



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Políticas y coparticipación social
para una buena gobernanza****I. Introducción**

1. Tras el debate mantenido por el Grupo de Trabajo en su reunión de marzo de 2003, la Mesa del Consejo de Administración pidió a la Oficina que preparase un documento en el que se destacasen dos aspectos señalados en el documento anterior sobre gobernanza, coparticipación social y mundialización¹:
 - a) un estudio más detallado, basado en un examen de las experiencias que han funcionado bien, de la manera en que la coparticipación social efectiva puede contribuir a otros aspectos de la buena gobernanza, como la gestión económica adecuada y una mejor gestión empresarial;
 - b) un examen exhaustivo de la documentación sobre los factores determinantes de la buena gobernanza y las directrices de política que se pueden extraer de esta investigación.

Las limitaciones de espacio del presente documento sólo permiten tratar los principales aspectos de este debate tan extremadamente amplio.

2. En el documento anterior², la «coparticipación social» se definía como las «relaciones de colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores para alcanzar de mutuo acuerdo objetivos económicos y sociales». Al ser la coparticipación social un tipo de diálogo social, puede ser tripartita o bipartita (entre una organización de trabajadores y un empleador u organización de empleadores). Cuando los interlocutores sociales consideran que les conviene, pueden ampliar el diálogo a las organizaciones no gubernamentales. En el contexto en que coexisten diversos sistemas de relaciones laborales, la negociación colectiva consiste fundamentalmente en la concertación de acuerdos vinculantes entre los empleadores — o sus representantes — y

¹ Documento GB.286/WP/SDG/3, *Gobernanza, coparticipación social y mundialización: Examen preliminar de cuestiones*, marzo de 2003, párrafo 20.

² *Ibíd.*, párrafo 3.

los sindicatos; como todo proceso, a lo largo de su desarrollo la negociación colectiva puede ser ya cooperativa, ya conflictiva. En cada país, los interlocutores sociales participan en mayor o menor medida en la gobernanza del mercado de trabajo. Por otro lado, su influencia se extiende a otros tipos de gobernanza, lo cual puede provocar en ocasiones una confusión ente el diálogo social — en el que intervienen interlocutores sociales tripartitos o bipartitos — y el diálogo civil.

3. En el documento anterior, el término «gobernanza» se definía como «la influencia sobre el control, dirección o reglamentación del conjunto de instituciones y políticas que determinan el funcionamiento de una economía y una sociedad»³. Según el PNUD, el Banco Mundial y la OCDE, la gobernanza es ante todo un proceso relacionado con el ejercicio del poder⁴. El término «gobernanza» se suele emplear en dos sentidos diferentes que reflejan experiencias y tradiciones históricas distintas: el primero se refiere a un conjunto de características sociales e institucionales que permiten el funcionamiento óptimo de los mercados, mientras que el segundo se aplica al proceso participativo de adopción de decisiones, en el que los actores privados desempeñan un papel activo junto con los actores públicos⁵.
4. ¿En qué hay que basarse para calificar la gobernanza como «buena» en el contexto de la globalización? Según algunos, la buena gobernanza designa un amplio conjunto de prácticas que contribuyen a mejorar la productividad y a potenciar al máximo el bienestar social, y cuyo objetivo último es la eficacia⁶. A esto se añade la importancia de las instituciones para los mercados⁷ y el proceso de elección pública⁸. Según el «enfoque del bienestar», la buena gobernanza es aquella que logra una mayor igualdad en la distribución de los ingresos. Otros consideran la buena gobernanza desde la perspectiva del género o del medio ambiente.

³ *Ibíd.*, párrafo 3.

⁴ S. Fukuda-Parr, y R. Ponzio: *Governance: past, present, future. Setting the governance agenda for the Millennium Declaration*, Bergen Seminar Series 2002/2003 (noviembre de 2002), <http://www.undp.org/governance/docsaccount/gov-past-present-future.pdf>. Véase también PNUD: *Reconceptualising governance*, documento de información núm. 2, División de Desarrollo de la Gestión y Buena Administración Pública, Dirección de Política y Apoyo al Programa, 1998, <http://www.magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Recon.htm>.

⁵ En un tercer sentido, el término «gobernanza» hace referencia a la reforma de los servicios públicos encaminada a aumentar su eficacia y su capacidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Estas reformas suelen consistir principalmente en privatizaciones, subcontrataciones y la adopción de prácticas de gestión propias del sector privado, así como de medidas de lucha contra la corrupción, entre otras cosas. Mucho de lo publicado recientemente por la OCDE sobre la gobernanza y la gestión públicas se inscribe a grandes rasgos en esta categoría (véase <http://www.oecd.org>). Este material debería examinarse por separado en relación con la coparticipación social.

⁶ R. La Porta, y otros: *The quality of government*, documento de trabajo núm. 6727 (National Bureau of Economic Research, 1998).

⁷ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2001/2002* (Washington DC, Banco Mundial, 2002).

⁸ J. Buchanan: «The constitution of economic policy», *American Economic Review*, vol. 77 (3) (Nashville, 1987), págs. 243 a 250; D. Mueller: *Public Choice II* (Cambridge, Cambridge University Press, 1989).

5. Recientemente se produjo un acercamiento de los diferentes enfoques y se considera que la elaboración participativa de políticas contribuye a la gobernanza en términos de funcionamiento eficaz de los mercados⁹. Aun así, subsisten diversas perspectivas. El Fondo Monetario Internacional (FMI), por ejemplo, ha llegado a conclusiones diferentes sobre la gobernanza en relación con el comportamiento económico de las instituciones del mercado laboral y del mercado no laboral¹⁰. Más concretamente se ha sugerido que el programa tradicional de la «buena gobernanza» es demasiado limitado y que sería más útil hablar de «gobernanza democrática para el desarrollo humano», ya que esta última expresión engloba un concepto más amplio del bienestar de las personas¹¹.
6. Cada uno de estos enfoques de la gobernanza refleja algún tipo de juicio de valor, así como la necesidad de explicitud sobre los costos y los beneficios. La concepción de la «buena» gobernanza como aquella que produce resultados positivos para los hombres y las mujeres en términos de rendimiento, equidad y justicia, y que reconoce la importancia de los procesos participativos amplios para el desarrollo, parece ser la más compatible con el funcionamiento de la coparticipación social. La calidad de las instituciones que configuran el marco de gobernanza de los mercados de trabajo es un factor capital para promover la productividad, el crecimiento, el desarrollo sostenible, el empleo, los derechos y la erradicación de la pobreza¹². La forma en que estas instituciones (de las que la coparticipación social es un ejemplo) satisfacen reivindicaciones e intereses incompatibles entre sí es una característica importante de la gobernanza.

II. La contribución de la coparticipación social a la buena gobernanza

1. La coparticipación social y la eficacia de las políticas

7. En un período en que la autonomía y el poder de decisión de los países se encuentran mermados, las instituciones de diálogo social son un instrumento muy importante para los encargados de elaborar las políticas en el ámbito nacional, ya que agilizan la difusión de la

⁹ J.E. Stiglitz, *El malestar en la globalización* (traducción de C. Rodríguez Braun) (Madrid, Taurus, 2002).

¹⁰ En el capítulo 3 del estudio titulado *World Economic Outlook: Growth and institutions* (FMI, Washington DC, 2003), los indicadores de la gobernanza aplicados a las instituciones del mercado no laboral — incluidas la voz y la responsabilidad, entre otros factores — señalan el papel positivo que desempeña la gobernanza en materia de eficacia. No obstante, en el capítulo 4 se aduce que el papel de las instituciones del mercado laboral — que incluye cuestiones como la voz y la responsabilidad — en lo que respecta a la protección del empleo, el porcentaje de sindicación, la coordinación de las negociaciones y la reposición de beneficios no favorece a los países en términos económicos. No obstante, los datos empíricos que subyacen en estas afirmaciones sugieren conclusiones más matizadas y en algunos casos opuestas (véase el cuadro 4.3, del apéndice 4.1, del informe, págs. 146 a 149).

