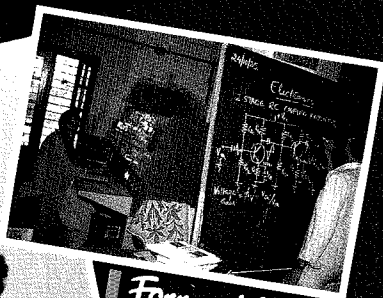
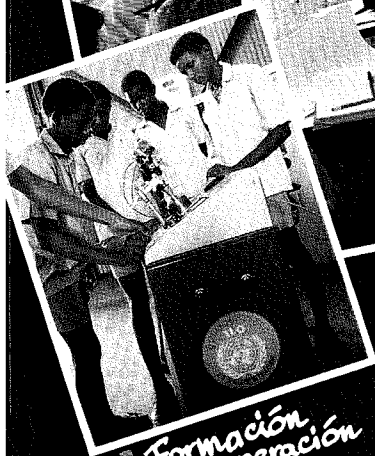
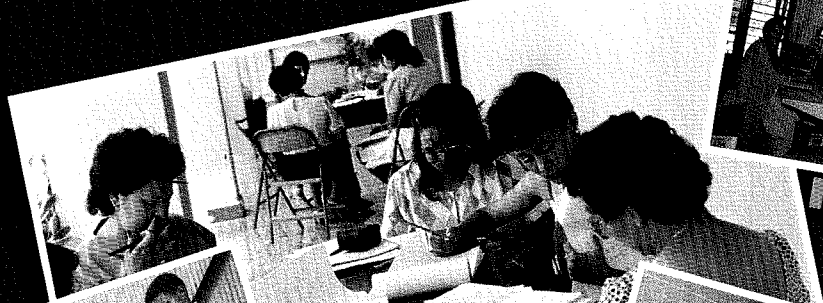


# Los sindicatos y la OIT

Manual de educación obrera  
Segunda edición (revisada)



Formación



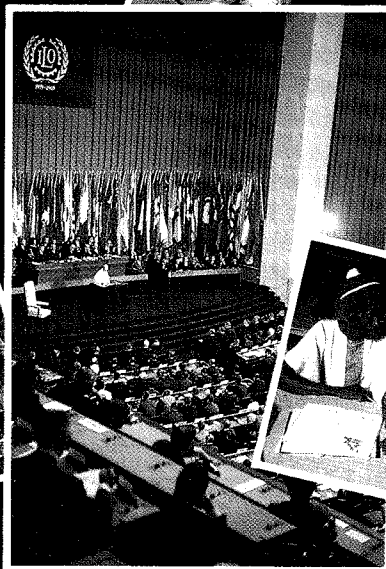
Formación  
y cooperación  
técnica



Formación



Actividades  
sindicales



Conferencia  
Internacional  
del Trabajo



Educación  
obrero



Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

***Los sindicatos y la OIT***

# ***Los sindicatos y la OIT***

*Manual de educación obrera    Segunda edición (revisada)*

*Oficina Internacional del Trabajo    Ginebra*

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1992

Primera edición 1979

Segunda edición 1992

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT

*Los sindicatos y la OIT*. Manual de educación obrera

Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2.ª edición, 1992

/Manual de educación obrera/, /OIT/, /Sindicato/. 01.03.7

ISBN 92-2-306321-3

Título de la edición original en inglés: *Trade unions and the ILO. A workers' education manual*

(ISBN 92-2-106321-6), Ginebra, 2.ª edición, 1988

Publicado también en francés: *Les syndicats et l'OIT*. Manuel d'éducation ouvrière

(ISBN 92-2-206321-X), Ginebra, 2ª edición, 1990.

*Datos de catalogación de la OIT*

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

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

# I *Prólogo*

La Organización Internacional del Trabajo sostiene firmemente el principio de que todos los trabajadores deben tener derecho a afiliarse a sindicatos; y, para atender las necesidades de sus miembros, los sindicatos no sólo deben ser libres e independientes de presiones externas sino además estar bien organizados, informados y dirigidos.

Con tal fin, la Conferencia Internacional del Trabajo asigna fondos para que la Oficina Internacional del Trabajo pueda tomar medidas con miras a ayudar a las organizaciones de trabajadores en sus tareas. La OIT no está habilitada para intentar organizar a los trabajadores ni para inmiscuirse de ningún modo en las actividades sindicales. Está al servicio de todos los que la integran: gobiernos, empleadores y trabajadores. Ofrece asistencia y cooperación al movimiento sindical, en los sectores que le incumben, pero únicamente cuando se lo piden los sindicatos.

Como parte esencial de sus actividades, el Programa de Educación Obrera de la OIT ha publicado a lo largo de los años toda una serie de obras para uso de quienes se dedican a una labor de enseñanza y formación sindical. El presente manual – cuyo original fue redactado por Harold Dunning, asociado a las actividades de la OIT durante muchos años, a la vez como sindicalista y como funcionario de la Oficina – pretende complementar anteriores publicaciones de educación obrera, al proponer diversos medios gracias a los cuales los sindicalistas puedan aprender cómo funciona la OIT, la forma en que participan los sindicatos en sus conferencias, reuniones y otras actividades, y cómo pueden aprovechar de modo óptimo los servicios que les ofrece la Organización.

Vale la pena detenerse en este último punto. Es muy corriente pensar que la OIT es una Organización que tiene una vida plenamente independiente y que actúa siguiendo los dictados de su propia voluntad. Esto no es cierto, y para aclarar la cuestión lo mejor es quizá citar lo que dijo un destacado exponente de organizaciones como las Naciones Unidas cuando le preguntaron: «¿Servirán realmente para algo?»: «¿Sirve para algo una pala?». El significado es claro y se aplica a la OIT como a cualquier otra institución humana: si se espera que los instrumentos de labranza hagan el trabajo por sí solos, la tierra quedará sin cultivar. Al explicar a los sindicalistas cómo pueden hacer uso de la OIT, influir en ella y ayudarla, los

instructores de educación obrera prestarán un servicio tanto a los trabajadores como a la propia OIT, para la cual es muy conveniente que todos los que la integran muestren por ella un interés activo y crítico.

Cabe esperar que este manual sea de utilidad no sólo en los países en desarrollo, a los cuales va destinada necesariamente la mayor parte de los recursos de la OIT, sino también en los países industrializados.

Son muchos los trabajadores que saben muy poco sobre los fines, los métodos y las actividades de la Organización, de lo cual se deriva, como ocurre a veces, que los críticos de la OIT deforman los hechos y no hay personas lo suficientemente informadas para refutarlos.

Si bien el texto ha de ser de interés y utilidad para el público en general y para cada estudiante de este tema, es un manual de educación obrera, es decir, un material didáctico, que aporta además ideas y orientaciones sobre los métodos docentes.

# I *Indice*

**Prólogo**      **V**

**Introducción**      **1**

## *Capítulo 1*

**Los sindicatos y los orígenes de la OIT**      **5**

Introducción      5

Los pioneros      6

Sucesos internacionales      7

La primera Oficina Internacional del Trabajo      8

La Primera Guerra Mundial      9

La Comisión de Legislación Internacional del Trabajo      11

Creación de la OIT      13

Entre una y otra guerra      14

Progresos subsiguientes      15

    Puntos para discusión      17

    Ejercicios en grupo      17

    Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo      17

    Nota general sobre los ejercicios de este libro      18

    Bibliografía complementaria      19

## *Capítulo 2*

**El tripartismo**      **21**

    Distribución de los votos en la OIT      21

    Resoluciones de la Conferencia sobre el tripartismo      23

    Elección de las Mesas de la Conferencia y del Consejo      24

    Defensa y fomento del tripartismo      25

        Puntos para discusión      27

        Ejercicios en grupo      28

        Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo      29

## *Capítulo 3*

**Estructura de la OIT**      **33**

    ¿Qué es la OIT?      33

    La Oficina Internacional del Trabajo      34

    La Conferencia Internacional del Trabajo      37

    El Consejo de Administración      41

La estructura regional	43
Puntos para discusión	46
Ejercicio en grupo	46
Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo	47

#### *Capítulo 4*

##### **Las comisiones de la OIT 49**

Las comisiones de industria	49
La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones	51
Otros de los principales órganos	53
Puntos para discusión	54
Ejercicios en grupo	55
Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo	55

#### *Capítulo 5*

##### **Normas internacionales del trabajo y derechos de los trabajadores 59**

Normas internacionales del trabajo	59
Libertad sindical	66
Puntos para discusión	69
Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo	70
Bibliografía complementaria	71

#### *Capítulo 6*

##### **Recursos humanos 73**

Empleo y desarrollo	73
Formación profesional	76
Puntos para discusión	82
Ejercicios en grupo	82
Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo	82
Bibliografía complementaria	82

#### *Capítulo 7*

##### **Instituciones sociales y condiciones de trabajo 85**

Administración del trabajo	85
Relaciones de trabajo	87
Condiciones y medio ambiente de trabajo	89
Salud y seguridad en el trabajo	91
La mujer y el mundo del trabajo	92
Actividades sectoriales	95
Empresas multinacionales	96
Seguridad social	98
Puntos para discusión	100
Ejercicios en grupo	100
Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo	101
Bibliografía complementaria	102



## *Capítulo 8*

### **Educación obrera, cooperación técnica y otros servicios 103**

Educación obrera 103

El Instituto Internacional de Estudios Laborales 113

Actividades globales de cooperación técnica 115

Otros servicios 118

Puntos para discusión 120

Ejercicios en grupo 120

Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo 121

Bibliografía complementaria 123

## *Capítulo 9*

### **Preguntas y respuestas sobre la OIT 125**

## *Capítulo 10*

### **Consideraciones finales 139**

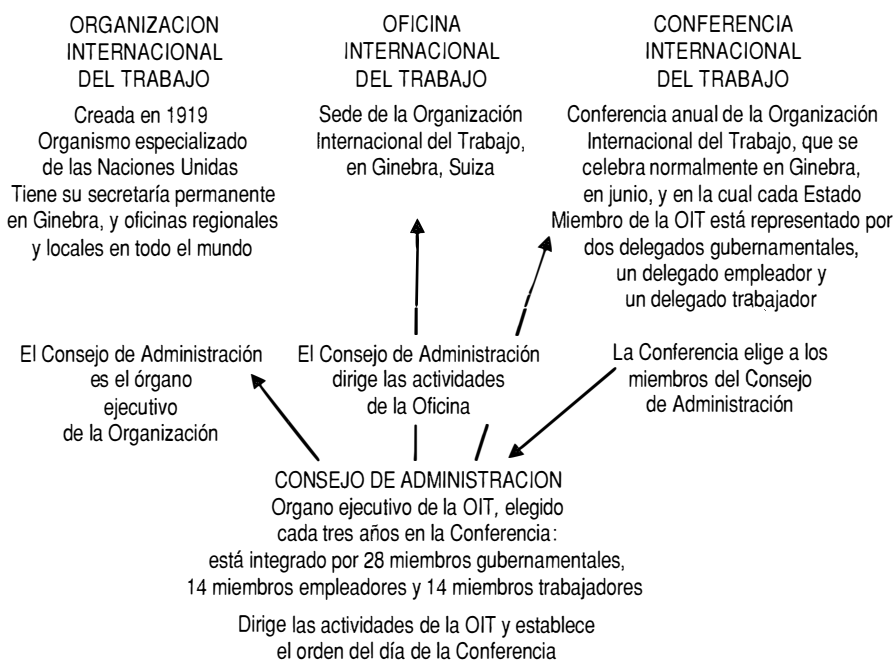
#### **Apéndices**

1. Algunos hitos en la historia de la OIT 143
2. Bibliografía 145
3. Textos básicos de la OIT para los sindicalistas 147
4. Reseña de ciertos convenios internacionales del trabajo 149
5. Oficinas exteriores de la OIT 153

#### **Figuras**

1. Estructura de la OIT X
2. Función de los sindicatos en el sistema de las Naciones Unidas 26
3. Relaciones entre la estructura de los sindicatos y la Organización Internacional del Trabajo 39
4. Gestación de un convenio internacional del trabajo: el Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 139) 61
5. Tramitación de un asunto 63

**Figura 1.** Estructura de la OIT



# **Introducción**

Para comprender la estructura y las funciones de la OIT y el papel que desempeñan en ella los trabajadores, se requiere un gran esfuerzo; además, cuando se trata de asimilar información, el hecho de limitarse a una simple lectura no suele bastar como método didáctico. Por este motivo, aunque la parte principal del manual comprende la presentación de informaciones, al final de cada capítulo se dedica mucho espacio a diversas preguntas para discusión y a métodos de estudio complementarios.

Se ha querido así alentar a los usuarios de este libro a que hagan del aprendizaje acerca de la OIT una tarea tan animada e interesante como resulte posible. La OIT es esencialmente una organización con fines prácticos y fundada en la participación, y, por consiguiente, es lógico que el aprendizaje sobre ella también sea práctico y se base en la participación.

No es probable que el trabajador-estudiante común se interese mucho en la OIT como organización. Pero si el tema se aborda, dentro de lo posible, desde el punto de vista del interés personal que todo trabajador puede sentir por lo que la OIT hace por él y por lo que él puede hacer para influir en lo que la OIT hace, la Organización puede llegar a ser a sus ojos una institución viviente y con objetivos que realmente cuentan. De ahí que los ejercicios que se proponen sean muchas veces formas particulares de uno u otro de dos interrogantes generales: ¿qué hace la OIT de valioso para mí como trabajador y sindicalista? y ¿qué puedo hacer como trabajador y sindicalista para influir en lo que la OIT hace por mí y por los demás trabajadores?

Debe suponerse que el trabajador-instructor que utilice este manual dispondrá asimismo de diversas otras publicaciones relativas a la OIT y a su obra (véase la bibliografía al final del libro), pero a fin de tratar aquí los temas en forma completa y según una secuencia lógica, se comienza por esbozar en el primer capítulo los orígenes de la Organización, que hace falta conocer para formarse una idea completa de ella. Luego se estudia el tripartismo, principio que sirve de fundamento a la acción de la OIT; la forma en que la Organización funciona y, por último, lo que hace en cada uno de los sectores de su competencia.

Ya se ha dicho que en varios lugares del manual se da una lista de puntos para discusión, se sugieren diversos ejercicios y se proponen problemas para la investigación individual o en grupo, acompañados de detalles y de ideas e informaciones cuyo objeto es que la enseñanza resulte eficaz. El instructor obrará con acierto si reflexiona por anticipado acerca de los métodos que tengan las mayores probabilidades de resultar adecuados al grupo a su cargo, para lo cual tendrá en cuenta su nivel de instrucción general y el hecho de que esté o no familiarizado con una u otra técnica didáctica. En algunos casos puede ser factible establecer desde el principio objetivos de estudio a largo plazo cuya consecución será la meta del grupo o grupos durante todo el curso. En otros, los tipos más sencillos de discusión ocuparán la mayor parte del tiempo en cada clase. También pueden introducirse paulatinamente nuevos métodos a medida que aumenten la experiencia de los integrantes del grupo y su confianza en sí mismos. Desde luego, existe también la posibilidad de utilizar más de un método al mismo tiempo o de combinar ideas e informaciones de dos o más de los ejercicios propuestos.

Los puntos para discusión y los métodos didácticos se proponen en especial para el estudio en grupo, pero no por ello deben ser desechados por el lector que estudie este manual individualmente. Muchos de los problemas planteados se prestan a reflexión personal y varios de los ejercicios sugeridos pueden ser la base de una agradable experiencia individual de investigación y estudio. Es obvio que sólo se dan a título de orientación; el propio grupo y el lector individual pueden decidir examinar todos los puntos para discusión o algunos de ellos, según las circunstancias, o bien puntos que no figuran en este manual, y realizar otros ejercicios que a su juicio sean más apropiados.

Cuando se trate de elegir el mejor método, valdrá la pena consultar dos manuales de educación obrera publicados por la OIT<sup>1</sup> que proporcionan abundantes informaciones e ideas prácticas sobre la forma de impartir esa educación.

El último capítulo de este manual consiste en una serie de preguntas que frecuentemente se formulan durante reuniones de sindicalistas y en las respuestas respectivas. Su objeto es completar la información dada en los capítulos precedentes. Tanto el instructor a cargo de un grupo como el lector individual deberían familiarizarse con el contenido del capítulo 9 a fin de que cuando estas preguntas surjan – como casi con seguridad surgirán – en el curso de las discusiones en grupo o la reflexión personal conozcan perfectamente las respuestas correspondientes. Otra posibilidad es

agregar algunas de esas preguntas a las que figuran al final de cada uno de los capítulos anteriores, y comparar las conclusiones del grupo o del individuo con las respuestas dadas en dicho capítulo 9.

En varias páginas del libro hay unos recuadros sintéticos que van sangrados (véase el primer ejemplo en la página 7), para destacar hechos o definiciones de particular importancia. Se ha querido que fueran fáciles de localizar y lo bastante breves como para poder recordarlos rápidamente.

### ***Nota***

<sup>1</sup>OIT: *La educación obrera y sus técnicas*, manual de educación obrera (Ginebra, 1975), y *Cómo mejorar la educación obrera*, colección de artículos sobre métodos y técnicas publicados en el boletín *Educación Obrera* (Ginebra, 1975).

## Capítulo 1

# Los sindicatos y los orígenes de la OIT

*Introducción* □ *Los pioneros* □ *Sucesos internacionales* □ *La primera Oficina Internacional del Trabajo* □ *La Primera Guerra Mundial* □ *La Comisión de Legislación Internacional del Trabajo* □ *Creación de la OIT* □ *Entre una y otra guerra* □ *Progresos subsiguientes* □ *Puntos para discusión* □ *Ejercicios en grupo* □ *Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo* □ *Nota general sobre los ejercicios de este libro* □ *Bibliografía complementaria*

### Introducción

Los sindicalistas pueden estar orgullosos con razón de que los pioneros del movimiento sindical fueran, a lo largo del siglo XIX, de los primeros en advertir que se requería una acción internacional para lograr el progreso social y mejorar las condiciones de los trabajadores. Pero hasta 1880, el sindicalismo no salió de su etapa inicial, y se limitaba principalmente a los trabajadores calificados de algunos países europeos y de los Estados Unidos, y se esforzaba por mejorar la remuneración y las condiciones de trabajo de sus afiliados. A partir de 1880, los sindicatos empezaron a aceptar también como afiliados a trabajadores no calificados, y el sindicalismo se adentró en otros países y continentes. En la segunda mitad del siglo XIX hubo varios intentos de constituir organizaciones internacionales de trabajadores (la primera asociación internacional de trabajadores se fundó en Londres, en 1864), por un espíritu creciente de solidaridad internacional de la clase obrera y con la finalidad de satisfacer, entre otras reivindicaciones, las de la libertad sindical (es decir, el derecho a constituir un sindicato y a afiliarse a él), la reducción de la jornada de trabajo, la abolición del trabajo infantil y la libertad de migración, sobre todo lo cual acabaría habiendo convenios internacionales del trabajo en nuestro siglo.

Procede, sin embargo, señalar que, incluso antes de esos sucesos, se dieron iniciativas más directamente relacionadas con una buena fiscalización internacional de las condiciones de trabajo, iniciativas que se debieron a personas ajenas al movimiento laboral, algunas de las cuales eran empleadores de gran altura de miras y otras, individuos altruistas y de sentimientos humanitarios.

Todas esas iniciativas se inspiraban en tres grandes criterios diferentes, pero a menudo relacionados, a saber: el humanitario, el económico y el

político. El impacto y la envergadura mundial de los problemas sociales que se les planteaban a esos reformadores sociales se debían a la revolución industrial en Europa, a la colonización de otros continentes y a la expansión del comercio en el mundo entero. Surgieron diversos movimientos, fundamentalmente humanitarios, en pro de la reforma social, que apuntaban a objetivos como la abolición de la trata, la emancipación de siervos y esclavos, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y una mayor ayuda a los pobres. Todos esos movimientos procuraron establecer acuerdos nacionales e internacionales, dos de los más importantes de los cuales fueron los relativos a la abolición de la trata y de la esclavitud.

---

## **Los pioneros**

El primer abogado de la protección de los trabajadores como asunto internacional fue probablemente Jacques Necker (1732-1808), banquero suizo y Ministro de Hacienda francés antes y después de la Revolución Francesa, a fines del siglo XVIII. A principios del siguiente, el industrial socialista británico Robert Owen redujo la jornada de trabajo, mejoró las condiciones de vida de sus trabajadores y organizó actividades de ocio para ellos, así como para la educación de sus hijos. Estimulado por el éxito de ese experimento y por su creciente nombradía, expuso sus ideas en el Congreso de Aquisgrán en 1818 (al que asistieron representantes de Austria, Francia, Prusia, el Reino Unido y Rusia) pero sin que interesaran demasiado sus ideas. No obstante, a él se debió en gran parte que el Parlamento británico adoptara un proyecto de ley, en 1819, para limitar la duración del trabajo en las fábricas de algodón, y cabe considerar que esto fue el comienzo real de la legislación laboral en el Reino Unido.

