

ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO Y LA NUEVA GOBERNANZA GLOBAL

Giuseppe CASALE*

I. INTRODUCCIÓN

Es innecesario indicar que la obtención de resultados y su optimización dependen de los medios que se utilicen para conseguirlos. En el campo socioeconómico que nos ocupa se ha llegado a afirmar que no existen países menos desarrollados sino países con menor grado de gestión. De tal modo es ello así que en alguna ocasión se ha sintetizado el objetivo de un completo programa político de gobierno con sólo cuatro palabras: “Que el Estado funcione”.

La administración del trabajo o la gestión pública de lo laboral es, en términos sencillos, acción dirigida a servir a los ciudadanos en su condición de trabajadores o de empleadores. La calidad del servicio depende de su funcionamiento, es decir, de sus formas de actuar, democráticas o autoritarias, colaboradoras o no, de la capacidad de los gestores, de la aplicación de los adecuados métodos y sistemas de gestión, de su coste, etcétera. El grado de satisfacción logrado lo determina, en suma, su eficiencia respecto a las personas a quienes se debe. Facilitar la vida a las personas es su primer objetivo.

Pero la “gobernanza del trabajo” no puede confundirse con una máquina burocrática o administrativa de gestión de expedientes, en bandejas *in* y *out*,

* Director del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (casale@ilo.org).

mediante procedimientos arbitrados. Es gestión pero es, a la vez, mucho más. Como lo refiere el artículo 6.1 del Convenio núm. 150, el sistema de administración del trabajo incluye la preparación de las políticas de trabajo, la coordinación, su control y evaluación.

En la *Memoria* del director General de la OIT presentada a la 95 reunión de la CIT de 2006 —Cambios en el Mundo del Trabajo— se indica que los actuales mecanismos de gobernanza del mundo del trabajo, que son principalmente la legislación y la negociación colectiva, evolucionaron a lo largo de los siglos XIX y XX en un contexto que quedaba limitado por el alcance jurisdiccional del Estado-nación. Se añadía que las repercusiones de los sistemas de gobernanza del trabajo sobre el precio y calidad de los productos finales se limitaban a los mercados nacionales.

Tampoco parece necesario entrar en mayores demostraciones ni recurrir a las estadísticas para concluir que “las cosas han cambiado” pero, es más, el cambio va a acentuarse progresivamente: los mercados de bienes y servicios son cada vez más de alcance mundial, al tiempo que se internacionaliza la preocupación por la equidad de las condiciones de trabajo y se reconoce, además, que no existe desarrollo sostenible que no esté basado en la justicia y la equidad sociales. Faltaba, por otro lado, la irrupción de la crisis financiera sobrevenida en septiembre de 2008 para afianzar estas tesis, sobre la que no parece que quepan ni dudas ni sombras de sospecha, lo que desautoriza las indecisiones políticas. La inacción sólo conduciría a que emergieran nuevas crisis.

De ello han sido plenamente conscientes los gobiernos y los agentes sociales como lo atestigua el Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2009, a propuesta de la Oficina Internacional del Trabajo, tras laboriosas negociaciones que condujeron a la unanimidad de su aprobación. Con el Pacto, al que antecedió la Declaración de 2008, los auténticos representantes de la economía real han alzado su voz en contra de la economía especulativa, cuyos efectos perversos se han traducido en desempleo y pobreza para las personas. La comunidad internacional, al asumir en sus más altas instancias el Pacto Mundial, no sólo ha reconocido la responsabilidad central de la Organización que representa “realmente” a empresarios y trabajadores sino que, además, ha asumido el rol de corresponsable en las acciones a llevar a cabo para que la futura

y “novísima” economía camine por las sendas ordenadas de crecimiento con empleo, cualificado, productivo y, sobre todo, decente.

