actividades manufactureras orientadas hacia la exportación ha dado lugar a que haya más oportunidad de empleo para las mujeres, aunque usualmente con una tasa de salarios inferior a la media. Las ventajas obtenidas de ese acceso más amplio al mercado laboral tienen gran importancia para afianzar la igualdad de género. A pesar de los acontecimientos recientes, las experiencias del Asia oriental y sudoriental permiten abrigar la esperanza de que los países pobres puedan alcanzar un rápido crecimiento sin que ello suponga un aumento de la desigualdad y revelan también que las medidas relacionadas con el desarrollo humano, tales como los servicios de educación y de atención de la salud, son fundamentales para el crecimiento económico sostenible. Pero también han ocurrido acontecimientos positivos fuera del Asia oriental. El movimiento de responsabilidad de las empresas está cobrando impulso en los países de la OCDE, a medida que las empresas comprueban que la creación de condiciones de trabajo menos abusivas, mejores condiciones de salud y seguridad, horarios de trabajo reducidos y formas más participativas de gestión pueden mejorar el rendimiento económico en muchos aspectos.

6. Es interesante señalar que esas iniciativas no se circunscriben al sector estructurado. Hay casos de pequeñas empresas en el Asia meridional y en África que, por iniciativa propia y de manera colectiva, se prestan mutuamente servicios de protección social, en la inteligencia inequívoca de que las medidas de esa índole dan lugar a que aumente la productividad de sus operaciones. Un importante problema de

política radica en hallar medios de facilitar y alentar la difusión de iniciativas de esa índole en todo el sector industrial no estructurado. Ese sector tiene muchas posibilidades de aumentar su productividad, y hasta la fecha múltiples actividades de esa índole han tenido bajos niveles de productividad. Esa necesidad es apremiante, no sólo porque los salarios del sector no estructurado son bajos, sino también porque el grueso de los empleos en la industria es generado por pequeñas empresas.

7. A nivel macroeconómico, el desarrollo social sostenible sólo puede alcanzarse con una tasa razonable de crecimiento económico; a nivel de la empresa, el mejoramiento sostenible de las condiciones de trabajo sólo puede lograrse si se aumenta el valor añadido, a fin de que la competitividad no se vea amenazada. Sin embargo, también se da el caso contrario; es decir, que el desarrollo sostenible sirve de fundamento y de requisito previo tanto para el crecimiento económico a nivel macroeconómico como para la competitividad a nivel de la empresa industrial. Existen muchos casos similares en que se han aplicado prácticas acertadas y en que el desarrollo social y el rendimiento económico han avanzado al unísono.

## II. Industria y desarrollo humano

8. En una economía cada vez más dominada por la mundialización, el desarrollo social es un requisito imprescindible de la competitividad. Por ejemplo, la prestación de servicios básicos de educación y salud a la mayoría de la población es un factor fundamental del desarrollo acelerado. Los altos niveles de alfabetismo del Asia oriental no se alcanzaron después de la explosión económica, sino que la precedieron y la acompañaron. Por el contrario, los bajos niveles de educación imperantes en el Asia meridional y en el África al sur del Sáhara han constituido un obstáculo para el crecimiento.

9. En general, las inversiones en el desarrollo humano dan resultados positivos. Pero las medidas para mejorar los servicios básicos de educación y salud no constituyen una estrategia fácil, en particular en los países más pobres. Si bien es imprescindible adoptar esas medidas, la competencia creciente da lugar a que, al mismo tiempo, esas medidas sean difíciles de aplicar. Aunque se considera que el sector privado es en gran medida responsable del desarrollo social y a pesar de las tendencias a privatizar la industria que se manifestaron al aplicar muchos programas de ajuste estructural, el Estado tiene una función fundamental que desempeñar en los esfuerzos por lograr que la industria sea competitiva.