¹¹ Fukuda-Parr, 2002, *op. cit.*

¹² W. Geest, y R. van der Hoeven (directores de la publicación): *Adjustment, employment and missing institutions in Africa: the experience in eastern and southern Africa* (Ginebra, OIT, 1999) y G. Rodgers (director de la publicación): *Workers, institutions and economic growth in Asia* (Ginebra, OIT, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1994), citados en OIT: *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión (Ginebra, junio de 2003), págs. 76 y 77.

información. Esta resulta especialmente útil cuando se plantean problemas complejos, que abarcan diferentes ámbitos normativos y no admiten soluciones uniformes¹³. En estas circunstancias, todo apunta a que la adopción de un enfoque participativo permitiría aumentar la eficacia de las políticas. Valga citar un solo ejemplo: los sistemas de desarrollo de aptitudes en los que participan aquellos que conocen las necesidades en materia de calificación y las características de la fuerza de trabajo — esto es, las asociaciones de empleadores y los sindicatos — parecen ser más eficaces que los sistemas similares en que los actores públicos adoptan todas las decisiones fundamentales¹⁴. Esto queda demostrado claramente en los sistemas de formación de Brasil y Alemania. Asimismo, en Uruguay, la coparticipación social ha contribuido al desarrollo de la formación profesional y de la certificación de la competencia, lo que ha conferido a las empresas locales mayor competitividad.

8. La experiencia registrada en cuatro países pequeños — Austria, Dinamarca, Irlanda y Países Bajos — que recurrieron a la coparticipación social para lograr un cambio económico es especialmente instructiva en lo que respecta a la eficacia de las políticas. Los interlocutores sociales de estos países emprendieron un proceso de «concertación» en el que se informaron mutuamente de sus percepciones, intenciones y capacidades, trabajaron partiendo de una base común de información técnicamente óptima, y explicaron y clarificaron sus suposiciones y expectativas. El resultado fue una mejora del rendimiento económico, que se reflejó, por ejemplo, en el aumento de los índices de participación de los hombres y las mujeres en el mercado de trabajo y en la disminución del desempleo¹⁵. Durante el proceso, las partes se dieron cuenta de que dependían unas de otras para lograr ciertos objetivos de sus políticas y evitar tendencias negativas¹⁶.
9. El diálogo social también puede ser un elemento importante de las políticas laborales dirigidas a determinados sectores — especialmente aquellos en que la productividad aumenta más rápidamente que en otros. Buen ejemplo de ello es la experiencia registrada en Irlanda en los años noventa. Los interlocutores sociales, al percibir que los únicos sectores que no se habían visto afectados por la crisis eran aquellos dominados por empresas multinacionales prósperas, crearon en el ámbito nacional estructuras de coparticipación social que vincularon los aumentos salariales a capacidad de pago de los sectores menos dinámicos. En consecuencia, las sociedades multinacionales y otras empresas de rápido crecimiento incrementaron enormemente su competitividad. Los beneficios aumentaron, y con ellos la inversión extranjera directa y el empleo¹⁷. También contribuyeron a esta recuperación las negociaciones entre el Gobierno, las organizaciones de empleadores, los sindicatos y algunos grupos de la sociedad civil en los que no sólo se

¹³ C. Sabel: «Learning by monitoring: the institutions of economic development», en N. Smelser, y R. Swedberg (directores de la publicación): *The handbook of economic sociology* (Princeton, Princeton University Press, 1994); y J. Cohen y J. Rogers (editores de la publicación): *Associations and democracy* (Londres, Verso, 1995).

¹⁴ P. Culpepper: *Creating cooperation: how States develop human capital in Europe* (Ithaca-Londres, Cornell University Press, 2003); CINTERFOR: *La formación profesional y el diálogo social* (Montevideo, CINTERFOR, 2002).

¹⁵ P. Auer (director de la publicación): *Changing labour markets in Europe: the role of institutions and policies* (Ginebra, OIT, 2001).

¹⁶ J. Visser: «Industrial relations and social dialogue», en Auer, *ibíd.*

¹⁷ L. Baccaro y M. Simoni: *The Irish social partnership and the 'Celtic Tiger' phenomenon* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, manuscrito, 2002).

trataron cuestiones relacionadas exclusivamente con el mercado laboral, sino también asuntos relativos al aumento de la inclusión social.

10. El proceso emprendido en Dinamarca fue diferente pero dio resultados igualmente positivos. El índice de desempleo cayó de 10,2 por ciento, registrado en 1990, al 4,7 por ciento un decenio después. Esto se explica gracias a la adopción de políticas microeconómicas y macroeconómicas eficaces que promueven el ajuste competitivo del empleo, la austeridad salarial, la puesta en marcha de políticas laborales activas encaminadas a fomentar la flexibilidad de la jornada laboral y otras cuestiones como la empleabilidad, la garantía de un ingreso y la prestación de una protección social extensiva. El alto índice de afiliación a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y el amplio ámbito de aplicación de los convenios colectivos han permitido el mantenimiento de consultas intensivas en varios niveles con el fin de facilitar una combinación eficaz de políticas¹⁸.
11. Otro tipo de coparticipación social es el de los institutos de productividad que desempeñan un papel importante en muchos países de Asia, como Japón y Singapur. En Sudáfrica, el «Programa sobre los desafíos en el lugar de trabajo» emprendido por el Ministerio de Comercio e Industria se centra en la productividad de la industria local y cuenta con la participación de los interlocutores sociales¹⁹. Asimismo, los interlocutores sociales pueden alertar de forma temprana de los problemas del mercado de trabajo.
12. Los pactos para el empleo local y los pactos para el empleo y la competitividad concertados en varios países europeos son un ejemplo de cómo el diálogo social puede fomentar la flexibilidad, la competitividad y la seguridad en espacios territoriales de ámbito inferior al nacional²⁰. Dichos pactos están conformando un nuevo tipo de gobernanza en la que participa una gran variedad de actores públicos y privados. No obstante, esto puede reflejar el debilitamiento de las estructuras tradicionales. En la Unión Europea, la red de procesos (Luxemburgo, Cardiff, Colonia, Lisboa) relativos al empleo, a la reforma estructural y al diálogo macroeconómico crea cierto espacio para un diálogo social que ahora empieza a explorarse con mayor amplitud.

2. La coparticipación social y los salarios, el desempleo y cuestiones conexas

13. Se han realizado numerosos estudios sobre las correlaciones socioeconómicas de la coparticipación social en la que intervienen los gobiernos nacionales y las principales asociaciones de empleadores y trabajadores, especialmente en lo que respecta a la inflación y a los índices de desempleo. Algunos de estos estudios — que en su mayoría versan sobre países de la OCDE — ponen de manifiesto que en ciertas circunstancias la coparticipación social puede generar beneficios macroeconómicos. Esto parece ser cierto especialmente en relación con la moderación salarial, ya que la coparticipación social da lugar a la

¹⁸ P. Egger y otros: *Decent work in Denmark: employment, social efficiency and economic security* (Ginebra, OIT, 2003).

¹⁹ Se pueden encontrar más ejemplos en <http://www.ilo.org/mcc>.

²⁰ M. Biagi: *Job creation policies at local level and the role of the social partner*, Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, Serie de documentos de trabajo núm. 9 (Ginebra, OIT, 2002); M. Geddes y J. Benington (directores de la publicación): *Local partnerships and social exclusion in the European Union: new forms of local social governance* (Londres, Routledge, 2001).

coordinación salarial. La coordinación salarial no va necesariamente a la par de la centralización salarial. Incluso los sistemas relativamente fragmentados (como en Japón o Suiza) pueden alcanzar un nivel considerable de coordinación a través de otros medios, como la sincronización de la negociación o la negociación modelo²¹.

