



**DESARROLLO ECONOMICO LOCAL Y TRABAJO DECENTE  
EN AMERICA LATINA: EL PAPEL DE LA OIT  
(ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO)**

**Roberto Di Meglio  
Especialista en Desarrollo Económico Local  
Oficina Sub regional para el Cono Sur  
OIT**

1. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y SU MISION
  2. TRABAJO DECENTE EN EL CONTEXTO ACTUAL
  3. TRABAJO DECENTE Y DESARROLLO LOCAL
  4. DESARROLLO ECONOMICO LOCAL
  5. PERSPECTIVAS
- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

## 1. LA OIT Y SU MISION

“La [Organización Internacional del Trabajo](#) (OIT)<sup>1</sup> es un organismo especializado de las Naciones Unidas que procura fomentar la justicia social y los derechos humanos y laborales internacionalmente reconocidos. Fue creada en 1919, y en 1946 se convirtió en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas

*La OIT formula normas internacionales del trabajo, que revisten la forma de convenios y de recomendaciones, por las que se fijan unas condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales: libertad sindical, derecho de sindicación, derecho de negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso, igualdad de oportunidades y de trato, así como otras normas por las que se regulan condiciones que abarcan todo el espectro de cuestiones relacionadas con el trabajo.*

*Fomenta el desarrollo de organizaciones independientes de empleadores y de trabajadores, y les facilita formación y asesoramiento técnico. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la OIT es la única organización que cuenta con una estructura tripartita, en la que los trabajadores y los empleadores participan en pie de igualdad con los gobiernos en las labores de sus órganos de administración.”*

La Organización ha construido su identidad en un contexto caracterizado por muchos cambios que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se han vuelto muy rápidos y profundos.

Dejando de lado un gran número de acontecimientos que han marcado la vida de la organización, quiero, antes de fijar nuestra atención en los hechos más recientes, dar alguna información sobre como opera.

*La OIT<sup>2</sup> realiza su labor a través de tres órganos principales, todos los cuales se atienen a la característica singular de la Organización: su estructura tripartita (dado que en ella participan gobiernos, empleadores y trabajadores).*

1. Conferencia Internacional del Trabajo. Los Estados Miembros de la OIT participan en la reunión anual de la Conferencia Internacional, celebrada en Ginebra<sup>3</sup> en el mes de junio. Cada Estado Miembro está representado por dos delegados del gobierno, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores. Los delegados están acompañados de consejeros técnicos. En general, el Ministro de Trabajo, u otro ministro encargado de las cuestiones laborales, encabeza la delegación de cada país, hace uso de la palabra y presenta las opiniones de su gobierno.

*Los delegados de los empleadores y de los trabajadores pueden opinar y votar de acuerdo con las instrucciones recibidas de sus organizaciones. En ocasiones, su voto difiere e incluso puede oponerse al de los representantes de sus gobiernos.*

*La Conferencia tiene una función muy importante. Establece y adopta el texto de las normas internacionales del trabajo. Sirve de foro en donde se debaten cuestiones sociales y laborales de importancia para todo el mundo. La Conferencia aprueba también el presupuesto de la Organización y elige al Consejo de Administración de la OIT.*

1. El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de la OIT y se reúne tres veces por año en Ginebra. Adopta decisiones acerca de la política de la OIT y establece el programa y el presupuesto que, a

<sup>1</sup> [www.ilo.org/public/spanish/about/index.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/about/index.htm)

<sup>2</sup> [www.ilo.org/public/spanish/depts/fact.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/depts/fact.htm)

<sup>3</sup> Sede de la Organización Internacional del Trabajo

*continuación, presenta a la Conferencia para su adopción. También elige al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.*

*Está integrado por 28 miembros gubernamentales, 14 miembros empleadores y 14 miembros trabajadores. Los diez Estados de mayor importancia industrial están representados con carácter permanente, mientras que los otros miembros son elegidos por la Conferencia cada tres años entre los representantes de los demás países miembros, habida cuenta de la distribución geográfica. Los empleadores y los trabajadores eligen sus propios representantes independientemente unos de otros.*

2. *La Oficina Internacional del Trabajo es la secretaria permanente de la Organización Internacional del Trabajo y tiene la responsabilidad primordial de las actividades que prepara con la supervisión del Consejo de Administración y la dirección del Director General, elegido por un período renovable de cinco años. La Oficina cuenta con unos 1900 funcionarios de más de cien nacionalidades en su sede de Ginebra y en cuarenta oficinas repartidas en todo el mundo. Además, en virtud del programa de cooperación técnica, unos 600 expertos llevan a cabo misiones en todas las regiones del mundo. La Oficina también actúa en calidad de centro de investigación y documentación; como casa editora, publica una amplia gama de estudios especializados, informes y periódicos.*

A comienzos de los años 90, con el derrumbe del bloque soviético, el mundo modifica profundamente su equilibrio geopolítico, pasando de una situación bipolar a una completamente nueva, donde hay un sistema, el capitalista, que se sitúa como el ganador.

Este hecho, históricamente muy relevante, ha traído consigo una serie de cambios, obligando, además, a preguntarse sobre que se había hecho y como, hasta ese momento, en el terreno del desarrollo. Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>4</sup> en los años transcurridos desde la primera “Conferencia Internacional sobre Población y desarrollo” en agosto del 1954, se han realizado 44 cumbres. El dato interesante es que 31, la mayor parte, se han celebrado a partir del 1990.

Quiero recordar la “Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social” realizada en 1995 en Copenhague<sup>5</sup> que fue, quizás, la que mas influencia tuvo sobre la OIT por los temas centrales que se trataron: la **pobreza**, el **desempleo** y la **desintegración social**.