10. Aunque la industria es uno de los resortes del crecimiento económico y de la creación de empleos, en muchos países en desarrollo los empleos y la producción del sector industrial aumentaron a ritmo muy lento en los últimos dos o tres decenios. Las economías pujantes del Asia oriental y sudoriental fueron las únicas que lograron simultáneamente un rápido crecimiento de la producción, de los empleos y de los salarios reales mediante la expansión industrial. Ciertas economías recientemente industrializadas de Asia, como las de China e Indonesia, se han visto beneficiadas recientemente al aplicar una pauta de crecimiento que está basada en la expansión de la capacidad industrial y que ha absorbido mano de obra.

11. Los empleos suelen aumentar con la producción industrial, pero esa relación dista mucho de ser invariable. En muchos lugares, el crecimiento está provocando un aumento menos intenso de los empleos: entre 1975 y 1990, la elasticidad de los empleos disminuyó en nueve de las 16 economías en que fue posible realizar esa comparación<sup>1</sup>. Esa tendencia no se limita a los países más ricos de la OCDE y es motivo de preocupación para algunos países en desarrollo, como la India y el Pakistán, en los cuales hay una elasticidad muy baja de los empleos en la industria y éstos aumentan mucho más lentamente que el valor de la producción.

12. Junto con esos cambios en la situación de los empleos han ocurrido cambios en los salarios, incluso en lo que atañe a la desigualdad entre los salarios de los hombres y los de las mujeres. Las diferencias entre las regiones han sido enormes: si bien los salarios reales disminuyeron en sólo cuatro de los 20 países desarrollados comprendidos en la muestra, disminuyeron en aproximadamente la mitad de los países de Asia de la muestra<sup>2</sup>. En otros lugares, los resultados fueron aún menos favorables: los salarios reales del sector manufacturero disminuyeron en 26 de los 33 países en desarrollo que estaban ubicados en Asia. La desigualdad entre los salarios de los hombres y de las mujeres en las actividades manufactureras fue amplia, y la relación entre los salarios de las mujeres y los de los hombres fue de 2 a 3, sin que se observaran indicios de disminución general de esa diferencia. En los países en desarrollo del Asia oriental tiende a haber una brecha mayor entre la remuneración de los hombres y la de las mujeres, y en los lugares en que esa brecha está disminuyendo el ritmo de esa evolución es proporcionalmente más lento que el del aumento de las posibilidades de las mujeres de recibir educación. Pero la disminución de los salarios reales puede reflejar el hecho de que la fuerza de trabajo del sector industrial esté absorbiendo un número mayor de mujeres con salarios bajos, y no ser indicio de que los niveles de salarios existentes estén disminuyendo.

13. Está justificada la preocupación respecto de las consecuencias que pueda tener la mundialización en la cantidad y la calidad de los empleos del sector industrial; pero ciertamente no cabe afirmar, como verdad universal, que la mundialización provoca una reducción general de los empleos. A medida que ha aumentado el volumen de productos manufacturados en las exportaciones de numerosos países, sobre todo de países en desarrollo, el aumento resultante de la producción industrial ha dado lugar a un aumento de los empleos. Sin embargo, las consecuencias varían en las distintas regiones, entre un país y otro y entre los distintos sectores.

14. En general, en los países más ricos esas medidas dan lugar a que se reduzcan la mano de obra y los puestos de trabajo, sobre todo de empleos que no requieren trabajadores con conocimientos especializados. Los países que cuentan con una base manufacturera tradicional tienden a tener reducciones más acentuadas de los puestos de trabajo industriales como consecuencia de la mundialización. Por el contrario, en los países del Asia oriental y sudoriental se han creado empleos con rapidez y en ciertos casos se ha logrado mantener el pleno empleo durante muchos años sobre esa base. A medida que el comercio mundial sigue liberalizándose, los países de ingresos medios se enfrentan a una competitividad internacional mayor de los proveedores que ofrecen precios más bajos. Para sobrevivir, las industrias de esos países tienen que ampliar su capacidad de exportación hacia esferas de productos nuevas, que utilicen intensivamente las tecnologías y necesiten menos trabajadores, pero con conocimientos muy especializados. Aun así, en algunos casos la producción puede aumentar a ritmo suficientemente rápido y generar un incremento del total de empleos, aunque la elasticidad de esos empleos sea inferior. Y es probable que en situaciones de esa índole los salarios reales aumenten. En los países de ingresos bajos que se han orientado hacia las exportaciones están aumentando rápidamente los empleos en la industria manufacturera, en formas de producción que entrañan gran densidad de mano de obra, y se está utilizando la mano de obra femenina en proporciones mucho más altas que en otros tipos de producción industrial.