El primero que propugnó sin descanso la idea de una legislación laboral internacional y fue precursor de la labor de la OIT fue Daniel Le Grand (1783-1859), fabricante francés que, entre 1840 y 1853, se dirigió una y otra vez a estadistas y funcionarios públicos alemanes, británicos, franceses y suizos para pedir que se estableciera un acuerdo internacional sobre la legislación laboral. Afirmaba Le Grand que la prosperidad de un país está estrechamente ligada al bienestar físico y moral de sus trabajadores. Las leyes internacionales del trabajo que proponía se referían a la jornada de trabajo, el día de descanso, el trabajo nocturno, los oficios insalubres o peligrosos y el trabajo infantil, y estaban muy cuidadosamente redactadas, por haber estudiado antes Le Grand la situación jurídica en diferentes países (de un modo muy parecido a como la OIT prepara hoy las normas

internacionales del trabajo que propone). Le Grand señaló que, de no llegarse a tales acuerdos, los gobiernos se enfrentarían con una oleada cada vez mayor de descontento popular.

---

**Daniel Le Grand** (1783-1859) fue un pionero del derecho laboral internacional. Cabe considerar las leyes laborales que propuso sobre la vida y las condiciones de trabajo como anunciadoras de los convenios internacionales del trabajo que formula la OIT.

---

## ***Sucesos internacionales***

Otros hicieron suyas esas ideas, primero en forma de iniciativas privadas como los congresos filantrópicos internacionales, en el decenio de 1850 (partidarios de preparar medidas internacionales comunes para la reglamentación del trabajo industrial y la protección de los trabajadores), y más tarde por conducto del movimiento sindical, en rápido crecimiento, que estaba empezando a forjarse vínculos internacionales propios. En el último cuarto del siglo XIX se fundaron varias organizaciones sindicales internacionales de trabajadores en diversos sectores o industrias, comenzando por las de los trabajadores del cuero y el tabaco, los mineros, los trabajadores del transporte, de artes gráficas, de la industria textil y de la metalurgia. Esos vínculos, creados por la existencia de problemas comunes, y el casi instintivo acuerdo entre quienes se dedicaban a trabajos peligrosos, como los de la minería y la marina, resultaron muy duraderos. Pese a muchos intentos infructuosos a fines de siglo, se habían creado ya unas veinte organizaciones viables, la mayoría de las cuales existen aún en su forma original, como organizaciones distintas o en forma de federaciones. Reciben muy diversos nombres – secretarías internacionales, internacionales sindicales o confederaciones sindicales – y desempeñan un papel importante en la OIT, como se verá en otro capítulo, siempre que se tratan en ella asuntos que afectan a su sector propio de actividad.

Mientras tanto, en varios países se habían promulgado leyes nacionales encaminadas a restringir el trabajo infantil y, en algunos casos, el femenino. Los políticos más lúcidos estaban empezando a pensar que esas y otras medidas deberían uniformarse y ampliarse en acuerdos internacionales, y se examinaron tales posibilidades en los parlamentos alemán y francés, en particular. La primera iniciativa se tomó en Suiza en 1889, al enviar el Consejo Federal una invitación a trece gobiernos para que asistieran a una conferencia preliminar, con objeto de analizar los puntos de



derecho laboral que convendría reglamentar mediante un convenio internacional. La Conferencia debió haberse celebrado en mayo de 1890, en Berna (Suiza), pero, como se habían tomado ya medidas en Alemania para organizar otra similar, los suizos renunciaron a su conferencia y apoyaron el proyecto alemán. El resultado fue una conferencia internacional sobre las fábricas y las minas, llamada «Conferencia de Berlín», que se celebró a lo largo de dos semanas, en marzo de 1890. Se formularon recomendaciones detalladas para la reglamentación o la prohibición del trabajo en las minas, el trabajo dominical, el trabajo infantil y el empleo de jóvenes y mujeres, pero no se contrajeron compromisos internacionales.

La Conferencia de Berlín parece haber surtido pocos efectos directos, pero fue un hecho histórico, ya que por primera vez se habían reunido unos gobiernos para hablar de normas del trabajo, y se preparó indudablemente el camino para la acción futura.

---

## ***La primera Oficina Internacional del Trabajo***

En agosto de 1897, casi cuatrocientos delegados, en representación de organizaciones de trabajadores cristianos de catorce países, se reunieron en Zurich, en el llamado Primer Congreso Internacional sobre la Protección de los Trabajadores, que adoptó una resolución en la que instaba al Gobierno suizo a reemprender sus esfuerzos por fomentar una legislación laboral internacional y, en particular, le pedía que «invitara a los diversos gobiernos a constituir una oficina del trabajo».

En septiembre de 1897 se celebró en Bruselas otra conferencia, para examinar los resultados de la Conferencia de Berlín y estudiar los principios en que debería basarse una oficina internacional del trabajo. La conferencia estuvo integrada por ilustres intelectuales y parlamentarios europeos y americanos, y se debió al profesor belga Ernest Mahaim, quien presidió más tarde el Consejo de Administración de la OIT.

Como consecuencia directa de la conferencia de Bruselas, se constituyó un comité destinado a promover en varios países la idea de una oficina internacional del trabajo. Con tal fin, se crearon diversas organizaciones nacionales. Se reunieron primero en una conferencia, en París, en julio de 1900, que estableció la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo, antecesora inmediata de la OIT. El cantón suizo de Basilea facilitó a la Asociación unos locales idóneos, y el 1º de mayo de 1901 se constituyó la primera Oficina Internacional del Trabajo.

---

La primera ***Oficina Internacional del Trabajo*** fue creada por la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo y empezó a actuar el 1.º de mayo de 1901, en Basilea (Suiza).

---

La Asociación Internacional de Legislación del Trabajo no era una organización de gobiernos, sino que la componían diversas asociaciones nacionales que venían abogando por una acción internacional. No obstante, los gobiernos que estaban dispuestos a aceptar sus objetivos podían estar representados en el comité internacional, que se reunía cada dos años. Los Gobiernos francés, italiano, neerlandés y suizo estuvieron representados desde el primer momento y, cuando quedaron interrumpidas sus actividades a causa de la Primera Guerra Mundial, eran veintidós los gobiernos asociados a la Organización.

La Asociación celebró dos conferencias internacionales, en Berna, en 1905 y 1906, en las cuales estuvieron representados trece Estados: Alemania, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Rumania, Serbia y Suiza. La conferencia de 1906 adoptó dos tratados internacionales, uno de los cuales prohibía la utilización de fósforo blanco en la fabricación de cerillas y el otro reglamentaba el trabajo nocturno de la mujer. Fueron éstos los dos primeros convenios internacionales del trabajo.

El convenio relativo al fósforo blanco fue adoptado por todos los firmantes, además de Noruega, que no había podido estar representada en las conferencias de Berna. Ratificaron el convenio sobre el trabajo nocturno de la mujer todos los Estados participantes menos dos, uno de los cuales, sin embargo, promulgó una legislación similar.

En septiembre de 1913, la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo convocó una tercera conferencia de Berna, en la que participaron trece Estados. Se prepararon dos convenios: para la reglamentación de la jornada laboral de mujeres y niños y para prohibir el trabajo nocturno de los niños. Pero estalló la Primera Guerra Mundial sin haberse adoptado los tratados, y esa misma guerra puso punto final a la historia de la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo.

---

## ***La Primera Guerra Mundial***

La historia parece demostrar que en la consecución de cierto resultado, los actos realizados deliberadamente con ese fin no influyen más que los

hechos desprovistos de esa intención. La fundación de la OIT constituye un ejemplo: la Primera Guerra Mundial no estalló, por supuesto, para que la OIT se fundara, pero es dudoso que hubiera sido fundada sin esa guerra o al menos que se le hubieran dado las características únicas por las que hoy se la respeta. Los años que precedieron a la guerra estuvieron marcados por una profunda intranquilidad social, que en algunos casos llegó a transformarse en agitación revolucionaria. El movimiento sindical internacional participó activamente en la lucha por la introducción de reformas, y sus líderes creían firmemente que la solidaridad de la clase trabajadora había hecho imposible la guerra, pues estimaban que trabajadores inteligentes no permitirían que se los utilizara en la matanza de trabajadores de otro país. Con los terribles hechos que se desencadenaron en 1914 y continuaron hasta 1918, esa firme creencia quedó muy maltrecha.

Como no habían podido evitar el estallido del conflicto bélico, los sindicalistas dedicaron todas sus energías a asegurar que al menos algo de bueno derivara de él: la justicia social. Centrales sindicales nacionales y organizaciones sindicales internacionales adoptaron resoluciones y pliegos de peticiones que tenían por objeto ejercer presión sobre la conferencia de la paz que se suponía habría de reunirse cuando la guerra llegara por fin a su término.

Ya en noviembre de 1914, una central sindical de los Estados Unidos (la American Federation of Labor), en un congreso celebrado en Filadelfia, adoptó una resolución en la que propugnaba que

se reunieran representantes del movimiento sindical de las diferentes naciones en el mismo lugar y fechas ... [que el congreso general de la paz que se celebrará al terminar la guerra con objeto de que] ... puedan hacerse sugerencias y tomarse medidas que contribuyan a restablecer las relaciones de hermandad y a proteger los intereses de los trabajadores, facilitando con ello el establecimiento de una base sólida para una paz más duradera.

Dos años más tarde, en 1916, se celebró en Leeds (Reino Unido) una conferencia sindical, organizada por los movimientos sindicales británico y francés. Participaron también en ella delegaciones de Bélgica e Italia. Entre las personalidades más destacadas que asistieron a la conferencia figuraba Léon Jouhaux, que encabezó años después a los representantes de los trabajadores en la OIT a lo largo de mucho tiempo y a quien se le concedió el Premio Nobel de la Paz en 1951. La conferencia de Leeds propuso que en el tratado de paz se estableciesen ciertas garantías para los

trabajadores, en particular con respecto a la duración del trabajo, la seguridad social y la seguridad en el trabajo. Abogó asimismo por la creación de una comisión internacional, encargada de fiscalizar el cumplimiento de esas disposiciones y de organizar futuras conferencias internacionales para ampliar la serie de normas internacionales del trabajo. Un punto muy importante era que en dicha comisión debía haber representantes de los trabajadores y de los empleadores. En tercer lugar, la conferencia de Leeds instó a que se constituyera una oficina internacional del trabajo de carácter permanente, que es como decir el germen de la OIT que conocemos hoy.

Con la entrada de los Estados Unidos en la guerra, en 1917, la American Federation of Labor podía lógicamente dar un mayor peso a tales propuestas. Ese mismo año se reunieron en Berna delegados laborales de los países neutrales y de Europa central para formular exigencias parecidas a las de la conferencia de Leeds. Así pues, en plena guerra las organizaciones de trabajadores de todos los bandos perseguían los mismos objetivos.

A punto de terminar la guerra hubo otras reuniones, en las que dichas organizaciones aquilataron sus propuestas. En febrero y septiembre de 1918 se celebraron en Londres dos conferencias, que congregaron a representantes de los trabajadores de las potencias aliadas, por iniciativa del Partido Laborista británico y de la central sindical Trades Union Congress (TUC). Pidieron que los trabajadores estuvieran representados en la conferencia de la paz, y que al mismo tiempo se celebrara una conferencia mundial del mundo del trabajo y el socialismo. Por iniciativa de la American Federation of Labor, la conferencia de septiembre adoptó además una serie de principios, con la esperanza de que quedaran incluidos en el propio tratado de paz, como carta internacional del trabajo, y constituyeran los cimientos de la justicia social en el mundo entero. En último término, varios de esos principios quedaron enunciados en las disposiciones que crearon la Organización Internacional del Trabajo.

---

## ***La Comisión de Legislación Internacional del Trabajo***

Al celebrarse, en 1919, la Conferencia de la Paz, de París, fue en realidad más lejos, en cierto sentido, de lo que habían pedido los sindicatos: una de sus primeras medidas consistió en constituir la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, encargada de preparar propuestas, para su inclusión en el Tratado de Paz. La Comisión era de composición tripartita (véase el capítulo 2), por cuanto había en ella representantes de los

gobiernos, de los sindicatos y de los empleadores. Cuatro de los miembros designados procedían del movimiento obrero – Georges Barnes (Gran Bretaña), Samuel Gompers (Estados Unidos), Léon Jouhaux (Francia) y Emile Vandervelde (Bélgica). Los representantes de los gobiernos y de los empleadores procedían de varios países europeos, de los Estados Unidos y de dos países en desarrollo: Cuba y Japón. La Comisión se reunió durante dos meses, presidida por el líder sindical norteamericano Samuel Gompers. Aunque esos representantes del mundo del trabajo no habían previsto su nombramiento, en particular porque la primera intención de los sindicatos había sido la de celebrar, paralelamente a la Conferencia de la Paz, una conferencia internacional propia, para que actuara como influyente grupo de presión, esto no les impidió intervenir activamente en la Conferencia de la Paz e hicieron todo lo que pudieron para que se incluyera en el informe de la Comisión el mayor número posible de las reivindicaciones antes citadas. Examinaron entre ellos los problemas pendientes, recibieron delegaciones de organizaciones femeninas y de países no representados en la Comisión e intentaron formular propuestas en materia de organización y de principios rectores de la misma. Uno de esos problemas fue el de la incorporación en la OIT, como miembros suyos de países que estaban en fases distintas de desarrollo industrial; la India y el Japón, por ejemplo, no tenían el mismo grado de desarrollo que los países de Europa occidental. Otro problema era el de la situación de las colonias de países europeos en lo tocante a la aplicación de normas del trabajo. Se propusieron algunas modificaciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo para tener en cuenta la fase de desarrollo industrial de cada país o sus condiciones propias.

La Comisión estableció asimismo una «Carta del Trabajo» de nueve principios, para orientar la política de los Estados Miembros y de la OIT, que quedaron incluidos en el Tratado de Paz:

- no se debe considerar la mano de obra meramente como un producto o un artículo de comercio;
- reconocimiento del derecho de asociación;
- pago de un salario adecuado, que permita un nivel de vida aceptable;
- jornada de ocho horas o semana de cuarenta y ocho horas;
- descanso semanal de veinticuatro horas como mínimo;
- abolición del trabajo infantil;
- igualdad de remuneración por el mismo trabajo;
- trato económico equitativo de todos los trabajadores del país (tanto de los nacionales como de los inmigrados);

- sistema de inspección, para velar por el cumplimiento de leyes relativas a la protección de los trabajadores.

---

La Conferencia de la Paz, de París, creó la **Comisión de Legislación Internacional del Trabajo**, encargada de preparar propuestas para su inclusión en el Tratado de Paz y que redactó, en efecto, una Carta del Trabajo para orientar la política de los futuros Estados Miembros de la OIT. La Comisión recomendó que se constituyera una Organización Internacional del Trabajo, como así se hizo en el Tratado de Versalles.

---

Los miembros de la Comisión no siempre estuvieron de acuerdo entre ellos, y su presidente comentó más tarde que había tenido a veces dificultades con sus tres colegas trabajadores, así como con los miembros gubernamentales y empleadores, y que había sentido la tentación de renunciar al intento de que se llegara a unas conclusiones aceptadas por todos, a pesar de lo cual se había mantenido firme en su puesto y aconsejado que se aceptaran las recomendaciones de la Comisión, aun preocupándole la forma que revestían.

Samuel Gompers no era el único que abrigaba dudas. Los otros tres miembros trabajadores también estaban preocupados, aunque en menor grado, y cuando llegó el momento de debatir su informe en conferencias sindicales nacionales e internacionales, muchos no quedaron convencidos de que la OIT sería útil, y algunos hasta consideraron que sería un obstáculo al progreso y se le opusieron. Felizmente, fueron una abrumadora mayoría los que tuvieron una visión más clara de las cosas, señalando que las dificultades eran inevitables cuando se trataba de llegar a un acuerdo con representantes de los gobiernos y de los empleadores, y la enorme significación de hecho de que por primera vez en la historia se iba a crear una organización en la que los trabajadores no sólo tendrían voz, sino igualmente voto. El principio del tripartismo fue el sólido fundamento sobre el que se construyó la OIT; en el próximo capítulo se examinará cómo se presentaba en teoría y cómo funcionó en la práctica.

---

## ***Creación de la OIT***

Las recomendaciones de la Comisión fueron la base del título XIII del Tratado de Versalles, en virtud del cual se constituyó la Organización Internacional del Trabajo. La mayoría de sus disposiciones siguen vigentes y, con modificaciones, son todavía hoy la Constitución de la

Organización; una de ellas es la frase del preámbulo de la Constitución de la OIT que declara que la única base de la justicia social es la paz universal y permanente.

La primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, según lo establecido en la Constitución, se celebró en Washington, en octubre de 1919. Enviaron delegaciones cuarenta países, entre ellos los países europeos y también la Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Cuba, Chile, China, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, India, Japón, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Persia (Irán), Perú, Siam (Tailandia), Sudáfrica, Uruguay y Venezuela. Así pues, desde los primeros días de la Organización Internacional del Trabajo ha tenido una dimensión verdaderamente internacional, estando representados en ella los intereses de los trabajadores de los países en desarrollo al igual que los de las colonias y de los países desarrollados.

Los primeros convenios internacionales del trabajo adoptados por la Conferencia de Washington se referían a: 1) las horas de trabajo; 2) el desempleo; 3) la protección de la maternidad; 4) el trabajo femenino nocturno; 5) la edad mínima para el empleo en la industria, y 6) el trabajo nocturno de los menores de edad.

Como primer Director de la naciente Oficina Internacional del Trabajo, de Ginebra, se eligió al francés Albert Thomas. Ex periodista, político socialista y ministro durante la guerra, Thomas dirigió la OIT en sus primeros años, hasta su muerte en 1932.

---

## ***Entre una y otra guerra***

Entre las dos guerras se adoptó toda una serie de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, sobre las condiciones generales de trabajo, determinados sectores de actividad y ciertos problemas concretos. Por ejemplo, uno de los campos más importantes para la legislación laboral en esos años fue el del trabajo en las colonias. Después de la abolición de la esclavitud, las potencias coloniales fomentaron en general la inmigración de trabajadores extranjeros (especialmente de China y la India) contratados para África, el Caribe, Indonesia y las islas del Pacífico. Al mismo tiempo, se aumentó la población activa colonial con otros métodos que apuntaban a apartar a la población local de las sociedades tradicionales y a incorporarla en la economía colonial, al exigir unos impuestos que sólo podían pagarse en efectivo, mediante el servicio



militar obligatorio (que podía consistir también en actividades de obras públicas), diversos tipos de trabajo forzoso, etc.

Cuando la OIT empezó a interesarse por el trabajo forzoso en las colonias, la reacción de los círculos coloniales fue de gran hostilidad. Pero Albert Thomas señaló que la OIT quería ayudar a los trabajadores, amenazados por abusos y por la inexistencia de una legislación laboral, por lo que la OIT había de preparar convenios especiales que tuvieran en cuenta las circunstancias privativas de las colonias. De ahí que la OIT se preocupara por las condiciones de migración, la contratación, la salud, los accidentes, el trabajo femenino y el infantil, las consecuencias de la industrialización, las obras públicas, la agricultura de latifundio o plantación, la formación profesional y la educación en las colonias.

Como consecuencia de todo ello se adoptaron en 1930 el Convenio sobre el trabajo forzoso, que apunta a evitar la utilización de mano de obra con carácter forzoso u obligatorio, en todas sus formas, lo antes posible, y el Convenio sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, de 1936, que establece un mejor control de la contratación y la prestación de servicios médicos, el pago de los gastos de viaje y la posibilidad de que los inmigrantes fueran acompañados de su familia.

La OIT adquirió una competencia excepcional en materia de estudios laborales, documentación y publicaciones, y a partir de 1930 empezó a facilitar asistencia técnica a países como Cuba, China, Egipto, Estados Unidos, Marruecos o Venezuela. Durante la depresión económica que se inició en 1929, la OIT preparó programas encaminados a mitigar los problemas cada vez más graves del desempleo y el estancamiento de la economía, mediante proyectos de obras públicas, la reducción de la jornada de trabajo, etc. Pero en el incierto panorama internacional del decenio de 1930 se podía progresar menos que en el anterior, y resultaba ya menos probable llegar a un acuerdo internacional sobre asuntos laborales, según se iba acercando la segunda guerra mundial.

---

## ***Progresos subsiguientes***

Durante la Segunda Guerra Mundial, la OIT trasladó su sede a Montreal (Canadá). En Filadelfia, en 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo ayudó a la OIT a prepararse para los problemas que le aguardaban después de la guerra, y perfiló los fines y objetivos de la Organización al adoptar la llamada «Declaración de Filadelfia», que es desde entonces un anexo de



la Constitución. En esa Declaración se proclama el derecho de todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, «a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». Afirma asimismo que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos».

---

En 1946, la OIT pasó a ser el primer **organismo especializado** de las Naciones Unidas, y se le reconoció un cometido especial respecto de los asuntos sociales y laborales.

---

En el campo social, la OIT ha desempeñado un importante papel en relación con uno de los cambios más notables desde la Segunda Guerra Mundial, a saber, el amplio desarrollo de la cooperación técnica internacional. Los esfuerzos de la OIT apuntan esencialmente a proteger los derechos humanos básicos, a mejorar las condiciones de vida y de trabajo y a promover el pleno empleo. No obstante, surgen nuevos problemas a causa de los cambios tecnológicos, económicos y sociales, por lo que la OIT tiene que ocuparse también de asuntos como la nueva tecnología, las empresas multinacionales y el ambiente de trabajo.

