



Organización
Internacional
del Trabajo

Resumen Ejecutivo

La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919–2009

Por Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston y Jasmien Van Daele

Este libro narra la historia de una institución singular, la Organización Internacional del Trabajo. Fundada en la estela de la I Guerra Mundial, la OIT ha estado a la vanguardia de la lucha por la justicia social en los últimos 90 años, en épocas de crisis y en momentos de bonanza, trabajando obstinadamente para insertar los objetivos y las prioridades sociales en las economías mundial y nacionales. No es una historia oficial, sino la perspectiva de sus cuatro autores, tres de ellos ex funcionarios durante muchos años de la OIT y la cuarta una universitaria que ha analizado la Organización desde el exterior: dos economistas, un abogado y una historiadora. Es uno de los primeros resultados del proyecto “El siglo de la OIT”, con miras a su centenario en 2019, que tiene por finalidad mejorar de distintas maneras el conocimiento de la OIT de su propio pasado. La historia no sólo ayuda a explicar cómo y por qué se originaron y evolucionaron las políticas anteriores y las actuales; el conocimiento del rico patrimonio de la OIT prepara además mejor a la Organización para afrontar sus responsabilidades actuales y sus futuros retos.

La OIT se fundó con la convicción de que la justicia social es un cimiento esencial de la paz universal. En 1969, con ocasión de su cincuentenario, se reconoció la contribución de la OIT a la paz y a la justicia cuando se le concedió el Premio Nobel de la Paz. La Organización ha intervenido en muchos momentos de suma importancia histórica: contribuyó a los esfuerzos desplegados para reconstruir la economía mundial después de las I y II Guerras Mundiales, combatió el desempleo durante la Gran Depresión, apoyó la descolonización y ayudó a hacer progresar los objetivos del desarrollo en los países recién independizados, participó en la victoria sobre el apartheid y dio respuesta a la demanda generalizada de una globalización equitativa, que tan claramente se refleja en la profunda crisis económica y ética actual.

Los rasgos esenciales de la Organización, que la diferencian de los demás organismos del actual sistema de las Naciones Unidas, y que impregnan su historia, son la importancia que atribuye al diálogo entre los principales agentes económicos como medio para promover

el progreso social –de manera que los representantes de los trabajadores y de los empleadores desempeñan un papel igual al de los gobiernos en sus debates y decisiones, en lo que se denomina tripartismo–; y su régimen de normas internacionales del trabajo que abarca todos los aspectos primordiales del trabajo y el empleo, cada una de las cuales está abierta a que la ratifiquen voluntariamente los Estados, y que supervisa la propia OIT. A principios de 2009, había unas 7.500 ratificaciones de 188 convenios.

El núcleo del mandato de la OIT estriba en los principios de la justicia social, la dignidad en el trabajo, la libertad sindical y de expresión, la igualdad y el imperativo de vencer a la pobreza. Esta obra analiza la evolución de estas y otras ideas fundamentales que han sido la fuerza motriz de la actuación de la OIT en los últimos 90 años. En ella se examina cómo los acontecimientos políticos, sociales y económicos esenciales del último siglo han incidido en las prioridades de la OIT y la forma en que ésta ha respaldado o encabezado el cambio social. A veces, la OIT ha conseguido victorias; otras veces ha sufrido reveses, pero siempre ha sobrevivido y persistido en la persecución de sus metas.

Algunos de los terrenos centrales en que se ha desplegado la labor de la OIT en los últimos 90 años se tratan en sendos capítulos, en los que se analizan el papel y las estrategias adoptadas por la Oficina (la Secretaría) y sus mandantes (empleadores, trabajadores y gobiernos), además de la influencia de la Organización en distintas partes del mundo. Se constata una pauta diferente con respecto a cada uno de los temas, con sus progresos y dificultades propios.

Derechos humanos y derechos en el trabajo

Aunque el término “derechos humanos” no se empleó explícitamente en un documento oficial de la OIT hasta una fase relativamente tardía de la II Guerra Mundial, desde el principio el interés de la OIT por los derechos humanos sociales y económicos fue amplio y variado. Sus diferentes normas técnicas del período de entreguerras se caracterizaron por un planteamiento utilitario de la protección de los trabajadores, que partía de la idea de que la explotación de los trabajadores había sido un importante factor desencadenante de la I Guerra Mundial –y de ahí el principio de la OIT de que no puede haber paz universal sin justicia social–. Las normas de entreguerras de la OIT también se caracterizaron por distinguir entre los derechos de los trabajadores de los países industrializados y los de los territorios coloniales (el denominado Código Nativo del Trabajo se adoptó para proteger los intereses coloniales de las potencias europeas).

