

El futuro del trabajo, el futuro de la OIT Hacia una gobernanza mundial del mundo del trabajo

Dr. Markus Demele

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, ILO por sus siglas en inglés = International Labour Organization), el organismo especializado más antiguo de las Naciones Unidas, celebra este año su centenario. Y lo hace en medio de la probablemente mayor crisis del multilateralismo desde la finalización de la Guerra Fría. Pero, mientras la UNICEF, la UNESCO o la OMS y sus tareas principales son conocidas, incluso después de 100 años, la sigla OIT choca con un cierto desconocimiento general, aun entre la población con intereses políticos. Consciente de esta circunstancia, ya en 2013, en su informe para la Conferencia Internacional del Trabajo que se lleva a cabo anualmente en Ginebra, titulado “Ante el centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito”, su Director General, Guy Ryder, presentó siete iniciativas que, desde su punto de vista, ese organismo deberá abordar para encarar el camino hacia su segundo centenario. De las siete iniciativas, la primera y la más apremiante que planteó fue encarar el “futuro del trabajo”. A partir de 2018, una “Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo”, integrada por 27 miembros y copresidida por el Presidente de la República de Sudáfrica Cyril Ramaphosa y por el Primer Ministro de Suecia Stefan Löfven, elaboró un informe cuya intención es encarar el futuro del trabajo en el mundo y formular perspectivas de acción para lograr el objetivo de trabajo decente para todas las personas. El informe fue presentado ante la opinión pública el 22 de enero, iniciando de este modo las celebraciones del centenario de la OIT.

La OIT a los 100: una breve reseña

Antes de referirnos a los contenidos del informe, presentaremos algunas informaciones de fondo sobre esta respetable y consagrada organización, distinguida con el Premio Nobel de la Paz en 1969. Exactamente 50 años después, teniendo en cuenta las condiciones laborales devastadoras que rigen en todo el mundo, es urgentemente necesario e institucionalmente estratégico dirigir el foco de las celebraciones del aniversario hacia el futuro. Porque una mirada retrospectiva sobre los 100 años de existencia de la OIT arrojaría un balance bastante dispar de su eficacia. Sin duda, su mayor logro ha sido poder establecer, aunque lamentablemente no imponer, las normas fundamentales del trabajo como normas de referencia cada vez más reconocidas y el derecho internacional de los tratados, así como haber podido iniciar con éxito e impulsar activamente el desarrollo del discurso sobre el trabajo decente y el diálogo social.

Más allá de esta evolución, fue principalmente el ex Director General de la OIT Juan Somavía quien le dio el debido marco al debate internacional sobre política laboral mediante su Agenda de Trabajo Decente (Decent Work Agenda) presentada en 1999. Dicha agenda comprende cuatro pilares, a saber, la aplicación de las normas fundamentales del trabajo, las posibilidades de empleo decente con ingreso suficiente, el fortalecimiento de la seguridad social y el

fortalecimiento del diálogo entre los interlocutores sociales. Esta agenda se siguió desarrollando en la “Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa”.

Pero este exitoso establecimiento de una agenda en el escenario internacional presenta claros límites para generar nuevas estructuras de gobernanza mundial. Mientras que, con anterioridad a 1999, la OIT y las organizaciones que tienden a comprometerse con una concepción liberal de mercado como el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC) se percibían mutuamente más bien como rivales en la contienda por el plan de desarrollo correcto, Somavía apostó a una nueva cultura de la cooperación y se publicaron análisis y tomas de posición conjuntas. No existen certezas de si este diálogo fue el responsable del hecho de que el Banco Mundial se apartase de los programas de ajuste estructural y tendiese hacia un enfoque más integral del desarrollo económico que ya no depende exclusivamente de una concepción orientada a brindar financiamiento. A pesar de la diversidad del trabajo en red y de los francos intentos de la Oficina Internacional de Trabajo en Ginebra por dar a conocer con mayor profundidad el programa de la OIT y su principio de gobernanza en la interacción de las organizaciones de las Naciones Unidas, los efectos logrados son más bien exigüos, incluso en el nivel meramente declarativo. En el catálogo de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, que desde 2015 constituye el punto de referencia principal para los procesos globales de desarrollo de las Naciones Unidas y de sus países miembro, el objetivo del trabajo decente recién aparece como el octavo de un total de 17 objetivos - e incluso allí solo se lo menciona como una condición accesoria de un “crecimiento económico sostenible”. De todas maneras, en los últimos años la OIT fijó el lenguaje, el estilo y los contenidos del discurso referido a política laboral y probablemente logrará seguir haciéndolo con su nuevo informe.