La OIT sigue siendo un organismo normativo, pero ahora hace asimismo hincapié en los programas de operaciones y en las actividades de educación. Por tal motivo, creó en 1960 el Instituto Internacional de Estudios Laborales de Ginebra y en 1965 el Centro Internacional de Formación de Turín. El Instituto se especializa en la enseñanza y la investigación de nivel superior en asuntos de política social y fuerza de trabajo, en tanto que en el Centro de Turín se imparte al personal clave una formación profesional o una formación en gestión más avanzadas que las que dicho personal podría recibir en su país de origen.

A la expansión de los programas de operaciones de la OIT, en particular el Programa Mundial del Empleo, se ha debido en gran parte la aceleración de los intentos de descentralizar las actividades, de la sede de Ginebra a las diversas regiones del mundo. Los gastos de cooperación técnica suponen aproximadamente la mitad de los recursos totales de que dispone la OIT, que en abril de 1991 contaba con 148 Estados Miembros, en comparación con los 45 de su fundación, en 1919, y los 58 que tenía inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial.

### ***Puntos para discusión***

1. ¿Por qué deseaban algunos empleadores del siglo XIX una fiscalización internacional de las condiciones de trabajo?
2. ¿Qué provecho pueden sacar los sindicatos de su vinculación con confederaciones mundiales?
3. ¿Cuáles son, a su juicio, los principales problemas que tenían pendientes los trabajadores de su país en 1919, respecto de la libertad sindical, la seguridad del empleo, las condiciones de trabajo, etc., y qué progresos se han logrado desde entonces?

### ***Ejercicios en grupo***

1. Fórmense tres grupos que hagan las veces de representantes de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores en la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo y reconstrúyanse los argumentos que, a juicio de cada grupo, debe de haber empleado el grupo correspondiente de la Comisión para apoyar o combatir la constitución de una organización internacional del trabajo y para determinar cuáles deberían ser sus propósitos, sus métodos de acción y la fuerza relativa de la representación de cada grupo en los órganos rectores de la organización. Déjese constancia por escrito de las principales características del acuerdo a que se llegue entre los grupos respecto de cada uno de estos asuntos ... y los grupos habrán creado su propio título XIII del Tratado de Paz de Versalles.
2. Ahora cada grupo, uno a la vez, tratará de convencer a aquellos a quienes representó en las discusiones de que deben aceptar la solución de transacción. Los otros dos grupos del ejercicio núm. 1 ocuparán el lugar de aquellos a quienes hay que convencer, o sea que frente al grupo gubernamental supondrán ser ministros y funcionarios públicos; frente al grupo de los trabajadores harán las veces de sindicalistas, y frente al grupo de los empleadores se comportarán como empleadores o como dirigentes de sus organizaciones. ¿Fue capaz cada grupo de convencer a quienes había representado? En caso negativo, ¿cuáles fueron los principales puntos acerca de los cuales no pudo convencerlos?

### ***Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo***

1. ¿Cuáles fueron en su país las primeras disposiciones legislativas o reglamentarias en la esfera laboral, cuándo entraron en vigor y cuáles fueron exactamente sus finalidades? ¿A qué presiones o influencias debieron su origen? ¿Cree usted que sufrieron de alguna manera la influencia de una norma del trabajo convenida a nivel internacional?
2. a) Si en 1919 o en 1920 ya existía en su país un movimiento sindical, ¿qué actitud observó ante el título XIII del Tratado de Versalles? ¿Fue ésa una actitud unánime, o los sindicatos estuvieron divididos? ¿Cuáles fueron los principales argumentos que esgrimieron en pro y en contra?

2. b) Si en su país el movimiento sindical nació después de 1920, estudie la Constitución de la OIT y luego póngase en el lugar de un dirigente sindical de otro país que tuvo que decidir si aceptaba o rechazaba la organización que habría de estructurarse de conformidad con esa Constitución. ¿Cuáles habrían sido sus principales argumentos a favor y en contra?
3. ¿Cuándo se constituyó la central sindical nacional a la que está afiliado su sindicato? ¿Fue la primera o había ya otras? ¿Es la única que existe en su país, o hay otras? ¿Cuántas? ¿Qué proporción de los trabajadores de su país están representados por los sindicatos afiliados a la central nacional?
4. ¿Está afiliado su sindicato a una confederación sindical mundial? En caso negativo, ¿sabe usted si existe una organización de esas características a la que podría afiliarse? ¿Desde cuándo existe esa organización? ¿Propugnó la organización sindical internacional correspondiente a su oficio o profesión el establecimiento de normas internacionales del trabajo antes de 1919?
5. ¿Está afiliada su central sindical nacional a una federación o confederación sindical mundial? En caso negativo, ¿hay alguna a la que podría afiliarse? ¿Cuándo se constituyó esa organización?
6. ¿Su país es miembro de la OIT? ¿En qué fecha ingresó en ella?
7. ¿Conoce usted a sindicalistas de su país que hayan participado en una reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra o a una reunión de la OIT en su propia región? ¿Sabe usted cómo fueron elegidos? ¿De qué sindicatos procedían?

### ***Nota general sobre los ejercicios de este libro***

En todos los ejercicios individuales o en grupo de este manual, no importa cuántos se hagan, ni el tiempo que lleve su investigación, con tal de que queden terminados antes de que finalice el curso o el estudio. Ahora bien, si se efectúan en grupo, convendrá comunicar los resultados a todos los miembros del mismo y, cuando sea necesario, se deberán examinar sus consecuencias. Estos ejercicios ofrecen oportunidades de trabajo e investigación en grupo, y pueden emplearse en cursos de sindicalismo, para los cuales pueden servir de libro de texto. Apuntan a ampliar los conocimientos del lector, rebasando la información facilitada en el capítulo correspondiente, y permiten que tales conocimientos puedan aplicarse en cada país y profesión u oficio. También pueden realizar los ejercicios individuos o pequeños grupos no estructurados (con las oportunas modificaciones, en función de las circunstancias del caso). La mayor parte de la información puede obtenerse en bibliotecas, sindicatos o en la oficina más cercana de la OIT (véase el apéndice 5). Al final de cada capítulo, y en el apéndice 3, se presenta una bibliografía complementaria.

### ***Bibliografía complementaria***

OIT: *El trabajo en el mundo*, vol. 2 (Ginebra, 1985), capítulo 1: «Las organizaciones de trabajadores».

Geraldo von Potobsky y Héctor Bartolomei de la Cruz: *La Organización Internacional del Trabajo*. El sistema normativo internacional. Los instrumentos sobre derechos humanos fundamentales (Buenos Aires, Astrea, 1990).

John P. Windmuller: *The international trade union movement* (Deventer, Países Bajos, Kluwer, 1980).

## Capítulo 2

# El tripartismo

*Distribución de los votos en la OIT* ☐ *Resoluciones de la Conferencia sobre el tripartismo* ☐  
*Elección de las Mesas de la Conferencia y del Consejo* ☐ *Defensa y fomento del tripartismo*  
☐ *Puntos para discusión* ☐ *Ejercicios en grupo* ☐ *Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo*

---

### ***Distribución de los votos en la OIT***

En la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, en 1919, el debate sobre la cuestión de cómo debían repartirse los votos en la OIT llevó muchas horas. Los gobiernos insistían en que se distribuyesen de manera tal que si votaban en bloque no pudieran ser vencidos en ninguna votación. Por su parte, los trabajadores sostenían que si se procedía así se pondría en peligro todo el futuro de la Organización, y el problema se transformó muy pronto en una cuestión de principio.

La solución que permitió llegar finalmente a un acuerdo consistió en que cada Estado Miembro enviaría cuatro delegados a la Conferencia General de la OIT – también denominada Conferencia Internacional del Trabajo –, dos en representación de su gobierno, uno de sus empleadores y uno de sus trabajadores. Cada delegado tendría un voto y el derecho de votar como lo entendiera, independientemente de la forma en que lo hicieran los otros miembros de la delegación de su país. *Este sistema tripartito* – es decir, la distribución de los votos entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores – ha sido, desde que existe la OIT, la base de la representación en la Conferencia Internacional del Trabajo y en el Consejo de Administración de la OIT.

---

El ***tripartismo***, o la distribución del poder entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, ha constituido la base de la representación en la Conferencia Internacional del Trabajo y en el Consejo de Administración desde que existe la OIT.

---

No faltaron quienes se mostraron adversos a esta solución, algunos hasta el punto de no querer tener nada más que ver con la futura OIT. Pero la opinión general en el movimiento sindical del mundo entero fue que los

miembros trabajadores de la Comisión habían hecho cuanto habían podido y que valía la pena someter a prueba el arreglo a que se había llegado. Muy pronto se comprobó que esta actitud pragmática había sido acertada: cuando la Conferencia Internacional del Trabajo acometió en sus reuniones anuales la ingente tarea de establecer normas internacionales sobre todos los asuntos laborales – tarea que prosigue todavía hoy –, se vio que a menudo los gobiernos votaban como los trabajadores, y eran los empleadores quienes quedaban en minoría.

Aquí será conveniente detenerse por un momento y preguntarse por qué los empleadores han continuado dando su apoyo a una organización cuya acción ha tenido por efecto restringir las prerrogativas de que habían gozado y que además adopta frecuentemente convenios a los que los empleadores se oponen. No hay que olvidar lo que se dijo en el capítulo anterior acerca de que la OIT debe mucho a ciertos empleadores del siglo XIX con profunda conciencia social. Algunos de ellos quizá veían en una legislación progresista un medio de proteger no sólo a los trabajadores contra un trato inhumano, sino asimismo a los empleadores contra una competencia desleal; pero si sus motivos no siempre eran totalmente desinteresados, téngase presente que exactamente lo mismo ocurre a veces con algunos sindicalistas. Además, es evidente que los delegados de los empleadores que vienen a Ginebra reflejan sobre todo las opiniones de los más progresistas de entre ellos, es decir, las de aquellos que desean negociar de buena fe y que son los que generalmente se afilian a las organizaciones de empleadores. Hace mucho tiempo que los sindicalistas se han percatado de que el empleador con el que es realmente difícil tratar es aquel que se niega a asociarse con los otros empleadores y que quiere dictar por sí y ante sí las reglas de juego según sus conveniencias del momento. En cambio, el buen empleador se atiene a cierto código de conducta y no quiere verse obligado a competir en el mercado con los que no se atienen a ninguno. Por otra parte, manteniendo su participación activa en la labor de la OIT los empleadores pueden seguir influyendo en sus decisiones y asegurarse de que las normas establecidas por la Organización sean – como ellos mismos acostumbran decir – «realistas». Sea como fuere, merece destacarse el hecho de que los propios trabajadores han tenido más de una ocasión de reconocer que la presencia de los empleadores en la OIT es muy útil y de felicitarse de que la idea, que se estudió en cierto momento en 1919, de establecer una organización bipartita constituida sólo por los gobiernos y los trabajadores no haya prosperado. Empleadores y trabajadores han sostenido puntos de vista casi idénticos sobre muchos problemas, y especialmente sobre el mantenimiento y robustecimiento del sistema tripartito.

## ***Resoluciones de la Conferencia sobre el tripartismo***

La Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado varias resoluciones sobre el tripartismo; las que hizo suyas en 1971 y 1977 constituyen dos buenos ejemplos<sup>1</sup>.

La primera tuvo por objeto el fortalecimiento del tripartismo en todas las actividades de la Organización. La resolución de 1977, adoptada sin oposición, trata del tripartismo en dos grandes sectores: las normas internacionales del trabajo (los convenios y las recomendaciones) y la cooperación técnica (los programas de asistencia práctica que la OIT ejecuta en sus países Miembros), y si bien esos campos pueden revestir particular importancia, las otras aplicaciones del principio del tripartismo no deben subestimarse. Como se verá en el próximo capítulo, en la OIT las reuniones adoptan muchas formas: conferencias, comisiones, comités, grupos de especialistas o expertos, reuniones especiales y reuniones del Consejo de Administración, y, salvo contadas excepciones, son siempre tripartitas. En consecuencia, todas las decisiones a que se llega en ellas representan las opiniones de empleadores, trabajadores y gobiernos. Una de las contadas excepciones está constituida por la Comisión de Representantes Gubernamentales sobre Cuestiones Financieras, que la Conferencia General establece cada año y que se compone únicamente de un delegado gubernamental de cada Estado Miembro. Esta Comisión examina el proyecto de Programa y presupuesto de la OIT y otras importantes cuestiones financieras, y somete un informe a la Conferencia en sesión plenaria. Sin embargo, conviene señalar que los documentos que considera esta Comisión no tripartita se discuten primero en detalle en el Consejo de Administración, y antes en su Comisión de Programa, Presupuesto y Administración, uno y la otra de composición tripartita, y que no se realiza ninguna reunión del Consejo de Administración antes de que el Grupo de los Trabajadores – y por supuesto, también el Grupo de los Empleadores – haya tenido ocasión de reunirse por separado para estudiar los puntos del temario. Puede, pues, afirmarse que los trabajadores participan plenamente en todos los debates importantes en el seno de la OIT y en la adopción de los proyectos de informe y de los informes definitivos.

Como lo revela el texto de la resolución de 1977, el tripartismo se aplica cada vez más en las actividades de cooperación técnica de la OIT en los países en desarrollo. (El tema de la cooperación técnica se trata en el capítulo 8.) Las funciones normales de la dirección de un proyecto que se realiza con ayuda de la OIT con objeto, pongamos por caso, de crear o



administrar un instituto de formación profesional recaen, como es lógico, en el director designado al efecto, pero la OIT hace todo lo que puede a fin de que los representantes de los empleadores y de los trabajadores participen de alguna manera en la supervisión general del proyecto, por lo común en calidad de miembros de una junta o consejo tripartito. Huelga decir que la OIT no es la única que decide en proyectos como éste, dado que la mayor parte de su cooperación técnica se sufraga con fondos provenientes de otras fuentes que su propio presupuesto y que de todas maneras la OIT siempre ejecuta un proyecto a petición del gobierno interesado, cuyas opiniones debe respetar.

Que la situación en materia de tripartismo no es todavía totalmente satisfactoria para empleadores y trabajadores se desprende claramente de la resolución, pero hay que admitir que los intentos por despertar el interés de las organizaciones de trabajadores por la cooperación técnica y hacerlas participar en ella han fracasado con frecuencia. Se tiende a perder de vista el hecho de que los expertos de la OIT y de otros organismos están en realidad al servicio del país y de su pueblo. Por ejemplo, en relación con programas destinados a instituir sistemas de seguridad social ha habido casos en que no tuvieron éxito los esfuerzos por hacer comprender a los trabajadores que del programa se derivarían beneficios tangibles para ellos y sus familias, con el resultado de que los trabajadores, lejos de participar en la elaboración del régimen de seguridad social y de la legislación respectiva, se opusieron enérgicamente a la implantación del régimen aduciendo que no era otra cosa que un subterfugio para permitir al empleador hacer un descuento más del salario.

---

## ***Elección de las Mesas de la Conferencia y del Consejo***

La última manifestación práctica del principio del tripartismo que se mencionará en este capítulo es la elección de las Mesas de la Conferencia General y del Consejo de Administración. El Reglamento de la Conferencia dispone que ésta elegirá una Mesa compuesta de un presidente y tres vicepresidentes; para la elección de estos últimos, cada Grupo designará a uno de sus miembros para que la Conferencia lo elija como vicepresidente. En cuanto al Reglamento del Consejo, prescribe que su Mesa se compondrá de un presidente y dos vicepresidentes elegidos de entre los miembros de cada uno de los tres Grupos. Ha sido costumbre, aunque no obligación, que todas las conferencias, comisiones y demás reuniones de la OIT elijan para que las presida a un delegado o miembro gubernamental, y también dos vicepresidentes, uno empleador y otro trabajador. Esta



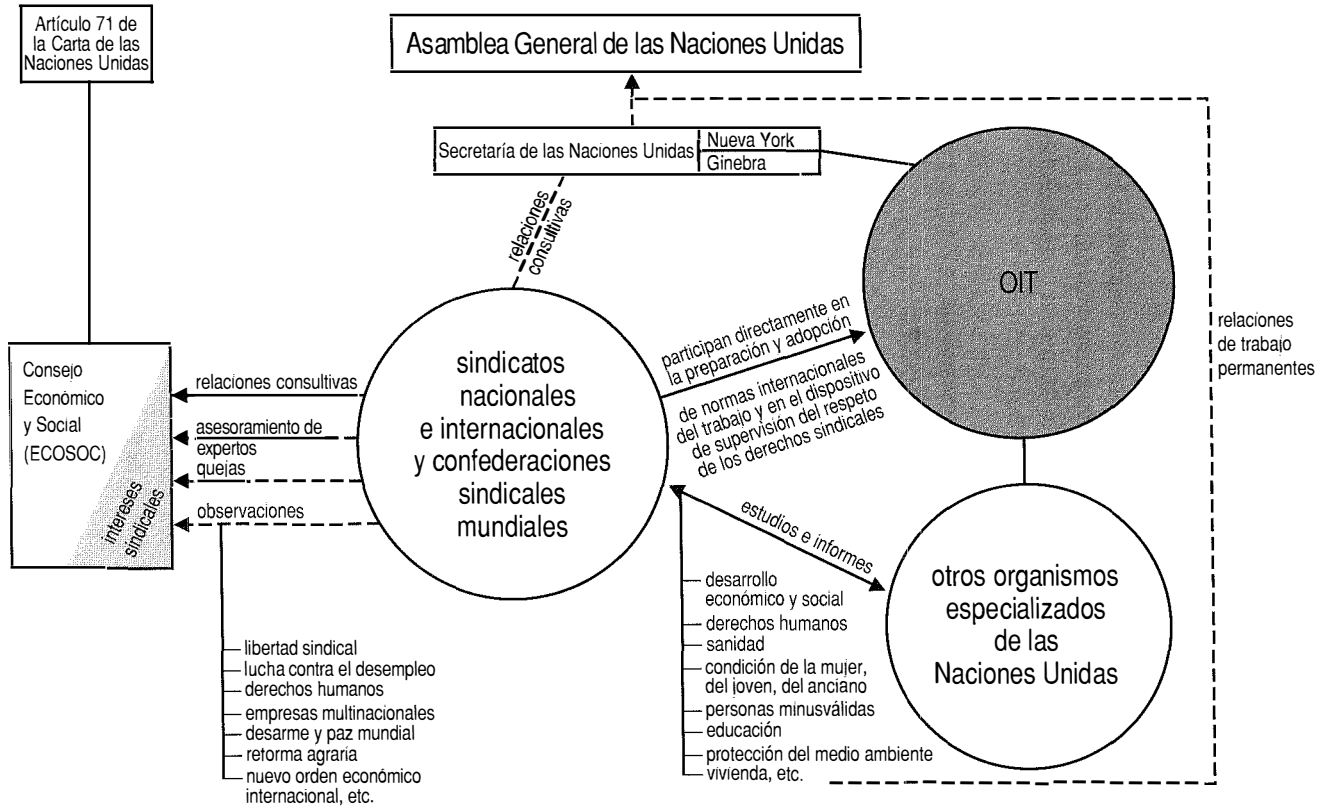
costumbre fue seguida durante los primeros cincuenta años de vida de la Organización, pero cuando ésta celebraba, en 1969, su cincuentenario, la Conferencia General eligió como su Presidente a un delegado de los trabajadores – Jean Möri, de Suiza –, y en una reunión posterior resultó electo para ese cargo Pierre Waline, delegado de los empleadores de Francia. Por su parte, el Consejo eligió en junio de 1977, para que lo presidiera por el período reglamentario de un año, a un miembro trabajador, Joseph Morris, presidente del Congreso del Trabajo del Canadá. Ha quedado demostrado, pues, que presidir las reuniones y órganos de la OIT no es de ninguna manera un privilegio reservado exclusivamente a los gobiernos, y que empleadores y trabajadores también tienen este derecho aunque se acostumbre elegir un presidente gubernamental.

---

## ***Defensa y fomento del tripartismo***

El tripartismo es, pues, la esencia misma de la Organización, y no hay duda de que sin él ésta sería mucho menos eficaz y difícilmente sería apoyada por el movimiento sindical. De esto no debe concluirse que nadie critica dicho principio. Aunque la resolución de 1977 fue adoptada unánimemente por la Comisión de Resoluciones de la Conferencia y sin oposición por esta última, en algunos delegados no provocó gran entusiasmo. Hay quienes piensan que el tripartismo acarrea complicaciones innecesarias y demora el trabajo en la OIT. Apoyan en particular este punto de vista ciertos delegados gubernamentales que antes de venir a la OIT se habían desempeñado en algún otro organismo especializado de las Naciones Unidas o en la propia Organización de las Naciones Unidas, en cuyas reuniones un representante de los trabajadores puede hacer uso de la palabra en calidad de observador cuando se lo invita a que lo haga, pero sólo los delegados gubernamentales pueden tomar parte en los debates y las votaciones. Y si bien hasta el 1.º de enero de 1990 noventa y nueve países habían ratificado el muy importante Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), tampoco hay razones para concluir que los trabajadores tienen siempre asegurado el disfrute de los derechos que con ese Convenio se trató de proteger. El hecho de que el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT haya tenido que examinar más de novecientos casos de presunta violación de la libertad sindical es suficientemente elocuente.