15. La situación relativa a la calidad de los empleos es igualmente variada. Aunque el aumento de la competencia estimula la productividad, pone en peligro la supervivencia y la rentabilidad de muchas empresas, que podrían tratar de hacer economías a corto plazo reduciendo las medidas de protección social de sus trabajadores y atenuando el carácter de las obligaciones contractuales que contraen con su fuerza de trabajo. La mundialización suele dar lugar a reducciones de gastos y dislocar a industrias que previamente estaban protegidas, dando lugar también a que surja el peligro de un

deterioro precipitado, en términos de respeto de las normas laborales fundamentales. Los sindicatos se ven enfrentados a una reducción de la capacidad que los trabajadores tienen de resistir a ese deterioro de las normas.

16. La mundialización ha introducido así la posibilidad de un deterioro de las condiciones de trabajo de amplios sectores de la fuerza de trabajo industrial en todo el mundo. En algunos lugares, ese deterioro está ocurriendo, ya como lo demuestran las decisiones drásticas adoptadas para abandonar la política de empleos garantizados e instituir mercados laborales "flexibles" y el surgimiento de formas no ordinarias de empleo en los viejos centros industriales. El autoempleo, el empleo a jornada parcial y el empleo temporario han aumentado notablemente en todos los países de la OCDE. Algunas industrias orientadas hacia la exportación en ciertos países en desarrollo utilizan todavía mano de obra infantil y en condiciones de servidumbre e ignoran las consideraciones relativas a la seguridad. Sin embargo, es necesario realizar más investigaciones sobre esta cuestión para determinar si en realidad la mundialización contribuye o no a que las condiciones de trabajo empeoren y a que se haga caso omiso de las normas laborales básicas o si sólo aumenta la visibilidad a nivel internacional de las condiciones de trabajo que ya existían. Existe el peligro, en particular para las mujeres que ingresan en el mercado de mano de obra barata, de que los avances logrados en cuanto a la participación de la mujer en el mercado laboral duren poco y no se conserven cuando las industrias inicien un período de producción que entrañe gran densidad de conocimientos especializados.

17. Ciertas condiciones de desarrollo social son imprescindibles para que un país pueda beneficiarse de la mundialización. Como se indicó *supra*, los países del Asia oriental prestaban servicios de salud, educación y otros servicios sociales a la población antes de iniciar su crecimiento económico acelerado. Varios países, entre ellos el Pakistán, han reconocido la importancia de este debate y han decidido utilizar en diversos sectores sociales las sumas que habían asignado a otros gastos del Estado. Otros países, en particular del Asia oriental, cuyas economías se encuentran en un período de transición entre los sistemas de planificación centralizada y los sistemas orientados hacia el mercado han descubierto que una norma histórica de gastos sociales altos les ha resultado favorable en el nuevo sistema comercial mundial.

18. El sector de los servicios se está convirtiendo cada vez más en el que más utiliza la fuerza de trabajo en diversas partes del mundo. Su crecimiento está también estrechamente relacionado con el aumento general del bienestar y con la mundialización de la economía. La liberalización, que se inició con la inclusión de los servicios en las normas de la

Organización Mundial del Comercio (OMC), con arreglo a la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, puede contribuir a que aumenten los empleos en el sector de los servicios. El crecimiento del sector de los servicios ha propiciado también el crecimiento del comercio industrial mundial, en particular como resultado de las innovaciones de la tecnología de la información y las nuevas formas de servicios financieros y comerciales.

19. Las cifras sobre el aumento de los empleos en el sector de los servicios son, en parte, una ilusión estadística. Muchas empresas están reduciendo su fuerza de trabajo interna y contratando los servicios de proveedores externos, en lugar de contratar mano de obra. Los avances tecnológicos, en particular en materia de telecomunicaciones y de procesamiento de la información, han posibilitado que muchos de esos servicios hayan sido reubicados en otros países. De esa manera, la industria sigue siendo la fuerza motriz de la expansión, pero establece crecientes relaciones con el sector de los servicios. Los progresos del sector de los servicios y sus relaciones con la industria son factores que contribuyen a que la mundialización dé lugar a más puestos de trabajo.

