

PRESENTE Y FUTURO DE LA OIT EN AMÉRICA LATINA

Víctor E. Tokman

Invitado por el Ministro de Trabajo y Previsión Social de Chile, Víctor E. Tokman, Subdirector General de la OIT y Director Regional para las Américas, expuso en el Seminario, organizado por la Subsecretaría de Trabajo de dicho Ministerio y la Pontificia Universidad Católica de Chile, con motivo de celebrarse el Sexagésimo Aniversario de la «Primera Reunión Regional de la OIT en América Latina» (Santiago, 26-27 de setiembre de 1996). En esa ocasión expresó:

Quiero agradecer al Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile y a la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile por la amable invitación para participar en este Seminario.

133

Recordar los sesenta años de la Primera Reunión Regional de la OIT en América, celebrada en Santiago, resulta una oportunidad propicia para destacar la importancia de Chile, ya desde entonces, en las actividades de la OIT, de la que fue miembro fundador en 1919. Hoy, esa importancia sigue vigente como lo demuestran su representación tripartita en el Consejo de Administración y la Presidencia del mismo, ejercida por el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Los años transcurridos indican la antigüedad de nuestra Organización, creada en la época en que la primera sociedad comunista comenzaba a establecerse en Rusia. Esto hace de la historia pasada una pugna entre sistemas que se proponían el mismo objetivo: luchar contra las injusticias derivadas de la revolución industrial, aunque sus procedimientos y marcos de referencia eran divergentes, por no decir opuestos.

No me referiré a la historia de la OIT porque se me solicitó que hable sobre el futuro. Cabe recordar, sin embargo, que a partir de su fundación, la OIT se abocó a cumplir con el objetivo de «contribuir a una paz universal y permanente mediante la promoción y el desarrollo de la justicia social». Para ello fue creando, con el paso

de los años, un conjunto de normas internacionales que abarcan casi la totalidad del ámbito laboral. De esa forma se construyó el «primer piso» de la Organización.

Treinta y cinco años después, en Filadelfia, se reafirmaron los objetivos de 1919 y, para llevarlos a cabo, se estableció un programa de acción mediante la cooperación técnica de la Organización a sus Estados Miembros. Con ello se agregó un «segundo piso» al edificio de la OIT.

En ocasión del 75o. aniversario, el Director General propuso considerar la renovación de dicho edificio, remodelando aquellos dos y agregando un «tercer piso» que permitiría posicionar a la OIT en el nuevo escenario internacional. Hoy, dos años después, podemos afirmar que estamos avanzando en esa dirección.

La OIT no está en crisis de senilidad, pues los objetivos para los que fue creada continúan siendo válidos puesto que representan valores permanentes, pero al mismo tiempo reconoce la necesidad de adaptarse para poder responder mejor a los nuevos desafíos.

Fui convocado para hablar del futuro; y trataré de hacerlo al examinar cómo la OIT se está adaptando a un mundo que cambia y, en particular, a una América Latina donde esos cambios se producen con alta intensidad.

En mi presentación abordaré tres aspectos: ¿cuáles son los cambios?; ¿cómo afectan esos cambios al ámbito de acción de la OIT? y, por último, ¿cómo afecta a la propia OIT y qué adaptaciones se requieren?

134

1. ¿QUÉ CAMBIA EN EL MUNDO Y EN AMÉRICA LATINA?

Tres son los importantes cambios a destacar:

- Estamos en **un mundo que se globaliza**. Los países están hoy más integrados a la economía mundial; los bienes, las personas, la información y las ideas están más cerca que nunca en el pasado. En América Latina, ello se produce por: la adhesión generalizada al acuerdo del GATT a nivel multilateral; por la apertura unilateral acelerada, de la que Chile fue pionero, que produjo –en un período muy corto– una caída de aranceles que, 33 (mínimo) y 100 % (máximo) descendió a una escala de 11/22 por ciento. Por la integración económica aparecen Nafta y Mercosur y el Grupo de los Tres, se reaniman el Grupo Andino, ahora la Unidad Económica Andina, el Mercado Común Centroamericano y CARICOM, y crecen aceleradamente los acuerdos bilaterales de libre comercio entre países. Estamos en un mundo y en una región más integrada e interdependiente.