Los trabajadores están, por tanto, obligados a mantenerse siempre vigilantes en defensa del principio del tripartismo, exactamente como en el caso



**Figura 2.** Función de los sindicatos en el sistema de las Naciones Unidas

de los derechos sindicales. Como se ha visto, respecto del tripartismo los puntos de vista de empleadores y de trabajadores son muy parecidos, y a menudo han unido sus fuerzas para defenderlo y para extender su aplicación.

Si puede demostrarse que el tripartismo es beneficioso para el interés general, no habrá motivo alguno para que no se difunda fuera de la OIT. En las Naciones Unidas y en otros de sus organismos especializados<sup>2</sup> parece que se va reconociendo la conveniencia de dar a los representantes de los sindicatos la oportunidad de desempeñar en sus labores un papel más importante que hasta ahora. Por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas organiza cada año, cuando se reúne en Ginebra el Consejo Económico y Social<sup>3</sup>, una consulta oficiosa pero de alto nivel con organizaciones sindicales internacionales. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación organiza reuniones similares, por lo regular en su sede de Roma, e invita a asistir a sus conferencias a observadores sindicales. Otros organismos especializados siguen estrechando sus vínculos con el movimiento sindical internacional, pues comprenden que está en condiciones de influir en la opinión pública y de poner al sistema de las Naciones Unidas al corriente de las opiniones de los trabajadores sobre los problemas económicos y sociales internacionales.

Aun cuando lo más probable es que la OIT continuará siendo la única organización totalmente tripartita del sistema de las Naciones Unidas, es perfectamente posible que en los años venideros, gracias al ejemplo dado por la OIT, la influencia del movimiento sindical en los asuntos mundiales vaya en aumento.

### ***Puntos para discusión***

1. Analícense las ventajas y los inconvenientes del sistema de derechos de voto de gobiernos, empleadores y trabajadores establecido en el Tratado de Versalles. ¿Hay una fórmula más equitativa? Compárese la fórmula de votación de Versalles con el modo de repartir los votos a que se llegó en el ejercicio núm. 1 del capítulo anterior.
2. ¿Qué razones puede haber para que los empleadores estén a favor de participar en las actividades de la OIT y para que estén en contra de esa participación?
3. Como sindicalista, ¿le afecta a usted la labor de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas? ¿Y como ciudadano de su país? En caso afirmativo, ¿de qué organismo se trata y cuáles son los fines que persigue?

**4.** ¿Conoce usted algún organismo tripartito de su país? ¿Cuáles son sus fines? ¿Es eficaz? ¿Por qué?

### ***Ejercicios en grupo***

**1.** Escójanse tres temas (por ejemplo, la libertad sindical, la creación de un organismo tripartito nacional competente en materia de política salarial, y la reglamentación de la seguridad del trabajo y el establecimiento del mecanismo necesario para hacerla observar), constitúyanse tres grupos – uno de los cuales se supondrá integrado por representantes de los empleadores, otro de los trabajadores y el tercero de los gobiernos – y supóngase que es necesario tomar una decisión sobre una norma nacional o internacional relativa a cada uno de los tres temas. Los votos se distribuirán entre los tres grupos de la misma manera en que la Conferencia de la Paz los distribuyó en el seno de la OIT. Al terminar, compárese la forma en que cada grupo votó sobre cada tema. ¿Los resultados fueron en general favorables o desfavorables a los trabajadores?

**2.** Fórmense tres grupos – de empleadores, de trabajadores y de gobiernos, pero no con las mismas personas y en los mismos grupos que en el ejercicio núm. 1 – y supóngase que son los miembros de un organismo tripartito nacional, real o imaginario. Escójanse dos temas (relacionados con las condiciones de trabajo, el empleo, las relaciones de trabajo, los derechos de los trabajadores, la economía o sectores de actividad económica concretos) y trátese de llegar a una decisión sobre ellos, a ser posible por consenso y no por votación. Compárense las ventajas e inconvenientes para los trabajadores de las decisiones resultantes de esos debates.

**3.** Examínense, en grupo, las influencias positivas y negativas de los factores que repercuten en el desenlace de los debates en organismos tripartitos nacionales, por ejemplo: la actitud de los representantes gubernamentales como dirigentes públicos, legisladores y autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes, y también como políticos en los que pueden influir, o no, los sindicatos y las organizaciones de empleadores; la influencia de los empleadores en relación con las inversiones y el empleo; la posición de los sindicatos como muy representativa (o muy poco) de aquellos de quienes dependen los empleados y el gobierno para la producción, los servicios y los beneficios; la facultad que tienen los diversos representantes de aducir argumentos eficaces y convincentes. Pondérese: *a)* en qué medida las decisiones adoptadas teniendo en cuenta esos factores favorecen o menoscaban los intereses de los trabajadores, a corto o largo plazo; *b)* las medidas que debe tomar el movimiento sindical para que sus representantes en el órgano tripartito estén bien informados y sean eficaces, y *c)* el modo de llegar a un buen entendimiento entre los representantes de los trabajadores en el órgano tripartito y los afiliados a los sindicatos.

### ***Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo***

1. Indáguese en el sindicato o en la oficina de la OIT en el país si hay o ha habido un proyecto de cooperación técnica de la OIT en su país. ¿Cómo empezó? ¿Intervinieron los sindicatos y los empleadores en la formulación de la petición de asistencia? ¿Han participado en la planificación o la ejecución del proyecto? En caso negativo, ¿han hecho algo los sindicatos para rectificar la situación, y cuál fue el resultado? ¿Qué ventajas ofrece el proyecto para los trabajadores? ¿Qué conclusiones se desprenden de ese análisis en lo que se refiere a la acción futura de los sindicatos?

2. Con este ejercicio se pretende determinar en qué medida se aplica en el país el tripartismo. Con el tripartismo ocurre lo mismo que con la honradez y otras cosas que aconseja la moral: todo el mundo lo aprueba pero nadie se atiene sin desmayos a este principio en toda circunstancia. Cuando surge el asunto del tripartismo en la Conferencia Internacional del Trabajo, todos los delegados propenden a votar a favor o a abstenerse; no hay ninguno que vote en contra. Si los hechos concordaran con las palabras, en todos los países habría unos buenos dispositivos y procedimientos para la aplicación del principio del tripartismo.

a) No es descabellado pensar que, si un gobierno ha votado a favor del tripartismo, habrá en él algún tipo de comisión o consejo económico y social tripartito. ¿Existe en su país semejante órgano? En caso afirmativo, ¿cómo está compuesto? ¿Forma parte de él un representante de una organización de trabajadores rurales? En caso negativo, ¿debería haber ese representante? ¿Cómo se elige a los representantes? ¿Para qué plazo? ¿Con qué frecuencia se reúne? ¿Cuál es su cometido? ¿Se ocupa de problemas importantes como el del empleo? ¿Se rige por los objetivos del Programa Mundial del Empleo de la OIT? ¿Tiene su país un plan nacional de desarrollo, o se ha fijado una serie de objetivos económicos y sociales? ¿Se da la debida importancia en el país a los aspectos humanos del desarrollo – es decir, las cuestiones sociales –, en contraposición al producto nacional bruto? ¿Se presta especial atención a los sectores relativamente menos favorecidos de la sociedad y a las regiones de mayor desempleo? ¿Tiene una política en materia de empresas multinacionales? En caso afirmativo, ¿cuáles son las características esenciales y cómo se aplica en la práctica?

Todas estas preguntas pueden servir para determinar en qué medida es efectivo el tripartismo. Quizá se requiera cierta adaptación, para amoldarlas a la situación de un país dado. En todo caso, es probable que deban hacerse muchas preguntas directas al propio movimiento sindical.

b) ¿Han hecho los sindicatos buen uso del tripartismo? Hasta 1970 era relativamente infrecuente que la OIT recibiera observaciones de los sindicatos sobre la aplicación de convenios y recomendaciones en los

Estados Miembros. Después de la adopción de la resolución sobre el fortalecimiento del tripartismo, por la Conferencia General del Trabajo en 1971, y de las medidas subsiguientes de la Oficina para incitar a las organizaciones sindicales a ejercer sus derechos, aumentó el número de esas observaciones y comentarios, pero en 1977 – cuando se cumplían cincuenta años de la creación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT – sólo eran setenta, y más de las tres cuartas partes de los sindicatos nacionales no habían enviado ninguna. Si se pudiera interpretar esto en el sentido de que todas esas organizaciones sindicales están satisfechas de la forma en que se aplican las normas en su país o (de no estarlo) de que se sienten capaces de corregir las posibles deficiencias por sí mismas y sin recurrir a la OIT, no habría motivo de inquietud. Uno de los fines de este ejercicio es averiguar si esto es realmente lo que sucede.

- c) ¿Cómo elige el movimiento sindical del país a sus representantes en los organismos tripartitos nacionales? ¿Reciben éstos la formación y el apoyo necesarios, sin lo cual su participación puede resultar más limitada? ¿Qué medios existen para que puedan informar a los trabajadores sobre el particular? ¿Qué información sindical se facilita y qué difusión se da a las decisiones adoptadas en las reuniones tripartitas?

El mero hecho de hacer esta investigación puede tener consecuencias positivas. En la mayoría de los países, no son muchos los trabajadores que saben quién los representa en los organismos nacionales o que conocen las decisiones adoptadas y los debates previos. Y deberían saberlo, porque esas decisiones pueden repercutir en su vida. En cualquier país, existe el peligro de que, por falta de atención pública, los organismos nacionales lleven una vida autónoma. Cuando no hay una fiscalización, los miembros de los organismos paritarios tienden a parecerse cada vez más y acaban por tener más en común entre ellos que con quienes representan, por lo que se ha procedido a una revisión radical de los procedimientos de supervisión en más de un país. La investigación puede contribuir, pues, a que los trabajadores estén al corriente de lo que hacen los organismos tripartitos nacionales.

- d) Hay otra serie de preguntas a propósito del tripartismo en las distintas regiones de su país. ¿Están representados los empleadores y los trabajadores en organismos como los consejos regionales de desarrollo? ¿Qué posibilidades hay de que los sindicatos influyan, por ejemplo, en la política regional de empleo, la ubicación de nuevas industrias o la utilización de técnicas agrícolas de gran densidad de mano de obra?

Con frecuencia, sucede que cuanto más alejada se encuentra una región de la capital del país menos eficazmente se aplican en ella las políticas nacionales. Una legislación laboral nacional puede ser muy avanzada pero tener escasa repercusión en una zona remota. La investigación debe, por tanto, extenderse a todos los planos, llegando incluso al de las localidades.

## Notas

<sup>1</sup> Para el texto íntegro de estas resoluciones, véase *Boletín Oficial* (Ginebra, OIT), vol. LIV, 1971, núm. 3, págs. 281-283, y vol. LX, 1977, serie A, núm. 3, págs. 181-184.

<sup>2</sup> El denominado sistema de las Naciones Unidas consiste en las Naciones Unidas propiamente dichas, que tienen su sede en Nueva York, y en diversas organizaciones intergubernamentales, algunas dependientes de las Naciones Unidas y otras vinculadas a ellas. Entre las organizaciones dependientes de las Naciones Unidas, cada una establecida con un propósito definido, pueden citarse las que se ocupan del socorro en caso de desastre (ONUSCD), de la cooperación técnica para el desarrollo (PNUD), del desarrollo industrial (ONUDI), del comercio y el desarrollo (UNCTAD) y del medio ambiente (PNUMA). En cuanto a las organizaciones vinculadas a las Naciones Unidas, llamadas organismos especializados y cada una con un campo de actividad que le es propio, las más conocidas son la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la OIT, la más antigua de todas y única sobreviviente del sistema de la Sociedad de las Naciones.

<sup>3</sup> Según el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas, «El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de la competencia del Consejo». Evidentemente, esto se aplica a los sindicatos.



## Capítulo 3

# Estructura de la OIT

*¿Qué es la OIT?* □ *La Oficina Internacional del Trabajo* □ *La Conferencia Internacional del Trabajo* □ *El Consejo de Administración* □ *La estructura regional* □ *Puntos para discusión*  
□ *Ejercicio en grupo* □ *Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo*

### ***¿Qué es la OIT?***

El objeto principal de este manual es alentar y facilitar el estudio de la OIT, y no meramente en forma teórica, sino como el primer paso indispensable para la utilización práctica de los servicios que ofrece la Organización. Hasta aquí se ha hablado de sus orígenes y de su principio fundamental, el tripartismo. Ahora hay que analizar su estructura, para ver qué forma se dio a las proposiciones de la Conferencia de la Paz que siguió al conflicto de 1914-1918.

¿Qué es la OIT? Hace falta estudiar este problema, porque mucho de lo que se ha dicho para criticarla o alabarla puede conducir a la confusión, y por añadidura no siempre se sabe con certeza a qué se refiere el crítico o panegirista. A veces se oye decir: «la OIT es demasiado lenta» o «la OIT sólo está interesada en los problemas de los países en desarrollo», o bien «la OIT es la única que defiende los derechos sindicales». Pero, ¿qué significa «la OIT» en estas afirmaciones? Este problema se presenta sobre todo en español – y también en inglés –, porque en francés y en otras lenguas las iniciales de la Organización Internacional del Trabajo y las de su secretaría, la Oficina Internacional del Trabajo, son diferentes, mientras que en español – como en inglés – son las mismas. No obstante, el problema es sólo en pequeña medida uno de lenguaje. Si los que se interesan seriamente en la Organización desean prestarle servicio, una de las formas en que pueden hacerlo es siendo precisos en sus juicios sobre ella. Las críticas resultan útiles a la OIT siempre que sean concretas. Si alguien estima que los delegados a una reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo tomaron una decisión poco acertada, lo mejor será que diga exactamente eso. Pero si declara vagamente: «la OIT se equivocó», puede inducir en error.



---

La ***Organización Internacional del Trabajo*** es un organismo especializado de las Naciones Unidas. En abril de 1991 contaba con 148 Estados Miembros. La Organización está integrada por la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

---

Básicamente, la Organización Internacional del Trabajo es un lugar de reunión provisto de una secretaría permanente: la Oficina Internacional del Trabajo. Sus reuniones revisten distintas formas, destacando entre ellas las de la Conferencia General, el Consejo de Administración, las comisiones de industria, las conferencias y comisiones consultivas regionales, los diversos órganos permanentes – como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones – y los grupos especiales nombrados para estudiar cierto problema particular, como, por ejemplo, las relaciones entre las empresas multinacionales y la política social. En general, cuando se habla de estructura de la OIT se entiende por ello el conjunto de sus órganos tripartitos, o la composición de éstos – por ejemplo, la composición del Consejo de Administración – o las relaciones existentes entre los diversos órganos, como entre la Conferencia General y el Consejo de Administración. A continuación pasaremos revista a los diversos elementos que integran la estructura de la OIT, entendida en estas diversas formas, prestando especial atención a la importancia que cada uno tiene para los trabajadores.

---

## ***La Oficina Internacional del Trabajo***

Parece oportuno comenzar con la Oficina Internacional del Trabajo, la secretaría de la Organización, porque es el elemento de la estructura que sirve a todos los demás. La Oficina no es tripartita, pero se encuentra bajo el control del Consejo de Administración, que sí lo es y que nombra al Director General de la Oficina. Este nombra a su vez a su personal, con arreglo al estatuto aprobado por el Consejo de Administración. Para un observador exterior, la disposición de mayor significación de tal estatuto es la que exige de cada funcionario que desempeñe sus funciones y regule su conducta teniendo sólo en consideración los intereses de la Organización y que no solicite ni acepte instrucciones de ningún gobierno o autoridad exterior a la Oficina.

---

La ***Oficina Internacional del Trabajo*** es la secretaría permanente de la Organización Internacional del Trabajo, a la vez órgano administrativo, centro de investigación y documentación y centro de acción para la Organización.

---

La Oficina prepara la documentación y los informes esenciales para las conferencias y otras reuniones, incluidos, cuando procede, los proyectos de texto para su examen y adopción en esas reuniones. Presta ayuda a las mismas al facilitar medios de interpretación y otros servicios, y al efectuar estudios ordinarios o especiales sobre todos los aspectos de la política laboral. Acopia asimismo información y estadísticas mundiales sobre todos los asuntos de interés para el ámbito del trabajo, y que, debidamente cotejadas con la propia información y datos estadísticos de la OIT, constituyen la base para unas investigaciones y análisis que se publican luego en libros y publicaciones periódicas de la OIT.

La OIT es además una gran editora, que publica manuales de educación obrera y obras de salud y seguridad en el trabajo, seguridad social, derechos sindicales, relaciones de trabajo, economía y condiciones de trabajo, etcétera, en español, francés e inglés y, ocasionalmente, en otras lenguas. La Oficina publica también diversas revistas, como la *Revista Internacional del Trabajo*, la *Serie Legislativa*, *Actualidad Sociolaboral*, *Educación Obrera* y el *Anuario de Estadísticas del Trabajo*.

La Oficina contrata y orienta a los expertos de cooperación técnica de la OIT, del mundo entero, y fiscaliza sus proyectos de cooperación técnica, a la vez que lleva a cabo investigaciones, facilita asesoramiento técnico y trabaja en nuevos proyectos de educación y formación (véanse más detalles al respecto en los capítulos 6 y 8).

En este manual no es posible hacer una exposición completa de la labor que llevan a cabo los tres mil funcionarios de la Oficina que trabajan en su sede central de Ginebra y en sus oficinas regionales y zonales de todas partes del mundo, pero más adelante, cuando se hable del programa de la Organización, el lector podrá formarse una idea mucho más clara de la magnitud y complejidad de las tareas que realizan.

De especial interés para los trabajadores es una de las unidades más antiguas – y más pequeñas – de la Oficina, el Servicio de Relaciones con los Trabajadores. Tan pronto como la Oficina fue establecida se comprendió que era indispensable que su Director – hoy Director General – mantuviera estrechos contactos con las organizaciones de empleadores y de

trabajadores y que en su personal hubiera ciertos funcionarios que gozaran de la especial confianza de éstos o de aquéllos. En consecuencia, se crearon los dos servicios de relaciones necesarios, que se pusieron en manos de funcionarios nombrados de común acuerdo con las organizaciones de empleadores o de trabajadores, según el caso. Al mismo tiempo, se decidió que dichos funcionarios, si bien estarían sujetos a las mismas reglas que el resto del personal, tendrían derecho a dirigir correspondencia, en nombre del Director, directamente a las organizaciones de empleadores o de trabajadores, sin estar obligados a utilizar canal gubernamental alguno, y que también los empleadores y los trabajadores podrían enviar correspondencia directamente a la Oficina. Además de esta tarea, el personal del Servicio de Relaciones con los Trabajadores representa al Director General en las conferencias sindicales nacionales o internacionales, presta asistencia al grupo de los trabajadores de toda conferencia o reunión que se celebra en Ginebra o en otras ciudades y asesora a la Oficina en todas las cuestiones que tienen que ver con las relaciones con los trabajadores y sus organizaciones. De ahí que los trabajadores sientan que en la Oficina hay personas que comprenden perfectamente sus problemas y comparten su modo de ver las cosas. En particular, a los que asisten por primera vez a una reunión de la OIT les complace mucho que personas experimentadas los aconsejen acerca de los procedimientos y reglamentos, a veces complicados, que deben observarse. Y cuando reciben en sus propios países a un representante del Director General, sea con ocasión de una conferencia sindical o bien de una misión enviada para mantener contactos, tienen oportunidad de intercambiar opiniones sobre sus logros y sus dificultades con una persona a la que saben especialmente interesada por los trabajadores y sus sindicatos. Si tales dificultades consisten en una supuesta violación de la libertad sindical, el funcionario del Servicio de Relaciones con los Trabajadores puede facilitarles toda la información que necesitan para decidir si deben presentar una queja en debida forma a la OIT y asesorarlos acerca de la manera correcta de proceder. No obstante, lo más corriente es que sea factible superar esas dificultades mediante una negociación, que es más fácil entablar cuando se sabe que el procedimiento de sumisión oficial de una queja a la OIT existe y puede ser utilizado de ser necesario. Este tema es de gran importancia para el movimiento sindical, sobre todo en los países en desarrollo, de modo que más adelante se volverá a tratar con mayor detalle.

El Servicio de Relaciones con los Trabajadores se ocupa también de que la Oficina en su conjunto esté bien informada de las opiniones de las organizaciones de trabajadores (principalmente sindicatos). Con tal fin, y además de la correspondencia y de los contactos personales, el Servicio recibe

y transmite a otros servicios toda una serie de informaciones en publicaciones sindicales y similares. Como uno de los objetivos principales de la OIT consiste en atender las necesidades de los trabajadores y de las personas a su cargo, ese tipo de información tiene una importancia capital para la Oficina.

Como puede verse, pues, al hablar de la OIT no hablamos de edificios de oficinas sino de grupos de personas. Cada grupo es una parte de la estructura de la OIT, y al tratar ahora de sus elementos principales seguiremos haciendo hincapié en el factor humano.