20. Buena parte del aumento de los puestos de trabajo en la industria manufacturera ocurre en empresas del sector no estructurado. En los países más pobres, el sector no estructurado constituye el principal componente de la economía y ha estado creciendo tanto en países ricos como en países en desarrollo. Por consiguiente, se debería aprovechar su potencial productivo y al mismo tiempo tratar de mejorar las condiciones de los trabajadores. El concepto de sector no estructurado, sin embargo, encierra una enorme diversidad. En los países de ingresos medios de América Latina, el Asia meridional y el Oriente Medio, la industria urbana en pequeña escala del sector no estructurado tiene una importancia relativa mucho mayor para el sector estructurado que en la mayoría de los países del Asia oriental. El sector no estructurado tradicional de los países en desarrollo comprende a los productores pequeños independientes, pero suele incluir también subcontrataciones, en particular entre empresas del sector estructurado y del sector no estructurado. Debido a esa evolución, es necesario realizar nuevos esfuerzos por lograr que las empresas no estructuradas cuenten con la protección de las normas laborales básicas.

21. En los países industrializados, la desestructuración suele ser una reacción al aumento de la competencia internacional y proporciona un medio de reducir los gastos de mano de obra e introducir mayor flexibilidad, incluso en lo que respecta a empleos ocasionales y de jornada parcial. El resultado de ello son condiciones de trabajo "tercermundistas" y talleres en que se explota a grupos de personas vulnerables en grandes ciudades de los Estados Unidos de América

y de Europa, así como una utilización mayor de las formas de trabajo no ordinarias por los productores establecidos. En los países en desarrollo, la competitividad está también presionando a los productores a adoptar modos atípicos de organización de la producción, lo cual a su vez da lugar a la desestructuración de los empleos.

22. Pero el sector no estructurado agrupa también a pequeñas empresas que requieren niveles altos de conocimientos especializados y tienen determinadas ventajas comparativas. El hecho de que el sector no estructurado puede tener un conocimiento mayor del contexto institucional local y de las demás empresas no estructuradas complementarias contribuye a que ese sector saque provecho de la mundialización. Cuando se crean grupos de empresas o se establecen lazos firmes entre empresas internacionales y pequeños proveedores locales, es más probable que el sector no estructurado pueda pasar a la exportación y/o prestar servicios como proveedor a una industria orientada hacia la exportación. Las empresas pequeñas y medianas son las que más posibilidades tienen de crear nuevos puestos de trabajo y las políticas que dan apoyo a las empresas del sector no estructurado con microcrédito y mejores condiciones de trabajo y protección social pueden ayudar a esas empresas a cruzar el umbral hacia el sector estructurado.

### III. Problemas de política para el gobierno y las empresas

23. Los cambios recientes en materia de empleo a nivel mundial, en particular los cambios relacionados con la mundialización, son fuentes de riesgos y de oportunidades. Para convertir los problemas actuales en circunstancias favorables, es necesario formular políticas para promover la calidad y la cantidad de los puestos de trabajo. Por una parte, se produce una situación en la que todos ganan, pues se formulan políticas que promueven el desarrollo social y al mismo tiempo estimulan la productividad y la competitividad; pero, por otra parte, en muchos casos es improbable que los empleadores creen esas condiciones de desarrollo social. Los países en que esa tendencia es predominante corren grave peligro de retrasarse en la economía de la mundialización.