“Administrar el cambio” se constituye, pues, en la primera de las obligaciones que se nos impone. A su correcta ejecución y a las nuevas prácticas que van a ser exigidas se dirige esta propuesta de nuevo Programa que, como no podía ser menos en la OIT, parte de los principios éticos y prácticos que tan buenos resultados han proporcionado a la humanidad desde que hace noventa años los estableciera la Constitución de la Organización: el consenso entre los actores sociales y la flexibilidad dirigida que permita adaptaciones a realidades diversas, en lo cultural y en su grado de desarrollo, pero cuya unidad debe traducirse en lo que es la máxima aspiración de las personas que las componen, esto es, a ser tratadas con la dignidad que la justicia social requiere.

Los obstáculos que se puedan interponer por quienes mantienen que la “globalización justa” es una quimera o, incluso, una barrera al libre juego del mercado, proveedor de todos los bienes, ya han sido deslegitimados por la realidad de los acontecimientos y por la voluntad responsable de quienes protagonizan como agentes sociales la marcha de la economía. Parece suficiente.

II. LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO Y LA OIT EN UNA ECONOMÍA MUNDIAL

La larga experiencia de la OIT y su acervo normativo y de acción social internacional nos hace rechazar cualquier atisbo de ingenuidad en el planteamiento de una acción compleja. El marco de actuación en el que se inserta la acción de la administración del trabajo nos viene dado por las normas y declaraciones de la OIT. El crecimiento económico global sólo llegará a beneficiar a todos si se ejecutan políticas coherentes con los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT. Esta es la afirmación de los líderes del G-20 reunidos en Pittsburg en septiembre de 2009, que confirma el enfoque mencionado (Punto 43).

Pues bien, la implementación y ejecución de tales políticas es la función central de toda administración del trabajo. Y, como queda dicho, el acervo

fundamental de la OIT constituye la parte principal del sistema de administración laboral.

Cuando se recupere de la crisis actual, la economía mundial será diferente de la que nos llevó a esta situación; en otras palabras, la recuperación traerá consigo una transformación económica sustancial (Informe de la OIT a la Cumbre del G-20 de Pittsburg, p. 31). Admitido que existirá dicha diferencia, el reto actual consiste en lograr que la nueva economía sea sustancialmente mejor: “El mundo debe funcionar mejor” (Pacto Mundial para el Empleo, I.3).

Es evidente que el agente es la administración pública en su totalidad, pero también parece serlo que administrar lo laboral, es decir, adoptar la perspectiva del empleo y del trabajo decente en cada una de las decisiones sectoriales, resultará exigible. Esto convierte al sistema de administración del trabajo, a su filosofía, en el cuerpo inspirador transversal de toda política con incidencia en el mercado de trabajo.

La complejidad es inherente a las relaciones de trabajo en tanto que entrelazadas de confianzas y desconfianzas, coincidencias y conflictos de intereses, conductas racionales e irracionales, ineficiencia y eficiencia, todo ello mezclado y en un mismo espacio. A esta complejidad se pueden unir las dificultades derivadas de su falta de coordinación, incluso dentro de los espacios nacionales, mientras el mercado de bienes y servicios se integra y coordina. En algún caso existe también algún intento gubernamental de, en tiempos de crisis, captar inversiones en todo el mundo a través de políticas de reducción de impuestos y de liberación de supuestas trabas a la inversión, entre las que figura la normativa laboral. No es necesario acudir a países en desarrollo; en la misma Unión Europea se producen retrasos en compromisos adquiridos de normas laborales a adoptar, recurriendo a motivos que no parece que estén justificados.

