

Reproducido en www.relats.org

**DOS NOTAS SOBRE LA DECLARACION
DEL CENTENARIO Y EL DOCUMENTO
DE LA COMISION MUNDIAL DE LA OIT**

Hugo Barretto

Publicado en Derecho Laboral, mayo/junio 2019

**I.LA “INVERSIÓN EN INSTITUCIONALIDAD” SEGÚN LA
COMISIÓN MUNDIAL DE LA OIT SOBRE EL FUTURO
DEL TRABAJO: Una nueva síntesis de tradición, crítica
y renovación**

I

El 22 de enero de 2019 se publicó el informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, el grupo de especialistas convocados por el Director General de la Organización Internacional del Trabajo que debía producir el documento central sobre “futuro del trabajo”, con miras a la celebración del centenario del organismo cuyo epicentro será la reunión de la conferencia internacional en junio de este año.

El informe se estructura en tres partes: en la primera, “Aprovechar el momento”, se identifican los factores que desafían al mundo del trabajo; en la segunda, “El cumplimiento del contrato social”, se aportan las principales propuestas, mientras que en el último capítulo, titulado “Asumir responsabilidades”, se destaca el papel de los organismos internacionales y multilaterales.

Corresponde asignar gran relevancia al documento, ya que desde el mensaje del Director General acerca de la “Iniciativa del centenario” en 2015, en que planteaba las cuatro conversaciones sobre el futuro del trabajo, se había desatado una expectativa significativa sobre lo que tenía para decir la OIT como organismo especializado, inspirado desde su Constitución en 1919 en objetivos tales como la justicia social y la consigna que el trabajo no debe ser considerado como una mercancía. Por otra parte, además de la adecuada elección del tema, no era menos justo reconocer el acierto de confiar la elaboración del informe a un grupo de expertos de diversos pareceres y procedencias regionales y disciplinarias.

II

La primera lectura del documento de la Comisión Mundial deja la impresión que estamos ante una trama conceptual compleja, con una apertura temática que no deja ningún costado sin tratar, lo que demandará en lo sucesivo retornar al mismo más de una vez para su análisis crítico. Entretanto, esa apreciación primaria permite desde ya advertir que algunas de las propuestas contenidas evaden los habituales lugares comunes de muchos papeles de organismos internacionales escritos para salir del paso y en

lenguaje habitualmente elíptico y neutro. En particular, conviene subrayar que el informe retoma el tópico de la reconstitución del valor trabajo, sesgo que ya se vislumbraba en la primera de las “conversaciones” –trabajo y sociedad– del mensaje del Director General Guy Ryder de 2015.

Seguramente lo mas fecundo y de mayor proyección se encuentra en el capítulo segundo, que refiere al cumplimiento del “contrato social”. Según la acepción que le asigna al término, se trata de reconocer la interlocución y participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en el mundo del trabajo, toda una inversión (destacamos el término, luego veremos por qué) de la concepción liberal que solo concibe la “libertad negativa” e invisibiliza a los actores, radicando todas las relaciones sociales a nivel del individuo.

En este sentido, el informe asigna una importancia tal a la representación colectiva de trabajadores y de empleadores y al diálogo social que la califica de “bien público que se fundamenta en la esencia misma de la democracia”, y apuesta a una profundización y actualización de los medios organizativos de los actores en todos los niveles, quebrando así las cortapisas que en muchas legislaciones se colocan a la negociación colectiva para el caso de las relaciones triangulares de trabajo. Así se dice, por ejemplo, que debe garantizarse la representación colectiva de los trabajadores y los empleadores a través del diálogo social como bien público, promovido activamente a través de políticas públicas.

Todos los trabajadores deberán disfrutar del reconocimiento de su libertad sindical y del derecho de

negociación colectiva, con el Estado como garante de esos derechos. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben robustecer su legitimidad representativa a través de técnicas de organización innovadoras que lleguen a quienes están involucrados en nuevos modelos empresariales, incluso a través del uso de la tecnología. Asimismo, deben recurrir a su poder de convocatoria para poder traer diversos intereses en torno a la mesa de negociación.