24. Para que el mercado funcione a largo plazo en favor de la población, es necesario crear ciertas condiciones previas que orienten a las empresas en esa dirección y propiciar la tarea que tienen los sectores estatal y privado de afianzar el desarrollo social. Para alcanzar esa meta se hace cada vez más hincapié en la necesidad de establecer relaciones de asociación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. El

primer problema de política es el de garantizar suficientes puestos de trabajo de alta calidad. Para ello es necesario que haya de antemano un crecimiento económico sostenible. La creación de puestos de trabajo no debería poner en peligro la eficiencia básica, en particular en un entorno cada vez más competitivo. Para ello, es imprescindible un entorno macroeconómico de apoyo. Además, las pautas del crecimiento económico se deberían encauzar hacia formas de crecimiento que generen empleos, en particular en las economías que tengan superávit de mano de obra. La industria manufacturera, que genera gran número de empleos, es una opción para los países en desarrollo y ha proporcionado empleos, en especial para las mujeres, de manera más efectiva que las estrategias de sustitución de las importaciones. Es probable que la situación mejore con las reformas económicas que tienen por objeto corregir el sesgo de los incentivos, tales como los tipos de cambio sobrevaluados y las medidas para proteger los sectores de gran densidad de capital. La infraestructura y los servicios básicos que propician la productividad de las empresas pequeñas y medianas suelen, por naturaleza, hacer un uso intensivo de la mano de obra y las inversiones en la infraestructura de obras públicas es un buen modo de crear puestos de trabajo, tanto en el sector de la infraestructura como en el sector industrial.

25. Según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el sector no estructurado emplea habitualmente a tres cuartas partes de la fuerza de trabajo industrial de los países en desarrollo. No se puede dar por sentado el hecho de que las empresas del sector no estructurado tengan mayor densidad laboral y que uno de los problemas comunes sea que las condiciones de trabajo están por debajo de la norma. El entorno normativo y de política debería propiciar, más que obstaculizar, el éxito de las empresas pequeñas y medianas mediante la eliminación de las barreras a determinados productos y mercados y de conformidad con los objetivos del desarrollo social y debería propiciar también niveles más altos de protección social en ese sector. La política fiscal no debería tener consecuencias punitivas en las pequeñas empresas. Con frecuencia es necesario revisar las políticas financieras y crediticias a fin de satisfacer las necesidades de capital que esas empresas pequeñas tienen. El acceso limitado al capital es a menudo un impedimento mucho mayor para el crecimiento de las pequeñas empresas que el costo de ese capital. Los gobiernos pueden favorecer un entorno propicio para las empresas y la productividad mediante medios bastantes simples, tales como un sistema de premios a los innovadores que tengan éxito y a las empresas que adopten prácticas de empleo correctas.

26. Otra de las políticas propugna el agrupamiento de las actividades de apoyo al fomento de la capacidad de organiza-

ción para tener acceso colectivo a ciertos servicios como la información acerca del mercado, las normas comerciales y el mercadeo. El establecimiento de vínculos institucionales entre pequeñas empresas puede proporcionar también la base para armonizar y mejorar la protección social de los trabajadores de las empresas participantes. La OIT ha prestado asistencia técnica a diversas agrupaciones de pequeñas empresas en la República Unidad de Tanzania y la India, respecto de proyectos exitosos de apoyo a la seguridad en el empleo y el aumento de la productividad de la mano de obra.

27. El aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral se debe acoger con beneplácito. Hay que prestar atención a los obstáculos que impiden que las mujeres ingresen en la fuerza laboral; entre ellos, la fecundidad elevada, los bajos niveles de conocimientos especializados y de educación y la carencia de servicios de guardería. Se pueden crear mecanismos favorables que propicien el bienestar y las capacidades de la mujer y que estimulen al mismo tiempo el crecimiento económico general.

28. Las condiciones de empleo de la mujer deberían constituir un aspecto primordial de las políticas de empleo. En las economías de rápido crecimiento existen, no menos que en otras economías, muchas prácticas discriminatorias. Las mujeres están representadas excesivamente en los sectores industriales, con salarios bajos y empleos inseguros, y son discriminadas en términos de condiciones de empleo y salarios. Además, las políticas deberían centrar su atención en la necesidad de seguir impartiendo conocimientos especializados a la fuerza de trabajo femenina a fin de lograr que los distintos países tengan una amplia reserva de personas capacitadas, a medida que abandonan las simples políticas de uso intensivo de la mano de obra y se orientan hacia actividades productivas que utilizan más la tecnología y tienen un valor añadido superior.