El número de encuentros de alto nivel organizados por las organizaciones de Naciones Unidas fue una clara señal de la necesidad de re-definirse, frente a la gran ruptura del final de los años 80. Es en este contexto que, a finales de los años 90, la OIT buscó incorporar el resultado del debate sobre desarrollo, cuyo marco conceptual se centró sobre la necesidad de un enfoque integrado, comprensivo de las distintas dimensiones que definen la vida de una persona, en su estrategia de cara al nuevo milenio.

Es así, pues, que en 1998 se llega a la re-definición de la misión de la OIT, alrededor del concepto de “trabajo decente”.

"El objetivo primordial de la OIT es promover oportunidades para que las mujeres y los hombres consigan un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana" (J. Somavia Director General de la OIT, 1998)

*El trabajo decente resume las aspiraciones de los individuos en lo que concierne a sus vidas laborales, e implica oportunidades de obtener un trabajo productivo con una remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad para que los individuos manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de aquellas*

<sup>4</sup>[www.eclac.cl/cumbres/listado\\_cumbres.asp](http://www.eclac.cl/cumbres/listado_cumbres.asp)

<sup>5</sup>[www.un.org/esa/socdev/wssd/index.html](http://www.un.org/esa/socdev/wssd/index.html)

*decisiones que afectan a sus vidas, así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.*

*El trabajo decente debería constituir la esencia de las estrategias globales, nacionales y locales para lograr el progreso económico y social. Es indispensable para los esfuerzos destinados a reducir la pobreza, y como medio para alcanzar un desarrollo equitativo, global y sostenible. Mediante sus actividades en el ámbito del empleo, la protección social, las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo y del diálogo social, la OIT se esfuerza para fomentar el trabajo decente.*

*En cada una de estas esferas, los individuos de todo el mundo se ven enfrentados a carencias, lagunas y exclusiones en forma de desempleo y subempleo, trabajos de baja calidad e improductivos, trabajo inseguro e ingresos inestables, denegación de derechos, desigualdad de género, explotación de los trabajadores emigrantes, falta de representación y participación, así como de insuficiente protección y solidaridad en caso de enfermedad, discapacidad y vejez. Los programas de la OIT se proponen hallar soluciones a todos estos problemas.*

*Los avances en pos del trabajo decente implican la adopción de medidas a escala global, y movilizar a los principales actores del sistema multilateral y de la economía global en torno a este programa. A escala nacional, los programas integrados de trabajo decente por país, elaborados por los mandantes de la OIT, sirven para determinar las prioridades y fijar las metas en los marcos nacionales de desarrollo. La OIT, asociada a otros organismos tanto pertenecientes como ajenos al sistema de las Naciones Unidas, proporciona conocimientos especializados e instrumentos de política clave para la elaboración y aplicación de tales programas, para el establecimiento de instituciones que permitan llevarlos a cabo y para evaluar sus avances.*

*La promoción del trabajo decente es una responsabilidad que comparten los mandantes de la OIT y la Oficina. En la OIT, con su estructura tripartita, el programa de trabajo decente incorpora las necesidades y perspectivas de los gobiernos, de las organizaciones de empleadores y de las de trabajadores, que son los integrantes de la OIT, al movilizar su energía e iniciativa y proporcionar una plataforma para lograr consenso respecto de las políticas sociales y económicas.*

*Este objetivo global de la OIT ha sido definido como la promoción de oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de que puedan obtener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. El trabajo decente es el eje en donde convergen los cuatro objetivos estratégicos, es decir los derechos en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social. Para la OIT el trabajo decente es un concepto organizador que sirve para proporcionar un marco general para las acciones de desarrollo económico y social.”<sup>6</sup>*

---

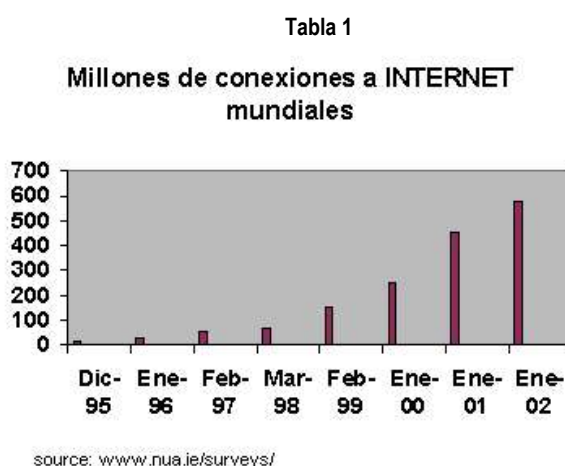
<sup>6</sup>[www.ilo.org/public/spanish/decent.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/decent.htm)

## 2. TRABAJO DECENTE EN EL CONTEXTO ACTUAL

En el capítulo anterior hemos tratado de explicar, muy resumidamente, como la OIT ha llegado a definir su misión, y los objetivos estratégicos que definen su acción. Seguidamente trataremos de mostrar como la misión de OIT ha de ser perseguida en un contexto caracterizado por condiciones que no son favorables y que, por lo tanto, hacen el desafío extremadamente complejo.

Tenemos un escenario dominado por la globalización, fenómeno no nuevo en la historia de la humanidad que, sin embargo, ha adquirido una aceleración sin precedentes a partir de la segunda mitad del siglo XX. Además de ser mundial, se habla también de mundialización, es un proceso dinámico que abarca diversas dimensiones como la económica, cultural y política. Para quedarnos en lo “económico”, tenemos dos aspectos que sobresalen con diferencia:

- Uno se refiere a la globalización de carácter financiero que ha tenido lugar en el mundo, impulsada por los avances tecnológicos y la apertura de los mercados de capitales. Dentro de los avances tecnológicos podemos mencionar los relativos a las comunicaciones, en particular INTERNET, con su crecimiento espectacular como mostrado en la tabla 1, y a los transportes, con una significativa disminución de sus costos.



