

Publicado en www.relats.org

FUTURO DEL TRABAJO EN OIT: UNA GUIA DE DOS VELOCIDADES

Alvaro Orsatti, RELATS¹

Julio 2019

En junio 2019, la 108 Conferencia de OIT desarrolló la Iniciativa del Centenario, para conmemorar su creación en 1919, con el tema central era “Futuro del Trabajo”. En este marco, se aprobó la Declaración del Centenario (DC, en adelante), que tenía un fundamento importante en las recomendaciones de la Comisión Mundial sobre Futuro del Trabajo (CMFT, en adelante) creado previamente, mediante el documento “Trabajar para un futuro más prometedor” (DFT, en adelante)”²

¹ Red Europeo-Latinoamericana de Análisis sobre Trabajo y Sindicalismo, www.relats.org

²La Iniciativa venía preparándose desde 2013, con el lema “el Futuro del Trabajo que queremos”. La CMFT fue creada en agosto 2017, con una composición tripartita, la que en enero 2019 presentó el DFT”. En marzo-mayo, las partes sociales acordaron un borrador, para su presentación y discusión pública durante la Conferencia.

La DC, desde sus considerandos, apunta a ser un instrumento de importancia similar a otros instrumentos de ese mismo formato en la historia de OIT: la Declaración de Filadelfia (1944), la Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo (1998) y la Declaración... Justicia social (2008)³.

La DC se encuadra en tres Declaraciones previas de OIT la Declaración de Filadelfia (1944); la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) y la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008)⁴. En particular, sobre la primera, se recoge la famosa consigna de que “el trabajo no es una mercancía”.

En los considerandos, destaca también, lo que en perspectiva histórica, es una novedad: el compromiso “con un mundo del trabajo libre de violencia y acoso” (vinculado a la simultánea aprobación del Convenio 190)

³ La DC no menciona los ODS, Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de Naciones Unidas (2015), que incluye un punto sobre trabajo decente, lo que puede considerarse un hito de la gobernanza mundial, y resultado de la acción de OIT durante su elaboración, luego de la más limitado Objetivos de Desarrollo del Milenio (2001)

⁴ No se ha contemplado citar a los ODS 2030 de Naciones Unidas, si bien fueron mencionados repetidamente durante la discusión.

I. CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN

La Declaración considera:

-que el mundo del trabajo se está transformando radicalmente impulsado por las innovaciones tecnológicas, los cambios demográficos, el cambio medioambiental y climático y la globalización, así como en un momento de desigualdades persistentes, que tienen profundas repercusiones en la naturaleza y el futuro del trabajo y en el lugar y la dignidad de las personas que se encuentran en dicho contexto.

-que se necesita actuar urgentemente para aprovechar las oportunidades y afrontar los retos a fin de construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido y trabajo decente para todos.

-que debe aprovecharse todo el potencial del progreso tecnológico y el crecimiento de la productividad, inclusive mediante el diálogo social, para lograr trabajo decente y desarrollo sostenible y asegurar así la dignidad, la realización personal y una distribución equitativa de los beneficios para todos;

-que se tiene que asegurar una transición justa a un futuro del trabajo que contribuya al desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental;

La DC tiene varios elementos innovadores, cuatro de los cuales son:

1. la figura de un “enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas”, en el segundo siglo de OIT, con el mandato permanente en favor de la justicia social, que sitúa los derechos de los trabajadores y las necesidades, las aspiraciones y los derechos de todas las personas en el núcleo de las políticas económicas, sociales y ambientales.

2. el énfasis en el capítulo de las competencias, habilidades y calificaciones para todos los trabajadores a lo largo de la vida laboral como responsabilidad compartida entre los gobiernos y los interlocutores sociales a fin de: a. mejorar la capacidad de los trabajadores de aprovechar las oportunidades de trabajo decente;

b. subsanar los déficits de competencias existentes y previstos; c. asegurar que los sistemas educativos y de formación respondan a las necesidades del mercado de trabajo; d. facilitar la transición de la educación y la formación al trabajo, poniendo énfasis en la integración efectiva de los jóvenes en el mundo del trabajo; e. ayudar a las personas a afrontar las transiciones a lo largo de su vida laboral.

3. una extensa perspectiva de género, que: asegure la igualdad de oportunidades, la participación equitativa y la igualdad de trato, incluida la igualdad de remuneración, el cese de la violencia y acoso en el lugar de trabajo; la inversión en economía del cuidado; la repartición más equilibrada de las responsabilidades familiares; para una mejor conciliación de la vida profesional y la vida privada, de modo que los trabajadores y los empleadores acuerden soluciones, inclusive en relación con el tiempo de trabajo, que tengan en cuenta sus necesidades y beneficios respectivos.

4. un reconocimiento particular a la condición fundamental de la salud y condiciones de trabajo, junto a directivas, mediante la Resolución complementaria, para que el Consejo de Administración examine, lo antes posible, propuestas para incluir las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo;

También, por definición, son novedades para OIT la incorporación del tema economía digital, trabajo de plataforma.

En la sección II y los comentarios finales se destaca también la permanente incorporación del concepto de “empresas sostenibles”.

Otros contenidos más tradicionales son:

1.en campo laboral y social:

-formular políticas eficaces destinadas a crear empleo pleno, productivo y libremente elegido y oportunidades de trabajo decente para todos;

- la promoción de los derechos de los trabajadores como elemento clave para alcanzar un crecimiento inclusivo y sostenible, prestando especial atención a la libertad de asociación y la libertad sindical y al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva como derechos habilitantes;

- la reafirmación de la continua pertinencia de la relación de trabajo como medio para proporcionar seguridad y protección jurídica a los trabajadores.

