

# La función normativa de la OIT. ¿Qué futuro?

Por Adrián Goldin

La problemática del trabajo, siempre  
internacional.

“Si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países” (del Preámbulo de la Constitución de la OIT)

# La internacionalización y sus efectos

- a. En los países en desarrollo, para atraer la inversión, “race to the bottom” (o el campeonato mundial por la degradación de las condiciones de trabajo)
- b. En los países destinatarios de los productos, influencia de las condiciones de trabajo de origen (las condiciones de trabajo, de nuevo en el mercado) ¿Sacar del mercado?
- c. En los países de origen de los capitales, deslocalización y “exportación” de puestos de trabajo.

# Las paradojas

- Los países centrales exigen el cumplimiento de “standards” que sus empresas eluden
- Los países en desarrollo considerar que esas exigencias son proteccionistas; imposiciones “norte-sud”
- Pero a su vez, no aceptan “normas inferiores para seres inferiores”

# Diversos instrumentos para la internacionalización

Entre otros,

- Los espacios de integración y sus políticas laborales (el caso de la UE y su “contraconvergencia”)
- La acción sindical internacional, la representatividad y la negociación internacionales
- Las cláusulas sociales en los convenios internacionales
- Los códigos de conducta y otras iniciativas voluntarias (el soft law)
- UN HILO CONDUCTOR: LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

## Las normas internacionales del trabajo

- Expresan la sabiduría mundial en materia de protección
- Son pura creación del espíritu humano – patrimonio normativo de la humanidad – en condiciones de particular complejidad
- Incluyen participativamente a las empresas (la importancia del consenso)

No importa que consagren temas ya cubiertos por la legislación de mi país; igual las necesito

Somete a gobiernos (y por su mediación, a las empresas) a la obligación de dar explicaciones

Defensa de las NIT (tibieza, falta de “dientes”; los criterios maximalistas)

## **Sin embargo, dificultades en el proceso normativo internacional**

Desde comienzos de los 80, debates sobre ritmo de elaboración de normas, selección de temas, participación insuficiente de los mandantes, reclamos de flexibilidad

Empleadores sostienen que ya se ha legislado “todo” y que debe privilegiarse gestión y revisión de existentes; utilizar cooperación técnica, investigación, buenas prácticas, actividades promocionales.

Sucesivos procesos de revisión del conjunto de las normas (algunos se someten a revisión, otros se consideran obsoletos)

Cae sistemáticamente el ritmo de concertación

- En los '60 y '70, 2 convenios por año;

- Desde 1982 a 2007, 1 por año.

- 

- Desde el 2008 al 2019, (12 años, ambos incluidos), sólo 2 Convenios

(en 2011, Trabajadoras y trabajadores domésticos, en 2019, Violencia y acoso).

Los empleadores votan en contra o se abstienen

# Nueva tecnología, nuevas cuestiones, nuevos problemas

Algunos problemas suscitados por nuevas tecnologías, intensifican la necesidad de internacionalización de las respuestas

Ya teníamos en claro el problema (pero no la solución) que en términos de cumplimiento de normas mínimas de tutela han planteado **las cadenas mundiales de suministro.**

La respuesta sólo puede encontrarse en el terreno internacional. Ante las deficiencias en los controles nacionales, la única respuesta posible es la de mejorar la gobernanza de estas cadenas mundiales en el plano internacional.

Aun no resuelta esa cuestión – en junio de 2016 se adoptó una resolución sobre “Trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro” - necesidad de dar respuesta a un fenómeno relativamente novedoso: el trabajo “*on line*” y también el trabajo “on demand” por medio de plataformas informáticas. **También de esas manifestaciones del trabajo se ha ocupado el informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo**

Particularmente, el trabajo “*on line*” por medio de plataformas, ofrecido a una multitud de prestadores disponibles *en todo el mundo* sólo puede ser atendido mediante estrategias de gobernanza internacional (son inalcanzables de otro modo) que exijan a las plataformas y a sus clientes que respeten determinados derechos y protecciones mínimas.

La dispersión inherente a ese tipo de trabajo en múltiples jurisdicciones internacionales dificulta el control del cumplimiento de las legislaciones laborales aplicables.

Más accesible para las instituciones de cada país, el tema central en el debate de hoy es el de garantizar la tutela de las personas que trabajan “*on demand*”, hoy en la mayor parte de los países desprovistos de toda protección.

Se trata de asegurar a esos trabajadores el derecho a la organización y la acción colectivas (la acción colectiva y concertada mediante los medios digitales). Importante para los trabajadores *on line* – no hay otro modo de concertación – y también para los trabajadores reclutados a nivel local; **no comparten un lugar de trabajo.**

Vinculación con una de las tendencias en curso:  
Ruptura del principio de unicidad reglamentaria

La desestandarización y el debilitamiento subjetivos del trabajo, junto a otros cambios, parecen resquebrajar el principio de la *unicidad reglamentaria* (un solo ordenamiento para una sola categoría, que es la del trabajador dependiente).

