

MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
102.ª reunión, 2013
Informe I (A)



Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

Ante el centenario de la OIT:

realidades, renovación y compromiso tripartito



Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, 2013

Memoria del Director General

Informe 1 (A)

Ante el centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito

ISBN: 978-92-2-326847-3 (impreso)
ISBN: 978-92-2-326848-0 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2013

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción.....	1
1. El mundo del trabajo en el siglo XXI: un mundo transformado	3
2. Dotar a la OIT de los medios de acción necesarios: retos institucionales.....	17
3. Iniciativas para el centenario de la OIT.....	31

Introducción

1. En esta Memoria, la primera que presento a la Conferencia Internacional del Trabajo en calidad de Director General, se examinan las fuerzas que están transformando las realidades del mundo del trabajo así como la acción innovadora que éstas exigen de la OIT para renovar su capacidad de cumplir el mandato de justicia social que se le ha encomendado. En la Memoria se reconoce que el compromiso tripartito con la Organización es, y ha sido siempre, indispensable para que ésta pueda alcanzar sus objetivos, y en la conclusión se indican varias iniciativas concretas destinadas a encauzar ese compromiso ante la proximidad del centenario de la Organización.
2. Los delegados sabrán sin duda que durante los nueve meses anteriores a la reunión de la Conferencia, la OIT ha iniciado un importante proceso de cambio y de reforma con el objetivo de prepararse para responder mejor a las necesidades y expectativas de sus mandantes. Además, la Conferencia ha de examinar las propuestas de Programa y Presupuesto para 2014-2015 que se basan en el proceso de reforma y establecen prioridades claras en torno a las cuales la Organización podrá concentrar sus esfuerzos y mejorar los servicios que presta a los mandantes.
3. En este contexto, mi Memoria se proyecta en una perspectiva más amplia y a más largo plazo para abordar los principales acontecimientos y retos del mundo del trabajo y la función que ha de desempeñar la OIT en el siglo XXI.
4. En sus orígenes, la OIT contaba con 44 Estados Miembros; hoy en día tiene una composición casi universal, con 185 Estados Miembros. A lo largo de sus 94 años de existencia, la OIT ha demostrado en repetidas ocasiones su gran creatividad y una capacidad notable para adaptarse a la evolución de las circunstancias. La Organización, que siempre ha estado atenta a los acontecimientos mundiales que le exigen recordar con contundencia que no se puede descuidar el progreso social, adoptó la Declaración de Filadelfia en 1944, la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en 1998 y la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa en 2008.
5. Estas Declaraciones han proporcionado a la OIT orientaciones esenciales en momentos críticos, pero su labor no se ha limitado a esto. La Organización ha establecido alianzas fuertes y ha adquirido un verdadero protagonismo en la constelación cambiante del sistema multilateral. Bajo el mandato de mi predecesor, la OIT estableció el concepto de trabajo decente como un objetivo común de la comunidad internacional en el siglo XXI.
6. La experiencia pasada de la OIT nos revela que su futuro depende de la capacidad que tenga para renovarse constantemente frente a la evolución de las circunstancias, pero también del compromiso activo de sus mandantes tripartitos con valores y objetivos inmutables. Durante todo este tiempo, la OIT ha resistido, y seguirá resistiendo en el futuro, a las presiones ejercidas para desviarla de estos valores impercederos.

7. Sin embargo, el objetivo de una justicia universal, y por ende, de una paz universal y permanente, aún no se ha podido lograr. En efecto, hay buenas razones para pensar que este objetivo no es una meta fija que pueda alcanzarse un buen día y para siempre, sino más bien un horizonte lejano en el que nunca convergen la realidad y las aspiraciones propias de la condición humana. Si aceptamos esta visión de las cosas, entonces lo que cuenta realmente en la práctica es el rumbo que tome la sociedad con respecto a la justicia social, y en nuestro caso concreto, la contribución que haga la OIT a esa dinámica a través del mundo del trabajo.
8. Desde este punto de vista, conviene centrarse en nuestras preocupaciones comunes: las injusticias persistentes contra las que tenemos que luchar. La crisis económica y financiera de 2008 — y la tragedia del desempleo y el subempleo masivos que ha provocado en algunos países — no debería ocultar el progreso económico y social reales generados sobre todo gracias al dinamismo sin precedentes de los países emergentes. Del mismo modo, la falta continua y generalizada de justicia social no debería impedirnos ver los logros históricos de la OIT. No reconocer nuestros éxitos es igual de dañino que dejarse llevar por una actitud de autocomplacencia, y ambas actitudes afectan nuestra determinación y nuestra capacidad para proseguir nuestra labor.
9. En su discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz, concedido a la OIT con ocasión del 50.º aniversario de la institución en 1969, David Morse, quinto Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, declaró que en los 50 años siguientes la labor de la Organización se consagraría a desactivar «los peligrosos explosivos» que aún se encontraban «en las ocultas profundidades de la comunidad: la comunidad nacional y la comunidad universal».
10. Casi cincuenta años después, muchos de esos explosivos siguen estando entre nosotros, y también han surgido otros nuevos. En esta Memoria se señala dónde están y cuál es la mejor manera de proceder para neutralizarlos.
11. Esta Memoria ofrece a los mandantes la oportunidad de proporcionar orientaciones claras y ambiciosas sobre las iniciativas que cabría emprender para que la OIT pueda avanzar hacia su centenario bien preparada, confiada y comprometida con el mandato que se le asignó hace un siglo. El llamado de esta Memoria va dirigido a sus mandantes tripartitos para que se comprometan nuevamente a cumplir este mandato.
12. Confío en que se aproveche esta oportunidad y en que se escuche este llamado.

Capítulo 1

El mundo del trabajo en el siglo XXI: un mundo transformado

13. Desde 1919 la población mundial se ha triplicado, el producto medio per cápita se ha multiplicado por cinco y el volumen del comercio mundial por más de 25. El mundo del trabajo se vio asediado por dificultades a lo largo de las primeras dos décadas de existencia de la OIT, caracterizadas por el estancamiento de las rentas per cápita. En las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial los niveles de vida de las economías avanzadas mejoraron de forma espectacular, y los países en desarrollo — muchos de los cuales accedían a la independencia — comenzaron a mejorar los suyos paulatinamente. En los últimos años se ha asistido al surgimiento de los países del Sur, muchas economías avanzadas han experimentado graves dificultades y, en casi todas partes, se han producido importantes desigualdades sociales e incluso se han acentuado las que ya existían.

14. El historial de adaptación creativa de la OIT a nuevas situaciones, al que ya nos hemos referido, puede verse como un proceso de cambio constante de su método de trabajo y mecanismos institucionales con el propósito de dotar a la Organización de los medios apropiados para cumplir un mandato que en sí mismo no ha cambiado.

15. Las declaraciones adoptadas por la Organización en 1998 y 2008, así como la exitosa aplicación del Programa de Trabajo Decente, ponen de manifiesto que en su historia reciente la OIT y sus mandantes no sólo han sido perfectamente conscientes de los imperativos de adaptación sino que también han actuado de forma diligente y eficaz al responder a ellos.

16. Pese a ello, entre los mandantes persiste todavía el sentimiento generalizado de que la capacidad de cambio de la OIT está siendo superada por el ritmo y la magnitud de la evolución de la economía globalizada.

17. Las actuales circunstancias — que incluyen las exigencias inmutables del desarrollo económico y social, la urgente necesidad de crear oportunidades de trabajo decente, así como los múltiples desafíos planteados por la crisis — han corroborado la impresión de que la OIT y sus mandantes son ahora más pertinentes e importantes que nunca. Al mismo tiempo, se critica a la OIT (algunas veces desde los mismos foros) por no estar en condiciones de responder a la rápida evolución de las realidades que debe afrontar. Este tipo de críticas no se limitan a cuestiones de detalle sino que se extienden a aspectos fundamentales de la Organización, como por ejemplo el conjunto de normas internacionales del trabajo y su sistema de control, la legitimidad efectiva de las estructuras de representación tripartita, y su capacidad para desempeñar un papel destacado en la solución de algunos de los problemas más importantes del mundo del trabajo.

18. ¿Cuáles son, pues, las fuerzas que están transformando el mundo del trabajo? ¿Cómo repercuten en la OIT y en la capacidad de la Organización para cumplir su mandato? En el presente capítulo se examinan los siguientes puntos:

- ❑ repercusión del cambio demográfico;
- ❑ transición hacia la sostenibilidad medioambiental;
- ❑ progreso tecnológico;
- ❑ nuevos perfiles de la pobreza y la prosperidad;
- ❑ aumento de la desigualdad: una seria amenaza para la justicia social;
- ❑ reequilibrio, convergencia y recuperación; y
- ❑ evolución de la producción y el empleo.

Repercusión del cambio demográfico

19. Las tendencias demográficas, a diferencia de otro tipo de tendencias, son más fáciles de prever y cuantificar. Nos informan con un alto grado de certeza sobre los próximos desafíos que el mundo del trabajo planteará hasta la celebración del centenario de la OIT y mucho después. Según las previsiones, la población mundial alcanzará los 9 300 millones de personas en 2050; para entonces siete de cada diez personas vivirán en ciudades, expansión urbana que en gran medida se producirá en los países en desarrollo ¹. Aunque la tasa de crecimiento está disminuyendo, la población mundial de todos modos aumentará cerca de un tercio en cuarenta años. En África la población está aumentando a un ritmo más acelerado y, debido a la relación inversa entre fecundidad y nivel de ingresos, en 2035 la población de los países menos desarrollados superará la población del mundo desarrollado.

20. La población mundial en general está envejeciendo y su media de edad pasará de 28 años en 2009 a 38 años en 2050 ². Para esta fecha habrá cuatro personas activas por cada persona de 65 años o más (en 2000 la proporción era de nueve por cada persona de este grupo de edad ³). Por el contrario, las tasas de dependencia juvenil van a disminuir en general. Ahora bien, existen importantes diferencias regionales, y la presión para ofrecer oportunidades de trabajo decente a quienes se incorporan por primera vez al mercado de trabajo será particularmente intensa en Asia Meridional, Oriente Medio y África. Aun cuando las políticas que tratan directamente la cuestión de las tendencias demográficas no forman parte del mandato de la OIT, existen cinco ámbitos claros en los que la Organización deberá necesariamente ocuparse de sus consecuencias:

- ❑ **Creación de empleo.** Sabemos que al ritmo de participación actual, 44,5 millones de trabajadores se incorporarán anualmente al mercado de trabajo en los próximos cinco años, lo que supone un total de más de 222 millones de personas en busca de empleos nuevos y decentes ⁴. El aumento previsto en las tasas de participación de las mujeres constituye una evolución positiva que producirá beneficios

¹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población: *World Population Prospects: The 2010 revision, Highlights and advance tables*, Documento de trabajo núm. ESA/P/WP.220 (Nueva York, 2011).

² *Ibíd.*: *World Population Ageing 2009* (Nueva York, 2009), pág.16.

³ OIT: base de datos de LABORSTAT, Estimaciones y proyecciones de la población económicamente activa (sexta edición, 2011), disponible en http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep_E.html.

⁴ *Ibíd.*

económicos, aunque convendría que esas tasas aumentaran a un ritmo más rápido. Lograr que el mundo vuelva a la senda del trabajo no se reduce simplemente a superar la actual coyuntura de crisis (en la que el número de personas sin trabajo ya ha alcanzado los 200 millones); se requieren además nuevas combinaciones de políticas y pautas de producción que favorezcan el crecimiento intensivo en empleo.