- el acceso universal a una protección social completa y sostenible, para que todos los trabajadores disfruten de una protección adecuada, adoptando y ampliando sistemas de protección social que sean adecuados y sostenibles y estén adaptados a la evolución del mundo del trabajo;
- el aseguramiento de la igualdad de oportunidades y de trato en el mundo del trabajo para las personas con discapacidad, así como para otras personas en situación de vulnerabilidad;
- el fortalecimiento de la administración y la inspección del trabajo;
- la erradicación del trabajo forzoso y el trabajo infantil
- la promoción de la transición de la economía informal a la economía formal, prestando la debida atención a las zonas rurales;
- el fomento de medidas que ayuden a los trabajadores de edad a ampliar sus opciones, optimizando sus oportunidades de trabajar en condiciones buenas, productivas y saludables hasta la jubilación, y permitir un envejecimiento activo;
- el diálogo social, incluida la negociación colectiva y la cooperación tripartita, es un fundamento esencial de todas las actividades de la OIT
- la promoción del desarrollo de organizaciones de interlocutores sociales que sean fuertes y representativas;
- la cooperación efectiva en el lugar de trabajo es una herramienta que contribuye a que los lugares de trabajo sean seguros y productivos, de tal manera que se respeten la negociación colectiva y sus resultados sin menoscabar el papel de los sindicatos.

2. en relación al capítulo económico:

- políticas macroeconómicas orientadas al cumplimiento del objetivo general;

- políticas comerciales, industriales y sectoriales que favorezcan el trabajo decente y aumenten la productividad;

- inversión en infraestructuras y en sectores estratégicos para abordar los factores que generan cambios transformadores en el mundo del trabajo;

- apoyo al papel del sector público como empleador relevante y proveedor de servicios públicos de calidad;

3.en relación al sector privado:

- apoyo al papel del sector privado como fuente principal de crecimiento económico y creación de empleo promoviendo un entorno favorable a la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles, en particular las MiPymes, así como las cooperativas y la economía social y solidaria;

- garantía que las modalidades de trabajo y los modelos empresariales y de producción en sus diversas formas, también en las cadenas nacionales y mundiales de suministro, potencien las oportunidades para el progreso social y económico, posibiliten el trabajo decente y propicien el empleo pleno, productivo y libremente elegido;

4.en el plano internacional, se hace una reflexión general: en un contexto de globalización, la no adopción por un país de condiciones de trabajo humanas constituiría más que nunca un obstáculo al progreso de todos los demás países.

Las propuestas son:

-fomento de la cooperación transfronteriza, inclusive en áreas o sectores de alta integración internacional. Se menciona específicamente al trabajo infantil y forzoso y las cadenas mundiales de suministro.

-profundización e intensificación su labor sobre migración laboral internacional en un contexto de globalización. La no adopción por un país de condiciones de trabajo humanas constituiría más que nunca un obstáculo al progreso en todos los demás

5.Respecto de las normas de OIT:

- elaboración, promoción, ratificación y el control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo tienen una importancia fundamental para la OIT. Para ello, la Organización debe tener y promover un corpus de normas internacionales del trabajo sólido, claramente definido y actualizado y seguir aumentando la transparencia.

-afirmación de que las normas internacionales del trabajo también deben responder a la evolución del mundo del trabajo, proteger a los trabajadores y tener en cuenta las necesidades de las empresas sostenibles, y estar sujetas a un control reconocido y efectivo.

-consideración periódica, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la ratificación de otras normas de la OIT.

II. COMPARATIVO CON LA PROPUESTA DE LA CMFT

Luego de conocido el documento de la Comisión Mundial sobre Futuro del Trabajo (CMFT en adelante) las partes sociales acordaron que el borrador de DC tendría distintas fuentes de referencia, entre las cuales aquel sería “tenido en cuenta”. En este capítulo se hace una revisión integral del DFT.

En relación con la DC, el DFT:

- agrega dos temas no tratados en aquella (políticas hacia los migrantes y discapacitados)

- hace una continua referencia a “empresas sostenibles”, aludiendo así a la Resolución sobre Promoción de Empresas Sostenibles (2007), un pedido del Grupo de Empleadores. También destaca la incorporación de “productividad” (ver la sección comentarios finales)

Paralelamente:

- no mantiene el criterio de diferenciar tres ejes (“Aumentar la inversión en las capacidades de las personas”, “aumentar la inversión en las instituciones del trabajo”, “aumentar la inversión en trabajo decente y sostenible”)

- no recoge dos expresiones claves del DFT. “contrato social”⁵, cuyo cumplimiento se deriva del programa centrado en las personas, y garantía social universal”, como instrumento de aquel.

⁵ Este concepto se mantenía en el borrador elaborado para la Conferencia. También se utilizaba en un documento preliminar de la Oficina (“El contrato social y el futuro del trabajo”, Nota informativa 4,2017”)

Respecto de la primera, que es calificada en términos de “renovada” y “viable”, el documento recordaba, en una nota al pie, señala que el contrato social tiene su génesis en las obras de filósofos políticos como Thomas Hobbes (1651), John Locke (1690), Jean-Jacques Rousseau (1762) y, en el siglo XX, John Rawls (1971), y que “el contrato social explica la legitimidad del poder público sobre los ciudadanos. Las personas aceptan que se impongan ciertos límites a sus libertades inalienables a cambio de que se protejan sus derechos y se vele por los intereses de la sociedad”.

2. recoge la perspectiva del DFT respecto de que es necesario alcanzar a todo trabajador (independientemente de la situación en el empleo y de la forma de modalidad contractual) estaba ya presente en el DFT, pero no agrega una aclaración complementaria formulada repetidamente por este: la mención explícita a los “trabajadores por cuenta propia” (o “autónomos”) como lo ejemplificaba la CMFT en varios párrafos (de todas formas, la situación de trabajo encuadra esta forma). Como se vió, el Grupo de Trabajadores hizo referencia a este tema.

3. en el capítulo sobre “soberanía del tiempo”, se limita a uno de los aspectos analizados por la DFT (evitar una duración excesiva de las jornadas), obviando una reflexión sobre la cuestión clásica de la reducción de la jornada (“en el pasado se han tomado medidas para limitar y reducir el número máximo de horas de trabajo, que han ido acompañadas por el aumento de la productividad, lo cual sigue siendo un importante objetivo político”); y la innovadora de establecer un “piso” mínimo de horas en el trabajo de plataforma, para

contrarrestar la situación prevaleciente, que deriva en bajos ingresos⁶

4. Además de lo ya señalado sobre la consideración de la educación como un derecho, que no ha quedado registrado, el DFT incluye una importante propuesta que no fue incorporada: la creación de un “seguro de empleo” (o “fondo social), que implica el aumento de la inversión en servicios públicos de empleo y el rediseño del seguro de desempleo.