- Es un mundo que **se liberaliza**. La liberalización genera una homogeneización en la política económica que adquiere un signo de mayor importancia de los mercados en la asignación de los recursos, una redefinición del Estado y de su

papel, de su tamaño y, particularmente, de su forma de intervención. En América Latina, este cambio se produce de manera acentuada porque coinciden apertura con necesidad de ajuste de economías con grandes desequilibrios, lo que lleva a la introducción de políticas de ajuste, primero de estabilización y después de cambio estructural. Ello se manifiesta, entre otros, en un acelerado ritmo de privatizaciones, en la reducción del empleo público, y en numerosas reformas legales, particularmente laborales, con signo flexibilizador.

- Estamos en presencia de una **homogeneización ideológica universal** y de **democracias en retorno en América Latina**. La caída de los socialismos reales llevó a la disminución de las diferencias ideológicas. Los conflictos son hoy reacciones de los grupos afectados por los cambios, más que producto de liderazgos ideológicos en América Latina. Además se produce un renacer democrático después de largos períodos de autoritarismo.

2. ¿COMO AFECTAN LOS CAMBIOS EL AMBITO DE ACCION DE LA OIT?

Estos cambios afectan el ámbito de acción de la OIT haciendo necesario, tanto como en el pasado, la defensa del progreso social, pero hoy de manera innovadora de modo de responder a las nuevas demandas. ¿Qué es lo diferente? Hay al menos cinco cambios, algunos de ellos inéditos.

i. Al cambiar la relación con el mundo por efecto de la globalización y la integración, se esperan beneficios derivados de la ampliación de los mercados; pero dichos beneficios y sus efectos sociales no serán automáticos, ni simétricos entre países ni dentro de ellos. Hay acuerdo en cómo regular lo económico y qué instituciones lo deben hacer. Al Fondo Monetario Internacional se le asignó la estabilidad financiera y cambiaria, a la Organización Mundial del Comercio: el libre comercio, y al Banco Mundial y los bancos regionales, el Banco Interamericano de Desarrollo en nuestra región: el financiamiento de largo plazo para el desarrollo. No es así en lo social. Existe conciencia creciente de que debe regularse, pero no en cómo hacerlo, ni en definir quién se encargará de ello. Más aun, la mayor interdependencia significa pérdida de autonomía nacional y limitación de los efectos de las políticas internas. Las tasas de interés, los tipos de cambio y los precios para competir son hoy determinados por la relación externa más que el resultado de decisiones internas. Con ello, las soluciones nacionales, aunque necesarias, ya no son suficientes, requiriéndose soluciones globales. **Es éste el primer efecto a considerar: hay necesidad de regular lo social y de hacerlo globalmente.**

ii. Existe una interrelación más estrecha entre lo económico y lo sociolaboral. La globalización convierte a la productividad en un factor clave para alcanzar una mayor competitividad y ello requiere de mejores salarios, condiciones de trabajo adecuadas, capacitación y un ambiente de relaciones laborales propicio dentro de las empresas y en el país. La liberalización transfiere una responsabilidad mayor

por la creación de empleo al sector privado. No debe confundirse con la abstención del Estado, quien continúa siendo responsable ante la sociedad por el empleo, pero sí, en cuanto a la generación directa de puestos de trabajo.

Para generar empleo se requiere crecimiento. Para ello hay que invertir. A su vez, para que los empresarios inviertan deben existir tasas de ganancia atractivas y estabilidad. La estabilidad se alcanza con equilibrios macroeconómicos controlados, en especial, con inflaciones bajas. Pero, para que exista estabilidad de las reglas del juego, se requiere también que los actores sociales tengan una percepción de «trato justo». Sólo así se genera la legitimidad social necesaria para asegurar la permanencia de las reglas. Ello es difícil en situaciones donde prevalecen la pobreza, los salarios muy bajos, las condiciones de trabajo no dignas y poderes de negociación desequilibrados. **Por ello, el segundo efecto consiste en que existe mayor interrelación, con la cual se acabó la posibilidad de hacer política social o laboral sin preocuparse por lo económico, como ocurrió en el pasado; pero tampoco se puede hacer política económica prescindiendo de lo sociolaboral, como ocurrió en el pasado más reciente, porque ello no será duradero.**

iii. Existen nuevos roles para el Estado, el mercado y la sociedad. Del paternalismo del Estado, se pasó a la «ilusión» del mercado. En el primero, aquél era el responsable de todo sin dar lugar a la autonomía de la sociedad. En el segundo, se cayó en el automatismo extremo. Hoy se busca asignarle un papel importante a la sociedad, pero debe recordarse que la sociedad no nace por generación espontánea; se crea, requiere tiempo, recursos, sacrificios y, como lo ilustra la historia del movimiento sindical, hasta lucha y vidas humanas.