- ❑ **Protección social.** La reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de este año tratará específicamente sobre el empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico. La OIT deberá incorporar las conclusiones de dicho examen en sus programas de trabajo, de conformidad con el mandato conferido por la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).
- ❑ **Migración.** Las tendencias diferenciadas de la demografía y los ingresos ya están incrementando unas presiones migratorias que van a ser cada vez más intensas. Con miras al Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas que tendrá lugar en octubre de 2013, la OIT debe contribuir de forma concreta a fortalecer la labor del sistema multilateral en favor de un marco que sea verdaderamente respetuoso de los derechos e intereses de los trabajadores.
- ❑ **Estados frágiles y afectados por un conflicto.** Las presiones demográficas son particularmente intensas en estos países, en los que las tasas de pobreza son por lo general 21 puntos porcentuales más altas que las de otros Estados⁵ y cuyos déficits de trabajo decente son los más elevados. Erradicar la pobreza extrema significa capacitar a estas poblaciones para mejorar sus condiciones de vida recurriendo al trabajo decente como motor fundamental de este cambio.
- ❑ **Límites del planeta.** Las actuales tendencias demográficas plantean graves interrogantes acerca de la capacidad de nuestro planeta para asegurar a su población en aumento los recursos necesarios para llevar una vida digna. La OIT debe prestar especial atención a los procesos productivos sostenibles.

Transición hacia la sostenibilidad medioambiental

21. En la primera discusión de la OIT sobre trabajo y medioambiente en 1972⁶ se reconoció que las responsabilidades de la Organización no se limitaban solamente al medio ambiente de trabajo. La comunidad internacional también ha dejado atrás la falsa alternativa entre empleos y protección del planeta.

22. Las actuales pautas de consumo y producción están conduciendo a una utilización y una pérdida insostenibles de recursos naturales. Las pruebas científicas y la experiencia directa han puesto de manifiesto la realidad del cambio climático, lo que a su vez ha dado lugar a un reconocimiento generalizado de que es absolutamente indispensable emprender la transición hacia un mundo del trabajo con bajas emisiones de carbono. De ahí que en la reunión de la Conferencia de este año se aborde el tema de los empleos verdes como componentes fundamentales del programa de desarrollo sostenible.

23. Las negociaciones multilaterales sobre el cambio climático han avanzado muy lentamente, pese a que las consecuencias de la inacción son cada vez más notorias. De

⁵ Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: conflicto, seguridad y desarrollo*, pág. 5.

⁶ OIT: *La técnica al servicio de la libertad: el hombre en su medio – El aporte de la OIT*, Memoria del Director General, Parte 1, Conferencia Internacional del Trabajo, 57.^a reunión, Ginebra, 1972.

mantenerse las tendencias actuales de emisión de carbono y otros agentes contaminantes, en 2030 los niveles de productividad se reducirán un 2,4 por ciento y un 7,2 por ciento en 2050, fecha en que el consumo mundial per cápita habrá disminuido un 14 por ciento⁷. Además, el peligro de que los cambios en los patrones climáticos resulten irreversibles será mucho mayor para entonces, con consecuencias catastróficas para la existencia humana.

24. Los factores medioambientales, en particular el cambio climático, ya pueden considerarse como factores determinantes de las migraciones internas y transfronterizas. Según estimaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en 2002 las inundaciones, hambrunas y otros factores medioambientales⁸ habían provocado el desplazamiento de 24 millones de personas como refugiados en todo el mundo, cifra que superaba la de todos los demás refugiados, incluidos los refugiados que huyen de los conflictos armados. Se prevé que, antes de mediados de siglo, la subida del nivel del mar, inundaciones más severas y sequías más intensas puedan causar el desplazamiento permanente de entre 150 y 200 millones de personas⁹. Los más pobres serán forzosamente el grupo más vulnerable a los efectos del cambio climático, cuyo impacto cada vez mayor podría anular muchos de los avances en materia de reducción de la pobreza que se han realizado en los últimos decenios.

25. La prevención y mitigación del cambio climático es el elemento que por encima de cualquier otro distinguirá las responsabilidades y actividades que la OIT tendrá en el futuro de las que ha tenido en el pasado. Indicar cuál es en teoría la función que en este sentido deberá asumir la OIT no presenta ninguna dificultad: promover el enorme potencial de creación de trabajo decente que conlleva la transición hacia un desarrollo sostenible con bajas emisiones de carbono, y minimizar y gestionar las dislocaciones que inevitablemente acompañan un proceso de esta naturaleza. Ahora bien, la transformación del sistema de producción mundial que es necesario llevar a cabo — y que no implica simplemente sustituir ciertas tecnologías sino renunciar a ellas, aun cuando éstas se consideren las más eficientes desde una perspectiva estrictamente económica — representa un desafío enorme y sin precedentes por su magnitud y complejidad.

26. Así pues, en los próximos años deberán tomarse en consideración las cuestiones ecológicas en todas las áreas de actividad de la OIT. Las dificultades con que han tropezado los procesos multilaterales iniciados hasta la fecha muestran hasta qué punto es difícil encontrar una base común para responder a las necesidades e intereses de todas las partes en la transición hacia la sostenibilidad medioambiental. El valor añadido de la OIT estriba en su estructura tripartita.

27. La sostenibilidad medioambiental es una condición indispensable para la creación de empresas y empleos sostenibles. El diálogo social ha demostrado ser un poderoso mecanismo para hacer realidad procesos sostenibles de esta naturaleza y crear la voluntad política necesaria para lograr mayores progresos. El mundo del trabajo sólo podrá contribuir plenamente a esta tarea si cuenta con conocimientos técnicos adecuados en la materia y mecanismos normativos de apoyo a escala nacional e internacional. De

⁷ OIT: El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.^a reunión, Ginebra, 2013, párrafo 46; OCDE: *OECD environmental outlook to 2050: The consequences of inaction* (París, 2012).

⁸ K. Warner *et al.*: *Human security, climate change and environmentally induced migration* (Universidad de las Naciones Unidas – Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana, 2008). Disponible en: <http://www.ehs.unu.edu/file/get/4033>.

⁹ Véase N. Stern: *La economía del cambio climático: informe definitivo* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007).

ahí la importancia particular que revisten las discusiones sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes que tendrán lugar en esta reunión de la Conferencia. Este puede ser un momento decisivo para nuestra Organización.

Progreso tecnológico

28. La controversia en torno al impacto de la tecnología en el empleo, el crecimiento y el nivel de vida es mucho más antigua que la propia OIT y no ha cesado en absoluto de plantearse. En efecto, uno de los factores que contribuyen a alimentar la sensación de que la capacidad de los encargados de la formulación de políticas está siendo superada por los cambios en el mundo del trabajo son los efectos que continuamente produce la innovación tecnológica.

29. La revolución digital continúa repercutiendo en el mundo del trabajo, y todo parece indicar que la velocidad a la que se multiplican sus aplicaciones seguirá en aumento. La revolución de Internet se intensifica: cuatro de cada diez personas están conectadas y el ritmo de acceso a la red es cuatro veces más rápido en el mundo en desarrollo que en los países desarrollados; el número de abonados a líneas de teléfono móvil ya es igual al número de habitantes de todo el mundo. Asimismo, la capacidad de computación continúa aumentando, lo que ha permitido procesar datos a una escala sin precedentes y auspiciar la hiperconectividad y la computación en nube. Las nuevas tecnologías siguen propiciando la fragmentación de los procesos productivos, lo que a su vez ha conducido a un cambio en la definición de la ubicación geográfica y el ámbito de las empresas.

30. La aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) puede conducir a resultados inesperados y cuestionar los supuestos y previsiones actuales sobre sus efectos a largo plazo. La robótica, por ejemplo, está produciendo una verdadera revolución en los procesos de fabricación con la puesta en funcionamiento de 200 000 robots industriales cada año¹⁰ y, según las previsiones, la utilización de un total de 1,5 millones antes de 2015. Ello significa que el sector manufacturero podría convertirse en uno de los sectores que más contribuya al producto interior bruto (PIB) y a la productividad, aunque al precio de una contribución mucho más modesta a la creación de empleo. Es muy probable que la robótica y la automatización aceleren la progresiva contracción del empleo en el sector manufacturero que está produciéndose en todo el mundo, y cabe esperar que tengan consecuencias importantes en otros sectores como el transporte, los hospitales y el cuidado de las personas.

31. La aplicación de las TIC ha sido uno de los factores que han propiciado el crecimiento acelerado de la economía financiera y transformado la manera en que ésta funciona. Por ejemplo, la negociación algorítmica de alta frecuencia, que se realiza en milésimas de segundo mediante la utilización de poderosas máquinas computadoras explotadas por un número reducido de instituciones financieras, ha contribuido al aumento del valor diario medio de las transacciones en los mercados de divisas, que en abril de 2010 alcanzó los 4 billones de dólares de los Estados Unidos¹¹, cifra 100 veces superior al valor medio diario del comercio de mercancías. Según las estimaciones, el volumen de negociación de divisas de un solo mes es 1,6 veces más importante que el PIB anual del mundo entero.

¹⁰ Véase IMS research: *The growth of China's industrial robot production*, comunicado de prensa, 9 de enero de 2013, disponible en: [//www.imsresearch.com/press-release/The_Growth_of_Chinas_Industrial_Robot_Production](http://www.imsresearch.com/press-release/The_Growth_of_Chinas_Industrial_Robot_Production).

¹¹ Banco de Pagos Internacionales: *Triennial Central Bank Survey of Foreign exchange and OTC derivatives market activity in April 2010, Preliminary results*, septiembre de 2010 (Basilea). Disponible en: <http://www.bis.org/press/p100901.htm>.

32. Las repercusiones a largo plazo de esta evolución en la cantidad y localización de los empleos son muy inciertas. Surgirán nuevas oportunidades para el comercio, sobre todo en los países en desarrollo. Sin embargo, las nuevas tecnologías también podrían reducir el coeficiente de empleo del crecimiento económico, con las consecuencias obvias que cabe esperar habida cuenta de los niveles de desempleo sin precedentes que se registran en todo el mundo.

33. Lo cierto es que la innovación tecnológica repercutirá directamente en la demanda de competencias de los mercados de trabajo. Una de las paradojas más inquietantes de la actual crisis del mercado de trabajo es que, incluso en un momento en que la tasa de desempleo es muy alta, los empleadores no pueden encontrar trabajadores con las competencias adecuadas para ocupar los puestos que van quedando libres. A escala mundial, un tercio de los empleadores encuestados afirman tener este tipo de dificultades.

34. Como los futuros beneficios del crecimiento económico probablemente se deriven del aumento de la productividad y no de una mayor utilización de los factores de producción, la posesión de competencias profesionales más altas y apropiadas para ganar ventajas competitivas es lo que marcará la diferencia. El nivel educativo está mejorando en términos generales. En 2010, el período de escolarización de la población adulta era en promedio de 7,8 años, cifra que seguirá aumentando con el acercamiento gradual de todos los países al nivel de los países con mejores indicadores en este sentido.

35. Con todo, el persistente desequilibrio entre la oferta y la demanda de competencias profesionales indica que la mejora del nivel de educación es sólo parte de la solución al problema; es indispensable articular y establecer una vinculación más estrecha entre la esfera del trabajo y la esfera de la educación y la formación, las cuales suelen carecer de puntos de intersección. La experiencia muestra que cuando ello se logra, por ejemplo en los sistemas de enseñanza dual, los resultados positivos que se obtienen pueden ser considerables.