5. El capítulo sobre protección social mantiene el enfoque del DFT sobre su extensión amplia, pero, como ya se señaló, no incluye la mención al “piso” y:

- no utiliza la calificación de “derecho humano”;
- no incorpora comentarios sobre el financiamiento

6. en relación a los salarios, además del cambio de “mínimo” por “vital” ya mencionado, elimina otras recomendaciones complementarias que explicitan el papel de la negociación

⁶ Más complejamente, el DFT incluye un llamado a una “flexibilidad acordada”, en cuanto a la “capacidad de tener más opciones y de ejercer un mayor control sobre sus horas de trabajo mejorará su salud y su bienestar, así como el desempeño personal y empresarial...se requiere una ampliación de la soberanía/autonomía sobre el tiempo, conciliando la vida profesional con la vida personal, sin dejar de satisfacer las necesidades de la empresa...se debería llegar a acuerdos sobre la ordenación del tiempo de trabajo que permitan a los trabajadores elegir los horarios de trabajo, sujetos a las necesidades que tenga la empresa de una mayor flexibilidad”

En cuanto a la reducción de la jornada, se introduce la necesidad de “mejorar la productividad, en particular en el mundo en desarrollo, de manera que los trabajadores puedan mantener o aumentar sus ingresos, al mismo tiempo que reducen sus horas de trabajo para adaptarlas a los límites máximos”.

colectiva y agregan el de las instituciones (“invertir en instituciones de fijación de salarios”; “revitalizar las políticas salariales mediante una aplicación adecuada de los salarios mínimos legales y de los salarios negociados colectivamente”, “unas instituciones integradoras de fijación de salarios que incluyan a la economía informal pueden transformar los procesos de desarrollo y mejorar los medios de vida”)

7. modifica el criterio del DFT de considerar “derechos básicos” no sólo a la salud y seguridad en el trabajo sino también al salario mínimo o vital y a formas adecuadas de duración de la jornada.

8. la fórmula utilizada para garantizar que se discuta la inclusión de la salud y seguridad en el trabajo entre los derechos reconocidos por la Declaración de 1998 es menos directa que el texto original del DFT. Ello fue resultado de un extenso debate técnico respecto de cómo realizarlo, incluyendo cuáles convenios deben ser mencionados.

9. respecto de la dimensión organizativa, el pequeño señalamiento ya mencionado contrasta con la extensión y profundidad de ese capítulo del DFT (“la representación colectiva es un bien público que se fundamenta en la esencia misma de la democracia...ha de ser alentada y promovida a través de políticas públicas...debe alcanzar a quienes están involucrados en los nuevos modelos empresariales...todos los trabajadores –incluidos los autónomos y los de la economía informal– y todas las empresas deberían disfrutar de libertad sindical y de asociación, y del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva”)

10. la breve mención sobre “cooperación en el lugar de trabajo”, contrasta con una referencia mucho más expresiva del DFT en la sección sobre aspectos organizativos (“los comités de empresa, los dispositivos de consulta e información y la representación de los trabajadores en los consejos de administración son mecanismos de probada eficacia para hacer frente a los retos del cambio y permitir que las personas influyan en su propia vida laboral”) y en la sección sobre transparencia (“instituir consejos consultivos de las partes interesadas o establecer representación de estas en órganos de reglamentación financiera”)

11. El capítulo sobre igualdad de género no menciona dos elementos importantes que introducía el DFT: los permisos, y la transparencia salarial (que incluía medidas regulatorias sobre las empresas)

12. modifica el enfoque recomendado por el DFT respecto de promover determinados sectores: “la economía rural”, la “economía verde”, la “infraestructura pública” (con énfasis en la tecnología digital) y la “economía del cuidado”. Solo esta última es mencionada como tal (en el punto sobre igualdad de género), la economía rural se convierte en “zonas rurales”, mencionada en el contexto del punto referido a reducir la informalidad, no hay referencias sobre la economía verde” y la infraestructura está diluída.

13. no incorpora múltiples referencias hechas por el DFT respecto de las posibilidades de la economía digital en varios campos: la protección social, la organización, el desarrollo de la economía rural y verde.

14. no retoma el detallado tratamiento del DFT en relación a la transparencia, que deriva en la necesidad de incorporar a

la gestión empresarial indicadores sobre una gran variedad de temas⁷

15. no incorpora dos comentarios del DFT en el campo de la gobernanza internacional: a. un alerta sobre las tendencias al crecimiento del aislacionismo y el populismo; b. una regulación supranacional sobre el trabajo de plataforma

III.COMPARATIVO CON POSICIONES DEL SINDICALISMO INTERNACIONAL

Previo a conocerse la DC y el DFT, el sindicalismo internacional alineado en CSI (Confederación Sindical Internacional) había fijado sus posiciones respecto del tema: primero, mediante el documento “El Futuro del Trabajo”

⁷Se propone “establecer un marco normativo adecuado para requisitos de transparencia en la presentación de informes empresarios.....exigir a las empresas que respondan por el impacto – positivo o negativo– de sus actividades en el medioambiente y en las comunidades en las que operan. ...garantizar rendición de cuentas de las empresas ante los intereses sociales y comunitarios”. Respecto de los indicadores, se considera que el PIB es restrictivo, y se propone: explorar indicadores que alienten y determinen con más precisión el progreso económico y social, y el avance en la ejecución del programa centrado en las personas - externalidades de la actividad económica, especialmente las relativas al medioambiente, distribución y equidad del crecimiento económico, salvaguardias para evitar un endeudamiento excesivo que pondría en grave peligro la sostenibilidad del desarrollo. Paralelamente, el DFT avanza hacia otras propuestas que se inscriben en la perspectiva de las empresas sostenibles: “revisar las normativas contables empresariales, para incentivar el éxito de las empresas en el largo plazo, por ejemplo, poniendo fin a la obligación de presentar balances financieros trimestrales”.