14. El examen de la documentación realizado recientemente por el Banco Mundial pone de manifiesto que, si los demás factores son iguales, los países con sistemas coordinados de negociación colectiva tienden a registrar índices de desempleo inferiores a los de los demás países²². Otros estudios recientes muestran también que cuanto mayor es el grado de coordinación salarial menor es el índice de desempleo²³. No obstante, este factor no explica claramente los índices de desempleo comparativamente bajos del Reino Unido y de los Estados Unidos, donde por lo general la negociación está descentralizada. Los sistemas coordinados de negociación sólo conllevan un mejor rendimiento cuando aquellos que ocupan las categorías superiores tienen la capacidad de hacer cumplir los acuerdos a los que ocupan las categorías inferiores²⁴.
15. Los datos que figuran en *Perspectivas de la economía mundial para 2003* del FMI ponen de manifiesto que existe una relación generalizada y estadísticamente importante entre un alto índice de sindicación y un porcentaje elevado de desempleo, entre otros factores. No obstante, cuando un alto índice de sindicación va acompañado de medidas de protección del empleo se produce una fuerte reducción del desempleo²⁵. La mayor coordinación de la negociación salarial desalentaba al parecer la fijación competitiva de los salarios, pero daba lugar a una moderación salarial en todos los sectores de la economía. Según esos datos, la coordinación salarial puede provocar un aumento del desempleo si sobrepasa un determinado límite considerado como óptimo. Así pues, las instituciones laborales podrían evaluarse de forma útil desde la perspectiva de las medidas de reforma destinadas a fortalecer el impacto positivo en los resultados económicos de las instituciones que promueven la generación de empleo, la protección social y el fortalecimiento de la capacidad de los sindicatos y de las organizaciones de empleadores. En un documento de

²¹ D. Soskice: «Wage determination: the changing role of institutions in the advanced industrialized countries», en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6 (4) (Oxford, 1990), págs. 36 a 61.

²² T. Aidt y Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: economic effects in a global environment* (Washington DC, Banco Mundial, 2002), págs. 102 y 103 y cuadro 5-12.

²³ Véase, por ejemplo, S. Nickell: «Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America», en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11 (3) (Nashville, 1997), págs. 55 a 74; D. Baker y otros: *Labor market institutions and unemployment: a critical assessment of the cross-country evidence*, Center for European Studies, Serie de documentos de trabajo núm. 98 (Cambridge, Harvard University, 2002). No obstante, según otro investigador, la coordinación salarial estuvo asociada a un menor índice de desempleo en el decenio de 1980, pero este efecto desapareció casi en su totalidad en el decenio de 1990 (véase L. Kenworthy: «Corporatism and unemployment in the 1980s and 1990s», en *American Sociological Review*, vol. 67 (3) (Washington DC, 2002), págs. 367 a 388).

²⁴ F. Traxler y B. Kittel: «The bargaining system and performance: a comparison of 18 OECD countries», en *Comparative political studies*, vol. 33 (9) (Thousand Oaks, 2000), págs. 1.154 a 1.190; F. Traxler: «Bargaining (de)centralization, macroeconomic performance and control over the employment relationship», en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 41 (1) (Londres, 2003), págs. 1 a 27; y S. Nickell y R. Layard: «Labor market institutions and economic performance», en O. Ashenfelter y D. Card (directores de la publicación): *Handbook of labor economics*, vol. 3C (Nueva York-Amsterdam, Elsevier, 1999).

²⁵ FMI, 2003, *op. cit.*, cuadro 4.3, pág. 147.

trabajo reciente del FMI se concluye que, independientemente del poder de negociación de los sindicatos, la coordinación salarial produce mejores resultados que la negociación descentralizada²⁶.

16. Asimismo, los estudios no tratan la importante complementariedad que se da entre las distintas instituciones, especialmente entre las instituciones monetarias y las instituciones de negociación colectiva. Por ejemplo, los datos de las Perspectivas de la economía mundial para 2003 del FMI indican que la independencia de los bancos centrales sólo reduce el porcentaje de desempleo cuando va acompañada de un sistema coordinado de negociación. Otros autores han obtenido resultados similares²⁷. Según otros estudios, los costos laborales son más bajos en los sistemas coordinados o centralizados²⁸. La coparticipación social también se ha relacionado con una estructura más comprimida de las ganancias y, por tanto, de los ingresos²⁹.
17. Los análisis que se centran por separado en determinadas instituciones o características organizativas (por ejemplo, el índice de sindicación, el alcance de la negociación colectiva y la legislación en materia de protección del empleo) pueden fracasar en su objetivo de evaluar su impacto total, ya que en él suelen intervenir otras instituciones. La coparticipación social puede proporcionar a los responsables de la elaboración de políticas en el ámbito nacional una mayor capacidad de ejercer influencia, ya que les permite configurar una política coordinada que favorece el control de la inflación, el empleo y la distribución salarial. Esto puede requerir la realización de negociaciones sobre una combinación de políticas en la que se incluyan los salarios, el tiempo de trabajo, diversos aspectos de la protección social y otras cuestiones que tengan efectos económicos directos.

3. Coparticipación social, cambio y crisis

18. El papel de la coparticipación social para alcanzar un consenso es crucial, especialmente cuando las reformas de las políticas conllevan pérdidas a corto plazo a cambio de recompensas mayores — aunque inciertas — o una redistribución interna entre diferentes grupos sociales. Aunque las reformas negociadas pueden ser menos exhaustivas de lo que algunos sostienen, la responsabilización y el sentido de equidad respecto del procedimiento

²⁶ J. McHugh: *Wage centralization, union bargaining, and macroeconomic performance*, documento de trabajo del FMI núm. 02/143 (Washington DC, FMI, 2002).

²⁷ P.A. Hall y R. Franzese: «Mixed signals: central bank independence, coordinated wage bargaining and European Monetary Union», en *International Organization*, vol. 52 (3) (Cambridge, 1998), págs. 502 a 536; T. Iversen: *Contested economic institutions: the politics of macroeconomics and wage bargaining in advanced democracies* (Nueva York, Cambridge University Press, 1999); R.J. Franzese: «Institutional and sectoral interactions in monetary policy and wage-price bargaining», en P.A. Hall y D. Soskice (directores de la publicación): *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage* (Oxford, Oxford University Press, 2001); D. Soskice y T. Iversen: «The non-neutrality of monetary policy with large price or wage setters», en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115 (1) (Cambridge, 2000), págs. 265 a 284.

²⁸ Kenworthy, 2002, *op. cit.*; y Traxler, 2003, *op. cit.*

²⁹ D. Rueda y J. Pontusson: «Wage inequality and varieties of capitalism», en *World Politics*, vol. 52 (Baltimore, 2000), págs. 350 a 383; M. Vallerstein: «Wage-setting institutions and pay inequality in advanced industrial societies», en *American Journal of Political Science*, vol. 43 (3) (Madison, 1999), págs. 649 a 680; OCDE: *Employment Outlook* (París, OCDE, 1997), pág. 77; y Aidt y Tzannatos, 2002, *op. cit.*, pág. 103.

que acompaña su adopción reafirma en gran medida la legitimidad que se le reconoce y, por tanto, su aceptación popular y su aplicación eficaz³⁰.

19. La coparticipación social tiene la facultad de promover el consenso social sobre reformas controvertidas y potencialmente impopulares. Por ejemplo, la reforma de las pensiones en la Europa continental se ha llevado a cabo de forma pacífica cuando los gobiernos han hecho partícipes a las organizaciones de empleadores y especialmente a los sindicatos en su diseño y aplicación³¹. En Austria, Dinamarca, Irlanda y Países Bajos, las reformas del mercado de trabajo emprendidas en el decenio de 1990 requirieron el establecimiento de un diálogo continuo entre los interlocutores sociales y los gobiernos en los ámbitos nacional y local. Estos países son un ejemplo de cómo un conjunto de intervenciones políticas apoyadas por la coparticipación social y el compromiso con la igualdad de género pueden combinarse de forma que se refuerce su eficacia³².
20. Durante el decenio de 1990, los países de Europa Central y Oriental con economías en transición experimentaron procesos de privatización y de reestructuración industrial que provocaron una disminución de los salarios reales, recortes masivos de personal y un aumento del desempleo. Al mismo tiempo se revisaron los sistemas de seguridad social universales, lo que tuvo consecuencias distintas para los trabajadores y las trabajadoras. Aunque las renovadas instituciones tripartitas han podido facilitar el proceso de transición³³, la debilidad de los marcos jurídicos e institucionales, de las instituciones de diálogo social y de quienes participan en ellas han mermado la capacidad de estos países de integrarse en la economía de mercado.
21. La experiencia de algunos países en desarrollo pone de relieve la importante función de los interlocutores sociales tripartitos en el cambio social. En Sudáfrica, por ejemplo, desde finales del decenio de 1980 hasta principios del decenio de 1990 se pasó del régimen de *apartheid* a una nueva y pujante democracia y una economía más abierta. Apoyada por una gestión política hábil, la transición debe su éxito en gran medida a la labor de las instituciones de diálogo social de ámbito nacional, que en la actualidad están integradas en el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y de Mano de Obra y en el Consejo Laboral del Milenio. El principal logro de estas instituciones y de sus predecesoras fue crear un vínculo de confianza entre los principales actores socioeconómicos a partir de una base