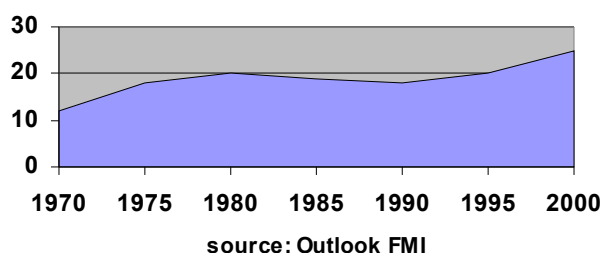
- La otra globalización, trata de las transacciones de bienes y servicios que se realizan a nivel mundial y que también han tenido un incremento significativo como se puede ver en la tabla 2, seguidamente presentada.

**Tabla 2**

En general estos dos aspectos de la globalización nos muestran la tendencia hacia la apertura económica que, a partir de los años 80, ha caracterizado muchos países<sup>7</sup>, en la búsqueda de una mayor integración a un modelo económico liberista dominante. Esta apertura económica, acompañada por paquetes de estabilización macro, ha traído elementos positivos, como una disminución importante de las tasas de inflación, una estabilización del cambio, y un mayor flujo

<sup>7</sup> Posteriormente al abandono de modelos económicos de sustitución de importaciones o de economía centralizada

**Cuota comercio (bienes+servicios)  
% PIB mundial**



de capitales, pero al mismo tiempo, por el lado negativo, ha visto destrucción o degradación de empleo.

Procesos de apertura económica no graduales han puesto a competir áreas territoriales y sistemas productivos con muy diferentes niveles de avance tecnológico o de costos de factores, lo cual ha traído su consecuencia negativa sobre el empleo. Se ha podido comprobar, en general, que los aumentos de productividad, requeridos por el incremento de la competencia, han sido conseguidos por vías de inversiones en tecnología, con disminución de empleo.

Este crecimiento sin empleo esta generando la exclusión de muchos trabajadores no cualificados y a la expansión del trabajo precario y desprotegido en todos los países del mundo. América Latina no ha sido exenta, como seguidamente mostrado:

1990		SECTOR INFORMAL				SECTOR FORMAL		
		TOTAL	CUENTA PROPIA /a	SERV. DOMEST.	MICRO EMPRESA /b	TOTAL	SECTOR PUBLICO	EMPRESAS TODAS /c
	TOTAL	42.8	22.2	5.8	14.7	57.2	15.5	41.7
	MUJERES	47.4	23.2	13.8	10.4	52.6		
	HOMBRES	39.4	21.6	0.5	17.3	60.6		
2002	TOTAL	46.5	23.9	6.8	15.8	53.5	13.9	39.7
	MUJERES	49.4	22.8	15.2	11.3	50.6		
	HOMBRES	44.3	24.7	0.7	18.9	55.7		

**Tabla 3. América Latina: Empleo Urbano 1990-2002**

Fuente: Estimaciones OIT, basadas en estudios de hogares por país y otras fuentes (series corregidas) a/ Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares. b/ Empleados en establecimiento de hasta 5 trabajadores. c/ Incluye empresas de seis o mas trabajadores.

También los ocupados que cotizan en seguridad social por empleo (formal-informal y sexo) disminuyen. Aproximadamente 5 de cada 10 nuevos asalariados tienen acceso a los servicios de seguridad social y únicamente 2 de cada 10 nuevos asalariados en sector informal cuentan con esa cobertura en 2003.

AÑO	SECTOR INFORMAL	SECTOR FORMAL	TOTAL
1990	29.2	80.6	66.6
2000	27.2	79.6	64.6

2003	26.2	79.3	63.6
------	------	------	------

**Tabla 4. América Latina: ASALARIADOS QUE COTIZAN EN LA SEGURIDAD SOCIAL**

Fuente: OIT ([Panorama Laboral 2004](#), OIT Lima)

A pesar de algunas excepciones, por ejemplo las áreas industriales intermedias (Sur de Brasil) donde una fuerza de trabajo medianamente preparada, buen acceso y salarios bajos, concurren a sacar provecho de la situación y otros ejemplos como las áreas turísticas (Cancún) y las grandes áreas metropolitanas<sup>8</sup>(México DF.), donde economías de aglomeración y presencia difusa de servicios de alto valor agregado causan flujos importantes de inversión, en lo general se han dado grandes inconvenientes en adaptar los sistemas productivos a las condiciones impuestas por el nuevo contexto de relaciones económicas.

Una actividad económica más variada, los avances en la tecnología y la caída de las barreras proteccionistas han contribuido significativamente a un aumento de la polarización social y económica. Los datos del Banco Mundial, en la tabla seguidamente presentada, nos muestran como la desigualdad de la distribución del ingreso per capita sigue empeorando.

**Tabla 4. Coeficiente de Gini <sup>9</sup> de la distribución del ingreso per capita**

Regiones	1970s	1980 s	1990s	Overall average
<b>América Latina y Caribe</b>	<b>48.4</b>	<b>50.8</b>	<b>52.2</b>	<b>50.5</b>
Asia	40.2	40.4	41.2	40.6
OECD	32.3	32.5	34.2	33.0
Europa Oriental	28.3	29.3	32.8	30.1

Fuente: Authors' calculations based on WIDER 2000, Smeeding and Grodner 2000, Székely 2001, and the authors' estimates for Latin América.