Con un eco en Amartya Sen, el documento postula “un programa centrado en las personas para el futuro del trabajo que fortalezca el contrato social, situando a las personas y el trabajo que realizan en el centro de las políticas económicas y sociales y de la práctica empresarial”.

El mentado programa deberá asentarse en tres ejes de actuación, con sustento en el aumento de la inversión: a) en las capacidades de las personas; b) en las instituciones del Trabajo; y c) en el trabajo decente y sostenible. Obsérvese lo reiterado del uso de la palabra “inversión” (en capacidades, institucionalidad y trabajo decente y sostenible) en el curso de esta segunda parte del documento, claramente utilizada en el sentido de “emplear u ocupar el tiempo” en algo, o aún “gastar” en esas iniciativas.

Pero es posible también que, en atención al tipo de propuestas realizadas, que acentúan en la institucionalidad del mundo del trabajo, podamos ensayar otro nivel de lectura según el cual “inversión” sea entendida asimismo como la acción capaz de “cambiar, sustituyéndolos por sus contrarios, la posición del orden o el sentido de las cosas”.

Una inquietante re/significación para el caso del empleo del término “inversión”, según se encuentra previsto como segunda acepción en el diccionario de la lengua española. Ese juego con la ambivalencia del término viene a cuento si consideramos lo que es el aporte más oportuno e interesante del documento, la inversión en institucionalidad del trabajo, que consiste, básicamente, en consolidar y revitalizar las instituciones que regulan el trabajo, dado que éstas instituciones, desde la reglamentación y los contratos de trabajo hasta los convenios colectivos y los sistemas de la inspección del trabajo, son las piedras angulares de las sociedades justas. Son las forjadoras de las vías que llevan a la formalización, la reducción de la pobreza laboral y un futuro de trabajo con dignidad, seguridad e igualdad económicas.

En este sentido, “invertir” en institucionalidad tiene la consecuencia de “invertir” el sentido de ciertas políticas económicas y sociales de la crisis. III Entre las medidas tendientes a ese reforzamiento institucional figura el establecimiento de una Garantía Laboral Universal, un concepto que encierra una gran potencialidad semántica para desatar y desarrollar contenidos valiosos para (todas) las personas que trabajan.

El informe recuerda que todos los trabajadores, con independencia de su acuerdo contractual o situación laboral, deben disfrutar de derechos fundamentales del trabajo, cuya formulación y síntesis data de 1998, cuando la OIT adoptó la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo limitándola a la libertad sindical, la no discriminación en el empleo y la ocupación, la eliminación del trabajo infantil, y la abolición del trabajo forzoso. La Declaración permitió a la OIT

desarrollar políticas y programas de promoción de estos derechos entre los países miembros, pero siempre dejó un “regusto a poco”, ya que si bien constituyó una reafirmación de un elenco de principios y derechos, a la larga parecía un inventario muy modesto si lo miráramos desde la óptica de los fines del organismo, o sea, la justicia social y la consideración que el trabajo no es una mercancía.

El informe de la Comisión Mundial muy saludablemente zafa de este confinamiento a unos pocos derechos y agrega el derecho a un “salario vital adecuado” con cita expresa a la Constitución de la OIT, más otros dos elementos vitales: “los límites máximos respecto a las horas de trabajo” y la “protección en relación con la seguridad y la salud en el trabajo”.

El marco de los derechos fundamentales de las personas que trabajan adquiere así otra andadura y solidez, puesto que ingresan aquellos que son actuantes en el interior de la relación de trabajo durante la ejecución de la prestación laboral, como son el salario, la limitación horaria y las condiciones de seguridad y salud, que habían quedado omitidos en 1998.

Esta esperada incorporación supone ponerse en línea con la finalidad y justificación del derecho del trabajo, ya que la desigualdad de la relación laboral hace que deban salvaguardarse esas condiciones básicas, que por otra parte fueron los reclamos iniciáticos de los trabajadores en el origen mismo del industrialismo y la economía de mercado aplicada al trabajo.