36. Estas consideraciones guardan relación con el fenómeno ampliamente observado del «vaciamiento» del mercado de trabajo, esto es, la polarización del empleo entre, por una parte, unos cuantas categorías de trabajadores altamente calificados y bien remunerados y, por otra, muchas categorías de trabajadores poco calificados y mal remunerados. Asimismo, se insiste cada vez más en las aptitudes interpersonales necesarias para tener éxito en la interacción en el ámbito laboral. Todo parece indicar que lo que cuenta no es únicamente el nivel de formación sino el tipo de competencias que se tengan, de ahí que los sistemas de educación y formación deban adaptarse a esta realidad.

37. El ritmo del cambio en el mundo del trabajo, impulsado o no por la tecnología, ha convertido en una rareza las carreras profesionales en un mismo empleo y el aprendizaje permanente en una necesidad. El cambio convierte ciertas competencias en mercancías valiosas pero efímeras que es indispensable renovar continuamente. Por otra parte, el capital humano también se desgasta a consecuencia del desempleo de larga duración, sobre todo en el caso de los jóvenes. Así pues, las políticas de mercado de trabajo deben dar prioridad a estos dos problemas del deterioro y la obsolescencia de las competencias profesionales.

38. No se trata sólo de un problema de las políticas públicas. Los empleadores y los sindicatos asumen y deberán asumir cada vez más responsabilidades en lo que atañe a la inversión en competencias y la coordinación de sus esfuerzos con los de organismos públicos y proveedores de formación. En una era caracterizada por el acelerado cambio tecnológico y organizativo, el fortalecimiento de los sistemas de educación y formación, así como la posibilidad de que todas las personas puedan adquirir competencias básicas,

deben concebirse no sólo como una prioridad absoluta sino como una prioridad común a todos; para dar cumplimiento a estas prioridades la OIT deberá prestar todo su apoyo a los mandantes tripartitos.

Nuevos perfiles de la pobreza y la prosperidad

39. En la Declaración de Filadelfia se afirma que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos, y se insta a proseguir la lucha contra la necesidad con incesante energía. Los datos confirman que en los últimos años se han hecho progresos reales en la lucha contra la pobreza, y que la prosperidad se ha extendido hasta crear en muchos países una nueva clase media de dimensiones nunca vistas.

40. La realización, cinco años antes de lo previsto, de la primera meta del objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (reducir a la mitad la pobreza extrema antes de 2015) puede atribuirse a una serie de factores, en particular al esfuerzo histórico realizado por China. Además, ello ha permitido que el objetivo formulado por el Banco Mundial de eliminar la pobreza extrema en el mundo antes de 2030 pueda verse ahora como un objetivo realista que es posible alcanzar¹². Conforme nos aproximamos a ese objetivo se va haciendo más evidente que su completa realización depende de la capacidad de las estrategias de lucha contra la pobreza (entre las que se cuentan el trabajo decente) para llegar de forma efectiva a los grupos más desfavorecidos y vulnerables.

41. Aproximadamente el 28 por ciento de los pobres del mundo viven en Estados frágiles y afectados por un conflicto. La amenaza que su situación supone para la prosperidad de otros es una razón de peso para que la OIT se centre en ellos de forma prioritaria. El compromiso establecido en la Constitución de la OIT de luchar contra la injusticia, la miseria y las privaciones es otra razón aún más apremiante. Se pasa por alto más fácilmente el hecho de que tres cuartas partes de los pobres vivan ahora en países de ingresos medios, una prueba concluyente de las dificultades de muchos países para prevenir la desigualdad y la pobreza incluso en períodos de crecimiento y desarrollo. Esto último también tiene consecuencias en la definición de los objetivos de las estrategias de lucha contra la pobreza.

42. Ahora bien, el camino que conduce a la erradicación de la pobreza no sigue una trayectoria lineal y las tendencias son muy diferentes según se mida la pobreza en términos absolutos (por ejemplo un umbral de 1,25 dólares de los Estados Unidos por día para la extrema pobreza) o en términos relativos (por ejemplo como porcentaje del nivel promedio o de la mediana de los ingresos nacionales). Además, como se indica en el *Informe sobre el trabajo en el mundo 2013* de la OIT¹³, muchas de las personas que han salido de la pobreza continúan viviendo en una situación muy próxima a ella o en peligro de recaer en la situación de pobreza en que se encontraban anteriormente. La reducción sostenible de la pobreza tiene mucho que ver con la capacidad de los países de ingresos medios para reducir las desigualdades en períodos de crecimiento.

43. El acceso al trabajo decente es esencial para erradicar la pobreza. Este planteamiento de la OIT ha merecido un apoyo generalizado y tiene que convertirse en

¹² «Una meta a nuestro alcance: Un mundo sin pobreza» – Discurso pronunciado por el presidente del Grupo del Banco Mundial, Jim Yong Kim, en la Universidad de Georgetown. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/04/02/world-bank-group-president-jim-yong-kims-speech-at-georgetown-university>.

¹³ OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2013* (Ginebra, de próxima publicación).

un elemento clave de la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015 de las Naciones Unidas. El camino hacia la «superación de la pobreza mediante el trabajo» se interrumpe cuando el trabajo no genera ingresos por encima del nivel de pobreza y, por eso mismo, no puede considerarse trabajo decente¹⁴. Así pues, existen motivos de preocupación ante el aumento del número de trabajadores pobres en cualquier lugar del mundo. Se trata de una preocupación de larga data: en el Preámbulo de la Constitución de la OIT ya se hablaba de la necesidad de mejorar urgentemente las condiciones de trabajo en lo concerniente a la «garantía de un salario vital adecuado». Dicha necesidad es igualmente perentoria después de casi un siglo.

44. El surgimiento de una clase media a escala mundial es un factor estrechamente relacionado con la incidencia de la pobreza. Las definiciones difieren pero, si nos ceñimos a la definición según la cual los hogares de clase media son aquellos que, en términos de la paridad del poder adquisitivo, gastan entre 10 y 100 dólares de los Estados Unidos por persona y día, la clase media representa el 28 por ciento de la población mundial, lo que significa que los pobres todavía representan el 70 por ciento y los ricos el 2 por ciento.

45. Estas cifras parecen indicar progresos en el Programa de Trabajo Decente. Como señala un analista, «nada es más distintivo de la clase media que el hecho de tener un empleo estable y bien remunerado»¹⁵. No obstante, esas cifras también encubren drásticas variaciones regionales: el florecimiento de las clases medias de las economías emergentes y en desarrollo, donde la fuerza de trabajo de este segmento de la población ha aumentado en 400 millones de personas desde 2001¹⁶, contrasta fuertemente con la pérdida de empleos entre la clase media de muchas economías industrializadas maduras.

46. El surgimiento de una verdadera clase media a escala mundial ya ha tenido, y seguirá teniendo en las próximas décadas consecuencias generales en el mundo del trabajo. Una de esas consecuencias es sin duda el hecho de que grandes sectores de la población están accediendo gradualmente al umbral de riqueza y, por tanto, a un enorme potencial de consumo. Los cambios en el estilo de vida que ello supone pueden incluir desde significativas modificaciones de los hábitos alimenticios hasta una aspiración cada vez mayor a la participación democrática y la rendición de cuentas, lo que a su vez tiene importantes consecuencias de diversa índole: en el precio de los alimentos y los productos básicos; en los mercados mundiales y el medioambiente (la adquisición de automóviles, un rasgo distintivo de la clase media, ha supuesto la compra de 600 millones de vehículos en los mercados emergentes del G-20 exclusivamente); y en el contexto social y político de muchas sociedades. Esta evolución también podría traducirse en una reducción del empleo que la OIT define como vulnerable.

47. Todo ello queda eclipsado sin embargo por el agravamiento de la crisis del empleo juvenil, un drama mundial que afecta a millones de jóvenes que corren el peligro de convertirse en una generación perdida. Para impedir que ocurra esa tragedia es necesario escuchar y poner en práctica el llamamiento a la acción¹⁷ que se hizo en la reunión de la Conferencia del año pasado.

¹⁴ OIT: *Superar la pobreza mediante el trabajo*. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

¹⁵ A. V. Banerjee y E. Duflo: «What is middle class about the middle classes around the world?», en *Journal of Economic Perspectives* (2008, vol. 22, núm. 2), págs. 3-28.

¹⁶ OIT: *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip* (Ginebra, 2013), pág. 41.

¹⁷ Resolución relativa a la crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012.

Aumento de la desigualdad: una seria amenaza para la justicia social

48. ¿Qué indican esas tendencias respecto de la desigualdad en el mundo del trabajo y la sociedad en general? Las buenas noticias sobre la mitigación de la pobreza y el aumento de la clase media (al menos en algunas partes del mundo) van acompañadas simultáneamente de una profunda preocupación por la agudización de las desigualdades en los países y entre unos países y otros. En el informe anual sobre riesgos globales preparado por el Foro Económico Mundial, las «graves diferencias de renta» figuran en primer lugar, por delante de los desequilibrios fiscales crónicos, el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, las crisis del abastecimiento de agua y la mala gestión del envejecimiento de la población¹⁸.

49. Existen distintas razones para considerar la creciente desigualdad como un motivo de preocupación. Algunas tienen que ver con los valores y la injusticia inherente al hecho mismo de la excesiva desigualdad. ¿En qué punto se convierte la desigualdad en un problema? Sobre esta cuestión las opiniones varían, pero no cabe duda que estas consideraciones resultan pertinentes para una organización como la OIT, cuyo mandato es velar por el mantenimiento de la justicia social. Ahora bien, desde una perspectiva general, pocos negarán que ya se ha alcanzado ese punto. Otra cosa muy distinta es la identificación de la desigualdad como un riesgo global: con ello se está indicando que los niveles actuales y las tendencias recientes de la desigualdad constituyen una amenaza para el funcionamiento adecuado de las economías y las sociedades.

50. El principio según el cual unos niveles inaceptables de desigualdad, al igual que la miseria absoluta y las privaciones, pueden suponer una amenaza para la estabilidad y cohesión sociales es inseparable del concepto fundamental de la OIT de que la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social. Así lo confirma la experiencia. Los gobiernos que en este momento tienen la tarea de elaborar estrategias para restablecer la sostenibilidad de las finanzas públicas tras la crisis financiera deberían ser conscientes de que aquellas estrategias que no apuntan a una distribución equitativa de costos y esfuerzos no gozarán de la aceptación del público ni tampoco arrojarán los resultados esperados ya que rebasan la línea roja que marca unos contratos sociales implícitos. El diálogo social es la clave para restablecer la confianza y evitar este tipo de resultados. Prescindir o interrumpir este mecanismo ante las fuertes tensiones de la crisis puede entrañar graves consecuencias difíciles de remediar.

51. La disfunción económica ocasionada por la excesiva desigualdad genera otro elemento de riesgo. La concentración en un extremo de unos ingresos muy altos para pocas personas y, en el otro, de unos ingresos bajos para muchas ha producido una contracción de la demanda mundial y una atenuación del efecto del crecimiento en la reducción de la pobreza. Aún más importante es el hecho de que el aumento de las desigualdades haya ido acompañado de una creciente desvinculación de los ingresos y la productividad que ha ocasionado una distorsión de los incentivos económicos.