136

En términos jurídicos, esta redefinición se plantea como el paso de la heteronomía a la autonomía o, mejor dicho, a la autorregulación de la sociedad. Ello llevará no sólo al desarrollo de la sociedad, sino también a la mejora de la capacidad de la norma para adecuarse al cambio. En la heteronomía, el Estado hace la ley; la sanciona y la pone en vigencia imponiéndose sobre la sociedad. En la autonomía son las partes las que, por acuerdo, generan su propia regulación. Hay acuerdo sobre la dirección del cambio hacia la autonomía, pero ello no admite el simplismo de sólo desregular, incluso en muchos casos, acompañado por la desaparición de los actores sociales. Hoy se reconoce que el tránsito será largo y que una no reemplazará a la otra.

Es necesaria la heteronomía para afirmar los derechos laborales básicos y para fijar los marcos en que debe ejecutarse la autonomía. Más aun, el paso hacia la autorregulación sólo puede ser selectivo si depende del grado de desarrollo de los actores, porque desregular en una situación de grandes desequilibrios significa perpetuar la desigualdad. Por ello se requiere, además, acompañar el proceso con la promoción y el desarrollo de los actores sociales, particularmente de los sindicatos.

Cómo hacerlo, es otra discusión. El exceso de reglamentación, con la excusa de la debilidad de los actores, perpetúa la desigualdad; se requiere intervenir de

manera diferente para generar las condiciones de desarrollo de los actores, como por ejemplo, se ha hecho en numerosas reformas laborales recientes que fortalecen la libertad de asociación y de negociación. Cambio no marginal después de un largo período de atropello a las libertades individuales y colectivas. Se requiere también la generación de espacios institucionales para dar el tiempo necesario al fortalecimiento de los actores. Mientras tanto, la reforma de la heteronomía para adaptarse a la realidad no puede esperar y de hecho se encuentra en proceso en la mayoría de los países de la región. **El tercer efecto es, entonces, el cambio en la organización de la sociedad para alcanzar el progreso social. Ello afecta la dirección y la manera de regular, y genera la necesidad de acompañar y apoyar el desarrollo de los actores sociales autónomos.**

iv. El diálogo social, instrumento privilegiado por la OIT desde su creación, adquiere por efecto de los cambios señalados importancia creciente, pero a la vez reclama adecuarse a las nuevas realidades.

Por un lado, el diálogo social es un instrumento para generar conductas democráticas en países que necesitan afianzar la democracia con el ejercicio pleno de las libertades. El diálogo desarrolla el respeto, la tolerancia y genera un mecanismo pacífico para la resolución de conflictos por los propios interesados. Puede, a la vez, contribuir al progreso económico en la medida en que reduce la inestabilidad y el riesgo-país.

Por otro, el diálogo debe ser diferente porque el contexto es diferente. Se abren nuevos niveles de diálogo, particularmente en las empresas, y aumenta la importancia de los niveles agregados para dar señales, lo que dota de estabilidad a las políticas. Los contenidos exceden la agenda tradicional de la negociación salarial para incluir la capacitación, la productividad y las relaciones laborales y se hace necesario ampliar la representación para incorporar a los excluidos en otros niveles de consulta y negociación, como en los Foros Económicos y Sociales. **El cuarto efecto es, entonces, que el diálogo social se revaloriza pero debe ser renovado y acompañado por la apertura de espacios más amplios para incorporar a los excluidos.**

v. Por último, el quinto efecto: hay un cambio, que puede ser transitorio o permanente, en el paradigma que emerge en el post-ajuste en términos de empleo, pobreza y equidad. Es prematuro definirlo en América Latina donde sólo cinco países han alcanzado un nivel de ingresos por persona mayor al de antes del ajuste y varios entre ellos son de reforma reciente. Lo que está claro, sin embargo, es que las bases del modelo vigente pre-ajuste han sido abandonadas o al menos están seriamente cuestionadas. Dicho modelo se basaba en dos pilares fundamentales: la búsqueda del pleno empleo (como mecanismo de incorporación y movilidad) y la solidaridad sistémica (para compensar los desequilibrios mediante la legislación laboral y la protección social). Con ello se configuraba el Estado Benefactor.