Aparece así en toda su dimensión esta construcción de la “Garantía Laboral Universal” como una nueva síntesis de principios y derechos fundamentales que amplía la

Declaración de 1998, completándola y robusteciéndola con miras a su funcionalidad en un mundo del trabajo en transformación acelerada. IV Hay todavía dos señalamientos que desarrollan de manera crítica estos nuevos/viejos derechos que ahora integra la Garantía Laboral Universal, en lo que parece ser una respuesta a las medidas de corte ultraflexibilizador que hemos conocido en la región latinoamericana.

El documento aboga por una “ampliación de la soberanía sobre el tiempo”, ya que “Los trabajadores necesitan una mayor autonomía sobre su tiempo de trabajo, sin dejar de satisfacer las necesidades de la empresa”. Pero no se trata de asignar valor a la “autonomía” individual del trabajador en el sentido que le da la dogmática contractual común, sino que, en una nueva “inversión”, el documento, sin dejar de reconocer la complejidad del tema del tiempo de trabajo, llama a que los trabajadores se sirvan de la tecnología “para ampliar las oportunidades y conciliar la vida profesional con la vida personal” de modo que pueda ayudarles a (...) encarar las presiones derivadas de la difuminación de la línea divisoria entre el tiempo de trabajo y el tiempo privado.

Será preciso perseverar en los esfuerzos encaminados a aplicar límites máximos al tiempo de trabajo además de medidas para mejorar la productividad, así como un mínimo de horas de trabajo garantizadas que genere opciones reales de flexibilidad y control sobre los horarios de trabajo.

El párrafo refiere a la tradicional visión de la limitación del tiempo de trabajo, pero agrega la necesidad de aplicar un “mínimo de horas garantizado” para que configure una “opción real de flexibilidad”. Parece escrito a la medida de

las recientes tendencias que en países como Brasil han acogido en su legislación el llamado “trabajo intermitente” que bajo el argumento de la flexibilidad laboral “beneficiosa” para ambas partes, deja al trabajador a merced del absoluto arbitrio del empleador, en un ejemplo de extrema mercantilización y cosificación del trabajo.

El aporte de la Comisión en este punto se despliega en tres líneas de reflexión plenas de significaciones y resonancias actuales: a) retoma la necesidad de establecer (diríamos mantener) los límites máximos al tiempo de trabajo; b) demanda la existencia de una garantía de horario mínimo – ¡signo de los tiempos!– y desnuda al trabajo intermitente como una opción falaz de flexibilidad, y c) reclama un control sobre los horarios de trabajo, lo que puede traducirse en una mayor actividad de la administración del trabajo en su tarea inspectiva, pero fundamentalmente, lo entendemos como una apelación a la reconstitución de la bilateralidad de la relación de trabajo (o del “contrato”, para quien sostenga esa figura).

En esta vertiente crítica de las políticas liberales aplicadas en muchos países, el informe es muy elocuente al tomar partido por los sistemas públicos de protección y seguridad social, concibiendo a los sistemas de ahorro privado como meramente marginales y optativos. Veamos cómo lo concibe: El futuro del trabajo precisa un sistema de protección social sólido y con capacidad de respuesta, basado en los principios de solidaridad y de reparto de los riesgos que ayude a satisfacer las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida. Los gobiernos tienen que garantizar la protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez.

Entre otras cosas, con un piso de protección social que ofrezca un nivel básico de protección a todas aquellas personas que la necesiten, complementado con regímenes de seguro social contributivo que proporcionen niveles más altos de protección. El ahorro personal solo debe ser una opción voluntaria que complemente prestaciones estables, equitativas y adecuadas del seguro social obligatorio.

En síntesis, y a resguardo de una próxima y más detenida lectura, el documento de la Comisión Mundial ofrece a la OIT una gran oportunidad para que en su centenario tome un nuevo impulso en su actividad normativa para cumplir sus objetivos históricos en favor de la “paz universal y permanente”.