(octubre 2017); luego mediante el documento del Labor-20 (Mendoza, noviembre 2018), en oportunidad de prepararse el G-20 de ese año (Buenos Aires, al mes siguiente).

Finalmente, a través del Grupo de Trabajadores, presentó sus recomendaciones de desarrollo del borrador presentado por OIT en la 108 Conferencia.

Los elementos novedosos de los dos primeros documentos respecto de la DC y el DFT son los siguientes:

-regular las formas de trabajo atípico, para eliminar la precarización, garantizando la no discriminación, el trato justo y la igualdad de derechos en el trabajo entre los trabajadores con diferentes modalidades contractuales, para que los empleadores que recurran a ellas, incluyendo las plataformas, asuman la responsabilidad de sus relaciones laborales y contribuyan en la medida que les corresponde a las contribuciones sociales⁸.

⁸ En el caso específico de los trabajadores de plataforma: 1.salvar las brechas normativas, para hacer respetar los derechos laborales y la legislación laboral, definiendo las responsabilidades de los proveedores en cuanto a las relaciones de empleo, remuneraciones, salud y seguridad en el trabajo, protección social y formación; 2.permitir su organización, negociación y diálogo social; promover la mediación y el debido proceso como responsabilidad primaria del proveedor de plataforma, a fin de resolver posibles disputas entre los trabajadores de plataformas, proveedores y clientes; 3.garantizar la competencia en igualdad de condiciones en los mercados digitales y exigir la presencia de agentes locales para erradicar toda actividad económica disimulada o encubierta, y condicionar el acceso al mercado según criterios de participación equitativa en la economía nación; 4. aspirar a la coherencia internacional en las definiciones y la recopilación de datos sobre el trabajo en plataformas, así como marcos internacionales para los trabajadores en plataformas transfronterizas.

- promover la negociación colectiva, alcanzando nuevos convenios colectivos sobre formación y horas de trabajo, y asegurando una amplia cobertura de los convenios colectivos, incluso mediante la utilización de mecanismos de extensión;
- introducir dos impuestos: uno coordinado globalmente sobre la productividad inducida por la tecnología (“impuesto al robot”), y otro dirigido a las entidades que recopilan y procesan grandes cantidades de datos (impuesto a los datos);
- introducir parámetros respecto a la aplicación de nuevas tecnologías y financiación, para permitir a los trabajadores conservar su empleo o cambiar a puestos de trabajo similares o de mejor calidad;

En la dimensión internacional, además de la cuestión impositiva:

- alentar la negociación colectiva transnacional y los Acuerdos Marco Internacionales, y explorar opciones legislativas que establezcan el obligado cumplimiento de dichos acuerdos;
- establecer una legislación vinculante para imponer a las multinacionales la responsabilidad conjunta por las violaciones cometidas dentro de sus cadenas de suministro. - Incluye el apoyo a un Tratado Vinculante de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos.
- evitar la regulación del comercio electrónico mundial de bienes y servicios mediante capítulos específicos en los acuerdos comerciales, para no restringir la capacidad de los Estados de legislar, tomar medidas y coordinar políticas globales a fin de proporcionar igualdad de condiciones entre la economía digital y la tradicional.

- promover legislaciones para exigir a las empresas que integren la debida diligencia en materia de derechos humanos en todas sus cadenas de suministro;
- garantizar sólidos mecanismos de reclamación y acceso a recursos;
- promover prácticas de compra responsables y prohibir a las empresas efectuar pedidos por debajo de los costos de producción;
- desarrollar una política integral sobre migrantes y refugiados⁹

En su evaluación inmediatamente antes a la discusión tripartita, la CSI había particularizado sobre los contenidos que consideraba más positivos del borrador¹⁰, y solicitaba reforzar el texto en los siguientes temas:

⁹ Los lineamientos son: 1. establecer criterios comunes para regular y gobernar los canales legales de migración y las corrientes de refugiados; 2. asegurar los derechos fundamentales de los migrantes y refugiados, incluyendo el derecho al trabajo, la formación y la igualdad de trato, así como la observancia de las leyes antidiscriminatorias; 3. establecer marcos que concedan un estatus legal, según corresponda, a los migrantes económicos y que fomenten su movilidad laboral y su contribución a los mercados de trabajo, también con miras a evitar su explotación y el menoscabo de las condiciones para los trabajadores locales con la imposición de trabajo inferior a los estándares; 4. apoyar a los refugiados ofreciéndoles educación de calidad, competencias lingüísticas, servicios públicos y formación profesional conjuntamente con el acceso a la protección social y a los servicios de atención médica (incluyendo atención psicológica); 5. tomar medidas inmediatas para los menores no acompañados y adultos jóvenes. Promover el trabajo decente para las personas con discapacidades

¹⁰ Tales señalamientos eran: 1. la inclusión de garantías para todas las personas que trabajan en cuanto al respeto de sus derechos fundamentales, un salario vital adecuado, límites a las horas de trabajo, la protección de la privacidad y de los datos personales, así

1. mayor énfasis de la sección introductoria en las crecientes desigualdades de ingresos.
2. reiteración de que «el trabajo no es una mercancía»
3. establecimiento explícito de que el aprendizaje permanente es derecho;
4. referencias más firmes y claras al mandato normativo de la OIT, haciendo especial hincapié en la libertad sindical y la negociación colectiva, como bases para un contrato social renovado
5. mención sobre la regulación de las formas de trabajo nuevas y emergentes, en particular las empresas de plataformas, así como la diligencia debida en las cadenas de suministro y la rendición de cuentas por parte de las empresas;
6. reafirmación de la continua relevancia de la relación de empleo como medio de aportar la protección legal a las personas que trabajan, y garantizar derechos y beneficios a

como la seguridad y salud en el trabajo, que se incorpora a los derechos fundamentales; 2. la transición justa hacia un futuro del trabajo ambientalmente sostenible; 3. la promoción del trabajo decente para los jóvenes; 4. protección social universal; 5. un firme compromiso con la igualdad de género; 6. un enfoque de la gobernanza de la migración basado en los derechos; 7. la inversión en infraestructuras y en la economía verde, la economía del cuidado y la economía rural; 8. la reafirmación de que la elaboración y el control de las normas internacionales del trabajo tienen una importancia fundamental para todas las actividades de la OIT, así como la relevancia de su ratificación y aplicación; 9. la función de colaboración y liderazgo que ha de asumir la OIT en el sistema multilateral, promoviendo la coherencia entre ellas, en aras de la aplicación del enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas.