³⁰ J.E. Stiglitz: «Participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm», en *Review of Development Economics*, vol. 6 (2) (Oxford, 2002), págs. 163 a 182; Auer, 2001, *op. cit.*

³¹ E. Reynaud (director de la publicación): *Social dialogue and pension reform: United Kingdom, United States, Germany, Japan, Sweden, Italy, Spain* (Ginebra, OIT, 2000); M. Schludi: *The reform of Bismarckian pension systems: a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, tesis doctoral inédita (Berlín, Humboldt University, 2002); L. Baccaro: «Negotiating the Italian pension reform with the unions: lessons from corporatist theory», en *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 55 (3) (Ithaca, 2002), págs. 413 a 431.

³² Auer, 2001, *op. cit.*; P. Auer (director de la publicación): *La recuperación del empleo en Europa: el ejemplo de Austria, Dinamarca, Irlanda y Países Bajos* (Ginebra, OIT, 2000).

³³ S. Avdagic: *Shaping the paths to labor weakness: the interplay of political strategies and institutional structures in post-communist Central and Eastern Europe*, tesis doctoral inédita (Budapest, Central European University, 2003); y G. Casale (director de la publicación): *Social dialogue in Central and Easter Europe* (Budapest, OIT-CEET, 1999).

común de información fiable³⁴. Se han dado procesos similares en otras partes de África, especialmente en países que participan en proyectos de cooperación técnica de la OIT para el fortalecimiento del diálogo social.

22. En México, los pactos sociales concluidos de forma periódica desde mediados del decenio de 1980 hasta mediados de 1990 desempeñaron un importante papel en la superación de las graves dificultades económicas a las que se enfrentaba el país. Mediante el mantenimiento de un diálogo intensivo y a menudo difícil, los interlocutores sociales contribuyeron al control de la inflación, a la alineación de los aumentos salariales con la productividad y a la rápida instauración de una estabilidad económica. A mediados del decenio de 1980 en Uruguay y a principios de 1990 en Chile, el diálogo social impulsó la restauración de la democracia y la reforma económica.
23. La importancia de la coparticipación social para hacer frente a las crisis financieras también ha quedado de manifiesto en Asia³⁵. En la República de Corea, por ejemplo, el Gobierno, las dos principales federaciones sindicales y las organizaciones de empleadores superaron muchas de sus diferencias al firmar un pacto social en 1998. Se considera que este pacto — cuyo objetivo era reformar la economía nacional reduciendo al mínimo las consecuencias negativas de la crisis financiera asiática en la sociedad — ha contribuido a acelerar la recuperación económica³⁶.

4. La coparticipación social en el ámbito empresarial

24. Las empresas definen su propio éxito no sólo en términos de beneficio, sino también de manera más general, atendiendo a las relaciones con los accionistas, los empleados y sus representantes, los subcontratistas y las partes interesadas — como los consumidores y ciertos grupos comunitarios. Las empresas y las organizaciones sindicales pueden emprender una forma de coparticipación social que permita la intervención de todos los departamentos de una empresa en un país, en una subregión o (como en los pocos acuerdos marco de ámbito internacional concluidos hasta la fecha) en el mundo³⁷. En el seno de la empresa, la participación social puede englobar diversos tipos de iniciativas para mejorar las relaciones entre la dirección y los empleados, y en algunos países puede extenderse incluso a la codecisión respecto de una serie de cuestiones.
25. Según los estudios acerca de la negociación colectiva en el ámbito empresarial, los sindicatos elevan los costos laborales por encima del nivel de equilibrio del mercado, pero

³⁴ G. Adler y E. Webster (directores de la publicación): *Trade unions and democratization in South Africa 1985-1997* (Londres, Macmillan, 2000); y H. Deegan: *The politics of the new South Africa: apartheid and after* (Harlow-Nueva York, Longman, 2001).

³⁵ D. Campbell: «Social dialogue and labour market adjustments in East Asia after the crisis», en G. Betcherman y T. Islam (directores de la publicación): *East Asian labour markets and the economic crisis: impacts, responses, and lessons* (Washington DC, Banco Mundial-OIT, 2001).

³⁶ Véase S-H. Lim: *Strategy matters: a constructivist approach to the South Korean social pact*, tesis doctoral inédita (Madison, Universidad de Wisconsin, Instituto de Investigación sobre las Relaciones Laborales, 2002); Sun Hak Tae: *The political economy of democratic consolidation: dynamic labour politics in South Korea* (Kwangju, Chonnam National University Press, 2002).

³⁷ Anónimo: «Update on global agreements», en *European Industrial Relations Review*, núm. 353 (Londres, 2003), págs. 26 a 30; Acuerdo entre la UITA, COLSIBA y Chiquita sobre Libertad Sindical, las Normas Laborales Mínimas y el Empleo en las Operaciones Bananeras en América Latina (14 de junio de 2001).

compensan los altos costos salariales (en algunos casos) mediante el aumento de la productividad³⁸. Los sindicatos fomentan las inversiones en la fuerza de trabajo y despiertan el conocimiento latente de los trabajadores para que hagan frente a los problemas y dificultades inherentes al lugar de trabajo. Esta contribución a la eficacia subyace implícitamente a los convenios colectivos concluidos en materia de empleo y competitividad³⁹. Aunque a veces se critique su rigidez, la negociación colectiva puede propiciar la formulación de soluciones creativas de cooperación⁴⁰.

26. En las empresas con un alto rendimiento, las nuevas formas de organización del trabajo — como el trabajo en equipo, la rotación en el empleo, las pagas extraordinarias y las jerarquías más planas, etc. — generan una productividad y una rentabilidad mayores cuando se adoptan en conjunto que cuando se adoptan por separado⁴¹. La coparticipación social puede desbrozar el camino para la utilización de dichos conjuntos de medidas de forma eficaz. Un estudio reciente puso de manifiesto que las empresas donde existen comités de empresa registran índices de productividad considerablemente más altos que las demás⁴². No obstante, es cierto que las diversas formas de coparticipación social no son el único medio para que las empresas logren un alto rendimiento⁴³.

27. Por último, la coparticipación social en el ámbito de las empresas multinacionales se guía por dos instrumentos internacionales de gobernanza creados hace mucho tiempo: la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada en el seno de la OIT en 1977 y enmendada en 2000⁴⁴, y las Directivas de la OCDE para las Empresas Multinacionales, adoptadas en 1976 y enmendadas en 2000. Estas dos declaraciones y el Pacto Mundial — que constituye otro tipo de iniciativa — incluyen dos de los requisitos fundamentales para la coparticipación social (la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva) en la lista de principios que las empresas aceptan al firmarlos. Otro aspecto de la

³⁸ R.B. Freeman y J.L. Medoff: *What do unions do?* (Nueva York, Basic Books, 1984); Aidt y Tzannatos, 2002, *op. cit.*

³⁹ Algunos ejemplos de dichos convenios pueden verse en: S. Zagelmeyer: *Innovative agreements on employment and competitiveness in the European Union and Norway* (Luxemburgo, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, 2000).

⁴⁰ M. Ozaki (director de la publicación): *Negociar la flexibilidad: función de los interlocutores sociales y del Estado* (Ginebra, OIT, 2000).