El pleno empleo ha sido cuestionado por la alta prioridad asignada a la estabilización, en muchos casos plenamente justificada, lo que introduce una restricción del crecimiento, y por el cambio tecnológico, que permite aumentar la productividad sin aumentar el empleo. La solidaridad sistémica está cuestionada, porque el cambio en la acumulación lleva a proteger las ganancias, lo que establece límites a la capacidad de introducir impuestos nuevos; las transferencias y subsidios se convierten en objetivos fáciles en tiempos de reducción de déficit fiscales; la eficiencia en el gasto mejora con la focalización, pero redistribuye ingresos de los grupos medios a los más pobres.

¿Qué lo reemplaza? Todavía no lo sabemos. Están emergiendo al menos dos aspectos interrelacionados que ameritan atención: la falta de progreso claro en la reducción de la pobreza y la desigualdad; y la baja calidad de los empleos y la distribución sesgada de ellos entre familias de distintos niveles de ingreso.

Pobreza y equidad. Sólo Chile y Uruguay disminuyen la pobreza en el post-ajuste, pero únicamente Uruguay disminuye también la desigualdad. Los datos de Chile son conocidos, entre 1987 y 1994 la pobreza se reduce de 38 a 24 %, pero el diferencial de ingresos entre el 20 % de ingresos muy altos y el 20 % de ingresos más bajos se mantiene alrededor de doce veces. ¿Por qué?:

- En parte porque, a diferencia de los jaguares asiáticos como Malasia e Indonesia, que logran reducir ambos, el empleo generado de alta calidad no es suficiente y no se distribuye homogéneamente entre distintos estratos por las diferencias en el acceso y en la calidad de la educación y capacitación.

- En parte porque el nuevo modelo económico mundial está produciendo un deterioro generalizado en la distribución del ingreso, incluso en los países desarrollados. En Estados Unidos, a partir de los sesenta; en el Reino Unido, a partir de 1979 y hasta en Suecia la distribución se deteriora a partir de 1989. La comparación con Estados Unidos es interesante: el 20 % más pobre accede, al igual que en Chile al 4 o 5 % del ingreso sin grandes variaciones a través del tiempo. Pero el 20 % más rico concentra, en Chile el 56 % del ingreso nacional, mientras que en los Estados Unidos esa proporción sólo se registra antes de la gran depresión de los años treinta.

Al parecer, está operando una combinación de progreso económico dentro de una tendencia mundial concentradora, sin que países exitosos como Chile hayan transitado por la etapa previa de mejorar la equidad, como se produjo claramente en los países hoy desarrollados.

Calidad de empleo y acceso diferenciado. América Latina no registra tanto un problema de crecimiento sin empleo como Europa, sino más bien, como en Estados Unidos, uno de expansión de empleo de baja calidad. La elasticidad de empleo total es 0,83, pero la elasticidad referida a las empresas privadas grandes es de 0,47.

Ocho de cada diez nuevos empleos creados en América Latina en los últimos quince años fueron informales. Aun en aquellos países en que el comportamiento del empleo es mejor (tanto en el total como en la calidad media) el acceso según el nivel de ingresos de la familia es diferenciado. Para volver a Chile, donde sólo alrededor de cinco de cada diez nuevos empleos fueron informales y donde el desempleo bajó, entre 1992 y 1994 se observa lo siguiente: el primero y segundo quintil, es decir el 40 % de los más pobres, registra una reducción de empleo formal, mientras que los empleos informales crecen al 20 %. Por el contrario, en el quintil de ingresos más altos el empleo formal crece 13,5 % y el informal se reduce en 2,7 %. Esto se vincula también con el acceso y tipo de educación. El 40 % más pobre se concentra en trabajos que no requieren educación; éstos crecen en un 30 %. En contraste, el quintil más alto ocupa más del 50 % de los puestos nuevos que requieren educación universitaria o posgrado.