todos los trabajadores y las trabajadoras independientemente de su modalidad contractual;

7. mención sobre el papel crucial que tienen los servicios públicos de calidad aportando los cimientos de economías sostenibles y la justicia social;

8. mensaje firme sobre la necesidad de formalizar la economía informal y no limitarse a la reducción y, a la larga, la eliminación de la informalidad;

9. señalamiento de la importancia de políticas fiscales y comerciales, industriales y sectoriales;

10. reconocimiento de que los seres humanos han de ejercer siempre el control sobre la «inteligencia artificial» y otras aplicaciones de tecnología digital, incluyendo la protección de los trabajadores frente a la vigilancia intrusiva y la intromisión del trabajo durante su tiempo libre;

11. reafirmación del pleno empleo y libremente elegido como un objetivo central de las políticas macroeconómicas, junto con el trabajo decente;

12. necesidad de que los Estados miembros renueven su compromiso hacia la ratificación universal de las normas fundamentales del trabajo;

13. mención del papel clave que tiene la negociación colectiva en el establecimiento de salarios adecuados y condiciones de trabajo decente.

A la vista de estas sugerencias, puede hacerse el siguiente balance sobre el grado en que se alcanzó su incorporación al texto definitivo de la Declaración:

-queda un registro de los puntos 2, 5 (en cuanto al trabajo de plataforma, no así el enfoque regulatorio general)¹¹, 6, 7, 8, 11 y 12.

-no se alcanzó a incluir los contenidos propuestos en los puntos 1 (se mantuvo el calificativo de “persistente”), 4 (en cuanto al contrato social, ver más abajo), 5 (en cuanto a la debida diligencia¹² y la rendición de cuentas), 9 (en cuanto a las políticas fiscales), 10 (en cuanto a su efecto sobre los trabajadores), y 13.

Además de éstos temas, durante la discusión la representante de los trabajadores introduce los siguientes temas:

1.inclusión en el preámbulo de menciones a

- la Declaración de Empresas Multinacionales de OIT, lo que no fue admitido por el Grupo de Empleadores con el argumento de que, al haber sido aprobada por el Consejo de Administración y no por la Conferencia. Tampoco tuvo el apoyo de los gobiernos de la UE

¹¹ Al no existir la posibilidad de utilizar la expresión “empleo atípico”, el Grupo de Trabajadores proponía utilizar “nuevas formas de empleo”, lo que no fue aceptado por el Grupo de Empleadores, quien a su vez defendía “diversas formas de empleo”, a lo que el otro Grupo se resistía por no existir un acuerdo sobre este concepto. Finalmente, se negoció una redacción que utilizaba la propuesta empresarial, aunque con una redacción menos directa. Cf la próxima, en cuanto al marco general de la discusión respecto del “empleo atípico”.

¹² Los empleadores estaban dispuestos a incorporar la mención si también se agregaba “responsabilidad social de la empresa”, por lo que se acordó eliminar ambas referencias.“

-el DFT (al que lo calificaba de “visionario”, con igual resultado. En este caso el gobierno de EUA se opuso considerando que tenía dudas sobre la vigencia de su contenido a largo plazo. Los gobiernos latinoamericanos (GRULAC) tampoco aceptaron, si bien Uruguay y México se diferenciaron.

2. el mantenimiento de la referencia sobre el contrato social (que figuraba en el borrador, atendiendo al DFT). Hubo una negativa generalizada, con el argumento, en el caso del Grupo de Empleadores, que su introducción traería confusiones, siendo un concepto de la filosofía política y de los manifiestos sindicales, que es ambiguo y podría provocar confusión. Por el contrario, su incorporación fue apoyada por la UE.

3. la introducción de un punto sobre la “dimensión transnacional de las relaciones laborales. Incluyendo la introducción de reglamentaciones a escala transfronteriza de los modelos empresariales actuales. Ello no fue conseguido, quedando, como ya se ha mencionado, solo una referencia a la “cooperación transfronteriza”, incluyendo cadenas de suministro y (una expresión que fue considerada poco clara, según las actas) “áreas y sectores de alta integración internacional”

4. la incorporación de la palabra “democracia” junto a “justicia social” en el preámbulo, lo fue alcanzado a pesar de la opinión empleadora de que este tema no era de incumbencia de la OIT.

5. la introducción del “piso” de la protección social (siguiendo la Recomendación 202), lo que no fue aprobado.

6. la inclusión de una referencia al “falso cuenta propia” (o “relaciones encubiertas”), en el contexto de la relación de trabajo, lo que no fue aceptado por empleadores y gobiernos.

7. la defensa del término “vital” en relación al salario, lo que no fue alcanzado. Los empleadores señalaban que las menciones de OIT en esta dirección solo son orientativas, y no implican una garantía.

V. REFLEXIONES FINALES

1. La DC tiene contenidos que innovan respecto de las anteriores declaraciones, actualizando así algunos aspectos de la plataforma histórica de OIT.

Para ello, se basó en el DFT aunque, al mismo tiempo, es notorio que han quedado fuera una variedad de propuestas que hubieran aumentado considerablemente la perspectiva renovadora de la Declaración¹³.

2. El análisis comparativo también permite concluir en que la DC no aprovechó contenidos de otros textos institucionales de OIT de reciente data.

En efecto:

-en 2015, OIT avanzó hacia la conceptualización sobre “formas atípicas de empleo”, terminología que tenía una larga trayectoria (fines de los años ochenta) a lo interno de la organización en el plano de análisis e investigaciones. En ese año, la Reunión Técnica sobre Formas Atípicas de

¹³ Un análisis más amplio podría demostrar que varias de esas propuestas tienen como antecedente aportes de Alain Supiot, miembro de la Comisión

Empleo (Ginebra, febrero) acordó tripartitamente una definición, que luego fue convalidada por la Resolución Protección Social (Protección de los trabajadores)” (Ginebra, junio). El consenso define cuatro formas básicas de empleo atípico, con foco en el tipo de contrato: a. trabajo temporario; b. trabajo a tiempo parcial y a pedido; c. trabajo multiparte (tercerización), d. trabajo autónomo dependiente económicamente.