En lo que atañe a la interacción horizontal entre organizaciones internacionales, defendida por la OIT y las altas instancias internacionales, su condición de imprescindible puede ilustrarse si acudimos al terreno de lo más concreto:

La prevista reanudación de las negociaciones de la Ronda de Doha, que incumbe impulsar a la Organización Mundial de Comercio (OMC), puede,

en particular, hacer ineludible la cooperación cuando se trate el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS), en tanto que el Modo 4 implica el traslado de personas no sólo jurídicas, sino también físicas, a país distinto. Se deja tan solo apuntado el tema por no ser estrictamente materia de esta propuesta de Programa. Sin embargo, parece indispensable que la administración internacional del trabajo, cuya última instancia, en términos probablemente de subsidiariedad jurídica, corresponde a la OIT, haga valer la presencia de la legislación internacional del trabajo para hacer notar la superación histórica del contrato de arrendamiento de servicios, que en el siglo XIX y a principios del XX era la única fuente reguladora de las relaciones entre empresas y trabajadores a través de los códigos nacionales de comercio, por el actual contrato de trabajo que, en general, establece la igualdad entre las partes y que viene habitualmente regulado por los códigos de trabajo. Dicho sea, a título de ejemplo, acerca de las múltiples coordinaciones necesarias. La acción internacional no admitiría hoy caminos paralelos sino confluentes y coherentes con vistas a la unidad de objetivos.

1. *La normas internacionales del trabajo: Convenio sobre la Administración del Trabajo, 1978 (núm. 150) y Recomendación (núm. 158)*

Ambos instrumentos internacionales fueron adoptados por unanimidad hace 31 años. Sin embargo, mantienen su actualidad y vigencia debido a la flexibilidad de su contenido. La flexibilidad de las normas internacionales del trabajo no sólo es el precio a pagar por su universalidad, sino también la condición de su permanencia en el tiempo.

En ellos se regula un “sistema de administración nacional del trabajo” y no unos órganos administrativos concretos. Dicho sistema constituye el marco institucional de las políticas nacionales del trabajo que comprenden principalmente acciones de adopción, aplicación, control y evaluación.

En relación con los objetivos de esta acción en administración del trabajo la OIT promueve:

- 1) La elaboración de proyectos de ley.
- 2) El control de la aplicación de las leyes y normas promulgadas.
- 3) La formación profesional y las agencias de empleo.

- 4) Los órganos administrativos de consulta, mediación y solución de conflictos (consejos económico-sociales, comités consultivos nacionales del trabajo, consejos consultivos sectoriales, etcétera). La potencialidad de estos órganos, tripartitos o paritarios, en el momento presente y con vistas a la recuperación de la crisis económica, resulta indiscutible. Del mismo modo que debería serlo su inserción plena en el nuevo orden de gobernanza social en el mundo, en tanto que su funcionalidad y los valores que representan no se ponen en duda por la comunidad internacional. En este mismo plano representativo de la llamada economía real es necesario incluir la posibilidad recogida en el artículo 2o. del Convenio 150 de Delegación de Funciones de Administración Laboral en los Agentes Sociales, lo que sin duda ensancharía la democracia social participativa, profundizando en su sentido práctico en los países y regiones en los que su nivel de desarrollo lo permitiera.

Del “Estudio general” de la Comisión de Expertos de 1997 (CIT, 85a. reunión, 1997, OIT) se desprenden numerosos análisis y actuaciones posibles que siguen siendo válidos a la hora de poner en práctica un programa de administración del trabajo válido para el siglo XXI. El marco institucional flexible regulado en el Convenio 150 permite y legitima a la OIT a ofrecer un amplio abanico de respuestas a las necesidades actuales de empleadores y trabajadores de una administración laboral moderna, integral e integrada, cooperativa en los órdenes funcional y territorial, participativa, acorde con la sociedad de la información y del conocimiento, al servicio de las personas y no de sí misma en definitiva. Estos atributos, junto a otras cualidades como la utilización progresiva de las nuevas tecnologías, deberían permitir al nuevo sistema público de administración del trabajo no quedar rezagado en su oferta de servicios de interés general respecto al que parte del sistema o sector privado de servicios representa.

Conviene añadir que los dos textos normativos de referencia se complementan con otras normas internacionales, especialmente las relativas a la inspección del trabajo y a las agencias de empleo.