⁴¹ E. Appelbaum y R. Batt: *The new American workplace: transforming work systems in the United States*, Ithaca (ILR Press, 1994); T. Kochan y P. Osterman: *The mutual gains enterprise: forging a winning partnership among labour, management, and government* (Boston, Harvard Business School Press, 1994); C. Ichniowski y otros: «What works at work: overview and assessment», en *Industrial Relations*, vol. 35 (3) (Berkeley, 1996, págs. 299 a 333).

⁴² T. Zwick: *Works councils and the productivity impact of direct employee participation*, documento de información núm. 03-47 (Mannheim, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2003).

⁴³ Para una diversidad de enfoques, véase: D. Ashton y J. Sung: *Supporting workplace learning for high performance working* (Ginebra, OIT, 2002); y A. Tolentino: *Labour-Management cooperation for productivity and competitiveness*, Programa de Gestión y Ciudadanía de Empresa, documento de trabajo (Ginebra, OIT, 2000).

⁴⁴ Algunos aspectos de la coparticipación social aparecen en OIT: *Guía para la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* (Ginebra, OIT, 2002, págs. 9 a 20).

gobernanza en el ámbito de la empresa es el papel que desempeñan los códigos de conducta y las iniciativas de responsabilidad social⁴⁵, de los que sólo algunos incluyen la coparticipación social.

5. Coparticipación social y mejor gobernanza de las empresas

- 28.** A raíz de los escándalos financieros en que estuvieron involucradas grandes empresas mundiales, se ha reclamado con insistencia la reforma de la reglamentación aplicable a la gobernanza de las empresas (en el sentido de las normas por las que se rige la gestión de las empresas y su interacción, por ejemplo, con los accionistas, los contables, las instituciones financieras, las bolsas de valores, etc.). Las propuestas encaminadas a mejorar la transparencia, evitar los conflictos de intereses, mejorar las prácticas contables, evitar el abuso de información privilegiada (operaciones de iniciados), reducir la dispersión excesiva de las remuneraciones de los directivos, y supervisar la conducta de las empresas, proceden del ámbito empresarial y de fuera del mismo. Si bien hay numerosas publicaciones sobre diversos acuerdos de coparticipación social que abarcan el funcionamiento de las empresas en diferentes niveles (por ejemplo, información y consulta, negociación colectiva, cogestión y representación de los dirigentes sindicales en las juntas directivas, etc.), no se examina sistemáticamente la relación que guarda la coparticipación social con la calidad de la gobernanza de las empresas en sí.
- 29.** Quizás se reducen las oportunidades de que los directivos de las empresas incurran en prácticas corruptas, si éstos deben rendir cuentas no sólo a los accionistas, sino también a las organizaciones que representan a los trabajadores y a otras partes interesadas. El alcance de la protección contra la represalia dispensada a quienes denuncian actos de corrupción, también podría ejercer una influencia indirecta en la conducta de las empresas. Puede merecer la pena indagar éstas y otras hipótesis.

6. Desafíos que se plantearán a la coparticipación social y a la buena gobernanza

- 30.** En el contexto de la globalización, la coparticipación social es un instrumento flexible que refuerza la participación y la transparencia. Es capaz de acrecentar la información y el número de opciones en materia de políticas relativas a la oferta y a la demanda, a fin de superar las consecuencias de las fases descendentes del ciclo y gestionar las fases ascendentes. En ciertas circunstancias, también puede mejorar las estrategias de las empresas en materia de competencia.
- 31.** Cabe preguntarse, pues, por qué razón las ventajas de la coparticipación social no son objeto de un reconocimiento generalizado por parte de los responsables de definir las políticas. Hay quienes prefieren hacer hincapié solamente en lo que consideran la influencia negativa de los interlocutores sociales, y no en su contribución positiva. Además, no todas las formas de coparticipación social desarrollan plenamente su potencial. En muchos casos, simplemente no existen las condiciones necesarias para que la coparticipación social prospere realmente. Cuando se niegan los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva no puede haber coparticipación social. Incluso cuando se respetan estos derechos, una excesiva fragmentación de las estructuras orgánicas y, a

⁴⁵ Véase documento GB.288/WP/SDG/1 (noviembre de 2003).

veces, la rivalidad entre los sindicatos y las asociaciones de empleadores, obstaculizan la coordinación interinstitucional e intrainstitucional⁴⁶.

32. Será más probable que las organizaciones de empleadores y trabajadores cumplan las políticas negociadas si se procede a amplios debates, en los diversos niveles de sus organizaciones, seguidos de la adopción de decisiones mediante procedimientos equitativos y transparentes⁴⁷. Se pueden conciliar los intereses generales con los de los grupos, incorporando en las estructuras orgánicas al mayor número posible de miembros, o por lo menos, asegurando la representación interna de los diversos intereses y grupos⁴⁸. La disminución del número de miembros de numerosas organizaciones de empleadores y, sobre todo, de trabajadores, representa en sí una amenaza para la coparticipación social.
33. Los intereses divergentes de los empleadores y de los trabajadores pueden crear un clima permanente de conflicto que impida a sus respectivos representantes aprovechar oportunidades que resultarían beneficiosas para ambas partes. Los sistemas inadecuados de solución de conflictos no conducirán a fortalecer el proceso de coparticipación social. Los miembros de las organizaciones pueden carecer de la capacidad, la información y la experiencia necesarias para participar con sus homólogos en forma constructiva. Esa situación puede suscitar en los gobiernos la tentación de apropiarse el diálogo social, lo que va en detrimento de la imagen que dan los interlocutores sociales a los miembros de sus organizaciones. Además, si bien hay indicadores ampliamente reconocidos para medir las crisis en las relaciones laborales (huelgas y cierres patronales), hay indicadores adicionales, que facilitarían la demostración práctica de la eficacia de la coparticipación social, que están aún en fase de prueba.
34. Otro desafío que enfrentan las organizaciones dispuestas a asociarse a la coparticipación social es el aumento del trabajo y de la economía informal, que constituye de por sí un problema principalmente de gobernanza⁴⁹. Una contribución muy útil de los gobiernos consistiría en la reforma de los marcos legales e institucionales inadecuados o deficientes que fomentan la economía informal y niegan la libertad de expresión a amplios sectores de la sociedad. Para las organizaciones de empleadores y de trabajadores es esencial extender su influencia. Uno de los medios de lograrlo es establecer alianzas con las ONG. Otro, es llevar su acción al terreno de la economía informal. El aumento del número de mujeres entre sus miembros y la creciente influencia de éstas, afianza la legitimidad y el poder de las organizaciones representativas y democráticas en calidad de agentes de la gobernanza dentro del mercado de trabajo. Las tendencias de la globalización sugieren que esa extensión de la influencia podría ser crucial para optimizar el papel de la coparticipación social como instrumento eficaz de gobernanza.
35. Sin duda se interponen desafíos a la coparticipación social, pero las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden superarlos buscando las soluciones más aptas en el contexto de la gobernanza de cada país. Los gobiernos que garanticen la libertad sindical y el respeto del derecho a participar en la negociación colectiva, permitirán a estas

⁴⁶ L. Baccaro: «What is alive and what is dead in the theory of corporatism», en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 41,(4), págs. 683-706 (Londres, 2003).

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ M. Olson: *The logia of collective action: public goods and the theory of groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1965).

⁴⁹ Véanse: Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, junio de 2002, *Actas Provisionales*, núm. 25.

organizaciones que desarrollen su potencial de coparticipación social, en el marco de una buena gobernanza.