En simultáneo, otra Resolución (“PYME y creación de empleo decente y productivo”) registraba el consenso recién alcanzado. En 2016 y 2017, esta categoría también fue utilizada en dos nuevas Resoluciones sobre Cadenas Mundiales de Suministro y sobre Zonas Francas de Exportación. Entre ambos episodios, OIT publicó el estudio “Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects”, haciendo un análisis estadístico sobre el grado de extensión de las formas atípicas, y formulando propuestas de política.

Desde entonces, ha habido un acuerdo político a lo interno de OIT, seguramente por iniciativa del Grupo de Empleadores¹⁴, que ha optado por términos con menor

¹⁴En 2017 había realizado una reunión interna durante la Conferencia de ese año con la denominación antes mencionada de “formas diversas de empleo”. En realidad, esta disdusión era una continuidad de la que, durante varios años, se había desarrollado respecto del término “empleo precario”, que, con un origen lejano en el tiempo (fines de los ochenta) en documentos de análisis) y que luego parecía institucionalizarse cuando fue incorporada a las directrices estadísticas (en 1993), aunque luego no tuvo desarrollo. El sindicalismo mantuvo su preferencia por ese término, con un hito en la organización, desde OIT-ACTRAV, del “Simposio de los trabajadores: del trabajo precario al trabajo decente sobre políticas y reglamentación para luchar contra el trabajo precario” (Ginebra, octubre 2011). Al momento de la

capacidad descriptiva. Ello quedó de manifiesto al momento de realizarse la última Reunión Americana, cuando tanto el borrador de declaración como el informe del Director General utilizaban las expresiones “formas emergentes (o “nuevas”) de empleo, lo que también fue incorporado al DFT y al borrador de declaración, para quedar finalmente en la DFT.

Un aspecto importante de la publicación de 2016 mencionada más arriba es que tomaba el concepto de formas atípicas como punto de partida para propuestas regulatorias en diversos campos, con un grado de desarrollo que luego no fue retomado¹⁵

Reunión Técnica de 2015, el Grupo de Trabajadores, aceptó el concepto de “empleo atípico”, por considerar que era una expresión “neutra” de aquel (registrado en las actas). (Cf “Visión comparativa entre trabajadores y empleadores: el empleo atípico”, Alvaro Orsatti, 2016, publicado en Relats)

¹⁵ Las principales recomendaciones eran tres: 1. eliminar los vacíos normativos. Por ejemplo, a través de políticas que garanticen la igualdad de trato independientemente de la modalidad contractual; políticas que establezcan un mínimo de horas garantizadas a los trabajadores a pedido y que permitan que los trabajadores expresen su opinión sobre sus horarios de trabajo; una legislación y su aplicación que corrija la clasificación errónea del empleo, así como restrinja algunos usos de las modalidades atípicas de empleo para evitar su abuso, por ejemplo, al no autorizar que los trabajadores temporales a través de una agencia sustituyan a los trabajadores en huelga. Para los trabajadores que tienen relaciones de empleo que vinculan a múltiples partes, es necesario garantizar que los empleadores que recurren al 'alquiler de mano de obra" o al trabajo temporal a través de agencia sean responsables de la seguridad, salud y pago de los salarios junto a las prestaciones de seguridad social en caso de insolvencia de la empresa contratista; 2. Utilizar la negociación colectiva para tomar en cuenta las circunstancias particulares del sector o empresa, por lo que resulta idónea para abordar las necesidades tanto de los empleadores como de los trabajadores. Es necesario fortalecer la negociación colectiva a través

-instrumentos en el campo internacional

Como se ha visto, las referencias a políticas públicas en el campo internacional se limitan (además de la apelación a reforzar el multilateralismo) a mencionar el plano de la “cooperación “transfronteriza”.

Es evidente que pudo haberse incorporado una mención a la Declaración sobre Empresas Multinacionales (1977), que forma parte destacada del acervo histórico de OIT, y que ha tenido una reciente actualización (2017), reflejando los avances conceptuales en relación a la dimensión internacional del trabajo. Pudo incluso haberse mencionado otros dos instrumentos contemporáneos¹⁶

del desarrollo de las capacidades de los sindicatos para representar a los trabajadores en modalidades atípicas de empleo, y garantizar que todos los trabajadores tengan acceso a los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva. Donde existe, la extensión de los convenios colectivos a todos los trabajadores en un sector o categoría profesional es una herramienta útil para reducir la inseguridad y mejorar las condiciones de trabajo de los empleos atípicos; 3. mejorar la cobertura de la protección social, utilizando un doble enfoque consistente en : a. adaptar los sistemas de seguridad social para mejorar la cobertura de los trabajadores con empleos atípicos, al reducir los límites de horas, ingresos o duración del empleo, flexibilizar los sistemas con respecto a las cotizaciones exigidas para poder recibir las prestaciones, permitiendo la interrupción de las cotizaciones y facilitando la transferibilidad de las prestaciones; b. complementar la seguridad social con políticas universales que garanticen un nivel básico de protección social.

¹⁶ La actualización de la Declaración incluye elementos importantes, que son parte de la renovación de la estrategia, apoyada por OIT, hacia la dimensión internacional: la mención a las cadenas de valor y a la debida diligencia (también incorporadas a la simultánea reforma

Es también llamativa la no mención a un instrumento que ya tiene considerable trayectoria a nivel de las partes sociales: los Acuerdos Marco Internacionales (AMI), en tanto “diálogo social a escala internacional”, como los ha definido OIT en su ronda de evaluaciones durante la década pasada¹⁷. Más recientemente, al momento de prepararse la discusión recurrente sobre diálogo social de 2017, la Oficina había defendido su incorporación a la futura resolución, en cuanto diálogo social transfronterizo, pero esta iniciativa fue resistida por el Grupo de Empleadores¹⁸. El no registro en la DFT y en

a las Directrices OCDE sobre multinacionales). La debida diligencia ha sido el eje de otro instrumento reciente (2011), los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas (2011), incorporado simultáneamente a la actualización de las Directrices OCDE sobre Empresas Multinacionales. Como se vió, la posición de CSI previa a la discusión incluía la propuesta de que se incorporara a la Declaración.