En consecuencia, el quinto efecto es que los pobres acceden, cuando pueden, a empleos pobres y ello demora la reducción de la pobreza y no permite disminuir la desigualdad.

3. ¿CÓMO AFECTAN LOS CAMBIOS A LA OIT Y CÓMO SE ADAPTA PARA EL FUTURO?

No hay duda de que los cambios han puesto en evidencia las limitaciones y la efectividad relativa a los instrumentos de la OIT, en particular el normativo. Pero ellos han abierto una serie de desafíos que desde hace dos años estamos abordando para llegar a una OIT renovada. ¿Dónde se busca la renovación? En tres aspectos: en el sustantivo, en el instrumental y en el internacional.

139

En lo sustantivo, el énfasis de la OIT está hoy en la creación de más y mejores empleos y en la promoción del diálogo social, como método para llegar a acuerdos.

Se propone rescatar la búsqueda del pleno empleo como objetivo prioritario, redefinido para reconocer que no todos los empleos serán asalariados con contrato, estables y protegidos. Sin embargo, no basta crear cualquier tipo de empleo. Ellos deben ser de calidad y, para la OIT, calidad no es sólo ingresos, sino condiciones de trabajo adecuadas y con dignidad para el trabajador que lo ocupa. Por ello, el énfasis de la OIT es humanizar el trabajo y allí se inserta su lucha por la libertad de asociación y de negociación, la no discriminación, la abolición del trabajo forzoso y del trabajo infantil, sin desconocer que la creación de empleo requiere de una adecuación de la regulación laboral, pero no olvidando que parte de lo que se considera anti-empleo contribuye a incentivar la inversión en capacitación y el compromiso de los trabajadores con la empresa y la productividad.

Así fue ratificado en la Cumbre Social de Copenhague, celebrada por iniciativa de Chile. Asimismo, las Naciones Unidas han confiado el rol de líder en el seguimiento de la misma a la OIT con misiones a una serie de países en el mundo para analizar el cumplimiento de este objetivo. Es Chile el primer país de la Región que ofreció voluntariamente participar en este ejercicio.

El nuevo énfasis en el diálogo social se inserta en la perspectiva de trasladar una mayor responsabilidad por la regulación a la sociedad y al requisito de fortalecer las organizaciones en un marco de respeto a los derechos básicos de los trabajadores, en el ejercicio de las libertades individuales y colectivas necesarias para la consolidación democrática.

En lo **instrumental**, se propone y está llevando a cabo una renovación de los dos instrumentos principales: **las normas y la cooperación técnica**. Con ello se busca renovar los dos primeros pisos del edificio de la OIT. En lo **normativo** se propone una triple acción:

i. Una mayor adaptación de las normas a las necesidades reales, seleccionando mejor los temas sujetos de nuevas normas, disminuyendo el ritmo de adopción de nuevos instrumentos y evaluando, revisando y codificando, cuando sea necesario. Esto se está haciendo y ya es práctica aceptada por el Consejo de Administración. Nuevamente le cabe a Chile un papel importante en esta tarea, al presidir la Comisión de Asuntos Jurídicos encargada de esta tarea.

140

ii. Se exploran nuevas perspectivas de fomento y supervisión de las normas básicas. Para ello se busca aumentar las ramificaciones; mejorar los instrumentos cuando sea necesario, como es el caso de trabajo infantil para el que ya existe acuerdo de adoptar un nuevo instrumento en 1999; ampliar los mecanismos de control de las normas básicas de manera similar a lo que se efectúa hoy con la libertad sindical, lo que se está estudiando.

iii. Se está creando una sinergia entre las normas internacionales del trabajo y el desarrollo del comercio internacional. Sobre este aspecto me referiré más adelante.

En la **cooperación técnica**, la OIT ha puesto en marcha una Política de Asociación Activa, cuyas dos dimensiones principales son la multidisciplinariedad y el diálogo activo. Multidisciplinariedad, para responder a las mayores interacciones entre lo económico y lo laboral y entre los distintos instrumentos en el campo laboral. No se puede hoy abordar el empleo sin analizar el crecimiento y la legislación laboral; el empleo, a su vez, requiere de capacitación; la regulación se restringe por la existencia de informalidad y la administración del trabajo no puede prescindir de la relación con la sociedad. El diálogo activo, como medio para estar más cerca de las contrapartes.