Informe de la Comisión Global sobre el Futuro del Trabajo

El informe actual intitulado “Trabajar para un futuro más prometedor” en su versión en español reconoce en un primer paso que el mundo del trabajo se caracteriza en la actualidad por la aparición de “nuevas fuerzas” (p.19) . En especial la progresiva automatización llevará a un desplazamiento drástico e incluso tal vez a una reducción neta de la demanda de mano de obra. Para enfrentar este y otros desafíos es necesario “revitalizar el contrato social” (p. 23) según el cual los trabajadores deben tener una participación justa en el progreso económico. Concretamente, el informe propone tres ámbitos de inversión para la implementación y aplicación de su “agenda centrada en las personas” (pág. 28): (1) la inversión en las capacidades de las personas, (2)

En la actualidad, los derechos humanos fundamentales en el trabajo incluyen:

Convenios 87	sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948)
Convenios 98	sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949)
Convenios 29	sobre el trabajo forzoso (1930) y protocolo de 2014 relativo al convenio sobre el trabajo forzoso
Convenios 105	sobre la abolición del trabajo forzoso (1957)
Convenios 100	sobre igualdad de remuneración (1951)
Convenios 111	sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958)
Convenios 138	sobre la edad mínima (1973)
Convenios 182	sobre las peores formas de trabajo infantil (1999)

Fuente: compilación propia

la inversión en las instituciones del trabajo, (3) la inversión en trabajo decente y sostenible.

Para la Comisión (1), la inversión en las capacidades de las personas (pág. 29 y sig.) implica, por un lado, un derecho del individuo al aprendizaje permanente. Especialmente en la transición de la escuela al trabajo y del trabajo a la pensión por vejez debería haber una política de mercado laboral activa que acompañe y apoye a las personas. La aplicación de una agenda para la igualdad de género se considera urgente tanto en el ámbito de la prestación de tareas y cuidados no remunerados en el hogar como en sectores determinados. Este pilar subraya especialmente la concepción de sistemas de seguridad social desde el nacimiento hasta la vejez.

Las inversiones en las instituciones del trabajo (2) son necesarias, dado que constituyen la piedra angular de las sociedades justas (pág. 38 y sig.) La universalidad de los derechos laborales debe garantizarse mediante instituciones que promuevan salarios vitales y buenas condiciones de trabajo. Debería ser posible una mayor soberanía en la distribución del tiempo de trabajo y habría que tomar medidas que eviten que la línea entre las horas de trabajo y la vida personal se “difuminen” totalmente. De los gobiernos se espera principalmente que amplíen y garanticen la protección del diálogo social. Se deben promover las nuevas tecnologías, pero estas también deben ser controladas siempre por personas. En particular, debe lograrse el respeto de los derechos laborales en las plataformas digitales, que funcionan como mediadoras de contratos de trabajo o de obra.

(3) De conformidad con la mencionada Agenda 2030, se exigen (3) inversiones en trabajo decente y sostenible (pág. 45 y sig.). Se deben priorizar los estímulos de inversión para generar puestos de trabajo en las pequeñas y medianas empresas así como en las microempresas, en particular en las áreas rurales. Para lograrlo, también deben ser integradas en una buena infraestructura digital. El clima de inversión para el sector privado debe organizarse en pro de compromisos de inversión a largo plazo. Estos requieren incentivos fiscales, pero también nuevas y mejores obligaciones de información para las empresas. En el futuro, las mediciones del bienestar también deberán tener más en cuenta el trabajo no remunerado que se realiza en el servicio doméstico y en las comunidades.

Para implementar esta “agenda centrada en las personas” habrá que revitalizar el contrato social estableciendo estrategias nacionales (pág. 55). En el concierto de las organizaciones internacionales, es deseable que la OIT colabore de modo estructural con la OMC y con el Fondo Monetario Internacional, pero debe ser la protagonista del intercambio en lo referente a las estrategias para el futuro del trabajo. En ese sentido, se recomienda encarecidamente que se estudien con detenimiento las consecuencias de la transformación digital. Para finalizar, se alienta a la OIT a reclamar la universalidad de su mandato, es decir, a que incluya a quienes trabajan en la economía informal.