¹⁷ Los documentos más importantes han sido: OIT, 2004: “Organizarse en pos de la justicia social”. Documento del Director General a la 92 Conferencia. Ginebra OIT, 2005: “The IUF/Colsiba Chiquita framework agreement. A case study. Por L.Riisgaard. Ginebra, OIT, 2008: “Crossborder social dialogue and agreements: an emerging global industrial relations framework?” Editor Konstantin Papadakis, IIEL, Ginebra”, OIT, 2009: “IFA: case studies from Sudáfrica, Rusia and Japa. Editor K. Papadakis, Dialogue, Ginebra. OIT, 2011: “Shaping global industrial relations. The Impact of IFA”, En asociación con Basingstoke, Palgrave, McMillan. Londres, OIT, 2011: “The role of collective bargaining in the global economy”. Editor Susan Hayter, Industrial and Employment Relations Department. Ginebra

¹⁸ En el documento de base “Diálogo social y tripartismo”, OIT había incorporado el siguiente párrafo: “los AMI son con mucho las herramientas más perfeccionadas de diálogo social transfronterizo”. Por su parte, el Grupo de Empleadores manifestó que “preocupa el excesivo hincapié de la Oficina en este tema”, cuando existen otros instrumentos y, además, son acordados por las multinacionales fuera

esa resolución es entonces un antecedente negativo para la discusión prevista este año 2019 sobre Diálogo Social Transfronterizo.

3. Por el contrario, la DC ha introducido en la familia de Declaraciones de OIT un concepto adoptado recientemente: “empresas sostenibles” (Resolución “Promoción de Empresas Sostenibles”, 2007).

Se trata de un término que, desde la perspectiva del Grupo de Empleadores y la OIE (Organización Internacional de Empleadores), cumple con el objetivo de instalar una nueva atención a las empresas en el paradigma de OIT

Al respecto, existe una discusión dialéctica entre el Grupo de Trabajadores y Empleadores, en cuanto a la causalidad entre el trabajo decente y la sostenibilidad: “no hay empresas sostenibles sin trabajo decente” (Grupo de Trabajadores), para los primeros, y “no hay trabajo decente sin empresas sostenibles”, para los segundos. En su primera intervención durante la discusión, el Grupo de Empleadores había planteado que el borrador necesitaba una “revisión sustancial” para reflejar el papel del crecimiento económico, la empresa privada y la productividad¹⁹

de los sistemas de diálogo social nacionales, sin involucrar a las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores.

¹⁹ Para un análisis detallado sobre el contenido de la resolución, así como de la discusión cf “Visiones comparativas de trabajadores y empleadores: empresas sostenibles”, Alvaro Orsatti, 2017 (Publicado en Relats). Complementariamente, en OIT pueden encontrarse posicionamientos que, si bien encuadrados en el concepto de empresas sostenibles, avanzan hacia una perspectiva de interés para el sindicalismo, que lo ha avalado: las “políticas de desarrollo productivo” (PDP). Es el caso de la Declaración final “El future del

trabajo que queremos”, de la última Reunión Americana ha enfatizado que las PDP deben desarrollarse mediante acuerdos tripartitos, y no solo bipartitos (gobierno/empleadores) como es usual.

¹⁹ Cf la posición de Robert Kdelsky) durante el “Primer coloquio sobre El future del trabajo que queremos” (Ginebra, abril 2017). Se parte de la base que no se puede detener la innovación tecnológica, aún cuando seguramente supondrán una reducción de las horas de trabajo. En este marco, lo que puede hacerse es gestionar ese cambio, ejerciendo un control sobre su aplicación, teniendo en cuenta que el “mercado” no puede resolver el problema, incluso en un escenario en el que la innovación y la automatización reemplazaran o crearan suficientes empleos, porque en este caso igual habría que lidiar con un problemático periodo de transición. Las propuestas son: 1. reducir el ritmo de la automatización para que la mano de obra tenga más tiempo de adaptarse a la nueva situación, mediante un impuesto a las nuevas tecnologías, por ejemplo mediante la introducción de un impuesto a los robots que reemplacen el trabajo humano, lo que podría reducir el ritmo de la automatización. Ello asimilaría los costos sociales del desplazamiento, aunque queda por saber si esto podría generar incentivos negativos. El impuesto aumentaría los costos y la presión sobre las empresas para que incrementen su productividad, lo cual podría también elevar los incentivos de las empresas a sustituir el trabajo humano con máquinas más productivas. En una segunda etapa se podría crear un fondo con los ingresos procedentes de este impuesto para financiar la capacitación (o la nueva capacitación) de los trabajadores más afectados por esta transición. No obstante, el único objetivo del impuesto a las nuevas tecnologías debería ser compensar los costos de la desaceleración de la adopción de tecnologías. También se podría crear un fondo con los ingresos obtenidos de la fiscalidad general para apoyar la transición de los transición. Se podría considerar la creación de bancos nacionales de inversión capitalizados por los contribuyentes con fondos de fiscalidad general y con el mandato de realizar inversiones que generen tasas de rendimiento privadas y sociales. Dichas tasas podrían, por un lado, ser objeto de nuevas inversiones, y, por otro, ser distribuidas como pagos de dividendos. En relación con el financiamiento, podrían aplicarse elevadas tasas marginales de imposición al ingreso y a la

4. En paralelo, el sindicalismo internacional ha tomado posiciones sobre el futuro del trabajo que enfatiza los aspectos regulatorios, con un enfoque más amplio del presentado por la DC y el DFT, que incluye varios elementos heterodoxos, de importante presencia en el pensamiento externo a OIT: -“impuesto al robot” y fiscalidad sobre las empresas de big data;