Puede decirse que el régimen internacional de derechos humanos de la OIT tomó vuelo realmente con la Declaración de Filadelfia en 1944, que estableció unos principios universales para la labor de la Organización y además asentó sobre sólidos cimientos intelectuales la función normativa en materia de derechos humanos de otras organizaciones internacionales. En los primeros decenios después de la guerra, la labor de la OIT en el campo de los derechos humanos consistió en buena medida en la elaboración de normas.

Durante ese período se adoptaron casi todas las normas de la OIT relativas a los derechos humanos fundamentales, algunas de las cuales dieron protección frente a regímenes totalitarios y otras reconocieron derechos económicos y sociales, suprimieron obstáculos al acceso al trabajo de las mujeres y las minorías étnicas y de otra índole, y sentaron las bases de unas condiciones de trabajo dignas. Las cuestiones abordadas fueron la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, el trabajo forzoso, la discriminación en el trabajo y el trabajo infantil, todas las cuales se recogieron posteriormente en la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en tanto que normas básicas del trabajo.

En algunos terrenos, la labor de la OIT relativa a los derechos humanos no tuvo tanto éxito. La historia de la OIT y los trabajadores migrantes, por ejemplo, abunda en oportunidades desaprovechadas y prioridades discrepantes entre sus mandantes. De modo similar, aunque en los últimos decenios la OIT ha dado importantes pasos adelante hacia la generalización de la perspectiva de género, y ha abandonado su actitud ambivalente de los primeros tiempos con respecto a la “protección” de las mujeres, la verdadera igualdad entre las mujeres y los hombres en los centros de trabajo y en la sociedad sigue siendo un objetivo distante. En cambio, se ha reconocido frecuentemente que la OIT es un adalid en el combate en favor de la democracia laboral y política, defendiendo la libertad sindical en Colombia y Polonia, por ejemplo. Y los convenios sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil son los convenios de la OIT que más países han ratificado. Ahora bien, queda mucho por hacer para que las normas sean una realidad y en los tres decenios últimos la Organización ha establecido una asociación más rigurosa entre la actuación en el terreno jurídico y la de carácter práctico. La integración de la dimensión de los derechos humanos en todos los aspectos de la labor de la OIT ha demostrado que la atención permanente a una situación problemática, fundada en su sistema de supervisión puede hacer que la Organización esté en condiciones de prestar asistencia práctica una vez que haya evolucionado la situación nacional.

La calidad del empleo

El impulso a favor de la creación de la OIT procedió en gran medida de la necesidad apremiante de mejorar las atroces condiciones de trabajo padecidas por multitud de personas en los primeros decenios de la Revolución Industrial. Desde 1919 ha habido importantes cambios en las actitudes internacionales y nacionales hacia el empleo y en las políticas tendentes a mejorar su calidad. A lo largo del último siglo se han producido acontecimientos diversos y en ocasiones contradictorios, pues el aumento de la seguridad de unos ha ido acompañado de la agravación de la inseguridad de otros, el aumento de los salarios ha estado acompañado a veces de un incremento de la tensión y un alargamiento de las horas de trabajo y ha habido grandes diferencias en las actitudes con respecto a la seguridad en el empleo entre las distintas industrias y regiones. A partir del decenio de 1980 preocupa cada vez más el trabajo precario e inestable. Estos cambios han condicionado la labor de la OIT y su repercusión, tanto en los países industrializados como en desarrollo.