29. En el Programa 21 se reconoce también el papel que corresponde desempeñar a las empresas en el logro de esos objetivos y en la búsqueda de formas de producción menos contaminantes y de un espíritu de responsabilidad empresarial. Se destaca la importancia de que los recursos se utilicen con mayor eficiencia y de que se reutilicen y se reciclen, y de que se reduzcan los desechos por unidad de producto económico. Los empleadores son cada vez más conscientes de su responsabilidad social respecto del logro de esos objetivos. El programa de la OIT sobre organizaciones de empleadores y producción menos contaminante tiene por objeto alentar a las empresas a esforzarse activamente por mejorar su comportamiento ecológico y ayudarlas a lograrlo.

30. Las empresas conciben sus responsabilidades sociales de tres modos. Según una de las escuelas, el objetivo de las

empresas es hacer buenos negocios. Después de todo, las empresas pagan impuestos, hacen donaciones a organizaciones no gubernamentales y pagan salarios. Pero esa opinión no es la que predomina. Una segunda opinión reconoce que existen graves problemas sociales y que las empresas deben desempeñar una función social y tienen la responsabilidad de asignar recursos a la solución de cuestiones tales como la degradación del medio ambiente y el desempleo. Sin embargo, en realidad, las palabras y las medidas reales difieren considerablemente, como se observa ampliamente en la tendencia a reducir la fuerza de trabajo.

31. Un tercer grupo de empresas, que es pequeño pero que aumenta con rapidez, considera que los problemas sociales son síntomas de cuestiones más fundamentales. La estrategia de esas empresas para solucionar esos problemas no consiste en efectuar cambios crecientes en la actitud de las empresas hacia los consumidores, los empleados y los proveedores, sino más bien en cambios fundamentales de la propia actividad empresarial. Las iniciativas sociales constituyen un componente fundamental en la nueva estrategia, la cual tiene por objeto lograr una convergencia cada vez mayor entre las necesidades de la sociedad y los intereses de las empresas. Si bien las empresas han participado siempre en actividades sociales, las iniciativas genuinamente nuevas se caracterizan por el apoyo financiero a las reubicaciones, el autoempleo, las gratificaciones a los empleados por retiro voluntario, la creación de empresas y la asistencia indirecta a otras empresas, así como la participación financiera de los empleados en la gestión de la propia empresa.

32. Es imprescindible que las medidas relativas al medio ambiente general se integren en las actividades relativas al medio ambiente laboral. Aunque no es fácil vigilar los progresos relativos al medio ambiente laboral, existe la preocupación de que la búsqueda exclusiva y empecinada del crecimiento económico en un mundo competitivo puede a veces dar lugar a una carencia de suficientes salvaguardias respecto de la seguridad y el ambiente de los lugares de trabajo, lo cual puede haber provocado, por lo menos en parte, el creciente número de accidentes en el trabajo y el deterioro general del entorno laboral en muchos países. Entre las tendencias que se pueden observar en los trabajos, cabe señalar la intensidad cada vez mayor del ritmo de trabajo, la creciente utilización de sustancias químicas y la introducción de nuevas tecnologías. Convendría que las empresas mejoraran las medidas de salud y seguridad ocupacional y que propugnaran estrategias de gestión más participatorias. Es preciso seguir esforzándose por difundir las enseñanzas y ejemplos derivados de prácticas favorables de esa índole y dar incentivos a quienes contribuyan a mejorar las condiciones de trabajo. Mediante simples medidas, como por ejemplo

las relacionadas con la higiene, se pueden mejorar las condiciones de trabajo y la eficiencia. Los incentivos son importantes. Por ejemplo, en los seguros contra accidentes se podrían introducir estímulos para reducir el número de accidentes en el trabajo.

33. Las condiciones de trabajo de las mujeres deberían ocupar un lugar destacado en el orden del día. Una de las principales cuestiones desatendidas es la violencia en el trabajo, la cual afecta particularmente a determinadas ocupaciones que están expuestas a ello. Por último, es necesario prestar atención especial a la promulgación de leyes sobre cuestiones que afecten a la mujer, en particular sobre derechos y disposiciones relativos a la maternidad y al trabajo nocturno, a fin de velar por que la protección no dé lugar a una disminución del acceso a los empleos.