III. Algunos elementos de la buena gobernanza

1. Observaciones preliminares

36. Después de abordar los elementos clave de la buena gobernanza⁵⁰, el documento examinado anteriormente por el Grupo de Trabajo, enumeraba los siguientes factores que influyen en la calidad de la gobernanza: el respeto de los derechos individuales y de los procedimientos democráticos, la legitimidad, la responsabilidad y la transparencia de las decisiones gubernamentales, el tamaño del Estado y el grado de reglamentación de la economía, una mayor apertura al comercio internacional, el grado de competitividad de los mercados, la calidad del sistema judicial, la falta de determinadas instituciones, en esferas como los seguros, los procedimientos de quiebra y los derechos de propiedad intelectual, y la idoneidad o deficiencia de las instituciones informales⁵¹.
37. Si se examinan las publicaciones sobre estos temas se observará que se caracterizan por ser irregulares desde el punto de vista de su extensión y de la calidad de la investigación sobre diversas disciplinas. Es una literatura especializada demasiado amplia para abordarla debidamente en este contexto, y cuestiones como el alcance de la reglamentación de la esfera económica y otros aspectos conexos más concretos deberían ser objeto de documentos ulteriores.
38. Si bien se utilizan expresiones como «factores determinantes» y «características» en relación con la buena gobernanza, las publicaciones en la materia tienden a hacer hincapié en explorar las posibles correlaciones entre los diversos componentes de la gobernanza y los resultados económicos, profundizando considerablemente la discusión de los métodos y las relaciones de causalidad.
39. Probablemente el intento más ambicioso para determinar la situación de la buena gobernanza en casi todos los países consistió en una serie de estudios basados en datos del Banco Mundial⁵². La agrupación en conjuntos de una gran cantidad de indicadores cualitativos y cuantitativos de resultados, permitió identificar los siguientes: la capacidad de expresión (refiriéndose a los sindicatos e implícitamente a las organizaciones de empleadores) y el sentido de la responsabilidad, la inestabilidad política y la violencia, la

⁵⁰ A saber: el respeto de los derechos fundamentales, el estado de derecho y la existencia de un gobierno honrado, transparente y responsable, un sistema eficaz de derechos de propiedad y de cumplimiento de contratos, la reglamentación de los mercados para detener el fraude y las prácticas anticompetitivas y promover una buena gestión empresarial, instituciones fiscales y monetarias que garanticen la estabilidad económica, instituciones que proporcionen protección social y gestionen en los conflictos sociales, y un nivel adecuado de capital social y de confianza que sustente las transacciones económicas (documento GB.286/WP/SDG/3 (marzo de 2003), párrafo 11, en que se cita a D. Rodrik, *Institutions for high-quality growth: what are they and how to acquire them* (documento distribuido en la Conferencia del FMI sobre reformas de segunda generación, noviembre de 1999)).

⁵¹ Documento GB.286/WP/SDG/3 (marzo de 2003), párrafo 12.

⁵² Las publicaciones de Kaufmann y sus colegas se pueden consultar en: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

eficacia gubernamental, la actividad normativa, el estado de derecho y la lucha contra la corrupción. Las pruebas que aporta la experiencia conducen actualmente a replantear la importancia relativa de estos y otros factores⁵³. Las investigaciones recientes del Banco Mundial sugieren que se explore más a fondo el nexo que existe entre la gobernanza pública y la privada, y la responsabilización de los protagonistas no tradicionales, lo que obviamente está relacionado con la coparticipación social.

40. Al explicar los resultados económicos se ha destacado el papel que incumbe al capital social, considerando a las instituciones y los incentivos como factores clave de las actividades económicas⁵⁴. Además, «[l]a inexistencia de un marco adecuado para la gobernanza de los mercados en general, y la de los mercados de trabajo en particular, crea un ambiente de inseguridad que impide la acumulación de capital físico, financiero, humano y social»⁵⁵.

2. Examen más detenido de algunos elementos de la buena gobernanza y su relación con las variables económicas

a) *Democracia, estabilidad política y tamaño del aparato gubernamental*

41. Aunque la democracia es un fin en sí, ha sido particularmente analizada en relación con la gobernanza expresada en los resultados económicos⁵⁶. Algunas investigaciones consideran que la democracia tiende a reducir la tasa de crecimiento, mientras que los regímenes más autoritarios la propulsarían⁵⁷. Según otros estudios, hay correlaciones positivas entre democracia y crecimiento⁵⁸, y, las dictaduras son más bien poco eficaces⁵⁹. No obstante,

⁵³ D. Kaufmann: *Replanteando Gobernabilidad: Las Lecciones Empíricas Desafían a los Convencionalismos*, documento para discusión (proyecto) (Washington D.C.: Banco Mundial, 2003).

⁵⁴ Véase: J. Tirole: *The theory of industrial organization* (Cambridge: MIT Press, 1989); J. Laffont y J. Tirole: *A theory of incentives in procurement and regulation* (Cambridge: MIT Press, 1993); D. North: *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

⁵⁵ OIT, 2003, *op. cit.*, pág. 81.

⁵⁶ P. Bardhan: *Democracy and development: a complex relationship (proyecto)* (Berkeley: University of California, 1997).

⁵⁷ Por ejemplo, A. Alesina y otros: *Political instability and economic growth*, NBER Working Paper 4173 (Cambridge: National of Economic Research, 1992).

⁵⁸ Por ejemplo, R. Barro: «Economic growth in a cross section of countries», en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106 (2), págs. 407-443 (Cambridge, 1991), y R. Barro: *Democracy and growth*, NBER Working Paper 409 (Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1994); J. Drèze y A. Sen: *Hunger and public action* (Oxford: Oxford Clarendon Press, 1989); y Rodrik, 1999, *op. cit.*

⁵⁹ P. Bardhan: «Symposium on the State and economic development», en *Journal of Economic Perspectives*, vols. 4 (3), págs. 3-7 (Nashville, 1990).

otra teoría sostiene que no existe un vínculo negativo o positivo claro, entre democracia y crecimiento⁶⁰.

42. La divergencia de los resultados puede explicarse por la falta de homogeneidad de los regímenes tanto democráticos como autoritarios. Una «tecnocracia» y una «cleptocracia» producen resultados muy diferentes desde el punto de vista económico. Un análisis institucional comparativo basado en estudios de casos muestra que obtendrá mejores resultados un régimen (democrático o autoritario) que sea capaz de lograr un cierto grado de autonomía con respecto a las presiones y los grupos de presión, contratando a los funcionarios públicos sobre la base del mérito, garantizando la independencia del poder judicial, y encarando con cierta flexibilidad las innovaciones tecnológicas y las condiciones de mercado⁶¹. También parece estar relacionada la democracia con una mejor gestión de las crisis, una mayor estabilidad a corto plazo y la posibilidad de evitar catástrofes como las hambrunas⁶².
43. Se reconoce ampliamente que la estabilidad política está íntimamente vinculada con el crecimiento económico⁶³. Los agentes económicos reacios al riesgo vacilan en comprometerse en situaciones inciertas o las rehuyen. Existe una relación entre la inestabilidad política y las tasas de crecimiento bajas, un nivel alto de inflación y un nivel bajo de endeudamiento externo. El vínculo del concepto de democracia con el de eficacia, desde el punto de vista económico, parece ser la previsibilidad de los resultados, más que la responsabilidad *per se*⁶⁴. Como se señala en la parte II, las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden hacer frente conjuntamente a las crisis y propulsar la estabilidad social y política⁶⁵.
44. Con respecto al tamaño del aparato de gobierno y sus vínculos con la buena gobernanza, en los trabajos prácticos recientes se ha comprobado que en los gobiernos más eficaces se recaudan más impuestos y se responde más responsablemente a las necesidades de la población⁶⁶. En un estudio sobre 60 países referido a los cuatro últimos decenios, se observó que el tamaño medio del aparato de gobierno expresado en porcentaje del PIB aumentó alrededor del 8 por ciento, entre el decenio de 1960 y el de 1990⁶⁷. Si bien entre las dimensiones del aparato gubernamental y el crecimiento la relación es negativa, un

⁶⁰ Por ejemplo, A. Przeworski y F. Limongi: «Political regimes and economic growth», en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7 (3), págs. 51-69 (Nasville, 1993).

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² Rodrik, 1999, *op. cit.*, Drèze y Sen, 1989, *op. cit.*

⁶³ Por ejemplo, véase Alesina y otros, 1992, *op. cit.*

⁶⁴ Bardhan, 1997, *op. cit.*

⁶⁵ Véase también E. Date-Bah (directora de publicación): *Jobs after war: a critical challenge in the peace and reconstruction puzzle* (Ginebra: OIT, 2003), disponible en: www.ilo.org/public/english/employment/recpm/crisis.