---

## ***La Conferencia Internacional del Trabajo***

La Conferencia se reúne anualmente, casi siempre en junio y durante tres semanas; con intervalos más espaciados celebra también reuniones marítimas, es decir, dedicadas a los problemas especiales de los trabajadores del mar. Examina y adopta los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, y también, cada dos años, el programa y presupuesto de la Organización, estudia la aplicación que se da a las normas internacionales del trabajo, adopta resoluciones propuestas por delegados y suele debatir extensamente temas concretos de interés general en el campo laboral y social, como, por ejemplo, los problemas de la mujer que trabaja.

---

Se suele decir que la ***Conferencia Internacional del Trabajo*** es el parlamento internacional del trabajo. Le incumben varias tareas principales: preparar y adoptar normas internacionales del trabajo, aprobar el programa de trabajo y presupuesto para la Oficina cada dos años, servir de foro para el examen de importantes asuntos sociales y laborales, y suministrar orientación de la política y las actividades futuras de la Organización.

---

Ya se ha visto que cada Estado Miembro tiene derecho a enviar a la Conferencia dos delegados gubernamentales, un delegado empleador y un delegado trabajador. Si bien el gobierno de cada país nombra también a estos dos últimos delegados, debe hacerlo en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, y la Conferencia puede negarse a admitir a un delegado si considera que en su nombramiento no se ha seguido el procedimiento correcto. Los delegados pueden estar acompañados de consejeros técnicos; por tal razón, quien presencia por primera vez una sesión plenaria de la Conferencia se verá quizá sorprendido por el crecido número de participantes. Al inaugurarse

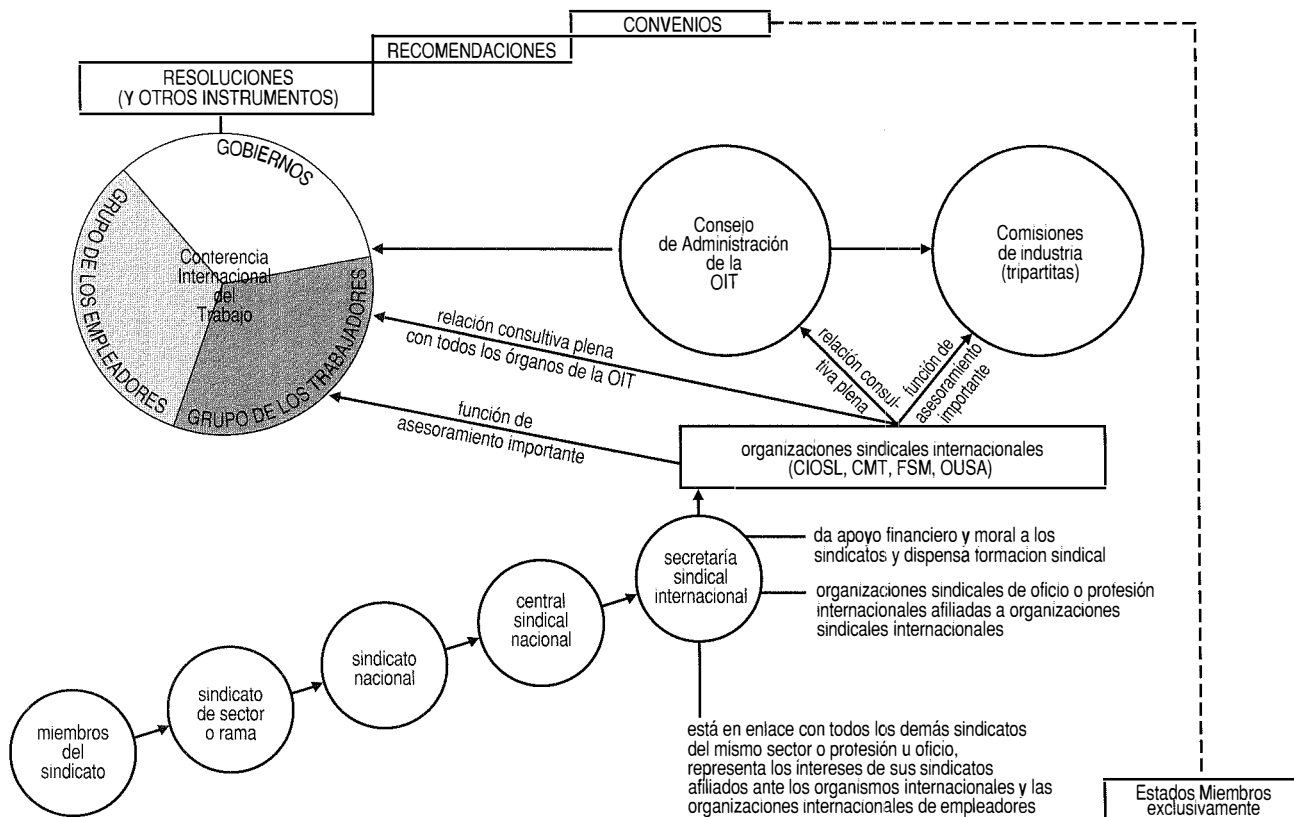
la reunión de 1989 estaban presentes 279 delegados gubernamentales con 676 consejeros técnicos, 137 delegados de los empleadores con 303 consejeros técnicos, y 139 delegados de los trabajadores con 369 consejeros técnicos. También había observadores, representantes de las Naciones Unidas, de sus organismos especializados y de otras organizaciones internacionales oficiales, y representantes de cuarenta organizaciones sindicales internacionales, entre ellas las cuatro que gozan de estatuto consultivo completo<sup>1</sup> ante la OIT: la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Confederación Mundial del Trabajo, la Federación Sindical Mundial y la Organización para la Unidad Sindical Africana. Estas organizaciones y sus representantes en los planos internacional, regional y nacional desempeñan un papel importante asesorando al Grupo de los Trabajadores de la Conferencia, y asimismo al grupo equivalente de todas las comisiones tripartitas de la OIT.

Para formarse una idea de la labor de la Conferencia, quizá lo más simple sea leer los temarios de sus reuniones. La de 1989 se ocupó del temario siguiente:

- I. Informe del Consejo de Administración y Memoria del Director General.
- II. Propositiones de programa y presupuesto y otras cuestiones financieras.
- III. Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones.
- IV. Revisión parcial del Convenio (núm. 107) sobre las poblaciones indígenas y tribales, 1957 (segunda discusión).
- V. Trabajo nocturno (primera discusión).
- VI. Seguridad en el uso de sustancias químicas en el lugar de trabajo (primera discusión).

No es preciso, para lo que nos ocupa, examinar en detalle cada uno de esos puntos<sup>2</sup>, ya que su enunciado es sobradamente elocuente, salvo en el caso del primero. La Memoria del Director General tenía por tema los medios de restablecer el crecimiento económico y el progreso social en el decenio de 1990<sup>3</sup>. Presentaba asimismo un resumen de las actividades de la OIT en el año anterior, lo cual quedaba complementado por el Informe del Consejo de Administración.

El examen general de esos informes no desemboca en la adopción de resoluciones, pero da a los delegados una oportunidad – que no existe en otros ámbitos – de comentar asuntos laborales ante un auditorio que representa al mundo entero. Es fácil advertir la utilidad de ello para un



**Figura 3.** Relaciones entre la estructura de los sindicatos y la Organización Internacional del Trabajo

delegado de los trabajadores de un país sobre el que se sabe normalmente muy poco.

El debate general de la Conferencia se realiza en las sesiones plenarias, en las que todos los delegados tienen derecho a participar y a votar. Todos los otros puntos del temario se discuten en comisiones tripartitas que se constituyen al efecto, salvo las cuestiones financieras, que son de la competencia, como ya se ha aclarado, de una comisión compuesta exclusivamente de delegados gubernamentales. Cada delegado puede elegir la comisión o comisiones a que desea pertenecer, y una vez inscrito como miembro de una de ellas, tiene voz y voto en sus reuniones. Por esta razón, en una comisión el número de miembros pertenecientes a cada grupo puede no ser el mismo para los tres grupos, y entonces, para asegurar la igualdad entre los tres en las votaciones, los votos emitidos por los miembros de la comisión se multiplican por cierto factor de ponderación según el grupo a que pertenezcan. El resultado es el mismo que si cada grupo estuviera representado por igual número de miembros. Porque hay que aclarar que, si bien en las sesiones plenarias la mitad de los votos corresponde a los delegados gubernamentales y la otra mitad se divide por partes iguales entre los delegados de los empleadores y de los trabajadores, en las comisiones hay igualdad entre los tres grupos, y mientras que en las sesiones plenarias hay dos delegados gubernamentales, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores de cada país, en las comisiones no ocurre necesariamente lo mismo – y en realidad esto ocurre muy rara vez –, pues como cada delegado puede elegir la comisión o comisiones a que desea pertenecer, y además cada consejero técnico puede hacer otro tanto, es posible que en una comisión no haya ningún representante de uno de los tres grupos de cierto país, o bien que haya más de uno.

Cada comisión elige su propia mesa, compuesta de un presidente – casi siempre miembro del grupo gubernamental –, un vicepresidente empleador y un vicepresidente trabajador. Los grupos de los trabajadores y de los empleadores de cada comisión organizan sus propias reuniones, por separado, para considerar la posición que deben adoptar sobre los asuntos en debate – lo mismo hacen los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores de la Conferencia en su conjunto –, y es una tradición que en las reuniones del Grupo de los Trabajadores tomen parte libremente observadores de organizaciones sindicales, casi siempre internacionales, especializados en el tema tratado. También es tradicional que uno de estos observadores sea elegido secretario del Grupo, y en tal carácter se le reconoce oficiosamente una posición especial en las sesiones plenarias de la comisión.



Los informes de todas las comisiones deben ser sometidos para adopción a la Conferencia en sesión plenaria. Así pues, los trabajadores tienen oportunidad de hacer sentir su influencia sobre cada asunto sometido a la Conferencia y de votar al respecto y, con la única excepción ya mencionada de las cuestiones financieras, disponen de tal oportunidad desde el mismo comienzo de los debates en la comisión hasta la votación final en sesión plenaria sobre la adopción de su informe.

---

## ***El Consejo de Administración***

Cada tres años, la Conferencia Internacional del Trabajo elige a los miembros del Consejo de Administración. Según la Constitución vigente, «de los veintiocho representantes de los gobiernos, diez serán nombrados por los Miembros de mayor importancia industrial», es decir, por los principales países industrializados. Los dieciocho representantes gubernamentales restantes son elegidos por voto secreto de los otros delegados gubernamentales a la Conferencia. Los catorce miembros trabajadores del Consejo son elegidos mediante votación secreta por los delegados de los trabajadores a la Conferencia, y en igual forma se procede respecto de los catorce miembros empleadores. En otras palabras, cada Grupo constituye su propio colegio electoral.

---

El ***Consejo de Administración*** es el órgano ejecutivo de la OIT y es elegido cada tres años en la Conferencia. Se reúne tres veces al año. Establece el orden del día de la Conferencia y de otras reuniones, toma nota de sus decisiones y estipula las medidas pertinentes. Dirige además las actividades de la Oficina Internacional del Trabajo. En torno a él giran todas las actividades de la OIT.

---

Normalmente, el Consejo se reúne tres veces por año: en febrero y marzo, en junio – inmediatamente antes y después de la Conferencia – y en noviembre. Aparte de sus cincuenta y seis miembros titulares, cierto número de miembros adjuntos, también elegidos por los Grupos durante la Conferencia General, asisten igualmente a esas reuniones, las que por esta causa presentan el aspecto de una pequeña conferencia. Como ya se dijo al tratar del tripartismo, las sesiones plenarias del Consejo son precedidas por reuniones de sus Grupos, que también se realizan antes de las reuniones de sus comisiones. Por consiguiente, el Grupo de los Trabajadores llega a casi todas las sesiones plenarias con cierta posición convenida de antemano, y es suficiente que tal posición sea dada a conocer por uno



de sus miembros, usualmente el presidente del Grupo – que por lo común es elegido como uno de los vicepresidentes del Consejo –, o bien, cuando lo que se examina es el informe de una comisión, el presidente del Grupo de los Trabajadores de ella. Este procedimiento, seguido también por el Grupo de los Empleadores, facilita grandemente la labor del Consejo, que ha ido aumentando en volumen y complejidad con el transcurso del tiempo y que en algunas reuniones exige el estudio de informes y otros documentos que pueden totalizar más de mil páginas.

No hay unanimidad acerca de si la Conferencia General o el Consejo de Administración es el órgano supremo de la OIT. Aunque la cuestión ha sido discutida acaloradamente, sobre todo por los representantes gubernamentales, el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración ha adoptado casi siempre al respecto, según su costumbre, un punto de vista pragmático: lo que importa es que el Consejo y la Conferencia den cumplimiento al cometido que cada uno tiene asignado. También existe desde hace largo tiempo desacuerdo sobre la posición que ocupan los diez miembros del Consejo que representan a los países de mayor importancia industrial y a quienes se ha dado en llamar miembros permanentes. Los críticos de las prescripciones constitucionales vigentes aducen que no es justo otorgar privilegios especiales a algunos países y que todos los miembros del Consejo deberían ser elegidos. En la reunión de 1986 de la Conferencia, que fue el final de un largo y a veces acalorado debate, se acordó, por 352 votos a favor y 44 en contra, que procedía modificar la Constitución. La consecuencia principal sería que se duplicaría, a 112, el número de miembros del Consejo de Administración, que desaparecería la referencia a los miembros de «mayor importancia industrial» y que la elección de los miembros del Consejo de Administración estaría sometida a nuevas reglas, destinadas a proteger el principio del equilibrio geográfico. No obstante, el propio instrumento de modificación ha de quedar ratificado, lo cual podría aplazar bastante tiempo su entrada en vigor (en virtud de la Constitución actual, dicha entrada en vigor tendría lugar sólo después de la ratificación por dos tercios de los miembros de la Organización, cinco de los cuales deben ser «miembros permanentes»).

El Consejo de Administración fija la fecha, el lugar y el temario de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, las conferencias regionales, las comisiones tripartitas y los grupos de expertos; discute, adopta y somete a la Conferencia para su aprobación el programa y presupuesto bienal, y en general supervisa todos los asuntos de la Organización. La Constitución de la OIT dice muy poco acerca de las funciones del Consejo, pues se limita a disponer que «el Consejo de Administración

fijará su propio reglamento» (párrafo 8 del artículo 7), pero la amplia gama de problemas de que se ocupa actualmente exige que delegue el grueso de su labor en sus comisiones y comités, de los cuales los más importantes son los competentes en materia de programa, presupuesto y administración, de actividades sectoriales, de reglamento y de aplicación de convenios y recomendaciones, de relaciones con otras organizaciones internacionales y de libertad sindical. Cada uno de estos órganos somete sus informes al Consejo de Administración en pleno, en el cual pueden discutirse muy brevemente si en la comisión respectiva ya se llegó a un amplio acuerdo.

A las reuniones del Consejo asisten representantes de las organizaciones sindicales internacionales que gozan de estatuto consultivo completo, los cuales, con la aprobación de la Mesa del Consejo<sup>4</sup>, pueden exponer las opiniones de sus organizaciones verbalmente o por escrito. No obstante, esto no es frecuente, dado que dichos representantes tienen amplias posibilidades de participar en las reuniones del Grupo de los Trabajadores y de influir de esta manera en las decisiones.

Como en la Conferencia, es costumbre elegir al representante de una de las organizaciones sindicales internacionales secretario del Grupo de los Trabajadores del Consejo, cargo que conserva hasta que éste es renovado. Hasta ahora, esta elección siempre ha recaído en una persona residente en Ginebra, de modo que si entre dos reuniones del Consejo de Administración la Oficina desea recabar la opinión del Grupo de los Trabajadores y no le resulta posible consultar a quien lo representa en la Mesa del Consejo – que puede ser nacional de cualquier país Miembro –, siempre hay una persona con la que puede ponerse en contacto. Este no es un canal de comunicación de una sola dirección, pues el secretario del Grupo de los Trabajadores también puede formular peticiones o reclamaciones a la Oficina, y al propio Director General, en todo momento y sobre cualquier asunto. Arreglos análogos existen con los empleadores.

Aquí concluye este breve estudio de la Oficina, la Conferencia General y el Consejo, o sea lo que la Constitución denomina «la organización permanente». Pasamos a analizar ahora otros importantes elementos de la estructura de la OIT.

---

## ***La estructura regional***

Para la abrumadora mayoría de los trabajadores del mundo, Ginebra está muy lejos – en sentido propio y figurado –, y fue por esta razón

que la OIT creó una extensa estructura regional, complementada con las necesarias conferencias y otras reuniones regionales. Las oficinas regionales están ubicadas en Abidján, Bangkok, Beirut, Lima y Ginebra, y respaldadas por muchas e importantes oficinas subordinadas a ellas y situadas en otros países de esos continentes. Así puede la OIT mantener con los gobiernos y con las organizaciones de empleadores y de trabajadores contactos que serían imposibles en la misma forma si todo estuviera centralizado en Ginebra. Las oficinas regionales y zonales, cuyo personal procede en gran parte de la misma región o zona, cumplen una importante función de comunicación en dos sentidos: difunden la información, el asesoramiento y la asistencia que se originan en la Oficina entre los sindicatos y otros interesados de la región, y son responsables de que en Ginebra se conozcan perfectamente en todo momento las políticas, problemas y acontecimientos de índole laboral y social de países lejanos. Una de sus principales funciones consiste en ocuparse cotidianamente de los asuntos del programa de cooperación técnica, que será objeto de detenido examen en otro capítulo. Pero asimismo su personal considera con los gobiernos, a veces al más alto nivel, no sólo las cuestiones de cooperación técnica, sino igualmente otras de competencia de la OIT, como las normas internacionales del trabajo, el Programa para el Mejoramiento de las Condiciones y el Medio Ambiente de Trabajo (PIACT) y la legislación laboral nacional vigente o proyectada. Y la presencia de la OIT sobre el terreno no sólo tiene valor práctico para los gobiernos, sino igualmente para las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuyos dirigentes pueden visitar y consultar a las oficinas regionales o zonales en cualquier momento, en la seguridad de que serán bienvenidos. Cuando se les formula una invitación en tal sentido y están en condiciones de atenderla, miembros del personal de esas oficinas asisten a conferencias sindicales en su región o zona o participan en seminarios sobre educación obrera, y de esta forma contribuyen a aumentar la capacidad de las organizaciones de trabajadores para resolver los problemas de sus afiliados. Donde existe más de una central sindical nacional, una norma invariable de la Oficina Internacional del Trabajo es mantener buenas relaciones con todas ellas; tratar de unificar el movimiento sindical no es uno de los cometidos de la OIT, pero a menudo ocurre que grupos sindicales rivales consideran conveniente reunirse con funcionarios de la Oficina para examinar asuntos importantes, y esto es beneficioso tanto para la OIT como para los trabajadores. También de sus expertos en cooperación técnica la OIT espera que mantengan buenas relaciones con las organizaciones de trabajadores, y en su carta de nombramiento les imparte instrucciones en tal sentido.

Cada tres o cuatro años en África, las Américas y Asia (para Asia y la región del Pacífico) y con menor frecuencia en Europa, se celebra una conferencia regional a fin de debatir a fondo los problemas de la región de competencia de la OIT. Por supuesto, estas conferencias son tripartitas, y de conformidad con las reglas que rigen las reuniones de la OIT, los delegados de los trabajadores son nombrados a propuesta de sus organizaciones más representativas. Si bien en las conferencias regionales los participantes son muchos menos que en la Conferencia Internacional del Trabajo y el temario y la duración más reducidos, el interés que despiertan no es menor; en realidad, es constante la presión que se ejerce sobre el Consejo de Administración para que las convoque con más frecuencia, cosa que hasta ahora no ha podido hacer por razones presupuestarias y de organización práctica.

Las conferencias regionales se diferencian mucho de la Conferencia Internacional del Trabajo, pues no adoptan convenios ni recomendaciones, carecen de atribuciones en cuestiones presupuestarias y no pueden admitir nuevos Estados Miembros. Desde un punto de vista puramente formal, el resultado de una conferencia regional se reduce a la adopción de un informe al Consejo de Administración. Pero el hecho de que no posean las facultades mencionadas no significa que las conferencias regionales son simplemente una ocasión para realizar debates, pues sus informes se estudian con detenimiento en el Consejo de Administración y las resoluciones u otras decisiones contenidas en ellos son tenidas muy en cuenta en la labor futura de la OIT.

Más de una vez se ha sugerido que debería facultarse a las conferencias regionales para adoptar, o al menos para proponer para adopción, convenios regionales. La sugerencia no encontró nunca una aceptación general, y por lo regular tropezó con la oposición de los trabajadores, que aducen que no desean normas «de segunda clase» para los países en desarrollo. No obstante, muchos miembros del Consejo de Administración estiman oportuno adaptar las normas internacionales del trabajo a las necesidades particulares de cada región, y la búsqueda de una solución que pueda merecer la aprobación de todos no ha sido abandonada. Por lo demás, los Estados Miembros de cada región examinan periódicamente la situación en ella en materia de ratificación y aplicación de los convenios y de aceptación de las recomendaciones, lo cual, aparte de darles una mejor comprensión de los problemas que se presentan, los estimula a tomar las medidas que se imponen para seguir progresando en este campo.