Tras esa resquebrajamiento,

**tendencia de pluralización o segmentación del sistema de protección,**

en el que *el trabajo dependiente habrá de ser sólo uno más entre otros regímenes (por un buen tiempo, todavía mayoritario)*, al que podrían sumarse otros como los de los Teletrabajadores, **los trabajadores de plataformas**, los de los “call centers”, los autónomos económicamente dependientes y otros por venir.

**Luego, diversificación creciente de los contenidos del ordenamiento**

***Frente a estos desafíos, la Comisión propone establecer una Garantía Laboral Universal (¿un “derecho común del trabajo”?)***

Todos los trabajadores, deberían disfrutar de los **derechos fundamentales del trabajo** (libertad sindical, sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva y del derecho a no ser sometido a trabajo forzoso, trabajo infantil o discriminación); y un «**salario vital adecuado**», **límites máximos respecto a las horas de trabajo y protección en relación con la seguridad y la salud en el trabajo**. Los convenios colectivos o la legislación pueden aumentar este piso de protección social. Esta propuesta contribuye también a ***que se reconozca la seguridad y la salud en el trabajo como uno de los principios y derechos fundamentales del trabajo.***

Agrego yo: los derechos personalísimos de los trabajadores en el trabajo, ya un reconocimiento jurisprudencial que no puede condicionarse a la acreditación de la dependencia.

## ¿Nuevos instrumentos internacionales? Sólo una idea...

Ante la reducción del ritmo de concertación de convenios internacionales y de ratificaciones – desregulación y presión a la baja de condiciones de trabajo - ¿posibilidad de pensar nuevos instrumentos normativos? (“...**explorar nuevos métodos de acción normativa**... para completar el sistema de (normas internacionales)”, del informe del Director general a la 87 Conferencia)

En todo caso, ¿cómo asegurar que la apertura mental a la experiencia renovadora no sirva de cabeza de playa al desembarco de los teóricos de la abolición?

*Ha habido - y habrá - mucha transformación como para no pensar en términos innovadores; queda demasiado desequilibrio sobreviniente como para degradar en puro voluntarismo la consistencia de la acción normativa.*

Los convenios técnicos vigentes no señalan los caminos a recorrer para **hacer posible su ratificación** y acercarse a la **posibilidad de alcanzar niveles adecuados de cumplimiento.**

**¿Cómo establecer la provisión de apoyo y asistencia para poner en marcha programas que de todos modos deben ejecutarse, facilitación del acceso a diversas fuentes de recursos, provisión de conocimiento y asistencia técnica, formación de capacidades nacionales, aproximarse a la ratificación de los convenios aún inaccesibles?**

# Una propuesta normativa de Alain Supiot

La necesidad de un nuevo instrumento normativo que complete el sistema de declaraciones, convenciones y recomendaciones.

Que involucre no sólo a los trabajadores asalariados sino a todas las formas del trabajo informal y **económicamente dependiente** (entre ellas, agrego yo, el trabajo de plataformas).

Un instrumento que no confunda universalismo con uniformidad y no pretenda proyectar sobre el mundo entero categorías de pensamiento concebidas en los países del norte, descuidando la diversidad de situaciones socioeconómicas y de experiencias nacionales en materia de trabajo.

## **Objetivos:**

poner en práctica los principios de la OIT (los de las normas y de la Declaración de Filadelfia), facilitar la ratificación y aplicación de convenios sin degradar su contenido tutelar, considerar situaciones y aspiraciones concretas de los pueblos que se propongan extenderlas, reconocer la primacía de los DDFF sobre las normas comerciales y financieras.

Se trataría de un **acuerdo marco adoptado por la CIT** luego pluralizado en acuerdos nacionales, para articular la **heteronomía de los principios reconocidos por la sociedad internacional** con la autonomía de los estados y los actores sociales para ponerlos en marcha.

Se trata de un dispositivo contractual que daría base jurídica a la adopción de estrategias nacionales – convenios promocionales integrados en torno de la idea del *trabajo decente* - en los que:

- a. El país que los suscriba se compromete a realizar estudios y evaluaciones y ejecutar acciones concretas en relación a un conjunto de cuestiones entre las que componen la idea de trabajo decente, con el objeto de aproximarse al cumplimiento (o al mejor cumplimiento) de convenios ratificados o no ratificados, recomendaciones, códigos y directivas.
- b. La OIT prestaría asistencia en ese proceso, en cuya elaboración participarían técnicos nacionales elegidos sobre una base tripartita

- El gobierno elaboraría un plan de mejoramiento en función de los estudios realizados, dando cuenta de los objetivos, tiempos, acciones, etapas de ejecución y resultados esperados.
  - El *plan de mejoramiento* o “plan nacional de trabajo decente” podría incluir en el nivel local acciones normativas – dictado de nuevas normas, revisión de las existentes, utilización o seguimiento de códigos, directivas, recomendaciones y otras fuentes internacionales, ratificación o incorporación de convenios internacionales, mejoras aplicativas, etc -, actividades tendientes a la atención de situaciones o necesidades específicas o de protección social, desarrollo de nuevas prácticas en los sistemas de relaciones laborales o en las actividades de diálogo social, etc.
- La Oficina comprometería la movilización de recursos presupuestarios y extrapresupuestarios para brindar asistencia técnica al país signatario para el cumplimiento de los objetivos del *plan de mejoramiento*.