52. La distribución cada vez más desigual de los ingresos a consecuencia de las diversas fuerzas que intervienen en el mundo del trabajo es sólo un aspecto de la desigualdad. Otro es la discriminación manifiesta, directa o indirecta, por motivos de sexo, raza, religión, origen social y otros motivos. La desigualdad también es una consecuencia de la violación del derecho a la igualdad de trato, y en la Declaración de 2008 de la OIT se subraya que «la igualdad de género y la no discriminación deben

¹⁸ Foro Económico Mundial: *Informe sobre riesgos globales 2013, octava edición* (2013), resumen ejecutivo en español disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_ExecutiveSummary_2013_SP.pdf.

considerarse cuestiones transversales» en el marco de los objetivos estratégicos. La OIT ha desempeñado un importante papel en los considerables progresos realizados en el ámbito de la protección jurídica contra la discriminación en el trabajo. Pese a ello, esta discriminación persiste: la brecha salarial de género sigue siendo muy grande en todo el mundo y nada parece indicar que esté acortándose. También es preocupante el hecho de que estén surgiendo otras formas de discriminación por motivos distintos a los indicados. Es sumamente importante contrarrestar los graves efectos discriminatorios de procesos, instituciones o políticas aparentemente neutrales en la educación, el mercado laboral o los lugares de trabajo.

53. La lección que habría que extraer es que, cuando supera ciertos niveles, la desigualdad sencillamente resulta intolerable económica y socialmente. Lo mismo puede decirse de la negación de los principales derechos democráticos y derechos fundamentales en el trabajo. Ahora bien, la diferencia reside en que si bien el respeto universal de los derechos fundamentales es actualmente un objetivo global bien establecido (incluso de la OIT), los problemas generados por la desigualdad y las inquietudes cada vez mayores que suscitan todavía no se han plasmado en una agenda política precisa. Ha llegado el momento de definir esa agenda; en ella la OIT tendrá que desempeñar un papel importante en los próximos años, pues las causas y consecuencias del aumento de la desigualdad son aspectos centrales del mundo del trabajo.

Reequilibrio, convergencia y recuperación

54. No siempre resulta sencillo distinguir los factores coyunturales que inciden en el mundo del trabajo de las tendencias estructurales a más largo plazo. Esto es particularmente cierto en la actualidad: ¿qué factores pueden atribuirse a los efectos inmediatos de la crisis y cabe esperar por tanto que desaparezcan una vez se hayan restablecido las condiciones «normales»? ¿Qué elementos deben considerarse componentes permanentes del cambio estructural de la economía mundial?

55. Sabemos que este año la participación en la producción mundial de las economías emergentes y en desarrollo será superior a la parte correspondiente a las economías avanzadas. Esa participación representará el 55 por ciento en el momento del centenario de la OIT. Más específicamente, la Unión Europea (UE) representa el 18,7 por ciento de la producción mundial, los Estados Unidos el 18,6 por ciento, China el 15 por ciento y todos los países del grupo BRICS (Brasil, la Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica) suman en total el 28 por ciento ¹⁹.

56. En abril de este año, el Fondo Monetario Internacional (FMI) describió la dinámica inmediata de esta situación como una «recuperación mundial a tres velocidades» ²⁰: un primer grupo, el de las economías emergentes y en desarrollo (especialmente de África) sigue experimentando un vigoroso crecimiento; otro (que incluye en particular a los Estados Unidos) «en vías de recuperación», y un tercero (que incluye a la UE y el Japón) haciendo lo posible para salir del estancamiento o de la recesión.

57. Ahora bien, incluso en esta situación, se prevé una disminución del nivel de crecimiento de las economías emergentes con respecto a los niveles anteriores a la crisis. Las diferencias en el ritmo de la recuperación son el reflejo de desequilibrios persistentes

¹⁹ FMI: base de datos de las *Perspectivas de la economía mundial*, edición de abril de 2013.

²⁰ C. Lagarde: «*The global policy actions needed to stay ahead of the crisis*», discurso pronunciado en el Club Económico de Nueva York, 10 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2013/041013.htm>.

en la economía mundial — desequilibrios que se han intensificado e impiden que se produzca un crecimiento vigoroso y sostenible.

58. En razón de su magnitud e influencia, los mercados financieros continúan dominando la economía real, aunque sin cumplir su cometido principal, es decir, atender a las necesidades de financiación de la economía real para un crecimiento sostenible de la inversión. En estas condiciones, el riesgo de que vuelva a producirse una desestabilización sigue siendo muy alto.

59. Con todo, la experiencia de la crisis está llevando a otros países a reducir su dependencia de los mercados de exportación y a tomar medidas para estimular la demanda interna, por ejemplo mediante la inversión en infraestructuras, la mejora de los salarios y la introducción de mejores sistemas de protección social.

60. Los debates actuales en torno a la austeridad, el empleo y el crecimiento — temas que se abordan en la Declaración de Oslo adoptada en abril en la novena Reunión Regional Europea de la OIT — también abarcan los esfuerzos por mejorar la competitividad en los mercados internacionales. El objetivo que se persigue no es simplemente estabilizar las finanzas públicas sino hacer que el mercado de trabajo funcione de manera más eficaz mediante una reforma estructural. En los casos más extremos de la zona del euro, donde no puede recurrirse a la devaluación de la moneda, las medidas adoptadas han incluido recortes importantes de los salarios y las condiciones de trabajo.

61. Dejando de lado los méritos de las diferentes políticas nacionales, la presente situación sugiere dos consideraciones importantes.

62. En primer lugar, si bien la mejora de la competitividad constituye un objetivo legítimo de cualquier economía o empresa, resulta lógicamente imposible que todas a un mismo tiempo aumenten su competitividad: una mayor competitividad de determinadas economías o empresas implica forzosamente una menor competitividad de otras economías o empresas. Del mismo modo, no todos los países pueden recurrir a la exportación para salir de la crisis por la sencilla razón de que las exportaciones de un país son las importaciones de otro. No entender ni atenerse a esta lógica tan simple puede desencadenar una espiral competitiva descendente de los salarios y las condiciones de trabajo que a largo plazo podría resultar perjudicial para todas las partes — como la OIT ha advertido, por ejemplo en el Pacto Mundial para el Empleo de 2009.

63. En segundo lugar, la línea roja que la OIT traza para los esfuerzos encaminados a mejorar la competitividad se sobrepasa cuando esos esfuerzos comienzan a tener repercusiones negativas en los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La Declaración de 2008 establece que la violación de esos principios y derechos fundamentales no puede invocarse ni utilizarse en modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas.

64. En este contexto, la evolución de los salarios en diferentes regiones desde el comienzo del siglo confiere cierta plausibilidad a la idea de una convergencia internacional. Desde 2000 hasta 2011, los salarios mensuales reales aumentaron en promedio casi un 25 por ciento en todo el mundo; en Asia casi se duplicaron y en China prácticamente se triplicaron; en América Latina y el Caribe el aumento fue del 15 por ciento y en África del 18 por ciento. Europa Oriental se recuperó de las perturbaciones producidas por la transición con un aumento de los salarios de casi el triple a partir de una base muy baja; en Oriente Medio, por el contrario, se registró una disminución del

5 por ciento. Por otra parte, los salarios medios reales del mundo desarrollado en su conjunto apenas aumentaron un 5 por ciento en el mismo período ²¹.

65. Para entender adecuadamente esta evolución habría que tener en cuenta los niveles salariales absolutos de referencia. En 2010, un trabajador de la industria manufacturera de Filipinas ganaba 1,40 dólares de los Estados Unidos por hora trabajada; en el Brasil la cifra correspondiente era 5,40 dólares, 13 en Grecia, 23,30 en los Estados Unidos y 34,80 en Dinamarca ²².

66. Como puede observarse, la convergencia salarial está todavía muy lejos de alcanzarse. La magnitud de las diferencias salariales a escala mundial contradice la idea de que las estrategias de competitividad pueden basarse principalmente en la reducción del costo de los salarios. Convendría más bien abordar la vinculación entre salarios y productividad.

67. A este respecto, la información de que se dispone indica claramente que tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo el aumento de los salarios está muy por debajo del crecimiento de la productividad, lo que entraña una reducción de su participación global en la renta nacional. La participación media del trabajo en la renta nacional de 16 países desarrollados pasó de cerca del 75 por ciento a mediados del decenio de 1970 a aproximadamente el 65 por ciento justo antes de que se produjera la crisis financiera mundial. En un período más corto, desde comienzos del decenio de 1990 hasta la crisis, dicha participación pasó del 62 al 58 por ciento en 16 países en desarrollo y economías emergentes ²³.

68. Si bien es cierto que en los países donde el aumento de los salarios ha sido muy superior al crecimiento de la productividad se está insistiendo mucho en la necesidad de restablecer el vínculo entre ambos factores, los datos disponibles indican que en la gran mayoría de países el aumento de los salarios ha ido a la zaga de la productividad.

69. El objetivo de la comunidad internacional de relanzar un crecimiento sólido, sostenible, equilibrado e intensivo en empleo sitúa a la OIT en el centro de los principales debates sobre políticas, en particular en el marco del G-20 y las instituciones financieras internacionales. Esta es una oportunidad que la OIT debe aprovechar para introducir el Programa de Trabajo Decente en la dinámica de la recuperación.

Evolución de la producción y el empleo

70. En opinión de Jim Clifton, Presidente y Director General de Gallup, «lo que todo el mundo quiere es un buen trabajo» ²⁴. Pero cabría preguntarse en qué consiste un trabajo decente en el contexto de la evolución continua de la economía mundial. Ciertamente el estereotipo clásico de un empleo permanente a tiempo completo, con horarios de trabajo fijos y un plan de jubilación basado en prestaciones definidas al que se tiene derecho al completar una carrera profesional segura y en gran medida predecible con un mismo empleador, por más deseable que pueda parecer, es ahora una realidad cada vez menos frecuente. Nunca fue en todo caso una realidad para la mayoría de los trabajadores, que

²¹ OIT: *Informe mundial sobre salarios 2012-2013 – Los salarios y el crecimiento equitativo* (Ginebra, 2013), pág. 8.

²² *Ibid.*, gráfico 8, pág. 11.

²³ *Ibid.*, pág. 45.

²⁴ Entrevista con J. Clifton con ocasión del lanzamiento de su libro *The coming jobs war: What every leader must know about the future of job creation*; comunicado de prensa, 4 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.gallup.com/press/150389/Coming-Jobs-War.aspx>.

lo más probable es que se hayan desempeñado en entornos rurales e informales, a menudo con un nivel mínimo de protección o seguridad.

71. En la actualidad, aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo mundial tiene un empleo asalariado pero muchos trabajadores no trabajan a tiempo completo para un mismo empleador. El empleo supuestamente «atípico» se ha convertido en el empleo «típico»; la «norma» ha pasado a ser la «excepción». Ahora bien, que esto tenga o no importancia para el logro del trabajo decente para todos, en qué sentido la tenga y, asumiendo que la tuviera, qué debería hacerse al respecto, son cuestiones que suscitan opiniones muy encontradas.

72. La OIT no ha podido llegar a un consenso en torno a estas cuestiones pese a los muchos esfuerzos que se han hecho para conseguirlo. En el contexto específico posterior a la guerra fría caracterizado por una prolongada controversia acerca de las ventajas y desventajas de la flexibilidad interna y externa del mercado de trabajo, a lo largo del decenio de 1990 la OIT adoptó una serie de convenios sobre formas de trabajo específicas (a tiempo parcial, a domicilio, y a través de agencias de empleo privadas) y, tras una infructuosa discusión en torno a un instrumento sobre el trabajo en régimen de subcontratación, adoptó la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198). El nivel de ratificación de los convenios ha sido muy bajo hasta el momento (entre diez y 27) y las cuestiones que en ellos se abordan siguen siendo objeto de una enconada controversia, la cual se ha extendido al Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), instrumento donde se trata a fondo todo cuanto tiene que ver con la flexibilidad externa.