En la labor de una conferencia regional representa una valiosa ayuda el examen preliminar de los puntos de su temario que realiza una comisión

consultiva regional – salvo en Europa, donde no existe una comisión de este tipo – constituida por miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores de la región que se reúnen en ésta durante unos ocho días laborales y siguen los procedimientos desprovistos de excesivas formalidades que es posible utilizar en órganos relativamente pequeños (entre treinta y cuarenta miembros). Además de fijar el temario de la conferencia regional, la comisión consultiva suele analizar la cooperación técnica en la región. En estos últimos años ha sido costumbre que un grupo tripartito de miembros de la comisión llevara a cabo, antes de la reunión de ésta, un examen de los proyectos a cargo de la OIT en el país en que la comisión habría de reunirse o en un país vecino; la información así obtenida demostró ser de gran utilidad tanto para la propia comisión consultiva como para la conferencia regional.

### ***Puntos para discusión***

1. Enumere las ventajas y los inconvenientes del sistema consistente en reservar diez puestos en el Consejo de Administración de la OIT a los representantes de los gobiernos de los países de «mayor importancia industrial».
2. En la hipótesis de que la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración de la OIT consideren un mismo problema, ¿qué diferencia, a su juicio, hará en sus labores, y posiblemente en el resultado de sus votaciones, el hecho de que el sistema de representación sea diferente en la Conferencia y el Consejo, pues en la primera todos los Estados Miembros tienen derecho a enviar dos delegados gubernamentales, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores, mientras que en el segundo hay veintiocho miembros gubernamentales – diez de los cuales pertenecen a los países de mayor importancia industrial, que están representados permanentemente en el Consejo –, catorce miembros empleadores y catorce miembros trabajadores, todos elegidos cada tres años – salvo los diez miembros gubernamentales de los países de mayor importancia industrial – por los Grupos respectivos de la Conferencia?

### ***Ejercicio en grupo***

En este ejercicio entran los siguientes elementos (de ser necesario, pueden modificarse parcialmente para adaptarlos a las circunstancias especiales del grupo): la filial de un sindicato, la sede nacional del sindicato, la central sindical nacional a la que éste está afiliado, una secretaría internacional para la respectiva industria, una federación o confederación internacional o mundial de sindicatos, el Consejo de Administración de la OIT y la Conferencia Internacional del Trabajo. Escójase un

problema concreto – por ejemplo, un nuevo peligro para la salud en el trabajo – que la filial del sindicato pueda plantear y organícese una discusión, de ser menester constituyendo varios grupos para representar a los diversos elementos enumerados, a fin de determinar los pasos sucesivos que habría que dar para lograr que la Conferencia Internacional del Trabajo adopte algún tipo de decisión al respecto, e igualmente las distintas formas en que los trabajadores podrían influir en el procedimiento por conducto de los elementos enumerados.

### ***Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo***

Averigüe cuándo se celebró la más reciente conferencia regional de la OIT para su región, qué países estuvieron representados, qué organizaciones de trabajadores enviaron observadores y qué temas se consideraron. ¿Se consultó a su central sindical nacional acerca de los puntos del temario? ¿Qué políticas seguía acerca de tales puntos? ¿Qué consecuencias tuvieron, o pueden tener en el futuro, para usted y para otros trabajadores las conclusiones a que llegó la Conferencia? A su juicio, ¿qué temas su central sindical nacional debería procurar que fuesen discutidos en una conferencia regional futura? ¿Cómo cree usted que su central sindical nacional debería proceder para conseguir que uno de esos temas sea inscrito en el temario?

### ***Notas***

<sup>1</sup> Las organizaciones a que se ha otorgado el estatuto consultivo completo (relaciones consultivas plenas) tienen derecho a hacerse representar en casi todas las conferencias, reuniones de comisión, etc., convocadas por la OIT, pero no a votar en ellas.

<sup>2</sup> En un curso de cierta extensión sobre la OIT puede ser aconsejable entregar a los participantes ejemplares de los informes presentados en la reunión más reciente de la Conferencia General, que podrán adquirirse en la oficina de la OIT más próxima.

<sup>3</sup> OIT: *Recuperación económica y empleo*, Memoria del Director General presentada a la Conferencia General del Trabajo, 76ª reunión, Ginebra, 1989.

<sup>4</sup> Como ha quedado dicho, la Mesa del Consejo de Administración está integrada por el presidente y dos vicepresidentes escogidos en cada uno de los tres grupos. Se aplica este mismo sistema en casi todas las reuniones tripartitas de la OIT.

## Capítulo 4

# **Las comisiones de la OIT**

*Las comisiones de industria* □ *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* □ *Otros de los principales órganos* □ *Puntos para discusión* □ *Ejercicios en grupo* □ *Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo*

---

### **Las comisiones de industria**

Durante los primeros decenios de su existencia la OIT se ocupó principalmente de problemas que, como la duración del trabajo o las vacaciones anuales pagadas, son comunes a todos los trabajadores (si se exceptúa, empero, su atención particular a los problemas especiales de los trabajadores del mar). Ahora bien, como ya se ha dicho, las secretarías internacionales están entre las más antiguas y mejor organizadas de las organizaciones sindicales internacionales, y durante la Segunda Guerra Mundial las secretarías de los trabajadores de la industria textil, de la minería y de las industrias mecánicas comenzaron a reivindicar la institución de mecanismos especiales dentro de la OIT para la defensa de los intereses de los trabajadores que representan. En 1943, el Gobierno de Gran Bretaña – cuyo Ministro del Trabajo era a la sazón Ernest Bevin, quien antes de la Segunda Guerra Mundial había desempeñado, en su calidad de delegado de los trabajadores de su país, un papel muy destacado en la OIT, en particular en la esfera marítima – propuso que la Organización creara una serie de comisiones, cada una de las cuales se ocuparía de los problemas laborales de determinada industria. La proposición hacía referencia a comisiones bipartitas integradas sólo por miembros empleadores y miembros trabajadores, pero muy pronto se convino en que habrían de ser mucho más eficaces si también los gobiernos estuviesen representados. Dicho sea de paso, los miembros trabajadores del Consejo de Administración fueron de los primeros en reconocer que sería muy conveniente que hubiera miembros gubernamentales en las comisiones, lo que no dejó de constituir una evolución interesante de su actitud frente a la composición de la OIT. Suele afirmarse que Ernest Bevin fue el padre de las comisiones de industria, pero en realidad este mérito lo comparte con muchas otras personas.



---

Las **comisiones de industria** son órganos tripartitos permanentes que congregan, para el examen de los asuntos pendientes y en el plano internacional, a representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, en determinados sectores de actividad económica. Sus conclusiones aportan orientaciones a los Estados Miembros, así como para una acción internacional en los sectores correspondientes.

---

Actualmente, existen las siguientes comisiones de industria o similares: de Transportes Interiores; del Carbón; del Hierro y del Acero; de Industrias Mecánicas; Textil; del Petróleo; de Construcción, Ingeniería Civil y Obras Públicas; de Industrias Químicas; de Hotelería, Restauración y Turismo; de la Silvicultura y de las Industrias de la Madera; de Productos Alimenticios y Bebidas; del Trabajo en las Plantaciones; y Consultiva de Empleados y de Trabajadores Intelectuales. Las reuniones se han ido espaciando, lo que los miembros trabajadores del Consejo de Administración han lamentado a menudo, pero ha habido razones para ello. En primer lugar, el continuo aumento del número de Estados Miembros de la OIT, que ha doblado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y el aumento consiguiente del número de participantes y del costo de las reuniones de las comisiones de industria han obligado al Consejo a mantener dentro de ciertos límites el número de tales reuniones previstas en cualquier presupuesto bienal. Y en segundo lugar, a medida que la utilidad de estas comisiones comenzó a apreciarse en círculos cada vez más amplios, trabajadores de industrias para las cuales no se habían establecido comisiones solicitaron insistentemente que se realizaran reuniones para considerar sus propios problemas, y así fue como se organizaron reuniones especiales para otros ramos, como los de aviación civil, industrias gráficas, textil, del cuero y del calzado, y las minas distintas de las de carbón.

La composición de las comisiones de industria es fijada, a intervalos de unos pocos años, por el Consejo de Administración con arreglo a las solicitudes recibidas de los Estados Miembros, pero muy pocas veces resulta factible satisfacer todas las solicitudes presentadas para integrar determinada comisión. En las reuniones de una comisión, a las cuales cada país escogido para formar parte de ella envía dos miembros gubernamentales, dos miembros empleadores y dos miembros trabajadores, se informa sobre la situación imperante en el momento en la respectiva industria y sobre las medidas tomadas por los gobiernos, los empleadores, los trabajadores y la OIT para dar curso a las recomendaciones formuladas por reuniones anteriores.



Además, la Comisión examina detalladamente dos asuntos de fondo. Por ejemplo, en el orden del día de la tercera Reunión técnica tripartita para la industria textil (celebrada en 1987) había puntos relativos a la evolución reciente de la industria, el desarrollo de los recursos humanos, la formación y la readaptación profesionales y las consecuencias de los cambios estructurales y tecnológicos de dicha industria para el empleo y los ingresos. Se trata manifiestamente de asuntos muy técnicos, y los más indicados para examinarlos son precisamente los directamente interesados del propio sector.

---

## ***La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones***

Por muy extraño que parezca después de todo lo que se ha dicho en este manual sobre la gran importancia del tripartismo, lo cierto es que en esta Comisión de nombre tan impresionante no hay ningún miembro en representación de los trabajadores. La verdad es que tampoco los empleadores están representados, y ni siquiera los gobiernos. Sin embargo, se trata de uno de los elementos más importantes de la estructura de la OIT, y el principio del tripartismo no tiene ningún defensor tan poderoso como esta Comisión. Los representantes de los trabajadores que participan activamente en la OIT, y sobre todo aquellos que integran la comisión especial que la Conferencia Internacional del Trabajo constituye cada año para el examen de la aplicación de las normas, reconocen el lugar muy especial que la Comisión de Expertos ocupa en la OIT y comprenden que es influyente precisamente porque no representa a ninguno de los tres Grupos constitutivos de la Organización. Si algo representa, es el imperio del derecho.

En el capítulo 5 se verá cómo la Conferencia General adopta convenios y recomendaciones internacionales del trabajo al cabo de una prolongada discusión que suele extenderse por dos años. Estos instrumentos internacionales se someten luego a la autoridad competente de cada país – normalmente el parlamento –, que decide si ratifica o no los convenios y acepta o no las recomendaciones. Cuando se ha resuelto ratificar un convenio, decisión que puede suponer la incorporación de sus disposiciones en la legislación nacional si aún no figuran en ella, el gobierno ratificante debe informar a intervalos regulares a la OIT acerca de las medidas que haya tomado para dar efecto a sus prescripciones. Las obligaciones son

menores en el caso de una recomendación, pues el gobierno sólo debe informar al Director General, a intervalos apropiados según lo solicite el Consejo de Administración, de lo que ha hecho o se propone hacer para dar efecto a sus disposiciones. El Consejo puede solicitar el envío de memorias análogas sobre los convenios no ratificados.

La tarea de analizar las memorias remitidas por los gobiernos, que en conjunto forman una documentación impresionante, se confía a la Comisión de Expertos. Sus miembros son juristas eminentes procedentes de Estados Miembros de todas partes del mundo, pero de ninguna manera los representan. Actúan con capacidad casi judicial, y se espera de ellos que decidan a su leal saber y entender y con completa imparcialidad. Esto no significa que constituyan un tribunal ni que su misión consista en pronunciar sentencia. Su finalidad es comprobar si los instrumentos internacionales del trabajo se aplican en debida forma, a fin de poder someter un informe al respecto a la Conferencia por intermedio del Consejo de Administración, informe que constituye la documentación básica para las labores de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la Conferencia. Pero los expertos no se limitan a analizar los hechos: dirigen observaciones a los gobiernos acerca de deficiencias en la aplicación de los convenios ratificados, les formulan preguntas para elucidar puntos oscuros y subsanar lagunas de la información ya suministrada, y pueden ayudarlos sugiriendo las medidas que podrían adoptar para dar cumplimiento a las prescripciones de ciertos convenios.

Una forma especial de proporcionar ayuda a los gobiernos es el procedimiento de contactos directos, con arreglo al cual un representante de la Oficina visita un país, a petición o con la aquiescencia de su gobierno, para discutir con él los problemas existentes en la aplicación de convenios señalados por la Comisión de Expertos. Cuando tienen lugar contactos directos, el representante de la Oficina siempre se pone también en contacto con los sindicatos y las organizaciones de empleadores del país a fin de mantenerlos informados de los temas examinados y conocer su opinión.

En 1987, al celebrarse el 60º aniversario de la Comisión, en el informe de los expertos se explicaba sucintamente el modo en que habían evolucionado el cometido y los métodos de trabajo de ésta. Los expertos destacaron que, si bien había habido muchos cambios, en gran parte debidos al marcado aumento de la cantidad de materiales que han de examinarse, su labor solamente podía tener utilidad en la medida en que se mantuviera fiel a su tradición de independencia, objetividad e imparcialidad. Reafirmaron que la función de la Comisión consiste en determinar si se cumple lo estipulado en los convenios, cualesquiera que sean las condiciones

económicas y sociales imperantes en un país dado, y en cerciorarse de que esas disposiciones siguen siendo constantes y uniformes en todos los países.

---

## ***Otros de los principales órganos***

Será mejor abstenerse de hacer aquí una enumeración exhaustiva de los órganos que nombra el Consejo de Administración, porque su lectura sería tediosa y su memorización pondría a prueba la mente de un experto en administración, y más aún la de un sindicalista que trabaja. Para nuestro propósito, que es el de esbozar un panorama general de la estructura de la Organización, será suficiente mencionar los más importantes.

Existe toda una serie de comisiones que se ocupan de temas especializados, como la seguridad social, el desarrollo rural, las estadísticas laborales y la seguridad e higiene del trabajo. Estas comisiones y otros órganos análogos asesoran al Consejo de Administración en cuestiones sometidas a ellos, y a veces rinden un valioso servicio preparando el terreno para la acción que conducirá, llegado el momento, a la adopción de un convenio o una recomendación. Sus miembros son nombrados por el Consejo, a proposición del Director General, previas las consultas apropiadas. Por ejemplo, los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores del Consejo proponen cada uno un número igual de miembros de la Comisión de Expertos en Seguridad Social.

Ciertos órganos se ocupan de asuntos que son también de la competencia de otros organismos especializados de las Naciones Unidas además de la OIT, y su composición suele ser diferente. Por ejemplo, el Comité Consultivo Mixto FAO-UNESCO-OIT de Enseñanza y Formación Agrícolas y Ciencias Agronómicas está integrado, como su nombre indica, por miembros que representan a cada una de esas tres organizaciones; los que representan a la OIT son nombrados previa consulta con los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores del Consejo de Administración. Otro caso es el del Comité Mixto de Expertos designado por la UNESCO y la OIT para controlar la aplicación de una recomendación sobre la situación del personal docente que ambas organizaciones adoptaron hace algunos años. Dado que su cometido se asemeja bastante al de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, está compuesto de personas independientes que no son nombradas previas consultas tripartitas, pero el Consejo de Administración, al estudiar los

nombramientos, tiene en cuenta, como es natural, cualquier opinión que exprese el Grupo de los Trabajadores.

Además de los órganos mencionados, que suelen celebrar reuniones a intervalos regulares para deliberar, el Consejo de Administración ha estimado oportuno constituir grupos de consultores para que asesoren a la OIT en asuntos en que están especializados, como la educación obrera o los problemas de las trabajadoras, asesoramiento que por lo común facilitan por correspondencia, si bien a veces resulta necesario reunirlos para que puedan proceder a un amplio intercambio de opiniones.

El último órgano a que se hará referencia aquí no es, de ninguna manera, el menos importante. Se trata de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, integrada por nueve personas independientes nombradas por el Consejo de Administración. Como se desprende de su denominación, su función esencial es de índole investigativa, y por lo común realiza su tarea por intermedio de grupos constituidos por tres de sus miembros. Examina los casos graves de violación de los derechos sindicales que le somete el Consejo de Administración. Hasta 1986 se le había encomendado ocuparse de sólo cinco casos. La Comisión puede visitar el país de que se trate, con el acuerdo de su gobierno, y sus investigaciones pueden ser prolongadas y exhaustivas y tener repercusiones muy profundas. Todos sus informes fueron muy interesantes, y un crecido número de ejemplares se enviaron, a petición, a organizaciones sindicales. (De ellas se reciben, desde luego, prácticamente todos los alegatos de violaciones de los derechos sindicales.) En el caso de esta Comisión, el movimiento sindical tampoco ejerce presión alguna para que sea transformada en órgano tripartito, pues es evidente que debe ser totalmente imparcial. En realidad, los miembros del Grupo de los Trabajadores del Consejo tienen oportunidad de formular objeciones al nombramiento de cualquier miembro de la Comisión, pero esto nunca ha ocurrido, y además es improbable que el Director General proponga como candidato a un jurista, por eminente que sea, si por alguna razón pudiera no merecer la aprobación de los trabajadores.

### ***Puntos para discusión***

1. En su sindicato, o en su central sindical nacional, existen seguramente una oficina central; un funcionario principal (el presidente o el secretario general); una asamblea, congreso o junta de delegados, y un comité ejecutivo o directiva. Quizá existen también comités para cada región o para determinadas profesiones y comisiones de la directiva

nacional que se ocupan de asuntos especiales. Vale la pena organizar una discusión sobre las similitudes y diferencias entre esta estructura sindical y la estructura de la OIT.

**2.** ¿Qué ejemplo puede usted dar de problemas que pueden presentarse en la vida de un sindicato y que sería conveniente someter a un grupo de personas ajenas a él? ¿Qué ventajas ofrece este procedimiento? ¿A quién incumbe en tales casos decidir en definitiva acerca de las conclusiones a que hayan llegado los expertos independientes? ¿Y a quién incumbe decidir en definitiva acerca de las conclusiones a que llega la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la OIT?

### ***Ejercicios en grupo***

Escójase un caso concreto de un informe reciente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (podrá obtenerse ese informe en la oficina de la OIT en el país o, tal vez, en una central sindical nacional) y constitúyase una «comisión» compuesta de miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores, a fin de examinar el informe, como lo hace la comisión tripartita competente de la Conferencia Internacional del Trabajo, y llegar a conclusiones apropiadas para ser presentadas en la plenaria de la Conferencia.

### ***Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo***

**1.** Mencione algún caso concreto que conozca, relativo a su país o a cualquier otro, que haya sido objeto de observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. ¿Cuáles fueron las conclusiones de la Comisión al respecto? ¿Qué ocurrió de resultados de esas conclusiones? ¿Cuál fue la reacción en la Conferencia de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores y del gobierno del país?

**2.** Desde el decenio de 1940, cuando comenzaron a celebrarse, ha habido reuniones tripartitas de comisiones de industria. Pero seguramente no mentiría quien dijera que muy pocos trabajadores saben cuándo se realizó la reunión más reciente de la comisión de su industria o cuáles fueron las principales conclusiones y resoluciones que adoptó. Sin embargo, las deliberaciones de cada comisión pueden y deben ejercer una influencia beneficiosa en la vida profesional de todos los trabajadores de la industria respectiva, y ello independientemente de que su país sea o no miembro de la comisión. En toda investigación sobre las comisiones de industria y las reuniones análogas de la OIT se debe prestar cierta atención a este problema, para determinar en qué medida se ponen en práctica las decisiones de las comisiones y reuniones y para ver si las cosas pueden mejorarse<sup>1</sup>.

- a) He aquí algunas de las principales preguntas a que debe procurar responderse. ¿De qué comisiones de industria de la OIT es miembro su país? ¿Ha sido invitado a enviar una delegación a alguna reunión especial para una industria? De ser así, ¿quiénes representaron en ella, y en las reuniones de las comisiones de industria, a los trabajadores de su país? ¿Cómo fueron nombrados? ¿Presentaron un informe a su regreso? ¿Qué se hizo para garantizar que las conclusiones y resoluciones adoptadas fueran puestas en práctica? ¿Se les prestó verdadera atención, o simplemente fueron archivadas? Estas preguntas son incómodas, y si las respuestas son verídicas pueden resultar molestas para algunos. Tanto mejor, si ello conduce a una acción constructiva.
- b) Otras preguntas. ¿Se realizan en su país reuniones tripartitas antes de que se reúna una comisión de industria? ¿Las conclusiones que adoptan las comisiones de industria son luego objeto de negociaciones colectivas? ¿Piden los sindicatos al gobierno que tome medidas para aplicar tales recomendaciones, y con qué resultados? ¿Satisface normalmente el gobierno las solicitudes que le formula la OIT a fin de que proporcione informes para futuras reuniones? ¿Se consulta al movimiento sindical antes de enviar las respuestas del gobierno? Las dos últimas preguntas obedecen al hecho de que casi todas las comisiones de industria han tenido ocasión de lamentar que unos gobiernos, que han pedido formar parte de la comisión, no envían luego a la OIT la información necesaria para que la misma pueda realizar un trabajo provechoso. No es obligatorio facilitar información ni consultar al respecto a los sindicatos, pero todas las comisiones opinan que los gobiernos deberían hacer ambas cosas. Se ha dado también el caso de que los trabajadores del país correspondiente hayan puesto en tela de juicio una información suministrada por un gobierno e incluida en un informe para una comisión.