- el Ingreso Básico Universal;

sucesión, en un marco de soluciones internacionales. 2. reemplazar el ingreso perdido con un ingreso universal, a menudo denominado «ingreso ciudadano» o «ingreso básico universal». Esta propuesta no está intrínsecamente vinculada a los desafíos de la automatización (si bien puede vincularse, por la incertidumbre sobre la cantidad de empleo disponible en el futuro), sino que tiene origen en la idea de Locke de que todo el mundo tiene un derecho patrimonial a su propio trabajo, y a las ganancias de ese trabajo, además de decidir cuánto quiere trabajar. Se considera que, más que devaluar el trabajo, esta medida liberaría a las personas de la necesidad de ganarse la vida y reforzaría la segunda vía mencionada. 3. Promover una reducción de la jornada de trabajo Se propone un nuevo equilibrio entre el trabajo y el ocio, volviendo así a planteos de larga data que destacan el potencial introducido por los grandes aumentos de productividad en el largo plazo, para avanzar hacia una nueva ola de reducción de las horas trabajadas semanales. Este tema (mencionado al pasar en el DCMFT) tiene, para Zkidelsky, límites actuales derivados de las tendencias (en los últimos cuarenta años) hacia menor capacidad de los Estados ante la liberalización, financiarización y globalización, y la menor capacidad de los sindicatos para intentar acciones colectivas. A ello se agrega el interrogante sobre cuál es el margen que tienen los individuos para decidir respecto de ese equilibrio, por la combinación del factor caída de ingresos reales, y el ascenso de la estimulación del consumo.

- un extenso capítulo sobre la dimensión internacional, basado en instrumentos intergubernamentales y bilaterales.

Los dos primeros puntos tenían antecedentes en posiciones discutidas en la propia OIT durante la ronda de consultas²⁰

²⁰ Cf la posición de Robert Kdelisky) durante el primer coloquio sobre El future del trabajo que queremos (Ginebra, abril 2017). Se parte de la base que no se puede detener la innovación tecnológica, aún cuando seguramente supondrán una reducción de las horas de trabajo. En este marco, lo que puede hacerse es gestionar ese cambio, ejerciendo un control sobre su aplicación, teniendo en cuenta que el “mercado” no puede resolver el problema, incluso en un escenario en el que la innovación y la automatización reemplazaran o crearan suficientes empleos, porque en este caso igual habría que lidiar con un problemático periodo de transición. Las propuestas son: 1. reducir el ritmo de la automatización para que la mano de obra tenga más tiempo de adaptarse a la nueva situación, mediante un impuesto a las nuevas tecnologías, por ejemplo mediante la introducción de un impuesto a los robots que reemplacen el trabajo humano, lo que podría reducir el ritmo de la automatización. Ello asimilaría los costos sociales del desplazamiento, aunque queda por saber si esto podría generar incentivos negativos. El impuesto aumentaría los costos y la presión sobre las empresas para que incrementen su productividad, lo cual podría también elevar los incentivos de las empresas a sustituir el trabajo humano con máquinas más productivas. En una segunda etapa se podría crear un fondo con los ingresos procedentes de este impuesto para financiar la capacitación (o la nueva capacitación) de los trabajadores más afectados por esta transición. No obstante, el único objetivo del impuesto a las nuevas tecnologías debería ser compensar los costos de la desaceleración de la adopción de tecnologías.

También se podría crear un fondo con los ingresos obtenidos de la fiscalidad general para apoyar la transición de los trabajadores. Se podría considerar la creación de bancos nacionales de inversión capitalizados por los contribuyentes con fondos de fiscalidad general y con el mandato de realizar inversiones que generen tasas de rendimiento privadas y sociales. Dichas tasas podrían, por un lado, ser objeto de nuevas inversiones, y, por otro, ser distribuidas como

5. En conclusion: podría decirse que, de la Iniciativa del Centenario ha resultado una “guía de dos velocidades”, en el sentido de que el DFT tiene un alcance muy superior a la DC en variados temas, que no es solo resultado de que el format de ésta no permitió reflejar un número tan grande de contenidos como los tratados por aquella, sino que ha habido una opción por enfoques más tradicionales.

pagos de dividendos. En relación con el financiamiento, podrían aplicarse elevadas tasas marginales de imposición al ingreso y a la sucesión, en un marco de soluciones internacionales. 2. reemplazar el ingreso perdido con un ingreso universal, a menudo denominado «ingreso ciudadano» o «ingreso básico universal». Esta propuesta no está intrínsecamente vinculada a los desafíos de la automatización (si bien puede vincularse, por la incertidumbre sobre la cantidad de empleo disponible en el futuro), sino que tiene origen en la idea de Locke de que todo el mundo tiene un derecho patrimonial a su propio trabajo, y a las ganancias de ese trabajo, además de decidir cuánto quiere trabajar. Se considera que, más que devaluar el trabajo, esta medida liberaría a las personas de la necesidad de ganarse la vida y reforzaría la segunda vía mencionada. 3. promover una reducción de la jornada de trabajo. Se propone un nuevo equilibrio entre el trabajo y el ocio, volviendo así a planteos de larga data que destacan el potencial introducido por los grandes aumentos de productividad en el largo plazo, para avar hacer una nueva ola de reducción de las horas trabajadas semanales. Este tema (mencionado al pasar en el DFT) tiene, para Skidelsky, límites actuales derivados de las tendencias (en los últimos cuarenta años) hacia menor capacidad de los Estados ante la liberalización, financiarización y globalización, y la menor capacidad de los sindicatos para intentar acciones colectivas. A ello se agrega el interrogante sobre cuál es el margen que tienen los individuos para decidir respecto de ese equilibrio, por la combinación del factor caída de ingresos reales, y el ascenso de la estimulación del consumo.

Como se demostró también existe un acervo reciente en otros documentos de OIT que aportan contenidos valiosos.

Existe entonces el potencial de maximización de los diversos elementos disponibles en OIT, para diseñar una “hoja de ruta” de mayor alcance sobre el futuro del trabajo. Esa tarea tiene un buen punto de partida en los documentos del sindicalismo internacional.