Como se puede apreciar en la misma tabla, el proceso de polarización del ingreso, con algunas excepciones ha tenido efectos negativos en la mayoría de los países de Europa, Asia y América Latina. Este proceso de polarización se da también dentro de cada país. En general los desequilibrios económicos están creciendo tanto en los países más ricos que en los de ingreso medio y bajo.

El **7 de octubre de 2003 se presentó** el principal estudio de investigación anual del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe "*Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*" El estudio manifiesta que América Latina y el Caribe es una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo, desigualdad que se refiere a los ingresos y al acceso a servicios como educación, salud, agua y electricidad. El estudio sostiene que esta situación es un freno a la reducción de la pobreza y al desarrollo.

<sup>8</sup> En este caso no hay que olvidar fenómenos importantes de polarización que se traducen en la coexistencia de un limitado número de trabajadores con empleos estables y bien remunerados al lado de grandes bolsones de trabajadores que subsisten en la precariedad e informalidad.

<sup>9</sup>EL coeficiente de GINI mostrado en la tabla de arriba, es una estimación de la cantidad de desigualdad de un determinado factor en una población. Un coeficiente igual a 0, indica una falta total de desigualdad, mientras 1 indica que un individuo u organización posee el factor por completo. Por lo tanto menor es el valor de G menor es la desigualdad. Uno de los factores comúnmente utilizados es el rédito entonces el coeficiente de Gini indica las distribuciones del ingreso en una población.



Según la información presentada en este informe del Banco Mundial, el decil más rico de la población de América Latina y el Caribe detiene un porcentaje de riqueza que es 30 veces mayor que el decil mas pobre, contra 12 de los países del OCDE como mostrado en la tabla abajo mostrada.

**Tabla5. Distribución del ingreso total por decil más pobre y más rico A.L. y OCDE**

	%Ingreso total decil mas pobre	% Ingreso total decil mas rico
América Latina y el Caribe	<b>1.6</b>	<b>48</b>
Países del OCDE	<b>2.5</b>	<b>29</b>

Fuente: World Bank 2003

Falta de empleo y altos niveles de trabajo desprotegido, como visto a través de los datos mencionados, han afectado en la actualidad el mercado del trabajo. Es entonces lógico preguntarse ¿Como lograr “trabajo decente” en un contexto caracterizado por problemas de precarización y desempleo creciente?

### 3. Trabajo decente y desarrollo local

La respuesta a un desafío complejo, como el señalado terminando el capítulo anterior, no puede ser sencilla. En efecto para lograr su misión, la OIT ha definido cuatro objetivos estratégicos, alrededor de los cuales poner en marcha iniciativas, estos son la creación de empleo y del entorno necesario para la inversión, los derechos en el trabajo, la protección social, y el dialogo social.

¿Cuál es entonces la relación entre trabajo decente y el desarrollo local?

*“Las orientaciones del concepto de Trabajo Decente nos proveen de un elemento esencial, hasta ahora limitadamente presente en las experiencias de búsqueda de políticas y respuestas a los problemas del mundo laboral: involucrar el tratamiento de las cuestiones del empleo, del ejercicio efectivo de los derechos sociales, de la protección social y el método del diálogo social como parte esencial de las estrategias de desarrollo. Ello implica una nueva visión de éste, pues permite ampliar las visiones a menudo puramente económicas o institucionales y concebirlo como un proceso que incluye necesariamente una perspectiva multidimensional” (Campero 2003).*

Si el concepto del Trabajo Decente ha de ser parte esencial de las estrategias de desarrollo, estas estrategias han de ser multidimensionales e integrales. Es por lo tanto en esta línea que la utilización del enfoque del desarrollo local, con sus características que veremos posteriormente, viene adoptado por OIT, como una de las herramientas para lograr empleo y con esas características que definen el Trabajo decente.

Persiguiendo el logro de su misión, entre otras actividades, la OIT creó en febrero de 2002 la “Comisión Mundial sobre la dimensión social de la globalización”<sup>10</sup>. Está comisión, integrada por políticos, académicos y personalidades<sup>11</sup> destacados, presentó en el año 2004 un informe<sup>12</sup> titulado “Para una globalización justa. Crear oportunidades para todos.”

En este informe se ponen de relieve aspectos interesantes sobre la importancia de la dimensión local del desarrollo, de los cuales quiero subrayar algunos seguidamente.

Ante todo se indica que las políticas deben fortalecer las comunidades locales, que la democracia participativa es más sólida en el nivel local, contexto en el cual la movilización social y los mecanismos de solidaridad son de más fácil activación. Se señala además como la promoción de la participación ciudadana y la descentralización, acompañada de una transferencia de capacidades y recursos a los gobiernos locales, ayudan a crear un ambiente favorable al desarrollo local. El documento subraya el papel fundamental que los gobiernos nacionales tienen a la hora de crear esas capacidades en los gobiernos y en otros actores locales. También se llama la atención sobre esas políticas, definidas e implementadas desde un enfoque descentralizado, que permiten reflejar más adecuadamente los problemas reales, induciendo más participación con, además, posibilidad de conseguir una mayor transparencia de los procesos llevados a cabo. En el Informe se menciona el caso de Europa donde, mientras se transfieren a nivel supranacional áreas de políticas como la agrícola o la monetaria, otras áreas como las políticas activas de empleo o de fomento productivo, son implementadas por los niveles locales, aplicando el principio de subsidiariedad<sup>13</sup>. Por lo tanto, instituciones

<sup>10</sup> [www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/index.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/index.htm)

<sup>11</sup> El Presidente de Finlandia, S.E. Tarja Halonen, el Presidente de la República Unida de Tanzania S.E Benjamin Mkapa, el premio Nobel, Joseph Stiglitz, el Presidente del Círculo de Montevideo y ex Presidente de la República del Uruguay, Julio Maria Sanguinetti y otros ;