⁶⁶ D. Dreyer-Lassen: *Political accountability and the size of government: theory and cross-country evidence*, EPRU Working Paper Series, Economic Policy Research Unit (Copenhage: Universidad de Copenhage, 2000); la Porta, y otros, 1998, *op. cit.*

⁶⁷ T. Persson: *Do political institutions shape economic policy?* NBER Working Paper núm. 8214 (Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2001).

aumento de los gastos públicos puede tener un efecto proactivo⁶⁸. La forma en que se recaudan los impuestos y su destino presentan mucho interés tanto para las organizaciones de empleadores como para los sindicatos. Por ello, éstos figuran entre las entidades públicas que participan en la elaboración del presupuesto público — participación de la que han sido precursores algunos gobiernos locales del Brasil —, así como en las iniciativas de integración de la perspectiva de género en los presupuestos (enfoque actualmente aplicado en unos 40 países)⁶⁹.

b) **Los derechos, el sistema judicial y la buena gobernanza**

45. Se ha demostrado en numerosos países cuánto incide el grado en que se respetan ciertos derechos humanos (en particular, la libertad de prensa, de opinión, de asociación y sindical, y el derecho a un juicio imparcial conforme al estado de derecho) en la capacidad de obtener buenos resultados económicos⁷⁰. Un reciente estudio sobre países latinoamericanos muestra que donde los derechos civiles están más sólidamente afianzados, tiende a aumentar la proporción del empleo formal y a disminuir la del empleo informal⁷¹. Se ha observado asimismo que los derechos en el trabajo marchan paralelos con los beneficios económicos⁷².
46. Suele subrayarse que la seguridad y la estabilidad de los derechos de propiedad conducen al crecimiento económico, puesto que permiten al inversor adquirir e introducir la innovación que es esencial para ese crecimiento⁷³. Para ello, las garantías fundamentales son la propiedad y el derecho comercial, y en particular, el derecho de las obligaciones; no obstante, en estas esferas los que trabajan en la economía informal — mujeres en algunas sociedades — tropiezan con dificultades. Además, algunos estudios indican que incluso países con sistemas jurídicos endebles pueden tener muy buenos resultados económicos⁷⁴.
47. Se considera que el sistema judicial es un protagonista primordial de la buena gobernanza, porque sirve de sustento al estado de derecho, además de integrar las funciones del gobierno. Un sistema judicial imprevisible, ineficaz o corrupto representa un importante

⁶⁸ R. Ram: «Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and times series data», en *American Economic Review*, vol. 76 (1), págs. 191-203 (Nashville, 1986).

⁶⁹ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, pág. 80 (Nueva York: PNUD).

⁷⁰ A. Sen: «Trabajo y derechos», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 2, págs. 129-139 (Ginebra, 2000). Véase asimismo PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 2000: Derechos humanos y desarrollo humano* (Nueva York, PNUD); y J. Isham, D. Kaufmann, y L. Pritchett: «Civil liberties, democracy, and the performance of government projects», en *The World Bank Economic Review*, vol. 11 (2), págs. 219-242 (Washington, DC, 1997).

⁷¹ R. Galli y D. Lucera: *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights*, documento de trabajo DP/145/2003 (Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, 2003).

⁷² W. Sengerberger: *Globalization and social progress: the role and impact of international labour standards* (Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 2002).

⁷³ Rodrik, 1999, *op. cit.*

⁷⁴ R. Posner: «Creating a legal framework for economic development», en *The world Bank Research Observer*, vol. 13 (1), págs. 1-11 (Washington, DC, 1998).

obstáculo para la buena gobernanza⁷⁵. Los sistemas judiciales de costo moderado, eficaces y accesibles, se consideran un pilar del estado de derecho, puesto que garantizan los derechos políticos y de propiedad y evitan la corrupción o los abusos⁷⁶. No obstante, hay publicaciones recientes en que se sugiere atribuir una mayor importancia a las instituciones informales, del mismo modo que a las formales, como los tribunales⁷⁷.

c) Comercio y buena gobernanza

48. En el contexto de la gobernanza, se considera como factor decisivo del crecimiento económico, el grado de apertura al comercio, si bien son dispares sus efectos en la distribución de los ingresos y en los niveles de pobreza⁷⁸. Con la creciente competencia de los mercados imputable a su apertura comercial pierden eficiencia las prácticas que buscan obtener rentas⁷⁹. Eliminar los contingentes de importaciones también puede contribuir a limitar el contrabando, el soborno y el mercado negro. Además, se han correlacionado las exportaciones caracterizadas por una baja concentración sectorial y la proximidad a los principales mercados mundiales, por ejemplo, con un nivel menor de corrupción y una responsabilidad más afianzada⁸⁰.

49. Si bien disminuir los aranceles puede atenuar la corrupción y limitar las prácticas encaminadas a la obtención de rentas, es preciso que la apertura al mercado vaya acompañada de un fortalecimiento de la capacidad institucional. Se sugieren otras políticas

⁷⁵ R. Messick: «Judicial reform and economic development: a survey of the issues», en *The World Bank Research Observer*, vol. 14 (1), págs. 117-136 (Washington, 1999).

⁷⁶ Noth, 1990, *op. cit.*

⁷⁷ Por ejemplo, J. Hewko: *Foreign direct investment: does the rule of law matter?* Rule of Law Series, Working Paper N° 26 (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, Apr. 2002); F. Upham: *Mythmaking in the rule of law orthodoxy*, Rule of Law Series, Working Paper N° 30 (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, Sept. 2002);

⁷⁸ El proceso de liberalización en los países latinoamericanos ha sido ampliamente analizado. El PNUD, la CEPAL y E. Ganuza (director de la publicación): *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*; Buenos Aires: Eudeba (PNUD, CEPAL, 2001); S. Morley: *Poverty during recovery and reform in Latin America: 1985-1995*, proyecto (Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 1997). Se sostiene que hay «pocas pruebas convincentes sobre el efecto del comercio en los ingresos o sobre el funcionamiento de la causalidad» («little persuasive evidence concerning the effect of trade on income or on how causality is operating»). J. Frankel y D. Romer: «Does trade cause growth?» en *American Economic Review*, vol. 89 (3), págs. 379-399 (Nashville, 1999).

⁷⁹ Sin embargo, debe considerarse otro elemento que es la diferenciación entre las importaciones y las exportaciones. La expresión «buscar rentas» se refiere a una forma de conducta económica encaminada a evitar la presión de la competencia o la ejercida por el mercado, a fin de provocar distorsiones de los precios en el interés propio, en la esfera política. La «renta» es fundamentalmente un ingreso financiero que no corresponde al trabajo o a la inversión en el sentido del mercado. La renta en este sentido resulta de la manipulación del entorno económico (por ejemplo, la que suponen los monopolios, las restricciones a la importación y al comercio, las subvenciones, etc.). Véase: A. Krueger: «The political economy of the rent-seeking society», en *American Economic Review*, vol. 64 (3), págs. 291-303 (Nashville, 1974); A. Ades y R. Di Tella: «Rents, competition and corruption», en *American Economic Review*, vol. 89 (4), págs. 982-993 (Nashville, 1999).

⁸⁰ F. Bonablia, J. Braga de Macedo y M. Busillo: *How globalisation improves governance*, OECD Development Centre, Technical Paper N° 181 (OCDE, 2001, París).

de desarrollo, como la inversión en infraestructuras, capital humano, salud y protección social, capaces de combatir más eficazmente la corrupción⁸¹. Por añadidura, la apertura de los mercados plantea desafíos a la vez que ofrece oportunidades en el marco de la coparticipación social. Se observa que los países que más comercian suelen tener aparatos gubernamentales más desarrollados y que funcionan mejor, lo cual es imputable, entre otras razones, a su voluntad de compensar el alto riesgo de exposición en los mercados mundiales, ofreciendo protección a sus ciudadanos, ya sea con redes de seguridad en general, o mediante empleos en la función pública, e invirtiendo en el desarrollo institucional y la creación de capacidad⁸².