Evaluación del informe

Quien conozca los informes y estrategias de la OIT de las últimas décadas, quedará algo perplejo al leer el presente informe. En la balanza hay tanto elementos positivos como negativos. Sin embargo, un lanzamiento grandioso de un año de acciones que a su vez es un año aniversario, debería haber presentado contenidos más puntuales para contribuir de modo sostenible al debate sobre el futuro del trabajo en el mundo y su organización mediante una arquitectura reformada de gobernanza mundial. Es muy probable que los mismos mecanismos que provocan la debilidad de la OIT para imponerse, hayan impedido que la comisión planteara exhortaciones y propuestas más contundentes. Ya en el prefacio, ambos copresidentes expusieron (Pág. 5) que “varias ideas valiosas (...) sobre cómo poner en práctica nuestras recomendaciones” “no han tenido cabida en el informe” debido a discrepancias entre los miembros de la Comisión.

Mientras que el concepto de la “Agenda de Trabajo Decente” ha conquistado un lugar estable en el discurso político internacional, es probable que la “Agenda centrada en las personas” no lo logre. Tanto su lenguaje como su organización programática son demasiado grandilocuentes e imprecisos en sus conceptos.

Desde el punto de vista del contenido, lamentablemente, en algunos párrafos las recomendaciones van a la zaga de concepciones formuladas y ampliadas con anterioridad. Por ejemplo, luego del discurso de Amartya Sen en la 87a Conferencia Internacional del Trabajo en 1999, la OIT ha incorporado extensamente el “enfoque de las capacidades” y lo ha integrado a sus concepciones. Aunque en la bibliografía se nombren los textos de Martha Nussbaum, quien desarrollara con él este concepto, en la presentación del primer pilar de la agenda que se presenta aquí, las capacidades se ven reducidas prácticamente a habilidades (skills).

El hecho de que no se tenga en cuenta a la sociedad civil constituye, no obstante, una importante laguna y un error político. Incluso se da una delimitación por la negativa, cuando se formula que los actores de la sociedad civil no pueden sustituir a la organización de los trabajadores (pág. 42) De hecho, no pueden ni deben hacerlo. Sin embargo, el reconocimiento de que las organizaciones de la sociedad civil a menudo preceden al compromiso sindical y, en algunos contextos, incluso fueron pioneras en la conquista de los derechos de libertad colectivos, llevó a que, en sus investigaciones, la OIT revalorizara paulatinamente la sociedad civil, también desde el punto de vista de su naturaleza estructural. Bajo la denominación de “tripartismo plus” se subraya la importancia de los grupos de la sociedad civil en las deliberaciones que se llevan a cabo en el marco del diálogo social porque de este modo no solo se pueden comunicar mejor los resultados de dicho diálogo sino que también resulta más fácil implementarlos y legitimarlos socialmente. Atenta contra toda evidencia de las ciencias sociales suponer que tan siquiera una pequeña parte de los objetivos formulados en el presente informe pueda imponerse sin una sociedad civil activa y resiliente. En este punto, habría sido importante mencionar la forma en que se complementan y apoyan mutuamente las instancias tripartitas y los actores de la sociedad civil.

Pero, junto con la reiteración de medidas políticas atinadas y significativas, pero que hasta el presente no pudieron cumplirse, también se plantean nuevos impulsos positivos. En ese sentido, por primera vez se menciona el diálogo social como un “bien público” (pág. 41). Esto lleva implícita la reivindicación de que nadie puede ser excluido de este instrumento (principio de no exclusión) y de que este bien puede ser utilizado por todos sin ser consumido (principio de no rivalidad). En especial el primer principio sigue siendo una reivindicación incumplida en muchos países.

También el señalamiento de que el progreso no solo se debe medir con arreglo al parámetro del producto interior bruto (PIB), sino que debe contemplar indicadores que reflejen las externalidades de la actividad económica (pág. 50 – pág. 54 en español) como la contaminación ambiental o la evolución de

la renta familiar, pone el foco en un paradigma integral del desarrollo humano más allá de los meros indicadores de progreso.

La mención de los problemas de derecho laboral y social de la economía de plataformas (pág. 36) es correcta y dicha problemática se aborda extensamente en distintas partes del informe. Y, de hecho, aquí aparecen cuestiones totalmente novedosas que transforman las relaciones laborales y que difícilmente puedan resolverse con el inventario clásico de la implementación de normas laborales. Es urgente y sin duda acertado que se le encomienden más investigaciones y actividades en este ámbito a la OIT. Entre ellas, debería desarrollar vías concretas para aplicar las conclusiones alcanzadas en Ginebra en el ámbito de la ampliación de la protección social en la economía de plataformas.