<sup>12</sup> [www.ilo.org/wcsdg](http://www.ilo.org/wcsdg)

<sup>13</sup> De acuerdo al principio de la subsidiariedad, la gobernanza se debe ejercer al nivel más bajo donde sea eficaz.

democráticas, capaces y responsables con necesarias. El informe llama la atención sobre la necesidad que el estado, en primer lugar, se haga cargo de crear y consolidar ese tipo de institución, y esto implica no solamente transferir funciones, sino también esas capacidades que se traducen en recursos humanos y financieros. Estos últimos deben provenir de los presupuestos nacionales o poner en condición los gobiernos locales de recaudar en lo fiscal. Se menciona también la necesidad que los gobiernos locales operen en forma concertada con otros actores no públicos. El texto menciona aquí el ejemplo de los pactos territoriales europeos. Finalmente un concepto muy relevante que menciona el texto es aquel que subraya que la administración local, en la economía globalizada actual, implica para poder afirmarse, mantener vínculos con lo nacional y lo internacional.

Otro factor que el documento señala como relevante en los efectos traídos por la globalización es el referido a la “homogenización cultural”. La apertura ha traído consigo la difusión de elementos culturales que han provocado tensiones en las comunidades, por lo tanto es necesario poner en marcha procesos de construcción de capital social. En otros términos se requiere re-construir<sup>14</sup> confianza entre los actores a nivel local para facilitar así aumentar esa cohesión social que no es solamente un factor virtuoso en sí, sino también un factor de competitividad, en el mercado globalizado actual. Programas que refuerzan los gobiernos locales, la economía local y la construcción de identidades locales fuertes y compartidas reforzando el vínculo con lo nacional y lo global son necesarios.

El documento menciona también lo que es una realidad de la economía globalizada actual, mencionando los sistemas locales de producción, industriales y tecnológicos, que son fundamentales para muchas regiones del mundo. Basta pensar en casos como Silicón Valley y los distritos italianos. El documento también toca de cerca el impacto que ha tenido la globalización sobre estos sistemas. Por un lado se señalan los problemas antes mencionados con respecto a la apertura económica que ha puesto al descubierto sistemas productivos “jóvenes”, que no han podido enfrentar una competencia con tecnologías mucho mas avanzadas o con producciones con costos de los factores mucho más bajos. Esto ha traído como consecuencia la perdida de empleo o en el mejor de los caso en una precarización del mismo.

Sobre los sistemas locales de producción con referencia especial a la micro y pequeña empresa se mencionan campos de actividad como el de aumento de la productividad, acceso al crédito, tecnología e infraestructura. También se señala la importancia de los servicios de desarrollo de las empresas locales, la cooperación empresarial y las redes globales de intercambio de información.

El informe mencionado sobre la dimensión social de la globalización busca dar líneas sobre como reestablecer un vinculo entre crecimiento y empleo, en el contexto actual. El informe sugiere, entre los métodos, el desarrollo local. A través del desarrollo local se puede encontrar mas coherencia entre lo económico lo social y lo medioambiental en un entorno donde el dialogo es mucho mas factible.

Tenemos, entonces, la necesidad para enfrentar estos desafíos complejos, de cuidar aspectos como los de la gobernanza del desarrollo, la competitividad y productividad de los sistemas productivos locales y las comunidades, entendidas en sus relaciones horizontales y verticales dentro de los territorios donde se ubican, para lo cual debemos respuestas integrales y equilibradas.

---

<sup>14</sup> Esto vale tambien para esos paises que han sufrido graves crisis o regimenos, no democraticos, quebrando y limitado en forma significativa ese asociacionismo, fundamental para la constuccion de confianza entre actores.

Como hemos visto al comienzo, el trabajo decente es una meta que la OIT define alrededor de cuatro pilares: la creación de empleo y del entorno necesario para la inversión, los derechos en el trabajo, la protección social y el dialogo social (J.Somavia, 2005)

El próximo capítulo esta, por lo tanto, dedicado a introducir el enfoque del desarrollo económico local, que la OIT ha venido trabajando en estos años, como uno de las herramientas para contribuir a crear trabajo decente, en el contexto actual, y en particular en el ámbito de la creación de empleo y del entorno necesario para la inversión.

#### 4. DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

¿Qué es Desarrollo Económico Local (DEL)? ¿Cuales son los principios que definen el DEL? ¿Cuales son los pasos que caracterizan un proceso de desarrollo económico local? ¿Cuales Mecanismos para la implementación y utilización de los productos e instrumentos? Estas son algunas de las preguntas claves a las cuales tratamos de contestar seguidamente, sin olvidarnos de mencionar que los intentos de definir el DEL y los procesos que desencadena son, obviamente, un ejercicio limitante con respecto a la variedad y diversidad de situaciones que se dan en su implementación.

Bajo el nombre de desarrollo económico local encontramos un conjunto de teorías y un primer acercamiento al marco conceptual DEL lo podemos ver a través de las diferencias con las políticas tradicionales de desarrollo. El cuadro abajo presentado muestra en forma resumida las principales diferencias.