73. La OIT y sus mandantes tienen que ser capaces de avanzar a partir de posiciones bien conocidas y firmemente arraigadas a fin de alcanzar un consenso en torno a una serie de cuestiones actuales de política de mercado laboral sobre las cuales la Organización tiene que definirse claramente. La defensa de intereses legítimos en estas y otras cuestiones, así como las opiniones divergentes a que ello da lugar, son aspectos normales de la dinámica de la Organización; sin embargo, si ello conduce a un enfrentamiento prolongado en torno a cuestiones sobre las que hay que adoptar y se adoptarán decisiones y medidas de política a escala nacional, se corre el peligro de que llegue a considerarse irrelevante la labor de la OIT en ámbitos en los que es absolutamente indispensable que la Organización esté presente. Lo que está en juego es la definición práctica de la estructura del mercado de trabajo decente en la actualidad, cuya piedra angular han de ser los convenios sobre derechos fundamentales.

74. Una de las dimensiones de la creciente segregación del mercado laboral es la progresiva fragmentación de las formas y relaciones del empleo «típico» o convencional en una multitud de diversas formas de empleo; otra es la fragmentación del proceso productivo en cadenas de producción cada vez más complejas y diseminadas en varios países o regiones.

75. Este fenómeno, tal vez la ilustración más gráfica de la globalización de la actividad empresarial, no sólo plantea a la Organización algunas cuestiones fundamentales sino que además le brinda nuevas oportunidades. Las mediciones tradicionales de las balanzas comerciales nacionales, que suponen una concepción del comercio mundial en términos de simples intercambios entre países, no reflejan la realidad de que el producto final que adquiere el consumidor suele ser el resultado de un proceso de progresiva adición de valor y trabajo en varios países ²⁵. Para la OIT, cuyo interés y

²⁵ Base de datos conjunta OCDE/OMC para la medición de los flujos comerciales en función del valor añadido. Disponible en: <http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>.

responsabilidades se centran en las prácticas laborales en las cadenas de suministro, la pregunta que se plantea es si es posible seguir abordando estas cuestiones tomando en consideración únicamente a los Estados que son Miembros de la Organización y tienen la obligación jurídica de aplicar los convenios ratificados. Las cadenas de suministro no limitan o exoneran a los Estados Miembros de sus responsabilidades; sin embargo, el hecho de que los motores de esas cadenas de suministro o redes de producción en continua transformación que caracterizan cada vez más el comercio y las inversiones internacionales sean actores privados parece brindar a la OIT nuevas oportunidades para promover el trabajo decente en las actividades de esos operadores.

76. Corroboran lo anterior las numerosas iniciativas destinadas a garantizar unas condiciones de trabajo aceptables y el respeto de los derechos fundamentales que han emprendido algunas empresas cuya producción se basa en este tipo de mecanismos. La enorme variedad de códigos de conducta y mecanismos de auditoría social que existen en la actualidad son una prueba de la importancia que se otorga a este tipo de cuestiones. Las propuestas para una discusión en la reunión de la Conferencia sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro aún deben ser aprobadas por el Consejo de Administración que, en cualquier caso, tendrá la ocasión de examinar antes este asunto.

77. La colaboración de la OIT con las empresas privadas es una cuestión de alcance más general que será examinada en el capítulo siguiente, donde se intenta dar respuesta a la pregunta de cómo debe reaccionar y adaptarse la OIT a las fuerzas que están transformando el mundo del trabajo.

Capítulo 2

Dotar a la OIT de los medios de acción necesarios: retos institucionales

78. La OIT se dirige hacia su centenario en un contexto marcado por una transformación acelerada del mundo del trabajo. Los procesos que conducen a tal transformación impulsan a la Organización a examinar en qué medida dispone realmente de los medios necesarios para seguir promoviendo la causa de la justicia social en condiciones que se asemejan muy poco a las de 1919.

79. El mandato de la OIT la sitúa sin lugar a dudas en el epicentro de una serie de cuestiones de política vitales en la actualidad y la lleva a abordar la cuestión fundamental que preocupa a las personas de todo el mundo, a saber, que todos nosotros aspiramos a trabajar en condiciones decentes por una retribución decente. Sin embargo, este mandato por sí sólo no garantiza la pertinencia, el éxito o el futuro de la Organización, que dependen de su capacidad para cumplir su misión de manera creíble y eficaz.

80. La OIT tiene que prestar suma atención a una serie de retos institucionales pendientes para tener las máximas posibilidades de hacer bien su trabajo en un entorno en rápida transformación. La solución más fácil sería no hacerles frente, pero esto tendría un alto costo en términos de eficacia. Esos retos son:

- el tripartismo y la legitimidad representativa;
- las normas;
- la coherencia;
- la OIT y las empresas.

Además, todos estos elementos guardan relación con la responsabilidad que tiene la OIT para con aquellos que afrontan las peores formas de injusticia, dificultades y privaciones en el trabajo y en la sociedad.

81. La OIT y sus mandantes tienen que asumir estos retos no para salvaguardar sus propios intereses y su supervivencia institucionales sino porque han demostrado que comparten la misma vocación por la justicia social. Hoy en día, hay un rechazo público generalizado por muchas instituciones, prácticas y actores de la vida pública, y este rechazo también se ha extendido a los mandantes de la OIT. El que la OIT sea relativamente poco conocida por un amplio público y, por consiguiente, haya salido bastante bien librada de la decepción manifestada no es ningún consuelo. La única vía posible es que la OIT se proyecte de manera convincente como una Organización basada en los valores, que ha obtenido logros remarcables durante casi un siglo de existencia y que tiene la voluntad y la capacidad para seguir alcanzándolos en el futuro.

82. Hemos realizado ya importantes progresos en esta dirección, pero tenemos que seguir avanzando sobre las bases sólidas de que disponemos.

83. El Programa de Trabajo Decente ha dado visibilidad, orientación y propósito a la OIT y puede seguir haciéndolo. Además, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, como lo indica en su prefacio Juan Somavia, el entonces Director General «institucionaliza el concepto de Trabajo Decente ... [y] es una renovada afirmación de fe en la OIT», pero señalar a la vez que «la Organización debería revisar y adaptar sus prácticas institucionales para mejorar la gobernanza y desarrollar la capacidad a fin de utilizar de la mejor manera posible sus recursos humanos y financieros y la ventaja única que representan su estructura tripartita y su sistema normativo».

84. En los cinco años transcurridos desde la adopción de la Declaración, sus mecanismos de seguimiento han empezado sin duda a demostrar su utilidad, pero la OIT tiene todavía que explotar todo su potencial. La Conferencia ha de tener presente que está llamada, en virtud de la Declaración, a examinar las repercusiones de este instrumento así como las medidas adoptadas para promover su aplicación en las fechas y con arreglo a las modalidades que determine el Consejo de Administración. Parece oportuno que se considere sin dilación dicho examen.

85. En este contexto, conviene reconocer que la OIT ha respondido a ciertos retos específicos que se enuncian en la Declaración y continúa haciéndolo. En relación con la gobernanza, las propuestas de reforma aprobadas por el Consejo de Administración entraron en vigor en noviembre de 2011. A través de esta iniciativa, el Consejo de Administración ha modificado considerablemente sus métodos de trabajo y, de manera consensuada, se ha mejorado la eficacia y permitido a los mandantes tripartitos cumplir mejor sus responsabilidades en materia de gobernanza.

86. A pesar de las dificultades que entraña, es necesario desplegar los mismos esfuerzos en relación con la Conferencia pero preservando integralmente sus funciones esenciales. La realidad es que la Conferencia, que celebra reuniones anuales de aproximadamente tres semanas de duración, aunque sea capaz de atraer a visitantes de alto nivel, incluidos Jefes de Estado y de Gobierno, no puede razonablemente esperar que participe un número suficiente de altos responsables de la adopción de decisiones que forman parte de sus propios mandantes tripartitos. Este elemento por sí sólo debería ser motivo de preocupación y reflexión.

87. El proceso de reforma y transformación iniciado con la designación del nuevo equipo de dirección de la OIT en octubre de 2012 tiene también por objetivo, desde la última reunión de la Conferencia, cumplir con las obligaciones que incumben a la OIT en virtud de la Declaración de 2008. Dicho proceso sigue en curso y todavía queda mucho por hacer para lograr sus objetivos. Sin embargo, la Organización está en vías de responder a las demandas que se le formularon al mejorar su capacidad analítica a fin de convertirse en el centro de excelencia técnica para el mundo del trabajo; al eliminar la compartimentación interna e invertir la fragmentación de esfuerzos; al mejorar los sistemas a través de los cuales presta servicios de calidad a los mandantes; al fortalecer las alianzas externas de colaboración, e infundir un nuevo dinamismo al debate de las cuestiones planteadas por la Declaración. No obstante, la reforma en curso es más un medio para alcanzar un fin que un fin en sí mismo. Es necesario mirar más allá de la reforma y profundizar en cuestiones más sustantivas.

El tripartismo y la legitimidad representativa

88. Según lo dispuesto en la Declaración de 2008, en un contexto mundial de interdependencia y complejidad crecientes, así como de internacionalización de la

producción, «el diálogo social y la práctica del tripartismo tanto en el plano nacional como en el internacional resultan ahora aún más pertinentes para lograr soluciones y fortalecer la cohesión social». Este apoyo sin reservas al principio del tripartismo — que señala la necesidad de promover más su aplicación a nivel internacional — confirma su valor no sólo por ser la base misma del funcionamiento de la OIT sino también porque constituye un instrumento importante para resolver los problemas económicos y sociales a nivel nacional y entre los Estados Miembros.

89. Ahora bien, los mandantes de la OIT saben también que la estructura tripartita y los métodos de trabajo de la OIT han sido objeto de críticas. Entre las más frecuentes cabe mencionar: que en el mejor de los casos responden a las realidades del mundo del trabajo de épocas pasadas pero no de la actualidad; que la disminución del número de afiliados de algunas organizaciones de empleadores y de trabajadores les priva de la legitimidad representativa necesaria, y que a menudo dichas organizaciones son incapaces de llegar a grandes segmentos de la población activa o de representarlos, incluidos los que trabajan en la economía informal.

90. Como estas críticas se consideran infundadas — o incluso malintencionadas — la primera reacción ha sido con frecuencia desestimarlas de entrada. Sin embargo, siguen estando muy presentes y continúan planteando cuestiones que merecen una consideración más detallada en tres planos.

91. El primero tiene que ver con la tendencia observada en la sociedad de finales del siglo XX y principios del siglo XXI que se caracteriza por un desplazamiento de lo colectivo a lo individual. Este fenómeno presenta múltiples facetas, muchas de las cuales aunque trascienden el mundo del trabajo, repercuten en él de manera considerable. No es sorprendente que la OIT se sienta afectada dada la creciente tendencia a defender los intereses personales sobre una base individual y no colectiva, así como a interactuar cada vez más a través de redes basadas en la tecnología en lugar de a través de órganos asociativos constituidos formalmente, y dado que los medios de vida están favoreciendo la atomización de las sociedades en detrimento de la comunidad.

92. En estas condiciones, incumbe a la OIT y a sus mandantes demostrar su pertenencia y valor. No gozan de ningún privilegio en este sentido y se enfrentan a importantes retos. Cualesquiera que sean los factores que estén conduciendo a que los mandantes de la OIT cuenten con menos miembros que antes en algunos países — proceso que no es en modo alguno universal — de nada sirve negar que las cuestiones de legitimidad pueden y deben plantearse.

93. En segundo lugar, si bien se puede considerar que cada mandante de la OIT es responsable de su propia posición y representatividad, está claro también que las actitudes que los mandantes mantengan entre sí pueden ser importantes e incluso determinantes.