Tres aspectos centrales de la calidad del empleo ilustran diferentes tipos de la labor y la influencia de la OIT: las horas de trabajo; la seguridad y la higiene en el trabajo; y el salario mínimo. En lo que respecta a las horas de trabajo, la OIT ha hecho aportaciones sustanciales a los debates políticos en diferentes momentos y el mundo se ha orientado hacia la semana de 40 horas que la OIT fue la primera de defender en los años treinta del siglo pasado. Sin embargo, en los últimos decenios, los marcos mundiales parecen haber perdido influencia sobre las políticas en materia de duración de la actividad laboral frente a perspectivas nacionales que varían enormemente entre ellas. La seguridad y la higiene en el trabajo, en cambio, es un campo en el que la Oficina ha desempeñado un papel discreto, aunque valioso en todo momento, ofreciendo marcos normativos, códigos de conducta y sistemas de información (como la *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*) que los especialistas y las redes de promoción han utilizado ampliamente. En cuanto a la política salarial, la OIT desempeñó un papel de primer plano durante muchos años, pero aminoró radicalmente sus esfuerzos después de los años setenta, a resultas de lo cual actualmente es escasa su presencia en los debates sobre políticas; recientemente, se ha comenzado a actuar para corregir esta situación.

En términos más generales, la intervención de la OIT con respecto a las condiciones de empleo se ha concentrado en la protección, el riesgo y la vulnerabilidad, si bien su planteamiento se ha fragmentado en diferentes corrientes no conectadas entre ellas. Mejorar la integración entre la calidad y la cantidad de esta contribución es un futuro reto en el terreno de las políticas. También hay un atractivo programa que está por desarrollar en torno a las dimensiones positivas de la calidad del empleo: creatividad, motivación, inclusión social, participación y realización personal. Todas éstas son cuestiones que han recibido escasa atención en la labor de la OIT hasta ahora y que encajan bien en el enfoque más integrado y coherente que se promueve en el marco del Programa de Trabajo Decente de la OIT, un marco unificado que conjuga la labor de la OIT sobre el empleo, la protección social, los derechos en el trabajo y el diálogo social.

Seguridad de ingresos y protección social

La historia de la actuación de la OIT a lo largo del siglo XX para alcanzar la protección social registró éxitos variables. Su principal contribución no consistió en concebir ideas o modelos de protección social nuevos, sino más bien en reforzar y difundir modelos existentes que ya funcionaban en países clave. Movilizando conocimientos especializados, generados por funcionarios de la OIT y por las pertinentes redes internacionales, y mediante el logro de un consenso entre los líderes políticos, los sindicatos y los empleadores, la OIT desempeñó un importante papel en la difusión internacional de programas de protección social, que, en sus primeros decenios, siguieron en gran medida un modelo determinado de seguro social, basado en planes financiados con cotizaciones obligatorias, cuyo origen estaba en el modelo alemán. A pesar de la adhesión visionaria (consagrada en la Declaración de Filadelfia de 1944) a una seguridad social más universal, el seguro social siguió siendo el marco de

referencia predominante para la política de la OIT en la segunda mitad del siglo XX. Esa situación se reflejó en un importantísimo Convenio adoptado a principios del decenio de 1950, pero en este terreno la OIT ha sido más eficaz en cuanto a proporcionar y movilizar conocimientos especializados en los terrenos social y laboral que en lo referente a elaborar y promover las oportunas normas internacionales del trabajo.

Si analizamos los últimos 90 años en conjunto, constataremos que la influencia de la OIT parece haber sido mayor contemplada desde el mundo industrializado que vista desde el hemisferio Sur. Su preferencia institucional de larga data por el seguro social (de base tripartita y centrado en los trabajadores del sector estructurado de la economía) explica por qué la OIT no siempre pudo promover con éxito la protección social para todos, aunque ha conseguido promoverla para algunos. Hoy día, sólo el 20% de la población del mundo goza de protección social suficiente y se da la paradoja de que la falta de cobertura es peor donde más se necesita. Mientras que en la mayoría del mundo industrializado la tasa de cobertura es elevada, en el África subsahariana y en Asia meridional únicamente un pequeño porcentaje de la población activa –en muchos países de esas regiones, sólo del 5% al 10%– tiene acceso a una seguridad social oficial.

Reconociendo que es preciso cambiar la manera como se ha abordado hasta ahora la cuestión, recientemente ha habido un desplazamiento de la labor de la OIT, en la que se insiste ahora más en ampliar la seguridad social al conjunto de la población. La OIT ha reconocido que no hay un modelo “idóneo” único de seguridad social, al instar la aplicación de un enfoque integrado en el Programa de Trabajo Decente. En el contexto de un amplio abanico de situaciones socioeconómicas y de la amplitud de las diferencias entre los países, la OIT ha subrayado las enormes dificultades prácticas con que tropieza la promoción de la puesta en práctica de la seguridad social universal social en todos sus Estados Miembros y, por consiguiente, ahora apoya diferentes modelos de protección social adaptados al contexto local: regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados.