34. Si los países pobres pudieran fomentar el desarrollo de esos recursos de capital humano, sería posible recuperar el terreno perdido. Si no se logra el desarrollo oportuno de los recursos de capital humano, las posibilidades de convergencia disminuyen. Las medidas para mejorar los servicios básicos de educación y salud constituyen una estrategia en la que no hay perdedores, pero que no es simple, en particular para los países más pobres que tienen graves limitaciones presupuestarias. Pero los países tienen que preparar a su población para la competencia internacional y ese es uno de los principales problemas de política que el Estado tiene ante sí.

35. Muchas empresas industriales se sienten preocupadas por el nivel de conocimientos de las personas que abandonan la escuela, por ejemplo, y por las necesidades educacionales de una fuerza de trabajo flexible. Determinadas empresas, a veces en asociación con gobiernos, pueden proporcionar mejor información acerca de la demanda concreta de mano de obra y la capacidad de impartir educación. Una vez más, uno de los problemas graves es que los países más pobres, los que más necesidad tienen de esas medidas, son los que menos probabilidades tienen de obtenerlas, ya sea de las empresas o de los gobiernos.

36. En los últimos decenios y a menudo en relación con la crisis de los empleos, se ha manifestado gran preocupación, y con razón, por la viabilidad de muchas disposiciones de seguridad social, habida cuenta, en particular, del desempleo y del envejecimiento crecientes. Por otra parte, existe el peligro de que se pierdan empleos en detrimento de sectores que tienen buenos sistemas de protección social y en favor de empleadores o países que no ofrecen esa protección. En sentido contrario, también se ha manifestado la preocupación por la limitada cobertura de seguridad social, en particular en países en desarrollo.

37. Pero se han obtenido también enseñanzas positivas. En algunos países de la OCDE se han reestructurado con éxito las prestaciones de desempleo a fin de estimular el reingreso en el mercado laboral. La función que corresponde a las empresas y los gobiernos en lo que respecta a recapacitar a los trabajadores para ampliar sus posibilidades de empleo constituye un modo de reducir la carga que pesa sobre los programas tradicionales de protección social.

38. En las zonas más pobres, las disposiciones de seguridad social que tienen éxito son necesariamente diferentes, pero es posible adoptar medidas positivas. Por ejemplo, la Asociación de Mujeres Autoempleadas de la India ha subrayado que la creación de guarderías es la medida más importante para lograr que las mujeres tengan más tranquilidad de espíritu y aumenten su productividad. Como parte de su labor reciente, la OIT ha intentado introducir formas adaptadas de seguridad social en el sector no estructurado, tales como una forma de seguro colectivo (mutual) que se creó en Dar es Salam para sufragar los gastos de salud.

#### **IV. Problemas de política para la comunidad internacional**

39. La principal preocupación de la comunidad internacional en lo que respecta a la industria debería ser la creciente disparidad de los ingresos internacionales. La mundialización da lugar a que esas desigualdades sean más visibles y que aumente el riesgo de que algunos países y grupos puedan verse cada vez más sumidos en la pobreza y la exclusión. El fomento del desarrollo social en todo el mundo es una meta común que favorecerá a largo plazo a todos los interesados.

40. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995) proporcionó tal vez la base más sólida para promover la cooperación internacional con miras a erradicar la pobreza. Las políticas deberían basarse en los compromisos expresados por los países en la Declaración, que incluyen la ampliación del empleo productivo y la reducción del desempleo para quienes pueden trabajar y el fortalecimiento de la protección social y la disminución de la vulnerabilidad de los grupos más pobres. Respecto de las políticas en materia de empleo, la comunidad internacional tiene una función que desempeñar en lo que respecta a lograr que el comercio internacional y los acuerdos comerciales no frenen la creación de empleos a nivel mundial y que las normas laborales básicas se cumplan, en particular respecto de la libertad de asociación, la negociación colectiva, la eliminación de la explotación de la mano de obra infantil y en condiciones de servidumbre y la discriminación contra la mujer.