La atención a las personas es el noble objetivo que, desde siempre, ha perseguido la OIT desde el lado de su relación con el trabajo. El “trabajo decente” no viene a ser otra cosa que el trabajo prestado con el respeto de-

bido a la persona humana que lo ejercita. Por ello, la administración del trabajo humano debería tener como última finalidad la de facilitarles la vida a las personas que trabajan y a quienes buscan trabajo y no lo encuentran.

En este contexto, la acción del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo de la OIT se refiere a los instrumentos siguientes:

- La Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa de 2008.
- El Pacto Mundial para el Empleo de 2009.
- La Declaración de los líderes de los países del G-20 reunidos en Pittsburgh de 2009.

2. Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa

La Declaración presenta a los líderes y a los encargados de tomar decisiones un enfoque equilibrado que conecta con la gente y con soluciones productivas locales, y al mismo tiempo ofrece una plataforma común para la gobernanza a nivel internacional. Se persigue que la OIT revise y adapte 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.

La ubicación del Programa sobre Administración en la OIT está en total consonancia con el Programa de Trabajo Decente y los cuatro objetivos estratégicos que lo componen, basándose en la sinergia existente entre ellos. Garantizar la función de la legislación internacional del trabajo como medio útil de promover la consecución de los objetivos constitucionales de la OIT, como estipula la Declaración de 2008, implica mantener debidamente engrasado el sistema administrativo de aplicación de las políticas laborales en todos sus ámbitos territoriales. Por todo ello, este Programa sobre Administración encaja perfectamente entre las medidas de seguimiento de la Declaración y, en particular, entre las acciones a las que resulta obligada la Organización para prestar asistencia a sus miembros.

Hay que tener en cuenta también que en la aplicación de la Declaración de 2008 la OIT se obliga a prestar asistencia, “previa solicitud de los gobier-

nos y de las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores”, lo que no es incompatible con el ofrecimiento o propuesta de asistencia, si bien su efectividad está condicionada a su aceptación por los mandantes.

3. Un Pacto Mundial para el Empleo: para recuperarse de la crisis (junio de 2009)

La administración e inspección del trabajo converge de forma muy adecuada con el Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por unanimidad en junio de 2009, para la Conferencia Internacional del Trabajo. Su objetivo principal consiste en “proveer una base acordada internacionalmente para políticas diseñadas tendentes a reducir el periodo entre recuperación económica y recuperación con oportunidades de trabajo decente. Es un llamado a la acción mundial urgente: nacional, regional y global.

El sistema de aplicación de las políticas laborales es, como queda dicho, el propio de la administración del trabajo. Y la urgencia a la que el director general se refiere es la propia de este mismo Programa, si se quiere no caer en el fatalismo determinista que conduce a creer que la recuperación del empleo tarda años en llegar una vez alcanzada la recuperación de la economía. Por otra parte, no hay que negar los indicios existentes en importantes plazas y foros económicos de caer en la tentación de “volver a las andadas”, dirección que se vería favorecida si desde los poderes públicos internacionales no se ofrecieran a tiempo soluciones prácticas, como alternativa a las que se dieron en el pasado. La legitimidad de la OIT para actuar le viene dada no solamente por sus mandantes, o por la acogida comprometida de la Asamblea de Naciones Unidas de su Agenda de Trabajo Decente, o por Instituciones regionales como la Unión Europea, etcétera; sino que, además, se le debe reconocer sustancialmente por haber tratado “de la crisis antes de la crisis”, de lo que dan fe la Declaración de 2008 y documentos anteriores.

La acción administrativa resulta básica en la recuperación del empleo decente y, en particular, en todo aquello que guarda relación con el aumento de capacidades del capital humano. Crecimiento económico y aumento de empleo y de su calidad no siempre van de la mano. La falta de un crecimiento económico empeora la situación del empleo en países en desarrollo,

mientras que el crecimiento económico suele mejorar, pero no siempre, la situación del empleo. Es más, el crecimiento económico no mejora la situación del empleo de igual forma en todos los países. La convalidación del Pacto tanto por el ECOSOC, en julio de 2009, como por el G-20 revierte en una gran responsabilidad de la OIT para ponerlo en práctica. Entre los ámbitos en los que se reconoce la autoridad de la OIT para responder a la crisis y para promover el desarrollo económico y social el pacto determina expresamente el de la administración del trabajo e inspección del trabajo.