La incorporación de una forma normativa como la descrita – los *convenios promocionales integrados en torno de la idea de trabajo decente* – no implicaría menoscabo de los convenios internacionales del trabajo al día sino, bien por el contrario,  
**un modo de procurar su vigencia efectiva y, en su caso, su ratificación.**

Para los países firmantes de los acuerdos particulares, a su vez, la asunción de estos compromisos de mejoramiento les asegurarían el acceso sistemático – asegurado y comprometido – al apoyo y la cooperación técnica de la Oficina, sus recursos presupuestarios y, probablemente, a recursos extrapresupuestarios habilitados por su inclusión en este emprendimiento. Implicaría además una manifestación activa de compromiso internacional con los standards del *trabajo decente*, asumida por cada nación firmante en función de su propio proyecto de desarrollo.

La realización simultánea y no disyuntiva de las acciones y objetivos anteriores exige que el nuevo emprendimiento normativo sirva como instrumento de articulación entre *la condición de universalidad de los standards de protección* y *los factores de diversidad imperantes en los países en vías de desarrollo*; no hay modelo único y ejemplar y es cada sociedad que debe escoger el camino a transitar para acceder a los valores del trabajo decente.

La forma sugerida, sin embargo, haría posible la incorporación de otros sujetos en ese esquema sinalagmático; particularmente de aquellos dispuestos a dotar de recursos adicionales a ese emprendimiento nacional. Se haría posible de esa forma ordenar y sistematizar los esfuerzos del país signatario, de la OIT y de la comunidad internacional en un único instrumento normativo concebido para realizar los objetivos de la extensión de la seguridad social

¡Muchas gracias!





Tendencias más novedosas

(2) UNIVERSALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

*La desestandarización contractual* incluyente del *desdibujamiento de las fronteras entre el trabajo dependiente y el trabajo autónomo*, junto a la reconocida opción preferente de los empleadores por el trabajo independiente (tendencia de “huida del Derecho del Trabajo”) y a la introducción de tecnologías disruptivas, son factores altamente incidentes en

**La dificultad creciente para sostener los sistemas contributivos de protección social.**

La base impositiva sufre erosión en tanto la fuerza del trabajo formal decrece, y los gastos por pensiones y servicios de cuidado – producto del envejecimiento de la población - se incrementan

Sobreviene por ello mismo la necesidad de ***un sistema de cobertura social desvinculado de la condición ocupacional*** . Un sistema con tendencias efectivas y no sólo declamatorias de universalidad

**Los debates en curso: el Universal Basic Income (UBI), los PPS (pisos de protección social; rec 202 OIT)**

# Recomendaciones de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (OIT)

*Proporcionar protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez.* Esto exige un piso de protección social que asegure un nivel básico de protección para todas las personas vulnerables, complementado por regímenes contributivos de seguridad social que proporcionen niveles mayores de *protección*

*Ampliar la soberanía sobre el tiempo.* Los trabajadores necesitan una mayor autonomía sobre su tiempo de trabajo, sin dejar de satisfacer las necesidades de la empresa. Aprovechar la tecnología para ampliar las oportunidades y conciliar la vida profesional con la vida personal

Las tecnologías de la información y de la comunicación que permiten que se trabaje en cualquier lugar, en cualquier momento, difuminan la línea entre las horas de trabajo y la vida personal, y pueden contribuir a ampliar las horas de trabajo. En la era digital, los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores tendrán que encontrar nuevos medios para aplicar de forma eficaz a nivel nacional determinados límites máximos de las horas de trabajo, por ejemplo, estableciendo el derecho a la desconexión digital.

Una Garantía Laboral Universal que comprenda:

Los derechos fundamentales de los trabajadores: libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva y del derecho a no ser sometido a trabajo forzoso, trabajo infantil o discriminación; y

Un conjunto de condiciones de trabajo básicas: i) «un salario vital adecuado»(que ayudará a luchar contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso, derivado de la pobreza y los bajos salarios) ; ii) limitación de las horas de trabajo; y iii) mayor seguridad e higiene en los lugares de trabajo. Ha llegado el momento – dice la Comisión - de que la seguridad y la salud en el trabajo sea reconocida como un principio y un derecho fundamental del trabajo.

Agregamos: los derechos personalísimos de los trabajadores en el trabajo, ya un reconocimiento jurisprudencial que no puede condicionarse a la acreditación de la dependencia.