Aún falta que la Agenda de Trabajo Decente se traslade a los programas de los países. Muy pocos lo han hecho efectivamente y aún menos han intentado orientarse efectivamente por las estrategias allí formuladas. Por lo tanto, puede resultar acertado que el informe también exija nuevos planes estratégicos nacionales para la nueva agenda; sin embargo, serán pocos los que pongan en práctica dichos planes. Y más aún, dado que la “Agenda centrada en las personas” es mucho menos concreta que la “Agenda de Trabajo Decente” de 1999.

Recomendaciones

Para acercarse al objetivo de generar condiciones de trabajo decentes para todos los trabajadores, es decir un tipo de economía “centrado en las personas”, las declaraciones de intención solo constituyen un primer paso. Sin duda es positivo y útil que la perspectiva normativa de lo que las personas necesitan para poder trabajar bien, se pueda aplicar progresivamente a nuevos países, a nuevos sectores de la economía y a nuevos contextos. Pero, sin duda, también es necesario que estas normas se puedan imponer. Los países con economías débiles, en los que la administración y los organismos públicos también son endeble, requieren un amplio apoyo de los países cuyas empresas se aprovechan de la falta de aplicación de los estándares laborales en las cadenas internacionales de generación de valor, por ej. en Asia, América Latina o África.

No obstante, esto solo puede suceder si se le encomienda la imposición de las normas a la propia OIT u a otras instituciones internacionales. Un Tribunal Laboral Internacional podría ser un instrumento

eficaz para imponer normas laborales y generar impacto en la opinión pública. Porque, a diferencia de la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas en La Haya y del procedimiento interno de reclamación de la OIT, no solo se podría demandar a los Estados respecto de los tratados que hayan ratificado, sino también a las empresas que tengan su sede en un Estado Miembro que ratifique la convención en cuestión, o sea, que la haya convertido en ley nacional. Para crear un Tribunal Laboral Internacional sería necesario un estatuto propio, que deberían ratificar los Estados Miembro por separado.

Hasta el presente, ni las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales ni ninguno de los pactos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y economía ni ningún otro convenio bilateral o multilateral de comercio o de inversión han creado estructuras que le otorguen un foro satisfactorio al tratamiento de las violaciones de los derechos laborales. Gracias a su estructura tripartita, la OIT tiene una legitimación prioritaria frente a todas las otras organizaciones de las Naciones Unidas para negociar normas y crear derecho. Ahora también se la deberá aprovechar para imponer estos derechos. En los próximos 100 años, la OIT deberá caracterizarse no tanto por la armonía, sino por un mayor coraje para la confrontación. Lamentablemente, hasta ahora el camino moderado del dictado de normas no ha generado por sí solo estructuras de gobernanza mundial del trabajo que eviten que el trabajo esclavo, las peores formas de trabajo infantil, la muerte y la enfermedad en el trabajo y por su causa sigan siendo una realidad para la mayoría de los trabajadores.

Autor

Markus Demele | Secretario General de la asociación social católica KOLPING INTERNATIONAL, que tiene status consultivo ante la OIT. Además, es investigador asociado del Instituto Oswald von Nell-Breuning de Ética Económica y Social. En 2012 se doctoró con una tesis sobre la OIT como agente de políticas de desarrollo.

Literatura

Global Commission on the Future of Work: Work for a brighter future, Genf: ILO 2019. (Version en español: Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo: Trabajar para un futuro más prometedor, Ginebra, IAA 2019)

Imprint

The Development and Peace Foundation (sef) was founded in 1986 on the initiative of Willy Brandt. As a cross-party and non-profit-making organisation, the sef: provides an international high-level forum for shared thinking on urgent peace and development issues.

Global Governance Spotlight is a policy-oriented series whose purpose is to critique international negotiation processes from a global governance perspective.

Published by
Development and Peace Foundation (sef)/
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef.)
Dechenstr. 2 : 53115 Bonn : Germany
Phone +49 (0)228 959 25-0 : Fax -99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Editor
Dr Michèle Roth
Translation
Susana Mayer

Design Basic Concept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam
Layout
Gerhard Süß-Jung

Contents do not necessarily reflect the views of the publisher.
© sef: 2019