4. *Declaración del G-20 (Pittsburg, septiembre de 2009)*

Por su trascendencia y el papel otorgado a la OIT es imprescindible en el momento actual detallar y profundizar en la parte correspondiente de la Declaración que directamente interesa a la presente propuesta de Programa.

El centro de la Declaración: para que el crecimiento económico global sea beneficioso para todos, las políticas nacionales deben guardar coherencia con los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT.

5. *Orientaciones concretas*

Entre tanto no se alcanza el crecimiento, cada país debe actuar (*must act*) para conseguir que el empleo se recupere de forma rápida. A tales efectos es necesario:

- Proceder a adoptar reformas estructurales para conseguir mercados de trabajo más inclusivos.
- Llevar a cabo políticas activas de mercado de trabajo.
- Ejecutar programas educativos y de formación práctica de calidad.
- Reforzar la capacitación de los trabajadores con el fin de conseguir su adaptación a las cambiantes condiciones del mercado y que se beneficien de la innovación y de las inversiones en nuevas tecnologías, energía limpia, salud e infraestructuras.
- Asegurar el acceso de los trabajadores a los programas de formación que sirvan de soporte para el desarrollo de capacidades durante toda su vida y dirigidas a atender las necesidades del mercado del futuro

(es insuficiente capacitar a los trabajadores con el único fin de resolver sus necesidades específicas actuales).

- Apoyar a los países en desarrollo por parte de los países desarrollados a cimentar y reforzar sus capacidades en tales áreas.

En esta dirección, los países del G-20:

- 1) Se han comprometido a desarrollar enérgicos esfuerzos de capacitación (*robust training efforts*) en su estrategia de crecimiento e inversión.
- 2) Han hecho un llamamiento a la OIT para que convoque a sus constituyentes y a las organizaciones no gubernamentales a fin de desarrollar una estrategia de capacitación para ser sometida a su consideración, contando con la colaboración de otras organizaciones.
- 3) El G-20, además, acepta complacido el Pacto Global para el Empleo cuyos contenidos fundamentales, a los que compromete a sus países, van a permitir avanzar en la dimensión social de la globalización.

La Reunión de Ministros de Trabajo y de Empleo de los países del G-20 solicitada en la Declaración de Pittsburg para que tenga lugar en 2010 tendrá como objetivo el de asegurar la continuidad de las políticas del G-20 orientadas al empleo. Además de la evaluación de la situación en el momento se analizará la conveniencia de la adopción de nuevas medidas con vistas al futuro.

Del examen pormenorizado de la Declaración del G-20 se desprende un buen número de posibles contenidos materiales para el nuevo Programa sobre Gobernanza y Administración del Trabajo de la OIT que, por una parte, atienda a las necesidades actuales de empresas y trabajadores y, por otra, cumpliendo con el nuevo encargo que se le ha realizado por el G-20, ponga su punto de mira en la nueva gobernanza del futuro.

III. CONCLUSIÓN

La administración del trabajo, tal y como se contempla en el presente Programa de la OIT, equivale a “gobernanza” de todo lo que concierne al

mundo del trabajo productivo. El trabajo decente y su extensión en el mundo implican tener y mantener una guía, una dirección, una regulación.

Se trata de encontrar el punto de equilibrio conveniente a la eficacia de un buen gobierno, en el que la participación tripartita se constituya en norma sin perjuicio de la autoridad que compete a la administración pública. Solamente de esta forma “la gobernanza de lo social” podrá tener cabida en el nuevo orden de la “gobernanza mundial” que tendría que surgir de la actual crisis económica y del empleo, aparecida en septiembre de 2008.