La Comisión llama a una inversión en institucionalidad del mundo del trabajo con asiento en una estructura conceptual que apela a la innovación –la noción de “Garantía Laboral Universal” es su hallazgo más emblemático– y a la tradición, como ocurre con las inevitables referencias a los objetivos históricos del organismo. En ese trayecto, termina inevitablemente proponiendo una inversión de toda política que subsuma las condiciones de trabajo a una variable de ajuste económico.

II. MÉRITOS Y CIRCUNSTANCIAS DE LA DECLARACIÓN DEL CENTENARIO DE LA OIT. LO QUE RESTA POR HACER

La celebración de los 100 años de la OIT en la reciente 108ª reunión tuvo el marco multitudinario y multicultural de toda conferencia, pero había una indisimulada tensión en su entorno en tanto su agenda temática estaba muy surcada por dos iniciativas fundamentales y casi “existenciales”: la discusión de los proyectos de Convenio y Recomendación sobre Acoso y Violencia en el Trabajo y de Declaración del Centenario.

Por distintas razones era esencial salvar ambos desafíos: por un lado, era necesaria la adopción de los instrumentos normativos, poniendo fin así a una “sequía” de muchos años, puesto que el último convenio databa de 2011 (Nº 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos). El debate sobre la “inflación” en materia de convenios y recomendaciones, según una expresión de origen en el sector empleador, que prefería orientar la labor del organismo hacia la cooperación y colaboración, había permeado y en los hechos, dejó paralizada la función normativa. La posición de los empleadores se cruzaba a su vez con las dificultades que efectivamente generaba la acumulación de convenios internacionales inaplicados por obsoletos, lo que provocó la creación de sucesivos grupos de “revisión” normativa para su identificación y clasificación y sobre todo, motivó la aprobación de la reforma constitucional de 1997, que entró en vigencia muchos años después, tendiente a habilitar la derogación de convenios internacionales.

Pero el cuestionamiento por estas diversas vías a la función normativa se cruzaba, también, con la puesta en duda acerca de la inclusión del derecho de huelga en el convenio N° 87 sobre libertad sindical, y consiguientemente, el cuestionamiento de la potestad interpretativa de los órganos de control, en particular, de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que desde siempre consideró a la huelga como un “corolario” de la libertad sindical. La crítica a la potestad interpretativa de la Comisión de Expertos, llevada al extremo, podía alcanzar a otros instrumentos, amenazados de ser leídos a partir de una literalidad restrictiva.

A esas dificultades deben sumarse los puntos de vista igualmente críticos de ciertos gobiernos – fundamentalmente los países latinoamericanos y caribeños – acerca de la “objetividad” y “garantías” de los procedimientos de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, y que algunos extienden al Comité de Libertad Sindical, organismos que los someten muy frecuentemente a sus observaciones y recomendaciones como efecto de las quejas, reclamaciones y demás formas de peticionar el cumplimiento de los derechos por parte de las organizaciones sindicales.

II

En este marco, puede comprenderse la urgencia de iniciar un proceso de reversión y superación de estos obstáculos, y la conferencia del centenario era el momento preciso e inevitable.

En los papeles, se cumplió con la aprobación de un convenio y una recomendación sobre violencia y acoso (circuló en las redes sociales el emotivo momento de su adopción), y se aprobó asimismo la “Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo”, objeto de estos comentarios.

El origen de la Declaración puede remontarse a la llamada “iniciativa relativa al futuro del trabajo” que se propuso en la Memoria del Director General de la OIT ante la 102ª Conferencia en 2013¹. En esa oportunidad, el Director fundamentaba que:

“El centenario brinda una oportunidad que no hay que desaprovechar de emprender iniciativas clave que permitan preparar a la Organización para afrontar con éxito los retos que se planteen a su mandato en el futuro (...) La realidad con la que se encuentra hoy el mundo del trabajo es que la economía mundial tiene suficiente capacidad para relegar la pobreza a la historia, proporcionar niveles de vida decente en todo el mundo y hacer extensiva a todos la protección contra los riesgos de la vida laboral. Sin embargo, este potencial no se ha hecho realidad y, con demasiada frecuencia, los problemas del desempleo y el subempleo, la desigualdad y la injusticia no se han aliviado, sino que se han agudizado.