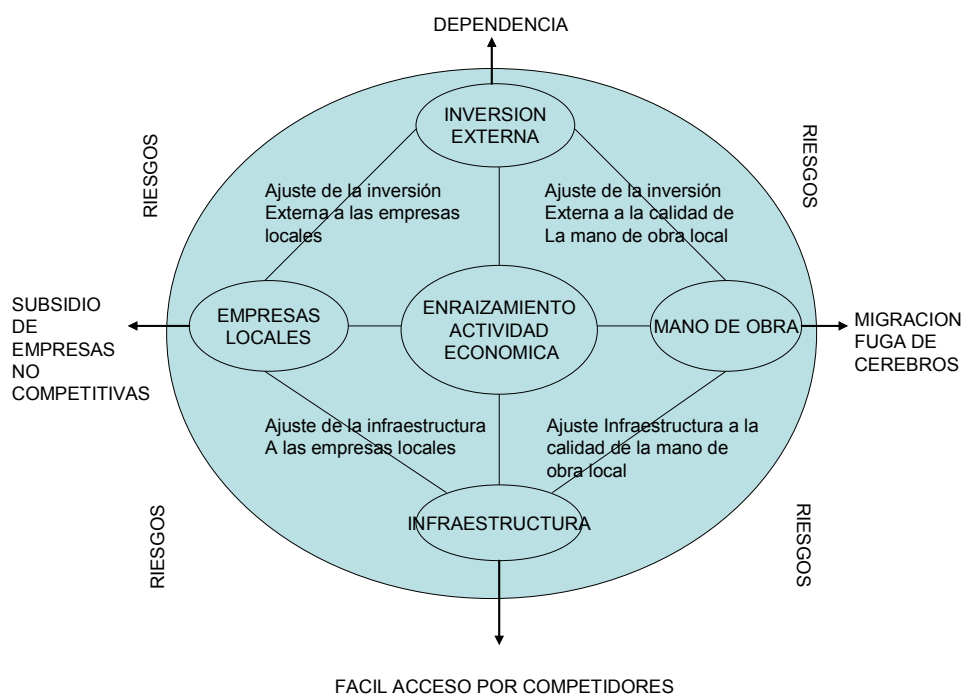
POLITICAS TRADICIONALES DE DESARROLLO	DESARROLLO ECONOMICO LOCAL
1. Decisiones sobre en que áreas se necesita intervenir tomadas desde la administración central (desde arriba hacia abajo); 2. Administración central gestiona las iniciativas; 3. Enfoque sectorial; 4. Grandes proyectos industriales para el fomento de otras actividades económicas; 5. Elementos principales de atracción de actividad económica son las ayudas financieras, incentivos y subsidios.	1. Iniciativa, en muchos casos, desde abajo con promoción difusa del desarrollo; 2. Descentralizado con una coordinación horizontal, entre actores públicos y privados, y vertical, entre distintos niveles de gobierno; 3. Enfoque territorial; 4. Utilización de los recursos y del potencial de cada área, fomentando así un ajuste progresivo del sistema económico local a los cambios del entorno económico; 5. Provisión de las condiciones clave para el desarrollo de la actividad económica.

Para los fines de este documento nos es útil recurrir a una definición del Desarrollo Económico Local, extraída de una Guía OIT (Gasser, Di Meglio, Salzano y Lazarte , 2004): *DEL es un proceso participativo que favorece y estimula la asociación entre los principales actores públicos y privados de un territorio definido, permitiendo así el diseño y la implementación conjunta de una estrategia concertada, utilizando los recursos locales y las ventajas competitivas en un contexto global, con el objetivo final de crear trabajos decentes y estimular la actividad económica.*

El DEL es, entonces, un enfoque que provee un marco comprensivo de iniciativas y actividades que responden a la necesidad de integrar las distintas dimensiones del desarrollo. Consecuentemente el DEL es un proceso que ofrecerá diferentes soluciones de manera acorde a los lugares, culturas, potencial económico, circunstancias políticas, sociales, ambiente institucional, etc. La flexibilidad y adaptabilidad representa una fortaleza del enfoque DEL, que debe enfrentar, en su aplicación, problemas diferentes. Sin embargo y aun negando esquemas preconstituidos para procesos de desarrollo ya definidos, es necesario tener bien en cuenta una serie de principios inderogables que caracterizan el enfoque:

- 1) PARTICIPACION Y DIALOGO SOCIAL: El involucramiento de los actores locales en el proceso de desarrollo de su propio territorio es un prerrequisito para su sostenibilidad. La utilización de mecanismos de participación disminuye el riesgo de conflictos y favorece cohesión social. Conseguir tener los actores locales alrededor de una mesa en un espacio de dialogo como un foro local ayuda en construir confianza, en promover redes de trabajo entre la sociedad civil, estimula la innovación, así como la puesta en marcha de actividades. El diseño y la implementación de una estrategia desde abajo

- (bottom-up) contribuye poderosamente en la búsqueda, además, de las soluciones mas apropiadas para las necesidades locales y es, también, un factor determinante para la sostenibilidad del proceso de desarrollo.
- 2) **PARTENARIADO PUBLICO/PRIVADO:** Inversiones complementarias que sean dirigidas los más cuidadosamente posible conllevan a los más altos retornos en términos socio-económicos. El DEL es un medio para lograr la movilización de los recursos locales a través de su eficiente ubicación. El partenariado entre actores públicos, privados y sin fines de lucro se torna crucial para un proceso de desarrollo sostenible permitiendo la convergencia en programas de inversión entre los diferentes actores locales. Cooperación entre y coordinación de las actividades de desarrollo evitan las iniciativas aisladas ineficientes, dando soporte a la legitimidad y sostenibilidad del proceso de desarrollo.
- 3) **TERRITORIO:** La cercanía geográfica y cultural favorece la presencia de un conjunto de condiciones ideales para el crecimiento, la innovación y el desarrollo. En primer lugar los actores locales poseen un conocimiento superior de sus necesidades y de sus recursos. Además el mismo entorno territorial hace que haya mas probablemente presencia de intereses comunes y afinidades culturales. En tercer lugar el territorio común permite una interacción social, económica y política más frecuente entre los actores locales, generando así cohesión social y confianza.