Esta crisis y la recesión derivada han vuelto a poner de actualidad el debate, ya antiguo, sobre las ventajas o no de una ordenada y racional regulación y de su contrapartida la desregulación, que deja a la espontaneidad del mercado la guía y la iniciativa.

Sin entrar en mayores análisis, teniendo en cuenta que el mejor de ellos nos lo ha proporcionado la misma realidad conviene, al menos, insistir en que no todos los mercados son iguales, conclusión a la que podría llegarse desde una visión simplista que redujera su campo de observación al hecho de que en todos los mercados se compra y se vende algo. La liberalización del mercado de la energía, por ejemplo, no admite comparaciones con la del mercado de trabajo, si se propusiera.

La distinción necesaria la marcan los derechos humanos en juego y la necesidad de que sean objeto de respeto. Aunque todo mercado es de condición humana y en todos ellos, si son legítimos, se ventilan situaciones que repercuten en el progreso, no es necesario entrar en mayores profundidades para concluir en la existencia de prioridades. En el llamado mercado de trabajo son la propia vida de los seres humanos y su dignidad los principales factores a tener en cuenta. Por otra parte, el trabajo en tanto que productivo es el principal vector del progreso, y su falta la principal causa de la pobreza.

Sin ánimo de profundizar en lo obvio, cabe indicar, para complementar lo anterior, que la igualdad de género o los derechos de la población migrante, por ejemplo, no se sitúan en jerarquía equivalente a la necesidad, también por ejemplo, de poner límite a la emisión de gases de efecto invernadero. Teniendo magnitud humana, la distinción de los conceptos estriba fundamentalmente en las posibilidades de excepción, graduación o aplazamiento.

En consecuencia, la regulación y consiguiente administración de los derechos fundamentales de los trabajadores debería quedar fuera de toda discusión que se basara en cuánta “mano invisible” es necesaria para que el mundo funcione en beneficio del progreso de todos. Es admisible, sin embargo, el debate sobre las formas más adecuadas de conseguir su vigencia en cada parte del mundo, en función de culturas o prácticas culturales enraizadas. Esta función de adaptación pertenece al ámbito de la gestión y de la administración, objeto del presente Programa.

No se discute, en consecuencia de lo anterior, el principio y valor constitucional de la OIT que prohíbe la identificación del trabajo a una mercancía objeto de compra y de venta. La OIT solamente hace sus propuestas para, con éste y otros proyectos y programas complementarios, convertir en realidad sus valores establecidos hace noventa años y que se resumen en “justicia social para la paz y el progreso social”.

Se considera fundamental en su consecución la aplicación del principio de supremacía de los objetivos sociales sobre los objetivos de política económica no obstante su plena interacción y tal como pregonaba en 1944 la Declaración de Filadelfia:

Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad de seguridad económica y en igualdad de oportunidades... 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.

La reciente Declaración de los países del G-20 reunidos en Pittsburg (septiembre de 2009) no hace otra cosa distinta al aceptar el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT (junio de 2009) como medio para avanzar en la dimensión social de la globalización y al situar al empleo en el centro de sus políticas, otorgando a la formación y capacitación laborales el primer rango de actuación inmediata. En este contexto, la administración laboral se valoriza en su papel de promover una buena gobernanza a través de la participación, la transparencia, la credibilidad, la responsabilidad y el Estado de derecho.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ARRIGO, G. y CASALE, G., *Glossary of Labour Law and Industrial Relations (with Special Reference to the European Union)*, Ginebra, ILO, 2005.
- CASALE, G. *et al.*, “Acuerdos marco internacionales como elementos de un marco transfronterizo de las relaciones industriales”, en PAPADAKIS, K. (ed.), *Diálogo social y acuerdos transfronterizos*, Madrid, OIT, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009.
- y BUCKLEY, G., *Diálogo social y estrategias de lucha contra la pobreza*, Madrid, OIT, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.
- LAB/ADMIN, *Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo*, Ginebra, OIT, 2009.
- SERVAIS, J. M., *International Labour Law*, The Netherlands, Kluwer Law International, 2009. 