La elaboración del documento final estuvo pautada a nuestro juicio por dos contribuciones básicas, que ya ha sido objeto

¹ Ver la Memoria “Ante el Centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito” en el sitio https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_214106.pdf

de tratamiento editorial por DERECHO LABORAL en el seguimiento que hemos dado al proceso.

En primer lugar, la Memoria del Director General de 2015, denominada justamente “La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo”² en la que fijaba los perfiles fundamentales del debate en torno a cuatro *conversaciones*: trabajo y sociedad, trabajo decente, organización del trabajo y gobernanza.

El documento culminaba con una apelación a la justicia social en los siguientes términos:

Las turbulencias actuales — económicas, sociales y políticas — confirman más que nunca la actualidad del objetivo de la justicia social. La percepción que se tiene de las situaciones de injusticia es una de las causas más importantes de la inestabilidad en muchas sociedades, incluso en aquellas donde hay amenazas para la paz o donde ya está comprometida. Las consideraciones que impulsaron a los fundadores de la OIT a convertir la justicia social en el objetivo primordial de una organización que en su quehacer diario se ocupa del mundo del trabajo constituyen la base y el origen de una serie de responsabilidades que no se han modificado en cien años. Por consiguiente, cuando los gobiernos, los empleadores y los trabajadores se reúnen en la OIT para encontrar un consenso acerca de un sinnúmero de cuestiones relacionadas con el trabajo que se les plantean, deben actuar siempre de acuerdo con los imperativos de la justicia social (...)

² https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_370408.pdf

Esa lógica fundamental significa que la iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo también está vinculada al futuro de la justicia social. Los resultados concretos que se obtengan, independientemente de la forma que puedan revestir, deberán definir orientaciones prácticas para la OIT, en particular sobre la manera de promover esa causa. Se trata de una agenda claramente orientada hacia los valores, algo indispensable a la luz del mandato inmutable de la OIT”.

El otro antecedente cardinal de esta construcción del discurso de la OIT sobre el futuro del trabajo materializada en la Declaración, ha sido el informe de la Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo, de enero de 2019³, sobre el que también hemos dado cuenta editorial en DERECHO LABORAL.

Destaca ese documento la importancia de desarrollar un “programa centrado en las personas”, con eco en el pensamiento de Amartya Sen, aportando una síntesis novedosa de derechos con base en el concepto de “Garantía Laboral Universal” al decir:

Recomendamos el establecimiento de una Garantía Laboral Universal que comprenda: a) derechos fundamentales de los trabajadores: libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva y del derecho a no ser sometido a trabajo forzoso, trabajo infantil o discriminación; y b) un conjunto de condiciones de trabajo básicas: i) «un salario vital adecuado»; ii)

³ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf

limitación de las horas de trabajo; y iii) mayor seguridad e higiene en los lugares de trabajo

El informe de la Comisión Mundial fue analizado en una actividad promovida por el Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de la República en el Paraninfo y los comentarios que mereció por docentes de la disciplina laboral fueron publicados en el número 273 de la revista.

III

La Declaración del Centenario tal como quedó confeccionada desata algunas valoraciones que queremos brevemente compartir.

En primer lugar, cada nueva “Declaración” de la OIT evoca ineludiblemente las fundacionales, y es extremadamente difícil mensurar el impacto y contenido de estos instrumentos si los comparamos con el preámbulo de la Constitución (1919) y la Declaración de Filadelfia (1944) que expresaron cosas tales como que “la paz permanente solo puede basarse en la justicia social” y que “el trabajo no es una mercancía”.

Es posible inclusive, advertir un giro semántico menos concluyente de la Declaración en su primer considerando, cuando dice “la experiencia del siglo pasado ha confirmado que la acción continua y concertada de los gobiernos y de los representantes de los empleadores y los trabajadores es esencial para alcanzar la justicia social y la democracia, así como para promover la paz universal y permanente”.