Si el desarrollo debe ser sostenible, los dueños del mismo deben ser los actores locales. El DEL promueve el protagonismo de los actores locales, para que asuman y se adueñen de las actividades de desarrollo a través de un definido proceso de participación, intercambio de ideas, coordinación de iniciativas y la inversión de tiempo y recursos. Consecuentemente las iniciativas

de DEL deben seguir una secuencia de pasos, para garantizar la aplicación de los principios que lo caracterizan, de la manera siguiente:

## EL PROCESO DEL

**1. DIAGNOSTICO TERRITORIAL → 2. SENSIBILIZACIÓN → 3. PROMOCIÓN DEL FORO → 4. DISEÑO DE ESTRATEGIA → 5. COORDINA/CREA ESTRUCTURA → 6. IMPLEMENTA**

- 1) Diagnostico territorial y Mapeo institucional: El objetivo de esta fase es adquirir conocimiento de la economía local y de sus recursos.
- 2) Sensibilización: El objetivo más relevante de esta etapa es lograr que los actores locales asuman el liderazgo del proceso de desarrollo.
- 3) Promoción del Foro Local: La creación de un Foro Local es la continuación del proceso de construcción de consenso iniciado en la fase de sensibilización.
- 4) Diseño de una estrategia de DEL. La estrategia DEL incluye: visión, objetivos y el plan de acción para el largo, mediano y corto plazo, previendo las responsabilidades relativas y los mecanismos para su implementación.
- 5) Implementación de la estrategia DEL: Los actores locales de acuerdo a sus competencias, recursos y capacidades implementan la estrategia de desarrollo desde abajo (bottom-up) a través del plan de acción DEL.
- 6) Políticas y productos DEL. El plan de acción de DEL apunta a lograr los objetivos definidos en la estrategia DEL. Por lo tanto el plan de acción DEL deberá incluir y prever Productos e instrumentos de desarrollo.

Pasando al tema institucional, en OIT se está consolidando un área de trabajo sobre el enfoque DEL (Rodríguez-Pose 2003) que desde los primeros años 90, que OIT ha comenzado a trabajar sobre el tema, implementando proyectos de cooperación técnica en países como: Angola, Argentina, Belice, Bosnia Herzegovina, Costa Rica, Croacia, Ghana, Guatemala, Haití, Honduras, Mozambique, Nicaragua, El Salvador, Africa del Sur, Uruguay, Ucrania.

A finales del año 2000 se constituye formalmente un equipo de trabajo en Ginebra sobre DEL, que se fortalece paulatinamente con recursos humanos y financieros. A partir de ese momento se define una estrategia de trabajo, finalizada a consolidar y ampliar la oferta OIT en DEL, esto quiere decir:

- Seguimiento de los proyectos país de cooperación técnica;
- Producción de material didáctico relacionados con el DEL;
- Oferta de servicios de formación relacionados al DEL;
- Producción y difusión de material informativo sobre DEL;
- Promoción del enfoque para ampliar el portafolio de proyectos ILO;
- Promoción del enfoque para ampliar el portafolio de proyectos a cargo de nuestros partners;
- Promoción del enfoque para lograr una mayor sinergia con las capacidades en la ILO;
- Establecer una red de trabajo con instituciones (Universidades, Centros de Investigación, etc.) involucradas en el DEL con características cualitativas superiores al fin de poder fortalecer y alimentar nuestra capacidad de respuesta y de crecimiento.

## 5. PERSPECTIVAS

Un conjunto creciente y valioso de conocimientos y experiencias realizadas por OIT, en distintas iniciativas y proyectos de desarrollo local<sup>15</sup> en América Latina, África, Asia y Europa, esta disponible para facilitar y consolidar nuevas iniciativas que adopten esta perspectiva integral para el desarrollo. Según el documento "Por una globalización justa: El papel de la OIT" (2004), puede consolidarse en un enfoque global sobre trabajo decente y desarrollo local. Este enfoque serviría a estudiar vías para que las organizaciones locales de trabajadores y empleadores, el gobierno local y otras asociaciones comunitarias puedan promover el empleo y agrupaciones de producción, que establezcan vínculos más eficaces con los mercados nacionales e internacionales.

Así como el Informe de la Comisión sobre la Dimensión Social de la Globalización hace referencias a las dimensiones locales del desarrollo, vistas anteriormente, también la publicación "Por una globalización justa: El papel de la OIT" (2004) menciona que, para lograr fuentes de sustento sostenibles y oportunidades de trabajo decente para todos, la acción ha de inscribirse en el plano local, vinculándose también a lo nacional e internacional.

De hecho se dan políticas<sup>16</sup> siempre mas dirigidas a lo local hoy en día, en un mundo siempre mas estructurado por procesos globales. El trabajo decente, puede ser un efecto producido por esta reconstrucción desde debajo de los fundamentos de nuestras sociedades. La experiencia realizada con OIT, en Centro América en los años '90, por ejemplo, con algunos de los proyectos mencionados, ha enseñado como la puesta en marcha de procesos de desarrollo económico, desde abajo y desde adentro, ha contribuido en forma sustantiva a crear condiciones para el trabajo decente. Con los actores locales involucrados y protagonistas, se han dado formas asociativas y cooperativas de organización para la producción muy promisorias, en contextos de pobreza institucional e individual marcados.