94. Es evidente que cuando la legislación y la práctica impiden el libre ejercicio del derecho de sindicación y asociación, el tripartismo y el diálogo se quedan en papel mojado. Sin embargo, las personas se afilian con un objetivo, y en el mundo del trabajo dicho objetivo es, ante todo, la representación colectiva de los intereses a través de la negociación colectiva — que la OIT tiene la obligación constitucional de promover — y del diálogo social. De ello se desprende que, la solidez y la legitimidad del tripartismo y de sus actores dependen del reconocimiento y respeto mutuos de las funciones y derechos respectivos. La negativa de cualquiera de las partes de participar en el diálogo social a nivel nacional no puede sino perjudicar esa legitimidad. De igual manera, el no reconocimiento del derecho de las organizaciones representativas a participar en la negociación colectiva socava la función representativa de dichas organizaciones,

independientemente del carácter voluntarista del ejercicio. En este sentido, la idea de que los acuerdos contractuales individuales puedan ser una alternativa equivalente a la negociación colectiva entre organizaciones representativas es difícilmente conciliable con la «ventaja única» de la OIT que representa el tripartismo y el diálogo social, como se señala en la Declaración de 2008.

95. En tercer lugar, la preocupación de los mandantes por mantener y reforzar el tripartismo como elemento distintivo y modelo estructural de la OIT frente a los argumentos antes señalados, puede dar lugar a que adopten una actitud defensiva indebida con respecto a la participación de interlocutores ajenos a la comunidad tripartita en las labores de la Organización.

96. Esta cuestión se ha planteado en varias ocasiones en los últimos años en la OIT, incluso en momentos en que los mandantes tripartitos estaban manteniendo una creciente colaboración con dichos interlocutores fuera de la Organización. Esta problemática no debería volver a plantearse en el futuro. La OIT tiene mucho que ganar de la contribución que otros interlocutores pertinentes puedan aportar a su labor, y también mucho que perder si adopta — o se percibe que adopta — actitudes excesivamente defensivas o de exclusión con respecto a dichos interlocutores. Para avanzar, es necesario convenir y respetar ciertas directrices básicas que permitan a la OIT sacar el máximo provecho de una participación ampliada y al mismo tiempo proteger y reforzar los principios y prácticas del tripartismo.

97. Está claro, y conviene resaltar, que la función representativa en el mundo del trabajo incumbe, y sólo puede incumbir, a los gobiernos investidos de un mandato democrático, y a las organizaciones representativas e independientes de empleadores y de trabajadores. El mismo principio se ha aplicado siempre a todas las estructuras decisorias de la OIT y se seguirá aplicando. El mandato tripartito no puede diluirse ni compartirse con otras organizaciones, por mucho prestigio que tengan, sea cual sea su ámbito de especialidad o su conformidad con los objetivos de la OIT. Ello no implica un juicio de valor de su importancia y posición sino más bien un reconocimiento de su carácter distintivo.

98. En consecuencia, y con las garantías que ofrecen unos mejores procesos de gobernanza tripartita en el seno de la OIT, debería ser posible hacer participar de manera apropiada a mandantes no tripartitos en las labores de la Organización, siempre y cuando se demuestren claramente las ventajas de tal colaboración y se definan adecuadamente las funciones. Estos actores pueden aportar, y de hecho aportan, un valor añadido gracias a sus conocimientos generales y especializados y no tiene ningún sentido negarlo o renunciar a su contribución.

99. Dicho esto, la responsabilidad de creación de capacidad que tiene la OIT es sólo para con sus mandantes tripartitos, lo que incluye prestar apoyo a los ministerios del trabajo que contribuyen decisivamente a la promoción y el funcionamiento del tripartismo así como a las funciones de administración e inspección del trabajo. La colaboración con otros interlocutores puede ser un componente de las actividades destinadas a cumplir dicha responsabilidad, pero no una alternativa a la misma.

100. Una dimensión distintiva de la legitimidad de las estructuras de la OIT se refiere a las disposiciones relativas a la composición geográfica de sus órganos, en particular la del Consejo de Administración. En la época de la Guerra Fría hubo intensos y prolongados debates sobre la estructura del Consejo de Administración. Las condiciones y divergencias ideológicas que los desencadenaron ya no existen.

101. No obstante, la transformación y el reequilibrio de la economía mundial, a los que nos hemos referido en los párrafos precedentes, han planteado también cuestiones nuevas, y otras no tan nuevas, sobre la adecuación de los sistemas establecidos de representación a las nuevas realidades. La aparición del grupo de los «BRIC» y la creciente atención que se presta a la «segunda ola» de países que los siguen ilustra el carácter dinámico de esta evolución. Sin embargo, en la OIT, el debate se ha centrado en torno al Instrumento de Enmienda de 1986 a la Constitución de la OIT que todavía no ha entrado en vigor por no haber obtenido un número suficiente de ratificaciones.

102. Se han desplegado esfuerzos renovados con miras a promover un mayor número de ratificaciones, y corresponde a los mandantes evaluar si dichos esfuerzos han resultado fructíferos y determinar cuáles son las perspectivas reales de seguir avanzando. Persistir en las iniciativas encaminadas a que la enmienda entre en vigor es sin duda una opción legítima para asegurarse de que los dispositivos de representación interna de la OIT estén actualizados y cumplan su finalidad. Los mandantes tal vez estimen que hay otras vías.

Normas

103. En la Declaración de 2008 se reconoce que el sistema normativo — junto con el tripartismo — representa la «ventaja única» de la OIT y se expone de manera detallada el enfoque que hay que adoptar con respecto a la aplicación de las normas, que son instrumentos fundamentales para lograr los objetivos de la Organización.

104. La Declaración plasma así un alto grado de compromiso tripartito con la función normativa de la OIT y reafirma la primacía que desde siempre se ha atribuido a dicha función en la Organización. Desde la adopción del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) hasta la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), la elaboración de normas ha sido la labor central de la OIT. Durante ese mismo período, se ha creado y desarrollado un sistema de control, que pone de manifiesto que la OIT no solamente está interesada en que se adopten y ratifiquen las normas sino también en que se apliquen de manera efectiva.

105. Ahora bien, si bien se ha reconocido universalmente que la política normativa es una función esencial de la OIT, a menudo ha sido objeto de controversias. Precisamente gracias a esas controversias el sistema normativo ha podido adaptarse a la evolución de las necesidades y realidades del mundo trabajo. Desde esta perspectiva, no debería ser motivo de especial preocupación que la OIT se encamine hacia su centenario en medio de un gran debate — calificado por algunos de crisis — que se centra en la política normativa.

106. La Declaración de 2008, en la que se consagra la función normativa, reconoce esa situación e insta a la Organización a dar una respuesta, diciéndole que debe «promover la política normativa como piedra angular de sus actividades realizando su pertinencia para el mundo del trabajo, y garantizar la función de las normas como medio útil para alcanzar los objetivos constitucionales de la Organización».

107. La Declaración de la OIT fue adoptada en un momento en que los mandantes tripartitos empezaban a reconocer la necesidad de renovar y perfeccionar el cuerpo normativo de la OIT, y de hecho refleja la gestación de dicho consenso. A continuación, ello dio lugar a un acuerdo de principio sobre el establecimiento de un mecanismo de examen de las normas. Desgraciadamente, hasta la fecha no ha sido posible avanzar en este punto, a pesar de la importancia evidente que reviste para la credibilidad de la

política normativa de la OIT. Dos obstáculos han impedido que se realicen los progresos necesarios.

108. El primero de ellos es que no ha habido el nivel de confianza requerido. Las posiciones divergentes en la defensa de los intereses particulares de los mandantes no sólo son compatibles con el fortalecimiento de la política normativa sino que son un ingrediente indispensable. Ahora bien, para promover la función normativa, dicha dinámica debe ser positiva, y el resultado es muy diferente cuando las partes consideran que sus homólogos tratan en realidad de obtener ventajas partidistas a expensas del esfuerzo común. Nadie está dispuesto a confesar tales motivaciones, que a veces ni siquiera son conscientes, pero la OIT ha presenciado ya situaciones en las que las posiciones presentadas como «cuestiones de principio» parecían a menudo servir más bien de pretexto para justificar posturas intransigentes y rechazar todo diálogo constructivo.

109. Tomemos por caso, y corriendo el riesgo de caer en una excesiva simplificación, dos posiciones enfrentadas — una según la cual la OIT debería abstenerse de adoptar nuevas normas y la otra que preconiza que debería elaborar una nueva cada año; esta confrontación de ideas, si no tiene en cuenta el fundamento de las propuestas formuladas ni las necesidades existentes, sería estéril y socavaría la confianza.

110. Tales actitudes han alimentado las sospechas en esferas conexas que se manifiestan, por ejemplo, en el cuestionamiento de la legitimidad de las normas por las que uno ha votado; o en la creencia persistente de que el sistema de control se dirige en particular a determinados países o regiones.

111. Otros factores contextuales complejos se han sumado a estas dificultades. Dadas las complejidades técnicas incontestables del sistema normativo no siempre ha sido fácil realizar un examen fundamentado de las cuestiones en juego. A algunos Estados Miembros este ejercicio ha debido parecerles un tanto académico, habida cuenta de las dificultades con las que tropiezan simplemente para respetar las obligaciones constitucionales de someter las nuevas normas a las instancias parlamentarias y de presentar memorias al respecto.

112. En segundo lugar, en esta coyuntura poco prometedora, en la reunión de la Conferencia del pasado año surgió, o volvió a surgir, una controversia de suma importancia cuyas consecuencias inmediatas y sin precedentes fueron impedir que la Comisión de Aplicación de Normas completase su labor. Este hecho por sí sólo es motivo de gran preocupación y debería unir a todos los mandantes en la determinación común de permitir a la Comisión finalizar satisfactoriamente su labor en la reunión de este año. De lo contrario, se corre un verdadero peligro de causar daños irreparables al sistema de control.

113. Lo que está en juego no es sólo la cuestión del «derecho de huelga», que fue el desencadenante inmediato de la controversia sino, desde una perspectiva más amplia, el mandato y la competencia de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la cuestión de qué se podría razonablemente hacer en caso de desacuerdo con la opinión de los expertos sobre el significado y la aplicación de los convenios.

114. La presente Memoria no es el medio adecuado para examinar el fundamento de las cuestiones planteadas, ni las opiniones presentadas al respecto, que se abordan en otro marco. El Director General tiene la responsabilidad de facilitar dichos debates y no de dificultarlos. Sin embargo, es preciso realizar algunas observaciones generales.

115. Es importante reconocer que esta controversia plantea cuestiones de importancia fundamental para la política normativa y, por consiguiente, para la propia Organización, por lo que ésta no puede permitirse dejarlas sin resolver durante mucho tiempo. Un sistema normativo que no reciba el pleno apoyo y compromiso tripartitos verá inevitablemente dañadas su autoridad y credibilidad. Paradójicamente, una de las razones que se citan como desencadenante de la controversia en este momento de la historia de la OIT es precisamente el hecho de que los resultados del sistema de control se están imponiendo cada vez más como puntos de referencia en muchos contextos fuera de la propia Organización. Difícilmente podría ser más clara la gran responsabilidad común que tenemos de encontrar soluciones.

116. Los intensos esfuerzos desplegados desde la última reunión de la Conferencia para encontrar soluciones todavía no han dado resultados definitivos, pero pese a todas las dificultades encontradas, tampoco se han realizado en vano. Han contribuido a definir los principales puntos de desacuerdo y a determinar las posibles opciones para resolverlos. Además, han revelado, de manera clara y alentadora, que todos los mandantes están activamente comprometidos con dotar a la OIT de un sistema normativo sólido, pertinente, imparcial y coherente. Asimismo, los mandantes han dado indicaciones claras de que están dispuestos a asumir su parte de responsabilidad para alcanzar dicho resultado.