41. El cumplimiento de las normas básicas y de otra índole relacionadas con las condiciones de trabajo, la seguridad y la salud en el trabajo y la seguridad social ofrece medios alentadores de lograr el desarrollo social. Al instar a la observancia de esas normas, los organismos internacionales deberían también centrar su atención en la asistencia a países que se encuentran en niveles menos adelantados de desarrollo en sus esfuerzos por participar en la economía mundial. Aunque el objetivo final es posibilitar que esos países sean competitivos en la economía mundial sin poner en peligro sus normas laborales, puede que la asistencia técnica sea necesaria para ayudar a las empresas de países de ingresos bajos y a las pequeñas empresas de todas las regiones a cumplir las normas necesarias sin que disminuya su posición competitiva.

42. El programa de la OIT para la erradicación del trabajo infantil, que se ejecuta en colaboración con empleadores y sindicatos del sector privado, ha contribuido a modificar la opinión pública, a convencer a los gobiernos de que es posible encontrar soluciones prácticas para el problema del trabajo infantil y movilizar recursos a nivel internacional para prestar atención a esa cuestión. De ese enfoque también se deriva la conclusión de que es esencial la participación multiempresarial; es decir, es imprescindible que empleadores de todos los sectores se sientan atraídos a participar en todo programa sectorial que tenga por objeto mejorar las normas laborales. La introducción de esas mejoras podría representar gastos para las empresas, aunque sólo sea a corto plazo. Sólo si todas las empresas participan y efectúan cambios al mismo tiempo se puede superar el problema de que las empresas cumplidoras resulten perjudicadas en términos de su participación en el mercado.

43. La mundialización está dando lugar a que se transforme la función que desempeñan los gobiernos, los empleadores y los sindicatos. Se sugieren ciertas opciones a los agentes de la comunidad internacional. En primer lugar, las Naciones Unidas tienen una función que desempeñar en la vigilancia de los progresos realizados en el seguimiento de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, en conjunción con el Programa 21. En segundo lugar, la OIT tiene que desempeñar una función decisiva en la verificación del cumplimiento de las normas laborales pertinentes y en el fomento de pautas de crecimiento económico que proporcionen oportunidades de empleo para todos los que deseen trabajar. En tercer lugar, los países que pertenecen a bloques comerciales deberían analizar las amplias repercusiones de los acuerdos comerciales y adoptar medidas a largo plazo en términos de creación de empleos y desarrollo social que sean decisivas, no sólo para el comercio, sino también para las políticas de inversión. En cuarto lugar, tanto las empresas nacionales como multinacionales tienen interés en elaborar



iniciativas sociales: el fomento del desarrollo social tanto dentro como fuera de las empresas tiene ventajas empresariales, sin dudas a largo plazo. Las organizaciones internacionales de empleadores están desempeñando una función en la difusión de información acerca de las mejores prácticas y su amplia aplicación. Por último, como resultado del rápido desarrollo tecnológico y la mundialización, los sindicatos tienen ante sí un problema sin precedentes. Tienen que reorientarse y reorganizarse a los niveles nacional e internacional con objeto de hacer frente a una economía cada vez más mundializada, en que las desigualdades a nivel mundial ocupan cada vez más el primer plano. Además, se está haciendo un nuevo hincapié en atender a los trabajadores del sector industrial no estructurado y organizarlos. Los sindicatos tienen una función económica decisiva que desempeñar en la reestructuración industrial y siguen teniendo un importante papel como vehículos de democracia y defensores de la justicia social, sobre todo mediante la atención que prestan a las mujeres, las minorías, los grupos de consumidores, los desempleados y el creciente número de trabajadores pobres de los países de todo el mundo.

#### *Notas*

<sup>1</sup> Véase *El empleo en el mundo 1996/1997* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996), pág. 151.

<sup>2</sup> Véase A. Amsden y R. van der Hoeven, "Manufacturing output, employment and real wages in the 1980s: labour's loss until century's end", *Journal of Development Studies*, vol. 32 (1996), No. 4, págs. 506 a 530.

---