Como ocurre con el dispositivo tripartito nacional, la investigación puede resultar muy útil a la larga, aunque desconcierte a quienes no han hecho lo que debían. No cabe negar que las comisiones de industria de la OIT son hoy unos instrumentos muy eficaces para el cambio social y económico, gracias a los esfuerzos de gobiernos, empleadores y trabajadores. Los sindicatos instan a que se mantengan las comisiones, y también a que se reúnan más a menudo, pero el impacto de las mismas en la vida laboral de la gente dista mucho de ser el que sería de desear. La labor de investigación puede contribuir sensiblemente a que se aprovechen mejor las actividades de las comisiones. Con el simple hecho de difundir su trabajo se prestaría un servicio público, ya que no suscitan de los trabajadores la atención que se merecen.

### ***Nota***

<sup>1</sup> Pueden verse las conclusiones y resoluciones adoptadas por las comisiones de industria entre 1980 y 1986 en C. Foucault-Mohammed: «La educación, la formación y las industrias», en *Educación Obrera* (Ginebra, OIT), núm. 55-1984/2, y «La perspectiva industrial de la enseñanza y la formación profesional», *ibíd*, núm. 65-1986/4.

## Capítulo 5

# **Normas internacionales del trabajo y derechos de los trabajadores**

*Normas internacionales del trabajo* ☐ *Libertad sindical* ☐ *Puntos para discusión* ☐ *Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo* ☐ *Bibliografía complementaria*

Si por milagro Samuel Gompers y sus tres colegas del movimiento sindical resucitaran y vieran lo que la OIT es hoy, les haría falta cierto tiempo para darse cuenta de que se trata de la Organización que ayudaron a crear en 1919. Pero al término de la lectura de este capítulo y de los tres (6 a 8) siguientes, en los que se echará una mirada a lo que la OIT hace actualmente, se verá que la Organización, si bien ha experimentado grandes cambios desde que fue fundada hace más de medio siglo, no difiere en esencia de la que estableció la Conferencia de la Paz. Esto es una demostración elocuente de la excelencia de la obra realizada por la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo y por todos aquellos que de una u otra manera contribuyeron a su éxito. Pero asimismo hay que ver en ello el mérito de generaciones de trabajadores y de sus representantes, que permanecieron fieles al espíritu de los primeros días y nunca cejaron en su empeño de asegurar la intangibilidad de ciertos principios, sobre todo el del tripartismo.

---

## **Normas internacionales del trabajo**

---

Una **norma internacional del trabajo** es un texto preparado por la OIT para uso de los Estados Miembros y de la comunidad internacional, en el cual se definen unas normas mínimas en un sector que afecta a la OIT. Esas normas revisten la forma de convenios y recomendaciones, que adopta la Conferencia.

---

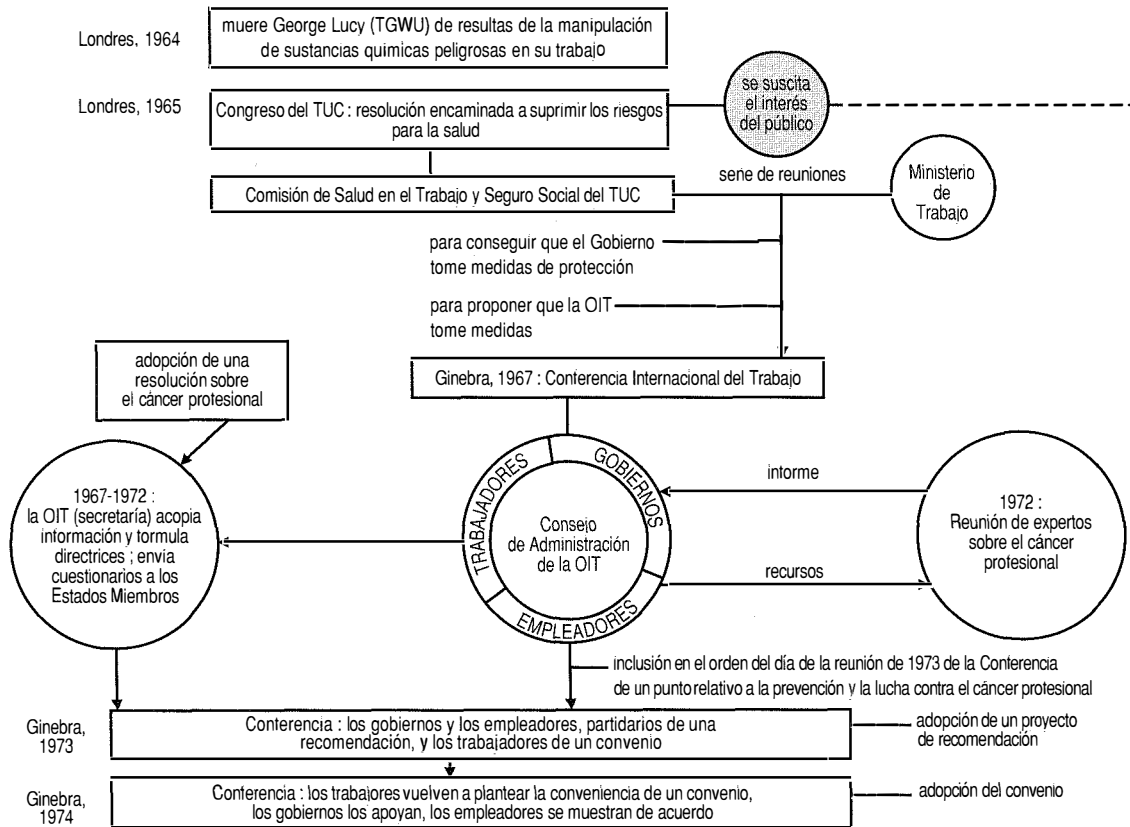
La fijación de normas internacionales del trabajo es un quehacer de la OIT que, más que cualquier otro de los suyos, ha demostrado su validez con el transcurso de los años. En las muy importantes conferencias sindicales de Leeds (Reino Unido), en 1916, y Berna (Suiza), en 1917, se pidió la



formulación de normas relativas a la libertad sindical, la seguridad social, los trabajadores migrantes, la duración del trabajo y las horas de descanso, la salud y seguridad en el trabajo, la protección de la gente de mar, el trabajo a domicilio y las mujeres y los niños. Unos setenta años más tarde, en el llamado Código Internacional del Trabajo figuran más de 170 convenios y cerca de 180 recomendaciones, y nada parece indicar que ese Código esté terminado. Los trabajadores rechazan firmemente toda insinuación de que ha llegado el momento de hacer una pausa en la adopción de nuevos convenios, si bien, comprendiendo que hay un límite para todo, admitieron una serie de modificaciones al procedimiento de sumisión de memorias con objeto de aliviar la carga que pesa sobre los departamentos gubernamentales competentes y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Veamos, pues, algunas de las preguntas que podría hacer un trabajador interesado en la adopción de las normas internacionales del trabajo e intentemos descubrir por qué esta actividad de la OIT ha merecido más que cualquier otra el respaldo continuo del movimiento sindical durante tantos años.

¿Quién decide sobre qué temas se establecerán normas? Cada año el Consejo de Administración estudia proposiciones y fija el temario de la reunión de la Conferencia General que habrá de celebrarse dos años después, a reserva, desde luego, de cualquier decisión que la reunión anterior de la Conferencia haya podido tomar por sí misma. El Director General somete usualmente al Consejo un documento en el que figuran varios temas susceptibles de ser discutidos por la Conferencia con miras a la adopción de un instrumento internacional, aun cuando ha habido casos en que el Consejo ya había llegado el año anterior a un acuerdo general al respecto, que sólo necesitaba una confirmación formal. Es posible que se decida que, habida cuenta de los puntos del temario que deben ser necesariamente transferidos de la reunión anterior, resulta factible añadir todavía dos nuevos puntos. Si se habían propuesto más de dos, los no incluidos en el temario pueden volverse a considerar el año siguiente, o descartarse sin más si no recibieron gran apoyo, o bien pueden ser tratados de otra manera, por ejemplo mediante la convocación de una reunión de expertos sobre el tema. El Director General, cuando formula propuestas sobre nuevos puntos – o, en ocasiones, sobre la revisión de instrumentos existentes –, tiene en cuenta muchos factores, aparte de la opinión técnica de la Oficina. Por ejemplo, sus proposiciones pueden haberse originado en el estudio permanente que se hace en la Oficina de los textos de las resoluciones adoptadas en los últimos años por la propia Conferencia General o por conferencias sindicales u otras, o de los instrumentos internacionales que fueron adoptados hace muchos años y que se analizan para

**Figura 4.** *Gestación de un convenio internacional del trabajo : el Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 139)*

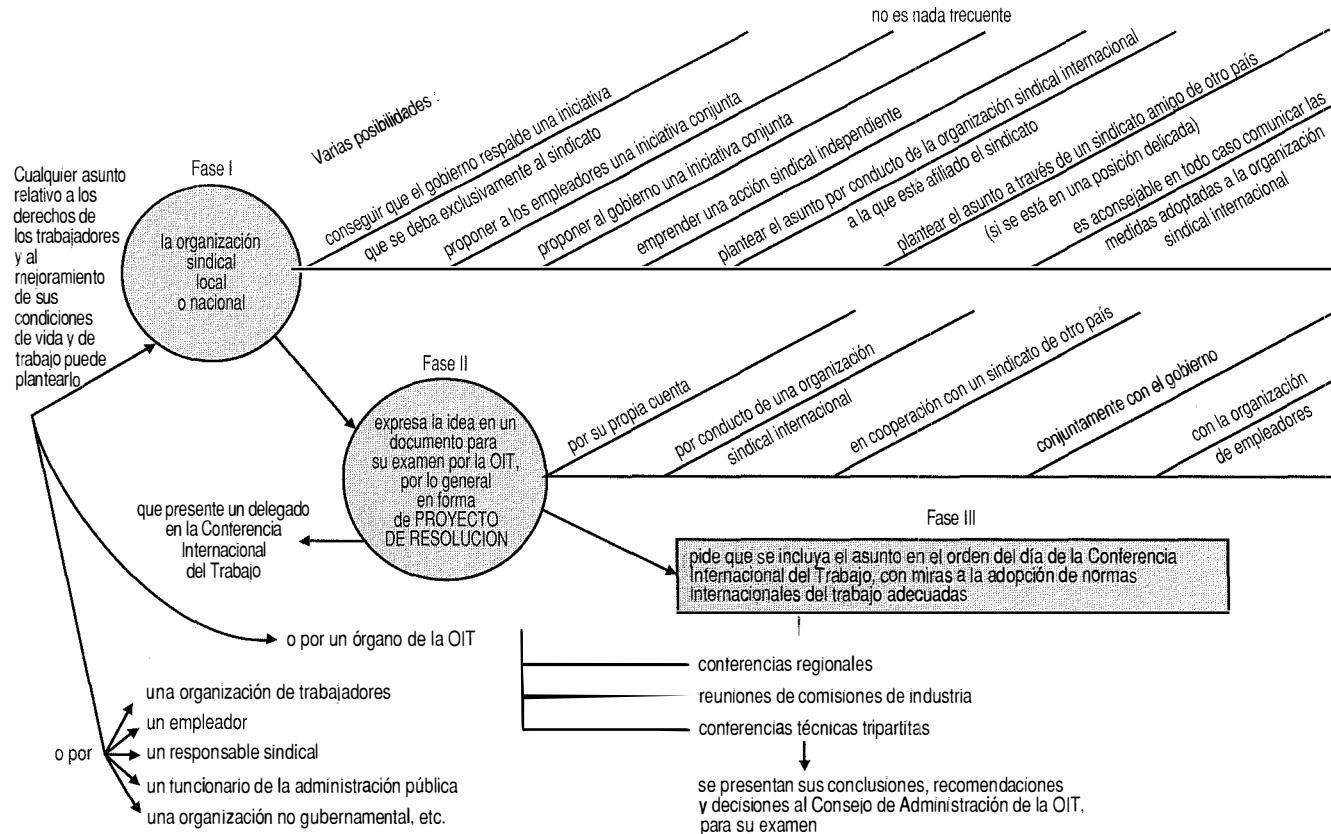


ver si ya no responden a las necesidades actuales; o bien una reunión, quizá de una comisión de industria, puede haber señalado en su informe al Consejo de Administración cierto problema que a su juicio requería una acción por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo. Es así como surgen continuamente temas susceptibles de ser escogidos, y los trabajadores siempre deben tener presente la posibilidad de que, si aparece, pongamos por caso, un nuevo riesgo para la salud en la manipulación del amianto o de materiales radiactivos o de un nuevo insecticida, una resolución enérgica sobre el nuevo problema puede ir abriéndose camino desde la filial de su sindicato en la localidad y la asamblea de éste hasta llegar finalmente al temario de la Conferencia Internacional del Trabajo. Muchos instrumentos internacionales del trabajo se originaron de esta manera.

¿Cuánto tiempo requiere adoptar un nuevo instrumento? El tratamiento de un tema en el Consejo de Administración puede llevar dos años, y otro tanto en la Conferencia. Esto hace que algunas veces los trabajadores pierdan la paciencia, pero si la tarea ha de llevarse a cabo en debida forma, no es fácil hallar la manera de acelerarla. Es cierto que en los comienzos de la existencia de la OIT un número muy considerable de instrumentos fueron adoptados en un período notablemente breve, pero en esos días, aparte de lo urgente que eran muchas tareas, la OIT tenía muy pocos Estados Miembros. En cambio, actualmente es necesario tener en cuenta las opiniones de los gobiernos y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de cerca de ciento cincuenta Estados Miembros, y desde 1924 se ha seguido casi siempre la práctica de considerar los proyectos de instrumento en dos reuniones sucesivas de la Conferencia General. Esto prolonga el procedimiento, pero da a todos los interesados el tiempo necesario para un estudio cuidadoso de los proyectos, y en más de una ocasión los trabajadores comprobaron con satisfacción que el proyecto de instrumento sometido a la segunda reunión de la Conferencia, modificado a la luz de los debates celebrados durante la primera reunión y de las consultas subsiguientes, era más conveniente para ellos que el proyecto elaborado a raíz de la primera discusión. En efecto, en el intervalo este proyecto es puesto en conocimiento de todos los Estados Miembros, lo que da a las organizaciones de trabajadores la ocasión de hacer valer sus opiniones al nivel nacional más elevado.

A veces uno se pregunta si un tipo de instrumento – convenio o recomendación – es mejor que el otro. En realidad, son de naturaleza diferente. Un convenio puede ser ratificado por un gobierno, lo que significa que éste se compromete a aplicar sus disposiciones. Por ejemplo, si un gobierno

**Figura 5.** *Tramitación de un asunto*



ratifica un convenio relativo a los derechos sindicales y después no garantiza el ejercicio adecuado de tales derechos, puede reclamársele esta falta de cumplimiento del compromiso que contrajo. Y en la práctica, cada año hay Estados Miembros a quienes se pide, por intermedio de los procedimientos de la OIT, que se expliquen precisamente sobre el particular. En cambio, las recomendaciones no son ratificables, y por consiguiente los gobiernos no tienen obligación alguna de aplicarlas. No obstante, constituyen un consenso internacional sobre disposiciones que deberían ser incluidas en la legislación laboral. Con frecuencia, aunque no siempre, la Conferencia adopta simultáneamente un convenio y una recomendación sobre el mismo tema; el primero suele ser breve y referirse a las cuestiones esenciales, disponiendo que «la autoridad competente *deberá...*», mientras que la segunda es por lo común más extensa, abarca un terreno bastante amplio, entra en los detalles y prescribe que «la autoridad competente *debería...*». Los dos instrumentos están relacionados, pero cada uno tiene su función específica.

---

Los **convenios** son como unos tratados internacionales, propios del derecho laboral, y han de ser ratificados. Cuando un Estado Miembro ratifica un convenio, se compromete a aplicar lo estipulado en él.

Las **recomendaciones**, que no requieren ratificación, amplían los convenios o versan sobre asuntos que no exigen un compromiso oficial. Apuntan a servir de directrices para la política nacional en asuntos concretos.

---

¿Puede hacerse cumplir un convenio? Es obvio que en el plano internacional los medios que existen para ello difieren de los previstos en los ordenamientos jurídicos nacionales, en los cuales los tribunales pueden hacer cumplir las obligaciones contraídas. Sin embargo, la ratificación de un convenio crea una obligación de derecho internacional, y la OIT ha establecido diversos procedimientos para asegurar que los Estados respeten las obligaciones que asumen al ratificarlo. En particular, todo el procedimiento de sumisión de memorias periódicas sobre los convenios ratificados y su examen por la Comisión de Expertos y por la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia General, junto con los procedimientos especiales de presentación de reclamaciones y de quejas, de que se hablará más adelante y que pueden conducir, en última instancia, a actuaciones ante la Corte Internacional de Justicia, tienen por objeto asegurar la observancia de los convenios. Ahora bien, la fuerza de los convenios no reside exclusivamente en su carácter obligatorio,

sino también en su influencia general sobre la política social, pues ejercen una suerte de presión moral. Un Estado Miembro puede no ratificar ningún convenio, si tal es su deseo, y entonces no queda sujeto a ninguno de los procedimientos para controlar su aplicación. Pero un gobierno que ratifica un convenio deja con ello expedito el camino para los procedimientos de control destinados a garantizar que las obligaciones así asumidas sean respetadas, y si las organizaciones de trabajadores no están satisfechas con la aplicación que se da al instrumento, pueden hacer presión de diversas maneras.

En primer lugar, todo gobierno debe enviar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, al menos a las más representativas, copia de sus memorias periódicas a la OIT sobre las medidas tomadas respecto de los convenios ratificados, y a veces respecto de ciertos convenios no ratificados y de determinadas recomendaciones. Por lo demás, dichas organizaciones pueden también comunicarse directamente con la Oficina si desean formular observaciones, derecho éste que las de trabajadores ejercitan cada vez con mayor frecuencia. Las observaciones, así como las memorias de los gobiernos, son examinadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y después por la respectiva Comisión tripartita de la Conferencia General. Una organización de trabajadores que esté especialmente descontenta con la aplicación que un gobierno da a un convenio puede presentar a la OIT una reclamación, que se remite a una comisión tripartita, designada por el Consejo de Administración y cuyas conclusiones se publican en un informe. En total, se ha recurrido a este procedimiento treinta y siete veces (hasta principios de 1990), y casi siempre se trató de la reclamación de un sindicato.

La Constitución permite que un delegado en la Conferencia presente una queja contra un gobierno por los mismos motivos. En tales casos, el Consejo de Administración puede establecer una comisión de investigación para que examine la queja; se ha seguido este procedimiento en ocho ocasiones. Además, se han instituido procedimientos especiales para examinar las quejas de violación de la libertad sindical, pero a ellos se hará referencia en la sección siguiente. Por último, no debe olvidarse que en la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia los miembros gubernamentales tienen que responder a las preguntas, más de una vez muy incisivas, de otros miembros, en particular de los miembros trabajadores. Así pues, aun cuando los procedimientos que la OIT tiene a su disposición para hacer cumplir los convenios no son compulsivos, no hay duda de que las críticas a un gobierno pueden ser suficientemente acerbos y el riesgo de ver disminuido su prestigio internacional

suficientemente grave para inducirlo a modificar sus políticas, e incluso su legislación, como ha ocurrido con frecuencia. Sobre todo, los gobiernos procuran evitar que la Comisión tripartita de la Conferencia los incluya, en su informe, entre aquellos cuya conducta no es satisfactoria.

¿Cómo pueden aplicarse normas idénticas en países diferentes? Como se vio en un capítulo anterior, los trabajadores por lo general son contrarios a la existencia de normas regionales, pero es innegable que las diferencias de desarrollo económico y algunas de otra índole que existen entre los países deben ser tomadas en consideración hasta cierto punto. El artículo 19 de la Constitución de la OIT dispone que al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general la Conferencia deberá tener en cuenta ciertas condiciones peculiares imperantes en algunos países, y aquélla ha introducido en muchos instrumentos prescripciones con tal objeto. A veces, cuando resultó necesario, dio a los convenios cierta flexibilidad otorgando a los gobiernos la posibilidad de ratificarlos en parte o con ciertas reservas prescritas, por lo regular como un paso hacia la ratificación completa en el futuro. Este temperamento se ha estimado adecuado a los convenios que tratan temas como la duración del trabajo, las vacaciones anuales pagadas o la seguridad social, pero no a los relativos a temas como la libertad sindical u otros derechos humanos.