Empleo y reducción de la pobreza

Promover el empleo productivo ha sido un elemento fundamental de la estrategia de la OIT desde su creación. En el período de entreguerras, la labor de la OIT sobre el empleo estuvo a la vanguardia del pensamiento progresista en torno a la política económica y social, oponiéndose a las desastrosas políticas de *laissez-faire* y conectando con la elaboración de lo que ahora se denomina economía keynesiana. Gracias a sus conocimientos técnicos sobre toda una gama de cuestiones económicas mundiales (por ejemplo, las políticas monetarias internacionales, el estímulo macroeconómico y los programas de obras públicas), pudo desempeñar un papel creíble acorde con su mandato de reducir el desempleo y fomentar el progreso social.

Frente a la posición esencial que ocupó en el período de entreguerras, el papel de la OIT decayó en los primeros decenios posteriores a la II Guerra Mundial, a pesar de la potenciación de su mandato en la Declaración de Filadelfia, en la que la OIT se comprometió con el objetivo del pleno empleo en todos sus Estados Miembros. Fueron las recién creadas Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, en lugar de la OIT, las que asumieron el principal papel con respecto al pleno empleo en los países industrializados y las que iniciaron la labor en torno a los problemas y las políticas de empleo en el mundo en desarrollo. El grueso de la asistencia en materia de asesoramiento y técnica de la OIT no tuvo por eje cuestiones básicas como las relaciones entre la estrategia de desarrollo y la política de empleo, sino campos especializados como la formación profesional, la productividad laboral y la planificación de la mano de obra.

Al poner en marcha el Programa Mundial de Empleo (PME) en 1969, la OIT recuperó la posición eminente que había ocupado en el período de entreguerras. El PME situó la creación y las necesidades básicas de empleo en el centro mismo de la política internacional de desarrollo mediante una estrategia integrada de “redistribución con crecimiento”, recalcando a un tiempo la aceleración del crecimiento y la redistribución de los ingresos como medio fundamental para alcanzar un desarrollo equitativo. Al esbozar a grandes rasgos reorientaciones estructurales fundamentales de la política de desarrollo, el PME se convirtió en la fuente principal de reflexiones y conocimientos especializados nuevos sobre los problemas de empleo en los países en desarrollo durante todos los años setenta del siglo pasado, en particular abogando por una revisión de las actitudes políticas hacia el sector informal.

Sin embargo, la OIT no pudo mantener ese impulso en el decenio siguiente, el de los años ochenta, en parte por el cambio que se produjo en las ideologías políticas y económicas predominantes. Carecía de la capacidad técnica y del consenso político necesarios para formular con éxito alternativas más orientadas socialmente al pensamiento neoliberal tradicional y a los programas de ajuste estructural que promovían las principales potencias económicas, motivo por el cual su impacto en el debate político fue limitado. Aunque la OIT hizo algunas contribuciones de importancia al análisis de la política de empleo en los años noventa, para entonces estaba rezagada en lugar de hallarse “en primera línea”, como durante los años del PME. Con el ahondamiento y la ampliación de la globalización a comienzos del siglo XXI surgirían enormes retos en los campos del empleo y del mercado de trabajo, a los que se hizo frente en el Programa de Trabajo Decente que se puso en marcha en 1999.

Trabajo decente y globalización equitativa

Para la OIT, por la diversidad de las tareas que abarca su mandato, siempre ha sido un reto el construir un enfoque coherente e integrado que aúne las políticas sociales y económicas en un plano mundial. En el decenio de 1920, aunque se interesaba principalmente por el mundo europeo e industrializado, la Organización trabajó en un amplio frente abordando cuestiones tanto sociales como económicas. La crisis económica de los años treinta y la II Guerra

Mundial reforzaron la necesidad de integrar el progreso social en el engranaje de la economía internacional. Ahora bien, durante los primeros decenios de la posguerra las consideraciones políticas, especialmente la aparición de un nuevo sistema multilateral que limitaba el espacio para que la OIT abordara las cuestiones económicas y las tensiones de la Guerra Fría, hicieron que fuese difícil mantener una visión más amplia y global. Tanto el modelo económico prevaleciente como la actuación de la OIT se ocupaban principalmente de la economía nacional.