El preámbulo recoge asimismo algunas conceptualizaciones recientes, en términos históricos, como la de “trabajo decente” y “empresas sostenibles” y se compromete, en

línea con los instrumentos normativos adoptados en la misma Conferencia, “con un mundo del trabajo libre de violencia y acoso”.

En el plano de los derechos, debemos destacar que se promueve, a similitud del documento de la Comisión Mundial, “un enfoque centrado en las personas”, en tanto el cap. I.D subraya que:

La OIT, en su segundo siglo de existencia, debe seguir cumpliendo con tenacidad su mandato constitucional de lograr la justicia social y desarrollando su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, que sitúa los derechos de los trabajadores y las necesidades, las aspiraciones y los derechos de todas las personas en el núcleo de las políticas económicas, sociales y ambientales

Más en detalle, reseñemos que incluye referencias al compromiso de la OIT de orientar sus esfuerzos a la promoción de la adquisición de “competencias, habilidades y calificaciones” (II.A.iii); a lograr la igualdad de género (II.A.vii); a invertir en “la economía del cuidado”; a promover un entorno favorable para la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles (II.A.ix); más una mención tangencial – hubiera merecido un tratamiento más relevante - a las cadenas de suministro para que “potencien las oportunidades para el progreso social y económico” (II.A.xii) así como a promover la transición de la economía informal a la economía formal (II.A.xiv).

Si bien no quedó mencionada expresamente la “garantía laboral universal”, el concepto dejó rastros en el cap. III.B en términos de “fortalecer las instituciones del trabajo a fin de ofrecer:

una protección adecuada a todos los trabajadores y la reafirmación de la continua pertinencia de la relación de trabajo como medio para proporcionar seguridad y protección jurídica a los trabajadores (...) Todos los trabajadores deberían disfrutar de una protección adecuada de conformidad con el Programa de Trabajo Decente, teniendo en cuenta: i) el respeto de sus derechos fundamentales; ii) un salario mínimo adecuado, establecido por ley o negociado; iii) límites máximos al tiempo de trabajo, y iv) la seguridad y salud en el trabajo

En el editorial de la revista DERECHO LABORAL N° 272 dábamos cuenta de los contenidos interesantes que incorporaba la “garantía laboral universal” tal como estaba configurada en el documento de la Comisión Mundial, en tanto podía verse como una instancia superadora de los acotados derechos de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de 1998.

Sin embargo, en este punto la Declaración del Centenario luce más atenuado y no resulta tan terminante como el documento de la Comisión Mundial.

Hay también algunas ausencias reveladoras, como el “olvido” hacia las “formas atípicas de empleo”, que no aparecen mencionadas en la Declaración, pese a que la OIT había progresado en su conceptualización en 2015, cuando una reunión técnica ensayó una tipología del fenómeno que comprendía al trabajo temporario, el trabajo a tiempo parcial, el tercerizado, el autónomo económicamente dependiente y hasta el simulado bajo otras formas contractuales (fraudulento, en definitiva, aunque la OIT omite el calificativo).

En el informe de la Comisión Mundial se postula que los trabajadores, con independencia de su acuerdo contractual o situación laboral, deberían disfrutar de derechos fundamentales del trabajo, y en relación a la seguridad y la salud, se establece que debería reconocerse como “uno de los principios y derechos fundamentales del trabajo”.

Puesto en debate en la Conferencia del centenario, no hubo voluntades suficientes entre los mandantes tripartitos como para que la Declaración diera el paso de reconocer la salud y seguridad como un principio y derecho fundamental, equiparándolos con el resto de los derechos contenidos en la Declaración de 1998.

No obstante, ha sido la misma OIT la que ha estimado que se producen más de un millón de muertos en el trabajo en cada año. No hay guerra que acabe anualmente con tanta gente. La Declaración del Centenario dejó en el orden del día futuro de la OIT la elevación de un derecho a la categoría de fundamental de manera impostergable.