- 50.** En 1996, un estudio de la OCDE concluyó en lo esencial que no hay ninguna prueba de que la competitividad comercial y el no respeto de la libertad sindical estén correlacionados⁸³. Un reciente estudio comparativo de países claramente concluye que el mayor respeto del derecho de libertad sindical y de negociación colectiva trae aparejado un aumento del total de las exportaciones de productos manufacturados (esto probablemente se explica porque en muchos países hay una situación insatisfactoria en materia de derechos, y al mismo tiempo una escasa integración en los mercados mundiales)⁸⁴. Los autores aducen que probablemente resulten compensados los efectos negativos de un nivel salarial correspondiente a un contexto de derechos y democracia más afianzados, por efectos positivos, como por ejemplo, una mayor estabilidad económica y social, favorable a su vez a la competitividad de las exportaciones.
- 51.** Se reconoce ampliamente que el comercio, junto con las entradas de capital y la migración, influyen en los recursos (humanos y naturales) inicialmente disponibles en un país, así como en su productividad, porque atraen tecnología innovadora procedente del extranjero. Un país invertirá en capital humano, tecnología e investigación, y captará inversión en esas esferas, en la medida en que cuente con instituciones de calidad, y realice una gestión responsable, transparente y con un bajo nivel de corrupción. En el *Informe sobre el Comercio Mundial* recientemente publicado, se hace hincapié en la importancia que tiene la apertura de la economía para aumentar la eficacia y estimular el crecimiento⁸⁵.

d) Responsabilidad, transparencia e instituciones

- 52.** Los elementos que constituyen el denominador común de las publicaciones sobre cuestiones tan diferentes como la democracia y el comercio son la responsabilidad, la transparencia y la calidad de las instituciones. La responsabilidad y la transparencia han sido recientemente objeto de estudio en numerosos países, cuya conclusión es su estrecha

⁸¹ F. Larrain y J. Tavares: *Can openness deter corruption?* Conferencia de LACEA (Asociación de Economía de América Latina y el Caribe — ADEALC — (Río de Janeiro: ADEALC y Universidad de Harvard, 2000).

⁸² D. Rodrik: «Why do more open economies have bigger governments?» en *Journal of Political Economy*, vol. 106 (5), págs. 997-1032 (Chicago, 1998).

⁸³ OCDE: *Trade, employment and labour standards: a study of core workers' rights and international trade* (OCDE, París, 1996).

⁸⁴ D. Kucera y R. Sarna: *International trade and freedom of association and collective bargaining rights: a bilateral gravity model approach*, proyecto (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, septiembre de 2003).

⁸⁵ OMC: *Informe sobre el Comercio Mundial*, págs. 96-109 (Ginebra, 2003).

relación con la eficiencia, especialmente, en un determinado contexto local⁸⁶. La reseña sobre la coparticipación social, en la parte II, ilustra cómo las instituciones de coparticipación social sólidas pueden contribuir a que se definan buenas políticas socioeconómicas, gracias a la información, la coordinación y la promoción del consenso.

- 53.** Puede considerarse que el funcionamiento deficiente de las instituciones es un factor significativo contrario a una buena gobernanza, a nivel nacional, de las empresas y de otras instituciones. La corrupción, que es una de las principales formas en que se manifiesta la deficiencia institucional, es más limitada en un contexto caracterizado por instituciones democráticas sólidas, un alto grado de responsabilidad y un poder restringido de monopolio. Por ese motivo, para muchos el comercio abierto y los mercados competitivos hacen que la corrupción sea más costosa y, por ende, menos redituable, promoviendo así una mejor gobernanza.
- 54.** La corrupción es uno de los principales factores que se interponen a la inversión, al espíritu empresarial, a la innovación, e incluso a la introducción de los adelantos tecnológicos⁸⁷. Es también un obstáculo al respeto efectivo de los derechos. Se considera que en los sistemas democráticos, la acción de control ejercida por los parlamentos, la estabilidad política, y la libertad de los medios de comunicación, son elementos que contribuyen en forma decisiva a frenar la corrupción⁸⁸. También es importante tener en cuenta que los niveles salariales bajos en la función pública son un terreno fértil para la corrupción.
- 55.** La mayoría de los estudios sobre transparencia y responsabilidad se centran en los procesos internos del gobierno, así como en la libertad de prensa. La literatura reciente en materia de gobernanza también hace hincapié en la necesidad de insistir más en la responsabilidad desde una perspectiva exterior⁸⁹. De ahí la utilidad de examinar más detenidamente la acción de grupos como las organizaciones de empleadores y trabajadores, en defensa de la responsabilidad y la transparencia del gobierno⁹⁰. Esto puede a su vez llevar a examinar la responsabilidad y la transparencia de estas organizaciones, muchas de las cuales, a diferencia de la mayoría de las ONG, están obligadas por ley a rendir cuenta de su gestión. En cambio, las ONG se caracterizan por no ser transparentes en materia de composición, financiación y responsabilidad. Por ese motivo, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, no aceptan de buen grado que se las asimile a ONG. En efecto, sus acuerdos colectivos suelen ser públicos, y los procesos de negociación dan de por sí mayor transparencia pública tanto a las cuestiones abordadas como a las soluciones halladas.

⁸⁶ D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi: *Governance matters III: governance indicators for 1996-2002* (Instituto del Banco Mundial, Washington DC, 2003), disponible en: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>; R. Wade: *Governing the market* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

⁸⁷ P. Mauro: «Corruption and growth», en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110 (3), págs. 681-712 (Cambridge, 1995); Krueger, 1974, *op. cit.* y North, 1990, *op. cit.*

⁸⁸ Laporta y otros, 1998, *op. cit.*

⁸⁹ Kaufmann, 2003, *op. cit.*

⁹⁰ Fukuda-Parr y Ponzio, 2002, *op. cit.*, pág. 9, se refieren a una iniciativa de coparticipación en la elaboración y la supervisión de los procesos de presupuestación en algunas zonas de la India, que se originó al haberse descubierto que los trabajadores recibían salarios muy inferiores a los que facturaban oficialmente las autoridades locales al Estado y a la administración central. Véase asimismo el Informe sobre Desarrollo Humano 2002, PNUD, *op. cit.*

3. Próximas etapas posibles de la labor del Grupo de Trabajo

56. El examen de las publicaciones en materia de gobernanza ha puesto de relieve varios otros elementos que pueden tener importancia. El Grupo de Trabajo ya había identificado a algunos de ellos, a saber, el alcance de la reglamentación de la economía en diversas esferas, el ingreso *per cápita* y su distribución, la falta de instituciones en esferas como los procedimientos de quiebra, los seguros y los derechos de propiedad intelectual (a lo que podría añadirse el diálogo social), y la idoneidad o la deficiencia de las instituciones informales. Entre otros temas recientemente planteados en estas publicaciones figuran, la creciente importancia de la responsabilidad desde una perspectiva exterior, la interconexión entre la gobernanza pública y la privada, la descentralización, la gobernanza en las cuestiones relativas a la financiación del desarrollo, al género, al origen étnico y a la tecnología. Parece valer la pena el estudio de todos estos temas en el contexto de la gobernanza y de la coparticipación social.
57. Si bien en algunos elementos de una buena gobernanza se reflejan problemas básicos de desarrollo, otros dependen mucho más de la voluntad y la orientación política. La coparticipación social puede cumplir una función esencial para garantizar que las orientaciones políticas estén al servicio de los fines y de los medios de una gobernanza basada en la participación. Crear las condiciones que permitan desarrollar plenamente el potencial de la coparticipación social forma parte de la buena gobernanza. Gracias a las libertades y derechos civiles, como la libertad sindical y el derecho a participar en la negociación colectiva, los interlocutores sociales existen, y pueden participar en la gestión del mercado de trabajo y contribuir al logro de los objetivos económicos y sociales.
58. Otras condiciones son la apertura a la participación en la economía mundial y el estado de derecho, presentes en los gobiernos eficaces y no corruptos. Estas condiciones van acompañadas de una legislación pertinente, eficaz, sensible a las cuestiones de género, que abarque toda la esfera de la economía, y que se aplique con imparcialidad. Cuando el gobierno cumple su deber de crear el marco necesario para permitir que los interlocutores sociales asuman sus funciones respectivas, les da la oportunidad de demostrar mejor aún cómo la coparticipación social contribuye efectivamente a lo que puede considerarse una auténtica buena gobernanza.

Ginebra, 15 de octubre de 2003.