En "Por una globalización justa: El papel de la OIT" (2004) se menciona que...*Un resultado fundamental sería la creación de un marco de políticas y estrategias para fomentar el trabajo decente en el plano local, implicando y reforzando tanto a los participantes locales y nacionales como a las instituciones en torno al objetivo común del desarrollo local equitativo, y contribuir a una globalización más justa para todos. Un «programa local de trabajo decente» permitiría lograr un doble objetivo, a saber, la creación de conocimientos, redes y comunidades de prácticas por una parte, y por otra un apoyo técnico más sistemático a las políticas y estrategias de los mandantes de la OIT en el plano local. Esto podría abarcar la organización de los trabajadores y de los empleadores, el fomento del diálogo social, la promoción de la cooperación de base comunitaria para la defensa de las normas del trabajo, así como la protección social y la creación de empleo a escala local en distintos entornos sociales y económicos. Podría iniciarse un programa de trabajo relativo al trabajo decente en el desarrollo local en un conjunto de países seleccionados que hayan expresado interés por colaborar en este esfuerzo. Este enfoque implicaría un análisis de las prácticas adecuadas en distintas partes del mundo, la constitución de asociaciones, la consolidación de las enseñanzas extraídas y la promoción del intercambio y el debate con los responsables políticos, las autoridades locales y los profesionales en el marco de una red global.*

La posibilidad de que se pueda crear un programa local de trabajo decente esta obviamente ligada a la voluntad de una serie de actores políticos y a la disponibilidad de recursos para este

<sup>15</sup> En el capítulo anterior se presentó un resumen de algunas de las experiencias de OIT en este ámbito. Para ampliar consultar los sitios web [www.ilo.org/led](http://www.ilo.org/led) y [www.coopnetaldia.org](http://www.coopnetaldia.org);

<sup>16</sup> Sobre la base de un examen de los datos comparativos en materia de descentralización política se puede afirmar que tiene asidero la conocida tesis según la cual los gobiernos nacionales, en la edad de la información, son demasiado pequeños para manejar las fuerzas globales y demasiado grandes para administrar las personas. Se requiere, en el contexto actual, producir sentido e identidad a través de lo local, y por esta vía, reconstruir la democracia (Castells 1997).



fin. No cabe lugar a duda que poner en marcha procesos, para lograr los objetivos, alrededor de los cuales se sitúa el alcance de trabajo decente, como la creación de empleo y del entorno necesario para la inversión, los derechos en el trabajo, la protección social y el dialogo social, seria una acción para contrarrestar, por un lado, esos efectos negativos vistos anteriormente traídos por la globalización, y , por otro, para consolidar esos entornos de cara a procesos de apertura crecientes.

Fuertes niveles de coordinación del Estado en el territorio y una creciente descentralización, acompañada por el fortalecimiento de las instancias de representación local, crean esas condiciones para un desarrollo más controlado desde adentro, o sea más endógeno. Hoy en día en América Latina, diversos gobiernos han iniciado programas piloto en esa dirección, y algunos de ellos, como Brasil, con su Programa de apoyo a sistemas productivos locales (APLs) y Chile, con CHILE EMPRENDE, los están transformando en Políticas de Estado.

¿Será este un camino adecuado para (re)construir los fundamentos de las democracias en esta querida latino América y tener así un futuro con menos pobreza, menos desigualdad y mas y mejores oportunidades para todos?

Estamos convencidos que, aun siendo un desafío complejo y difícil, el camino que pasa por lo “local” permitirá que toda mujer y a todo hombre tengan un “trabajo decente”.

Muchas gracias

## REFERENCIAS

- Alburquerque F.: *Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico*, Cuadernos del ILPES 43.
- Alburquerque F., *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*, CEPAL 2001
- Boiser S., *Teoría y metáforas sobre desarrollo territorial*, CEPAL 1999
- Campero G. , *Dialogo Social y Trabajo Decente en América Latina*, Santiago de Chile, Diciembre 2003 no publicado;
- Castells M., *The Power of Identity*, Blackwell Publishers, Oxford 1997
- Castells M., *La galaxia Internet* , Barcelona 2000;
- Di Meglio R., *Desarrollo Económico Local y Trabajo Decente*, [www.coopnetaldia.org](http://www.coopnetaldia.org) 2004;
- Gasser M. ,Di Meglio R., Lazarte A., Salzano C., *Local Economic Development in Post-Crisis situations*, ILO Geneva 2003
- F. Gatto, *Estudios de competitividad territorial. Las estrategias productivas regionales*. CEPAL, Buenos Aires
- Memoria del Director General, Trabajo decente, CIT 87ª reunión 1999, OIT;
- Memoria del Director General, Reducir el déficit de trabajo decente un desafío global, CIT 89ª reunión 2001, OIT;
- Rodríguez-Pose A. , *El papel de la OIT en la puesta en practica de estrategias de Desarrollo Económico Local en un mundo globalizado*, OIT Ginebra 2002; [www.coopnetaldia.org/biblio/pdf/0325.pdf](http://www.coopnetaldia.org/biblio/pdf/0325.pdf)
- *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Panorama Laboral OIT 2004. OIT LIMA ([www.oit.org.pe](http://www.oit.org.pe))
- Informe Sobre Desarrollo Humano, UNDP 2003 [www.undp.org/hdr2003/espanol/](http://www.undp.org/hdr2003/espanol/)
- Somalia J., "Vivimos en un mundo con poco empleo" Entrevista a El PAIS, 29/03/05;
- Tokman, V. et al., *Políticas de Empleo en Chile y América Latina*, Santiago, 2003OIT.
- Valenzuela, M. ; Venegas, S. 2001. *Mitos y realidades de la microempresa en Chile*, Santiago, Centro de Estudios de la Mujer.
- Vázquez Barquero A., *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Pirámide Madrid 1999;
- Varios casos de estudio DEL (Mozambique y Croacia por ejemplo) se encuentran disponibles en la base bibliográfica del sitio web [www.coopnetaldia.org](http://www.coopnetaldia.org) .