117. Así pues, hay motivos para creer que la actividad normativa de la OIT no sólo saldrá intacta sino reforzada de los actuales debates y divergencias. Será necesario recobrar la confianza y restablecer el sentimiento de que perseguimos un objetivo común. Además, será necesario realizar esfuerzos en el marco de un enfoque integrado y común respecto de la política normativa. El objetivo debería ser reagrupar las cuestiones específicas que ahora estamos examinando en una nueva estructura que podría entrañar otras innovaciones, por ejemplo en relación con los convenios sobre derechos fundamentales, una vez se venza el plazo previsto para la ratificación universal en 2015, o bien con respecto al funcionamiento de distintos mecanismos de control, que tienen que hacer frente a cargas de trabajo cada vez más importantes.

El desafío de la coherencia

118. La OIT desarrolla su labor dentro de un sistema multilateral cuya capacidad para responder eficazmente a los problemas mundiales está siendo objeto de una creciente atención. La opinión pública se está preocupando cada vez más por estos problemas, y se está impacientando por la incapacidad de resolverlos adecuadamente, ya sea a nivel nacional o internacional.

119. Los resultados recientes de los procesos multilaterales formales no han sido positivos. Las negociaciones comerciales internacionales no han dado ningún resultado; las discusiones sobre el cambio climático no han respondido a las expectativas generales. Es muy revelador que la primera respuesta de la comunidad internacional al estallido de la crisis financiera de finales de 2008 fuese convocar una cumbre del G-20 en lugar de actuar a través de las estructuras multilaterales existentes. De igual modo, las iniciativas regionales, internacionales o subregionales se están presentando cada vez más como una alternativa a los procesos multilaterales. Las consecuencias para la gobernanza de la globalización son considerables.

120. En tanto que Organización de ámbito mundial, que defiende y promueve valores y objetivos universales, y actor comprometido en el sistema multilateral, en el que ha ganado un mayor protagonismo, la OIT tiene el máximo interés en que el

multilateralismo salga triunfante. La OIT se beneficia de que sus propias prioridades cuenten con el apoyo de todo el sistema, como el que se manifestó al más alto nivel por el Programa de Trabajo Decente. Al mismo tiempo, debe contribuir, en el marco de su mandato, al establecimiento y el logro de objetivos comunes a todo el sistema. Las labores preparatorias en curso con miras a la elaboración de una agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015 representan a la vez una responsabilidad y una oportunidad importante en este sentido.

121. La necesidad de una mayor coherencia entre las organizaciones internacionales que persiguen objetivos comunes y entre las posiciones de los gobiernos que integran las distintas organizaciones es desde hace tiempo motivo de preocupación.

122. La Constitución fundacional de la OIT es anterior a las de casi todas las demás organizaciones del sistema multilateral. Pero en la Declaración de Filadelfia, adoptada cuando la actual constelación de organizaciones internacionales estaba en proceso de formación, se hace amplia referencia a la voluntad de trabajar con esas entidades, al ofrecer la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo a «todos los organismos internacionales a los que pudiere confiarse parte de la responsabilidad en esta gran tarea» (el cumplimiento de los objetivos enunciados en la Declaración)... así como en el mejoramiento de la salud, de la educación y del bienestar para todos los pueblos». Además, en la Declaración se hace especial hincapié en que «incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero» (para perseguir el bienestar material y desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades).

123. El llamamiento rotundo que se hacía en la Declaración de Filadelfia a la cooperación en el sistema multilateral en gestación no iba acompañado de indicaciones precisas sobre cómo alcanzar este objetivo y, de hecho, en gran medida, todavía no se ha concretado. En general, la influencia real de la OIT en las políticas económicas y financieras internacionales no ha estado a la altura de las expectativas que podrían inferirse del texto de la Declaración de 1944. En los decenios siguientes, no se establecieron verdaderos mecanismos eficaces para promover la coherencia de las políticas en todo el sistema. Los años de la Guerra Fría no facilitaron los progresos en ese sentido, y el tipo de consenso que se alcanzó en materia de políticas una vez finalizado ese período no mejoró la situación. Por el contrario, las ortodoxias del llamado «consenso de Washington» sirvieron más bien para imponer una jerarquía de objetivos de política, al supeditar algunos de ellos al cumplimiento de otros, que para articularlos de manera coherente.

124. En los últimos decenios del siglo XX se observaron algunos intentos visibles por evitar, al menos, una contradicción flagrante entre las políticas aplicadas por distintas entidades del sistema multilateral. Dos casos notables son el de las políticas de ajuste estructural promovidas por las instituciones de Bretton Woods, y el de la liberalización del comercio, simbolizada por la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y el consiguiente debate sobre comercio y normas del trabajo.

125. Tras aquellos tiempos turbulentos e inciertos, se presentan ahora condiciones más favorables para lograr la coherencia entre las políticas internacionales. La OIT, a través del Programa de Trabajo Decente y más concretamente de su labor en relación con la dimensión social de la globalización, ha promovido con diligencia dicho objetivo. Se han realizado progresos — por ejemplo para lograr que se entiendan los principios y derechos fundamentales en el trabajo y en el empleo y obtener apoyo al respecto — aunque siguen siendo parciales y en algunos casos frágiles. Además, la crisis que estalló

en 2008 ha puesto de manifiesto los límites de la coherencia de las políticas internacionales así como las dificultades concretas que siguen afrontando las organizaciones regionales e internacionales cuando tratan de presentar discursos coherentes y creíbles ante un público con frecuencia escéptico.

126. La OIT debe perseverar en su compromiso de esforzarse por lograr una mayor coherencia. Para estar a la altura de esta tarea, debe apoyarse en una base de políticas sólida y, en el contexto de su actuación en el escenario de la política internacional, le será muy útil el proceso de reforma que ha iniciado para mejorar su capacidad estadística, de investigación y analítica.

127. Existen tres vías complementarias para avanzar en el logro de una mayor coherencia.

128. En primer lugar, se deberían seguir desplegando esfuerzos para intensificar el diálogo y la cooperación con organizaciones afines que tienen mandatos pertinentes. La consolidación de las alianzas bilaterales es uno de los componentes del actual programa de reforma. Ya en 2010, la Conferencia conjunta de la OIT y del FMI sobre los «Desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social» representó un importante avance. Los contactos recientes con los nuevos dirigentes del Banco Mundial y con directores gerentes de bancos regionales de desarrollo ofrecen también perspectivas prometedoras. Las relaciones con la OMC despertaron ciertas susceptibilidades políticas en el pasado pero los estudios técnicos emprendidos conjuntamente justifican que se prosiga dicha cooperación y que se considere la posibilidad de que la OIT solicite la condición de observadora ante dicha Organización. La experiencia, por ejemplo en relación con la cooperación mantenida con el FMI, también nos indica que puede ser a la vez productivo e instructivo llevar los debates fuera de Ginebra o de Washington para examinar cuestiones específicas y prácticas en los Estados Miembros.

129. En segundo lugar, la OIT debería aprovechar todas las posibilidades que se le presenten para contribuir activamente a las iniciativas de otras organizaciones, y del sistema multilateral en su conjunto, en particular a través de la participación estratégica en las diferentes modalidades de la iniciativa «Una ONU» en el ámbito de su mandato. Entre los ejemplos actuales cabe mencionar las actividades que se están llevando a cabo en determinados países para acelerar los progresos encaminados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; la Iniciativa del Piso de Protección Social; el mandato de incorporar los objetivos de empleo y de protección social de la OIT en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015; y la contribución de la OIT al Diálogo de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo celebrado en octubre de 2013; pero también puede citarse el caso inverso, como la participación de otras organizaciones en la Tercera Conferencia Mundial sobre el Trabajo Infantil que tendrá lugar en el Brasil en octubre del presente año.

130. En tercer lugar, existe la posibilidad de establecer mecanismos institucionales para mejorar la coherencia entre las políticas. Esta cuestión, examinada recientemente en la Conferencia Internacional del Trabajo, ya se había destacado en la Declaración de 2008, cuyo título mismo recuerda de manera reveladora que se podría promover una globalización equitativa mediante el logro de tal coherencia.

131. Concretamente, la Declaración pide a los Estados Miembros que consideren la adopción de medidas apropiadas para coordinar de forma adecuada las posturas expresadas en los foros internacionales pertinentes y toda medida que puedan tomar a la luz de la propia Declaración; exhorta a la OIT a que invite a organizaciones internacionales y regionales cuyos mandatos abarcan «ámbitos conexos» a promover el

trabajo decente y a que evalúe los efectos en el empleo de la política comercial y de la política de los mercados financieros; y encomienda al Director General que vele por la promoción de alianzas eficaces en el marco del sistema multilateral y de las Naciones Unidas.

132. Todavía quedan por examinar en detalle todas las posibilidades que ofrece la Declaración en relación con la coherencia de las políticas. Es a la vez necesario y conveniente hacerlo. Un ejemplo, que la Declaración tuvo la previsión de mencionar, es la relación que existe entre la política de los mercados financieros y el empleo. Las preocupaciones que suscita el impacto de la economía «financiera» en la economía «real» ya se venían expresando antes del estallido de la crisis en 2008, y resultaron ser un signo anunciador. Posteriormente, la atención se desvió hacia las medidas que serían necesarias para regular la economía financiera y evitar así volver a caer en los excesos y deficiencias del pasado. Ese debate ha dado paso a la polémica actual, en particular en Europa, sobre la manera adecuada de conciliar la necesidad apremiante de generar empleo y crecimiento con el imperativo de restablecer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La OIT y las empresas

133. La OIT tiene un mandato, reconocido en la Declaración de 2008, que consiste en promover las empresas sostenibles como parte integrante del Programa de Trabajo Decente. Esta responsabilidad constituye un esfuerzo importante y relativamente reciente para la Organización, y le exige reflexionar sobre la adecuación de sus medios de acción para asumirla.

134. Una crítica común que se viene haciendo a la OIT desde hace mucho tiempo es que no está suficientemente informada acerca de las realidades, las necesidades y las prácticas de las empresas modernas y no está atenta a sus opiniones. La creación de un nuevo Departamento de Empresas en el contexto de la reestructuración de la Oficina en Ginebra aporta una respuesta a estos dos problemas.

135. La situación descrita lleva a que la participación directa de las empresas en las actividades de la OIT sea insuficiente. Los empleadores están representados en la OIT, como corresponde, por las organizaciones de empleadores, y son éstas las responsables de facilitar el acceso de las empresas a las actividades y servicios de la Organización. El examen que es necesario realizar sobre la interacción que existe entre la OIT y las empresas no debe verse coartado por temores infundados de que se está cuestionando este mandato en materia de representación.

136. La pregunta a la que es necesario responder es si la OIT está ofreciendo el tipo de servicios para los cuales hay, o podría haber, una demanda por parte de las empresas y si éstas, a su vez, tienen un acceso suficiente a esos servicios. La OIT tiene un sólido historial en materia de formación y servicios de apoyo para la creación y el desarrollo de empresas. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social adoptada por el Consejo de Administración en 1977 también es una fuente de orientación para las empresas, y existe además un servicio de asistencia que proporciona asesoramiento a aquellas que lo necesiten sobre las disposiciones de dicho texto y sobre las normas internacionales del trabajo.