En los decenios de 1980 y 1990 se renovaron los esfuerzos encaminados a promover un amplio programa social internacional, mediante propuestas a favor de la introducción de una cláusula social en el sistema internacional de comercio y en las cumbres mundiales convocadas por las Naciones Unidas en los años noventa. Inicialmente, la OIT no era el protagonista de esos esfuerzos, pero halló la manera de reaccionar. El debate sobre la cláusula social llegó a un punto muerto, porque los países en desarrollo temían el proteccionismo de los países ricos, pero la Cumbre Mundial convocada en 1995 por las Naciones Unidas sentó las bases para la afirmación internacional de las normas básicas del trabajo que acabaron por ser consagradas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en 1998. En una época que debía hacer frente a las desastrosas consecuencias sociales del aumento de la globalización y el final de la Guerra Fría, aquélla fue la primera respuesta de importancia de la OIT orientada a la construcción de una base normativa social universal para la economía mundial y el primer paso en la definición del Programa de Trabajo Decente. El objetivo del trabajo decente es ahora el marco de referencia para la actuación de la OIT y ha sido ampliamente refrendado, como manera de incorporar una dimensión social en el proceso de globalización y como forma de estructurar la labor de la OIT en el plano nacional. La Declaración de 2008 de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa lleva este proceso un paso más adelante y consolida el Programa de Trabajo Decente en las estructuras y los programas de la Organización.

La noción de trabajo decente ha dado notoriedad a la OIT como actor mundial, pero todavía quedan por resolverse difíciles cuestiones. En un mundo en el que la actual crisis financiera y económica pone de relieve la necesidad urgente de una actuación global en pro de la justicia social, es importante extraer enseñanzas del pasado, entre las que figuran que la doctrina fundamental y la estructura de gobierno de la OIT son sorprendentemente resistentes; que su razón de ser última radica en su capacidad para alcanzar metas que los Estados-nación no pueden alcanzar actuando independientemente; que la eficacia de la OIT depende del contexto económico y político –y la crisis más reciente nos ha devuelto claramente a una creencia renovada en la necesidad de la reglamentación y hacia un papel más prominente del Estado, que aumenta patentemente el espacio para que la OIT intervenga–; que los instrumentos de la OIT (normas, investigaciones sobre políticas, cooperación técnica) funcionan, pero que como mejor lo hacen es en el seno de una estrategia coherente más amplia, en lugar de por sí solos. Es, pues, fundamental encontrar vías para favorecer el refuerzo mutuo entre los diferentes ámbitos e instrumentos de política.

En la actual crisis económica y en el período subsiguiente, las cuestiones de que se ocupa la OIT serán fundamentales. Si surgen nuevas formulaciones de la justicia social internacional, nuevas normas éticas y nuevos instrumentos de política para guiar la economía mundial y regular los mercados de trabajo mundiales en curso de mutación, los objetivos y los mandantes de la OIT deben estar en su centro mismo. Y el modelo tripartito de gobernanza de la OIT debe hacer frente a esos retos en el marco de una reforma más amplia de la gobernanza mundial.

En la historia de la OIT, las épocas clave de cambios, para bien o para mal, fueron consecuencia de guerras, grave inestabilidad económica o crisis políticas. Es posible que estemos entrando en uno de esos períodos, y el modo como responda la OIT, no sólo con sus políticas, sino también sus estructuras y sus métodos, influirá con certeza en si la incipiente economía mundial responderá o no a las metas de los habitantes del planeta en materia de derechos, puestos de trabajo y seguridad.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2009

Este resumen ejecutivo no constituye un documento oficial de la Organización Internacional del Trabajo. Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente el punto de vista de la OIT. Las denominaciones utilizadas no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la OIT sobre la situación jurídica de ningún país, área o territorio, ni sobre sus autoridades o sobre la delimitación de sus fronteras. La referencia a nombres de empresas y de productos y procesos comerciales no implica que la OIT los apoye, y el hecho de no mencionar una empresa, un producto o un proceso comercial concretos no denota desaprobación.

Este texto puede reproducirse libremente mencionando la fuente.

Departamento de Comunicación y de la Información Pública
Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons, 1211 Ginebra 22, Suiza

Para más información, visitar nuestro sitio web www.ilo.org