Para ello la OIT ha creado los Equipos Técnicos Multidisciplinarios con cobertura subregional. Uno de ellos, encargado de los países del Mercosur, está localizado en Santiago. Se sigue una metodología que busca definir los objetivos nacionales prioritarios (Unidad País), llegar a acuerdos más formales para incentivar a que las políticas laborales sean de Estado más que de administraciones; selectividad y visibilidad para establecer Presencia; y la movilización de la OIT en Ginebra, no sólo para ser técnicamente más efectivos, sino también para asegurar la universalidad, característica que hace a la esencia de la Organización.

Por último, la renovación se produce en el papel que debe jugar **la OIT en el escenario internacional**. Es decir, en la construcción del Tercer Piso a que hacía referencia al comenzar.

La OIT busca y ha logrado establecer el liderazgo en la regulación laboral para asegurar que el progreso social compartido sea el resultado de la expansión del comercio, objetivo ya incorporado en el Preámbulo de la Constitución, pero que adquiere mayor importancia política a partir del acuerdo del GATT en Marruecos. Desde posiciones encontradas sobre el tema se ha avanzado en definir lo siguiente:

- nadie pretende igualar los salarios y las condiciones de trabajo entre países, lo que anularía las ventajas comparativas de los países en desarrollo; pero tampoco nadie postula que la expansión del comercio se efectúe sobre la base del no respeto a los derechos básicos de los trabajadores;
- se ha definido el contenido, refiriéndose a las normas básicas de libertad de asociación y de negociación colectiva y a la abolición del trabajo forzoso y la erradicación progresiva del trabajo infantil;
- se ha pospuesto la discusión sobre sanciones, lo que originaba serias divergencias, con la condición de avanzar en el respeto de las normas básicas;
- se inició una campaña con resultados prometedores, para aumentar las ratificaciones de las normas básicas. No basta su existencia, se requiere que los Estados Miembros asuman formalmente el compromiso de cumplirlas;
- se estudia la ampliación del control de las normas básicas al estilo de libertad sindical;
- se busca generar un mecanismo nacional que permita revisar en forma tripartita si el progreso económico se transforma efectivamente en progreso social.

Para ello se está efectuando una encuesta entre los Estados Miembros para conocer las percepciones tripartitas sobre el tema. Y se pretende seguir las mismas con misiones a países que voluntariamente se ofrezcan para profundizar el examen. Con posterioridad, en el Grupo de Trabajo del Consejo de Administración se exami-

narán los resultados para aprender de las experiencias, de los mecanismos exitosos y de las correcciones necesarias que permitan acompañar el progreso económico con progreso social.

Como resultado, quedó establecido un sistema de regulación al estilo de la OIT; es decir, multilateral, voluntario y con sanciones sólo morales pero mejorado por, más control, más focalizado en las normas básicas y más participativo a nivel nacional al promover la consulta tripartita como mecanismo para fortalecer el diálogo como instrumento idóneo para alcanzar el progreso social. Así la OIT no sólo cumple con su mandato, sino que responde a las nuevas demandas y ello lo hace con ilusión, pero con realismo.

Al respecto, quisiera terminar citando al Director General, quien en su Memoria de 1994, en ocasión del 75 Aniversario, se refiere al futuro de la OIT de la siguiente manera:

«Hoy, bastante extrañamente, no nos anima una oleada de entusiasmo al nacer nuevas esperanzas con motivo de la desaparición de las separaciones del pasado. Así es la época actual, una época de realismo, una época de acción razonada que desconfía tanto de los esfuerzos posiblemente ingenuos como de la apatía cínica. Es una época para nuestra Organización, la cual, animada hoy como ayer por el ideal de la justicia social y ayudada por su composición tripartita, sabe que ese ideal sólo significa algo si impone su sello en la realidad.

142

«Esta es una oportunidad para la OIT para reafirmar su creencia en la justicia social como uno de sus valores fundamentales y su empeño en fomentarla, su confianza en un tripartismo activo y movilizador y su voluntad de adaptar la Organización y su Secretaría a las tareas que tenemos por delante.»