137. Sin embargo, hay razones para pensar que existe una importante demanda de servicios por parte de las empresas que no ha sido atendida. La OIT podría brindar estos servicios, lo que a su vez permitiría fomentar sus propios objetivos. Es sorprendente que la OIT apenas haya reaccionado ante el aumento exponencial de las iniciativas de

responsabilidad social de las empresas durante el último decenio, a pesar de que muchas de esas iniciativas hacen referencia de manera explícita a normas de la OIT, en particular a las relacionadas con los derechos fundamentales.

138. La responsabilidad social de las empresas es un ámbito en el que existe una vasta gama de mecanismos muy heterogéneos, por sus características y utilidad. Con todo, es innegable que tienen un impacto cuantitativo y un alcance considerables. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas (una iniciativa insignia que anunció el Secretario General en 1999) cuenta con la participación de unas 7 200 empresas y registra una rápida expansión. En él se hace referencia a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que constituyen la base de cuatro de los diez principios que estas empresas se comprometen a cumplir. No obstante, la participación de la OIT en el Pacto Mundial ha sido fluctuante y, en ciertos aspectos, marginal. Tras la adopción en 2011 de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas, las cuestiones relativas a su aplicación constituyen un nuevo e importante campo de trabajo, en el que la OIT tiene responsabilidades claras de velar por el respeto de las normas laborales. Por otra parte, el Consejo de Administración de la OIT ha tenido ocasión de expresar su preocupación cuando la formulación de normas por entidades privadas, en particular la Organización Internacional de Normalización, parecía invadir esferas que forman parte del ámbito de competencia de la OIT y de sus mandantes tripartitos.

139. La OIT debe llevar a cabo en todo caso una discusión exhaustiva acerca de sus propias posturas y responsabilidades en relación con el concepto de la responsabilidad social de las empresas. Dispone de una amplia gama de opciones, ya sea para apoyar las iniciativas de otras entidades o para promover sus propias iniciativas. Tiene también un incentivo adicional para actuar: el llamado que se formuló en la Declaración de 2008 para que la OIT establezca «nuevas alianzas con entidades no estatales y actores económicos, tales como las empresas multinacionales y los sindicatos que actúen a nivel sectorial a escala mundial», en el que se insiste que ello se hará en consulta con las organizaciones nacionales e internacionales representativas de trabajadores y de empleadores.

140. Una esfera de acción que conviene examinar en particular es la de las cadenas internacionales de suministro, que, como se ha observado, constituyen uno de los rasgos distintivos del proceso de transformación del mundo del trabajo. Las empresas que recurren a estas cadenas para surtirse en sus procesos de producción generalmente se comprometen de manera expresa a proporcionar condiciones de trabajo aceptables, suelen adoptar medidas para tratar de asegurarse de que estas condiciones se respeten en la práctica, y en algunos casos reconocen las dificultades que tienen para aplicar estas medidas de manera fiable y eficaz. Muchas de estas empresas han indicado que desearían contar con el apoyo o la participación de la OIT a estos efectos.

141. Las cuestiones laborales relacionadas con las cadenas de suministro acaparan los titulares periódicamente cuando se divulgan casos de abusos graves o cuando se produce una tragedia en un lugar de trabajo que ocasiona grandes pérdidas humanas. Cada vez que ocurren sucesos de este tipo, quedan al descubierto situaciones inadecuadas, los consumidores manifiestan claramente su deseo de no comprar artículos fabricados en condiciones abusivas o peligrosas para los trabajadores, las empresas afectadas pierden su reputación, el gobierno de que se trate se ve sometido a distintas presiones para introducir verdaderos cambios e, incidentalmente, se dirigen críticas a la OIT por no haber asumido sus responsabilidades.

142. A este respecto, el Consejo de Administración no ha adoptado de momento ninguna medida concreta, pero sí ha examinado la posibilidad de inscribir la cuestión de las cadenas mundiales de suministro en el orden del día de una reunión de la Conferencia y tal vez estime oportuno seguir considerando esta posibilidad en el futuro. En cualquier caso, la OIT — en colaboración con la Corporación Financiera Internacional (CFI) en el marco del programa Better Work, y a través de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) — ha dado pruebas de su capacidad para actuar directamente en el terreno a fin de resolver los problemas laborales de los sectores del textil y del vestido de países que forman parte de las cadenas mundiales de suministro. Esta experiencia se puede desarrollar, a condición de contar con la voluntad política para hacerlo.

Hacia un nuevo siglo en pro de la justicia social

143. El mandato de la OIT le exige seguir luchando por la justicia social en los albores de su segundo siglo de historia. La Constitución de 1919, la Declaración de Filadelfia de 1944, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 plasman de manera contundente el compromiso de la OIT con la justicia social, y constituyen una referencia para determinar en términos concretos cómo se ha de llevar a la práctica ese compromiso.

144. Algunas cuestiones aparecen de manera reiterada en esos textos, que fueron elaborados a lo largo de un período de 89 años: el respeto de los derechos fundamentales, un salario vital adecuado, la protección social, la prevención del desempleo, la protección de la infancia, la migración, y la educación y la formación.

145. Las innovaciones y modificaciones que se han introducido a lo largo de los años ponen de manifiesto que la OIT está dispuesta y es capaz de adaptarse a las condiciones y prioridades imperantes en diferentes momentos de su historia. El Proyecto del Centenario en curso con el que se conmemorará el centenario de la Organización puede servir a la OIT y a sus mandantes para hacer un balance de las repercusiones que han tenido sus actuaciones y de las enseñanzas que ha adquirido a lo largo de su historia.

146. En todo caso, hay una enseñanza muy clara: para mantenerse fiel a sus objetivos en materia de justicia social, la OIT debe dar prioridad a la situación de las personas más desfavorecidas del mundo del trabajo. El mandato de la Organización consiste esencialmente en mejorar las condiciones del mundo del trabajo que constituyen «una amenaza para la paz y armonía universales». Este imperativo trasciende los intereses específicos y legítimos de cada uno de los grupos de mandantes de la OIT, pero a la vez — en virtud del principio de que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos — también coincide con esos intereses y los complementa.

147. Por consiguiente, la OIT debe iniciar este segundo siglo de su historia expresando un compromiso explícito con las personas más vulnerables del mundo del trabajo, es decir, aquellas que viven en la pobreza o que están en peligro de caer en la pobreza; aquellas que trabajan en condiciones abusivas y a las que se les deniegan sus derechos fundamentales; aquellas que se encuentran excluidas de la sociedad y sin oportunidades de trabajo decente; aquellas cuyo trabajo atenta contra su dignidad humana y su integridad física y moral; aquellas que viven con miedo al futuro porque no tienen acceso a servicios sociales y mecanismos de protección básicos. La dificultad para llegar a estas personas y la dificultad todavía mayor para atender sus necesidades es una razón

de más para que la OIT redoble sus esfuerzos y cumpla las responsabilidades que tiene con estas personas.

148. Se ha dado un primer paso con la selección de las ocho esferas de importancia decisiva en las propuestas de Programa y Presupuesta para 2014-2015 que se presentan a la Conferencia. Estas esferas incluyen: la formalización de la economía informal, el trabajo decente en la economía rural, la protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo, y el establecimiento y extensión de pisos de protección social. No obstante, es necesario poner más empeño para que la OIT se mantenga a la altura de las tareas que le ha encomendado su Constitución y para cumplir cabalmente su mandato.

Capítulo 3

Iniciativas para el centenario de la OIT

149. Un centenario es una gran ocasión que hay que celebrar, para recordar los logros alcanzados en el pasado y manifestar reconocimiento a las personas y a las organizaciones que los hicieron posibles. La OIT lo hará sin duda en 2019, pero también debería hacer otras cosas. 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.

150. 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.

151. Estas deficiencias se reconocen cada vez más y hay un sentimiento acuciante de que es necesario corregirlas. De ahí los llamados que se han formulado en pro de una globalización más justa, un desarrollo equilibrado y sostenible y un crecimiento económico que impulse el progreso social.

152. La OIT tiene una oportunidad única de llevar adelante con mayor vigor su mandato de justicia social al entrar en su segundo siglo de existencia, pero para ello tendrá que renovar sus métodos de trabajo. Debe conjugar mejor los principios y valores expresados en las normas internacionales del trabajo con la prestación de un asesoramiento, basado en un enfoque empírico y práctico, para la formulación de políticas que produzcan resultados concretos. La OIT debe estar dispuesta a innovar y a aprovechar las nuevas oportunidades que se le presentan.

153. Ahora bien, el éxito de la labor dependerá, en última instancia, del compromiso tripartito con la Organización y con sus objetivos. El Director General David Morse dijo con acierto que la OIT sólo puede ser un instrumento eficaz para el progreso si sus Estados Miembros y los demás mandantes quieren que lo sea ¹. ¿En qué medida quieren los mandantes contar hoy con una institución fuerte? Corresponde a la Conferencia decidir sobre este punto en este momento determinante de la historia de la Organización.

154. Por otra parte, los mandantes pueden concretar su compromiso marcando el camino hacia la formulación consensuada de un conjunto de iniciativas para el centenario de la OIT y colaborar activamente con la Organización para ponerlas en práctica.

155. Se proponen siete posibles iniciativas para el centenario de la OIT:

¹ Morse, D.: *The Origins and evolution of the ILO and its role in the world community* (Ithaca, Cornell University, 1969), pág. 113.

- 1) **la iniciativa relativa a la gobernanza** para completar la reforma de las estructuras de gobernanza de la OIT, emprender la evaluación de las repercusiones de la Declaración de 2008, con arreglo a sus disposiciones finales, y adoptar medidas relacionadas con sus conclusiones;
- 2) **la iniciativa relativa a las normas** para consolidar un consenso tripartito en torno a un sistema de control reconocido y aumentar la pertinencia de las normas internacionales del trabajo a través del mecanismo de examen de las normas;
- 3) **la iniciativa verde** para llevar a la práctica la dimensión del trabajo decente en la transición hacia un desarrollo con bajas emisiones de carbono y sostenible, y facilitar la contribución tripartita a ese objetivo;
- 4) **la iniciativa relativa a las empresas** para establecer una plataforma de colaboración de la OIT con las empresas, que contribuya a su sostenibilidad y a la consecución de los objetivos de la OIT;
- 5) **la iniciativa para poner fin a la pobreza** a fin de atender la necesidad urgente de contar con salarios vitales adecuados para todos los trabajadores, inclusive mediante los componentes de empleo y protección social de la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015;
- 6) **la iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo** para analizar el lugar que ocupa la mujer en el mundo del trabajo y sus condiciones de trabajo, y dar participación a los mandantes tripartitos en acciones concretas destinadas a llevar a la práctica la igualdad de oportunidades y de trato;
- 7) **la iniciativa relativa al futuro del trabajo** para establecer un grupo consultivo sobre el futuro del trabajo, con el cometido de elaborar un informe que se sometería a la discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2019, fecha de su centenario.

156. Estas iniciativas deberían integrarse en los instrumentos de programación de la OIT. El actual Marco de Políticas y Estrategias sexenal expira a finales de 2015. En el mes de octubre de este año, el Consejo de Administración debe empezar a examinar qué tipo de dispositivo debería adoptar ulteriormente. Si se opta por un nuevo plan estratégico, su período de aplicación culminaría después del centenario.

157. El período que antecede al centenario de la OIT ofrece una gran oportunidad para conferir a la Organización y a su mandato un rumbo estratégico, un cometido y un contenido, pero también puede servir para movilizar a los mandantes mediante el establecimiento de objetivos para el centenario. Se insta a los delegados ante la Conferencia a que aprovechen esta oportunidad.