---

## ***Libertad sindical***

El derecho de afiliarse a un sindicato es tan importante que los trabajadores, cuando lo han juzgado necesario, han estado dispuestos a arriesgar sus vidas para defenderlo, y aun en nuestros días los de algunas partes del mundo estiman en ocasiones que les es necesario llegar a tal extremo. La libertad sindical está implícita en la Constitución de la OIT; de lo contrario, cabe dudar de que ésta hubiera encontrado el respaldo de los trabajadores. En muchos países la OIT es conocida como la institución que protege los derechos sindicales, incluso por personas que no saben casi ninguna otra cosa de ella.

---

La ***libertad sindical*** ofrece a los trabajadores el derecho de constituir sus propios sindicatos u organizaciones y de afiliarse libremente a un sindicato u organización, y garantiza que esas organizaciones funcionen sin injerencia alguna de los poderes públicos.

---



Los instrumentos más importantes a este respecto son el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). El hecho de que estos Convenios no hayan sido adoptados sino en 1948 y 1949, o sea treinta años después de la fundación de la OIT, es tal vez una demostración de la dificultad de plasmar en algo más concreto un principio con el que todo el mundo se dice de acuerdo. Estatuyen, en particular, que los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a ellas; que los trabajadores deben ser protegidos contra los actos de discriminación antisindical, y que sus organizaciones deben tener derecho a entablar libremente negociaciones colectivas con las organizaciones de empleadores. Los artículos de fondo de ambos instrumentos tienen el mérito de ser breves y precisos. Los Convenios núms. 87 y 98, al concluir 1990, habían sido ratificados por noventa y ocho y ciento catorce Estados, respectivamente. La satisfacción de los trabajadores ante tantas ratificaciones se ve algo enturbiada por la circunstancia de que, como lo demuestran las cifras, muchos países parecen haber llegado a la conclusión de que no les era posible ratificar ambos Convenios.

En su reunión de 1978, la Conferencia General adoptó el Convenio (núm. 151) y la Recomendación (núm. 159) sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. En muchos países se deniega a los trabajadores de la administración pública el goce de ciertos derechos fundamentales de que disfrutaban otros trabajadores, y el Convenio núm. 98 excluye expresamente de su campo de aplicación a «los funcionarios públicos en la administración del Estado», frase que se ha interpretado en ocasiones con tanta amplitud que se consideró que se refiere a casi todo el personal de la administración pública. El movimiento sindical internacional había bregado por largos años en pro de la eliminación de esta desigualdad de trato. El Convenio núm. 151 se aplica «a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo» y se refiere a asuntos como la protección del derecho de sindicación, las facilidades que deben concederse a las organizaciones de empleados públicos, los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo, la solución de conflictos y los derechos civiles y políticos. Por su parte, la Recomendación núm. 159 trata de los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, con inclusión de la negociación con los representantes de la autoridad pública



interesada, y prescribe que, en los países en que existan procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones de empleados públicos, con miras a determinar aquellas a que han de atribuirse ciertos derechos previstos en el Convenio, «dicha determinación debería basarse en criterios objetivos y preestablecidos respecto del carácter representativo de esas organizaciones».

Como ya se ha indicado, el Consejo de Administración posee un Comité de Libertad Sindical cuya principal función es ocuparse de las quejas sobre violación de los derechos sindicales. Hasta ahora el Comité ha entendido en cerca de mil quinientos casos en que se alegó una u otra forma de denegación de la libertad sindical. Estos casos varían mucho: algunos son de importancia relativamente menor, mientras que otros son muy graves, pues versan sobre detenciones arbitrarias, y a veces torturas, o incluso ejecuciones. El Comité, integrado por nueve miembros del Consejo de Administración – tres de cada Grupo –, investiga minuciosamente cada alegato, y al concluir su examen, que puede extenderse durante meses, informa al Consejo y recomienda la adopción de las medidas adecuadas. Hay casos en que lo único que le recomienda es que tome nota de que un dirigente sindical ha sido puesto en libertad o que restricciones a reuniones sindicales se han dejado sin efecto; en otros casos, el Consejo puede reafirmar la importancia que atribuye al proceso judicial con arreglo a derecho y pedir al gobierno que vele por que un dirigente sindical detenido sea juzgado con justicia e imparcialidad. El Consejo puede remitir los casos de mayor importancia o gravedad a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, a la que ya se ha hecho referencia en el capítulo 4.

En determinadas circunstancias, es posible que el Comité decida que el procedimiento de contactos directos puede ayudarlo a llegar a una conclusión sobre los alegatos. Si el gobierno da su acuerdo a este procedimiento, un representante del Director General, que puede ser un funcionario de la Oficina o una persona ajena a ella, visita el país e investiga los hechos del caso. Lo normal es que dicho representante entable discusiones no sólo con funcionarios del gobierno, sino también con las organizaciones de trabajadores interesadas y con las organizaciones de empleadores. Luego somete su informe al Comité, que formula sus conclusiones sobre el caso.

¿Es eficaz todo esto? No puede darse una respuesta tajante en uno u otro sentido. En el haber pueden anotarse los numerosos casos que se resolvieron con éxito y en los que se hizo justicia. Pero también es cierto que un gobierno que no desee cooperar puede hacer que el procedimiento se

demore más de la cuenta. Los miembros trabajadores del Consejo de Administración saben esto perfectamente, y de modo continuo se hacen esfuerzos para mejorar el procedimiento, pero el Comité de Libertad Sindical no es un tribunal, y su función, más bien que decidir si alguien es culpable o inocente, consiste en promover el respeto por los derechos sindicales. El objetivo primordial del procedimiento es dar orientación a las partes a fin de que la legislación o la práctica pueda ponerse en armonía con los principios de la OIT sobre libertad sindical. El hecho de que se haya liberado de la cárcel a sindicalistas y tomado medidas correctivas de otra índole a causa de las observaciones formuladas por el Comité, que presta una atención muy especial a todas las cuestiones de derechos humanos en el campo laboral, ha sido motivo de considerable satisfacción para los trabajadores. Por otra parte, el Comité ha afirmado reiteradamente que el derecho de huelga es uno de los medios esenciales de que los trabajadores y sus organizaciones disponen para promover y defender sus intereses profesionales, pese a que ese derecho no figura explícitamente en ninguno de los convenios ni recomendaciones internacionales del trabajo.

Por último, la existencia del Comité de Libertad Sindical quizá ha bastado por sí sola para impedir tantas injusticias como las que este órgano ha tenido que examinar, pues aunque esto es algo que no puede conocerse con seguridad, se sabe de gobiernos que se han abstenido de tomar determinadas medidas contra sindicatos debido a la posibilidad de que se pidiera la intervención del Comité.

### ***Puntos para discusión***

1. ¿Cuáles serían las ventajas y los inconvenientes de acelerar el procedimiento seguido para la adopción de nuevas normas internacionales del trabajo? ¿Y de qué manera podría acelerarse a su juicio?
2. ¿Qué puede usted aducir a favor y en contra de la adopción de normas nacionales, además de normas internacionales? ¿Cuál de estos dos tipos conviene más a los trabajadores de su país?
3. Ha ratificado su país los Convenios núm. 87 y 98? (véanse la lista y los resúmenes de los apéndices 3 y 4, respectivamente). Si no lo ha hecho, enumere, si las conoce, las razones que dio el gobierno para no ratificarlos. ¿Cuál fue la actitud del movimiento sindical de su país ante estas razones? ¿Cree usted que en su país la situación es en general conforme a lo prescrito en esos Convenios, independientemente de que su gobierno los haya ratificado o no?

### ***Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo***

Averigüe los convenios que ha ratificado el gobierno de su país, y determine cuántos son en total. Escoja uno – por ejemplo, el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), o el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) – y averigüe:

- qué se dijo en el momento de someterse el instrumento al gobierno;
- qué manifestó el gobierno cuando informó a la OIT sobre el particular;
- si se consultó sobre este asunto a las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- en caso afirmativo, qué dijeron y si se tuvieron en cuenta sus observaciones; en caso negativo, por qué razón;
- si los empleadores o los trabajadores formularon reclamaciones al gobierno por tal motivo;
- en caso de haber decidido el gobierno ratificar el Convenio, qué ha hecho o se propone hacer para dar cumplimiento a sus disposiciones, y si ha consultado al respecto a las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- si el gobierno ha decidido no ratificar el Convenio, qué tienen intención de hacer los empleadores y los trabajadores para que modifique su decisión.

Averigüe, consultando para ello a la central sindical nacional o al departamento oficial competente, acerca de qué convenios ratificados ha sometido recientemente el gobierno memorias a la OIT, como está obligado en virtud de la Constitución de la Organización. ¿Fueron consultadas las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores al redactarse las memorias? ¿Fueron tenidos en cuenta en éstas sus puntos de vista? El gobierno debió remitir copias de las memorias a la central sindical nacional; ¿fueron recibidas por ésta? Pregunte a la central sindical nacional si las memorias fueron objeto de observaciones por parte de la Comisión de Expertos de la OIT o de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia. En caso afirmativo, ¿las organizaciones de empleadores y de trabajadores recibieron de la OIT copia de tales observaciones, y qué hicieron al respecto? Opine acerca de la memoria del gobierno, de las observaciones de una o ambas comisiones, de la situación imperante en su país en las materias regidas por las prescripciones del convenio o convenios, de la eficacia del procedimiento de sumisión de memorias y del papel que desempeñan en él los sindicatos.

### ***Bibliografía complementaria***

Bill Birtles y Patricia Hewitt: *Your rights at work* (Londres, NCCL, cuarta edición (revisada), 1988).

OIT: *Normas internacionales del trabajo* (Ginebra, segunda edición (revisada), 1982).

—: *El trabajo en el mundo*, vol. 2 (Ginebra, 1985), parte 2: «Normas internacionales del trabajo» (libertad sindical, abolición del trabajo forzoso, terminación de la relación de trabajo).

—: *La libertad sindical* (Ginebra, segunda edición (revisada), 1988).

Nicolas Valticos: *Derecho internacional del trabajo* (Madrid, Tècnos, 1977).

## Capítulo 6

# Recursos humanos

*Empleo y desarrollo* ☐ *Formación profesional* ☐ *Puntos para discusión* ☐ *Ejercicios en grupo* ☐ *Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo* ☐ *Bibliografía complementaria*

---

### Empleo y desarrollo

Ya en 1919, cuando la Conferencia Internacional del Trabajo discutía qué se podía hacer para aliviar el desempleo que a la sazón afectaba gravemente a casi todos sus Estados Miembros, Conrad Ilg, delegado de los trabajadores de Suiza, dijo que los trabajadores no querían caridad, sino trabajo. Sin embargo, sólo muchos años después se adoptó el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). Veinte años antes la Conferencia había adoptado, en su 26ª reunión, celebrada en Filadelfia en 1944, una muy importante Declaración que reafirmaba los principios fundamentales en que se basa la Organización y definía claramente las responsabilidades que le incumbían y sus intenciones para el futuro. La Declaración de Filadelfia constituye un anexo a la Constitución de la OIT y debe ser estudiada por todos los que se interesan en la labor de la Organización. La Declaración reconoce la obligación solemne de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, diversos programas, el primero de ellos con objeto de lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida. La labor de la Organización en esta esfera ha ido afirmándose, lenta pero seguramente, desde la reunión de Filadelfia, y el Programa Mundial del Empleo (PME) de la OIT, lanzado oficialmente en 1969, es hoy uno de los programas técnicos más vastos costeados por su presupuesto.

---

El **Programa Mundial del Empleo** se inició en 1969, como punto de partida en el afán de combatir el desempleo y el subempleo. Persigue una doble finalidad: destacar la gravedad de la crisis y la necesidad de una acción conjunta (y, además, en medida creciente entre los países desarrollados y los países en desarrollo) y ayudar a los gobiernos a formular y aplicar una política y unos programas nacionales de empleo.

---

Un objetivo básico del PME es lograr que en la planificación económica nacional e internacional la consecución del empleo sea una meta fundamental. Hasta enero de 1991, setenta y tres países han ratificado el Convenio núm. 122, comprometiéndose así a fomentar el pleno empleo productivo y libremente elegido. En la Conferencia Mundial del Empleo, celebrada en junio de 1976 al mismo tiempo que la 61ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se adoptaron una Declaración de Principios y un Programa de Acción de los que cabe esperar que estimularán vigorosamente los esfuerzos para proporcionar empleo a todos los que quieren trabajar. La Declaración y el Programa han seguido siendo la piedra angular de las actividades de investigación y asistencia técnica del PME en el decenio de 1980. Estos textos insisten en la importancia de perfeccionar unas estrategias de desarrollo que deberían incluir explícitamente la promoción del empleo y la satisfacción de las necesidades esenciales de la población de cada país, y ponen de relieve que el empleo debe ser considerado a la vez como un medio y como un fin: de él se deriva una producción, y además proporciona a la persona empleada un ingreso y un sentimiento de respeto por sí misma, de dignidad y de ser útil a la sociedad. La Conferencia Mundial del Empleo fue precedida de consultas con los gobiernos y con las organizaciones de empleadores y de trabajadores del mundo entero, de manera que todas las partes interesadas tuvieron ocasión de dar a conocer sus puntos de vista aun antes de la Conferencia, a la cual asistieron representantes de ciento vientiún países. Es innecesario aclarar que las conclusiones de la Conferencia no constituyen un fin en sí mismas, sino que proporcionan la base para una labor ulterior de la OIT, de todo el sistema de las Naciones Unidas y de cada Estado Miembro.

Los medios de acción de que se vale el PME son los siguientes:

- misiones de asesoramiento, de alto nivel, de corta duración;
- equipos nacionales o regionales de empleo, para largos períodos;
- un amplio programa de investigación.

Con todas estas actividades la OIT ha podido ayudar a los dirigentes nacionales a dar nueva forma a sus planes y políticas con miras a eliminar el desempleo y la pobreza generalizados. La OIT presta atención, en particular, al empleo en las zonas rurales, donde se hallan las condiciones más extremas de pobreza y todos los males que la acompañan. En colaboración con otros organismos especializados de las Naciones Unidas, la OIT ayuda a los gobiernos en la búsqueda de remedios para la pobreza rural, empeñando en ello todos los medios de que dispone, entre otros la investigación, la formación profesional, la educación obrera para que las organizaciones de trabajadores rurales puedan ayudarse a sí mismas y el

asesoramiento en el uso de métodos que utilizan intensivamente mano de obra y de tecnologías adecuadas. Una vez que un gobierno decide hacer de la promoción del empleo un objetivo de su planificación económica, en lugar de medir el progreso, por ejemplo, por tantos miles de kilómetros de nuevos caminos construidos, puede usar otro criterio y preguntarse a cuántas personas pudo proporcionar un trabajo útil. El ejemplo de los kilómetros de caminos construidos viene al caso porque justamente dar asesoramiento y asistencia en el uso de técnicas que utilizan intensivamente mano de obra en la construcción de carreteras ha sido el objeto de varios proyectos sobre el terreno del PME.

Los representantes de los trabajadores en la Conferencia Mundial del Empleo, en el Consejo de Administración y en numerosas reuniones tripartitas han dejado perfectamente en claro que, si bien reconocen que proporcionar trabajo es el objetivo fundamental del PME, también les interesan mucho las condiciones en que tal trabajo se realiza y las condiciones en que se proporciona el empleo. Por eso hacen hincapié en que el trabajo debe ser elegido libremente, en que la libertad sindical debe ser respetada y en que las condiciones de trabajo y de empleo no deben ser impuestas, sino negociadas.

En un bosquejo tan sucinto como el precedente de un programa tan complejo, el riesgo de dar una imagen demasiado simplista de las cosas es inevitable. Por eso no está de más advertir que no ha de suponerse que el PME no tropieza con problemas graves por el mero hecho de que sus principios generales hayan sido adoptados por amplia mayoría. En realidad, la piedra de toque es la actitud que se adopta cada vez que se intenta transformar los objetivos convenidos en planes concretos. Por ejemplo, si se ha de dar a los trabajadores de los países en desarrollo la oportunidad de industrializar las materias primas de sus países en vez de que éstos tengan que importar los bienes manufacturados, ello repercutirá en la producción y el empleo en los países industrializados. Con objeto de que la creación de nuevos empleos en las industrias manufactureras de los países en desarrollo no vaya en detrimento del pleno empleo en los países desarrollados, ¿qué asistencia para facilitar la adaptación a las nuevas circunstancias deberá proporcionarse en estos últimos a fin de que los cambios estructurales resultantes de una mayor competencia de las importaciones procedentes de países en desarrollo no se produzcan a expensas de los trabajadores? ¿Un país en desarrollo no demora su progreso económico cuando adopta, por recomendación de la OIT, técnicas que utilizan intensivamente mano de obra? Y parte del respaldo que se da al Programa Mundial del Empleo, ¿no es tal vez, por consiguiente, un esfuerzo

disfrazado de los países económicamente adelantados para defender sus actuales posiciones? Estas preguntas son típicas de las que se han formulado y contestado siempre que ha habido que transformar las ideas en medidas concretas. Y si fueron necesarios un franco intercambio de puntos de vista y amplias consultas, tanto mejor. Las dificultades no pueden evitarse, pero sí superarse si se las aborda correctamente, y desde el ángulo de los trabajadores la forma correcta de abordarlas es mediante consultas tripartitas.

Afortunadamente, la OIT no está sola en su labor en el campo del empleo y el desarrollo. El PME tiene el apoyo total de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados interesados. Se hacen todos los esfuerzos necesarios para coordinar sus actividades en esta esfera. Además, los otros organismos admiten hoy que la política social no cede en importancia a la política económica, que hay que satisfacer las necesidades esenciales del trabajador común y corriente, y que existen otras consideraciones que deben tenerse presentes, además del aumento del producto nacional bruto. Un buen ejemplo de cooperación entre los organismos especializados lo constituyen las misiones de estrategia global del empleo llevadas a cabo en diversos países en desarrollo con la participación de varios de esos organismos, con la dirección de la OIT y por lo común con la financiación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esas misiones elaboraron informes detallados en los que recomendaron una acción de amplio alcance para elevar los niveles de vida merced al fomento del empleo. Como cabía esperar, las recomendaciones nunca fueron aceptadas en su totalidad por el gobierno respectivo, pero fueron muy útiles para llamar la atención hacia el desempleo y los problemas conexos de la política social, y sobre todo hacia la importancia de asignar prelación a las necesidades humanas. Que esto se haya logrado es atribuible directamente y en medida nada pequeña al papel y a la influencia de los representantes de los trabajadores en la OIT.

---

## ***Formación profesional***

Los fundadores de la OIT veían en la formación profesional y técnica una de las necesidades más apremiantes de su época. Muy temprano en la vida de la Organización, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación sobre la enseñanza técnica (agricultura), 1921 (núm. 15). Desde entonces se han adoptado otras trece recomendaciones sobre diferentes aspectos de la formación profesional, para tener en cuenta las



nuevas necesidades de los Estados Miembros. El rápido cambio tecnológico y la clara percepción de que el perfeccionamiento de los recursos humanos es uno de los principales factores del desarrollo económico y social desembocaron en la adopción, en 1974 y 1975, de dos recomendaciones sobre formación profesional, las cuales fueron reforzadas por primera vez con sendos convenios. En el Convenio (núm. 140) y la Recomendación (núm. 148) sobre la licencia pagada de estudios, 1974, se destaca la necesidad de la educación y la formación permanentes, que ensamblan la formación inicial y la complementaria en unos programas coherentes y de carácter permanente, con objeto de tener en cuenta el desarrollo científico y técnico.

El Convenio (núm. 159) y la Recomendación (núm. 168) sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983, hacen hincapié en que procede consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como en que deben intervenir éstas en la formulación y aplicación de la política nacional de rehabilitación, al igual que otras entidades públicas y organizaciones no gubernamentales competentes y las propias personas minusválidas.

La formación profesional sigue siendo el mayor programa de cooperación técnica de la OIT, y entre 1972 y 1981 los gastos se duplicaron sobradamente, debido a un aumento constante de los costos de formación. Algunos de los fondos de cooperación técnica proceden del PNUD<sup>1</sup>, y otros son fondos fiduciarios o con cargo al presupuesto ordinario de la OIT. Se procura constantemente diversificar y explotar nuevas fuentes de financiación, en colaboración con una amplia gama de instituciones donantes, entre ellas otras organizaciones de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, bancos regionales, gobiernos y diversos órganos que conceden subvenciones.

Detrás de la gran diversidad de actividades del amplio programa de formación profesional de la OIT están muchos años de experiencia en materia de desarrollo y un plantel de expertos cada vez más competentes. A lo largo de los años, la OIT ha llevado a cabo proyectos de formación profesional en la mayoría de sus Estados Miembros. Esos proyectos han versado sobre todos los aspectos de la formación profesional, desde la prestación de ayuda a los jóvenes rurales, para que aprendan un oficio que les permita atender sus necesidades básicas, hasta la introducción de técnicas modernas. Al evolucionar la formación profesional, pasando de unos planes de estudio rígidos al perfeccionamiento profesional en función del empleo, el personal de la OIT ha ampliado y perfilado su propia competencia, hasta dominar nuevas técnicas como las de formación basada en la

competencia<sup>2</sup>, la instrucción interactiva en computadora<sup>3</sup> y la enseñanza a distancia. Sin embargo, no ha perdido de vista los aspectos más tradicionales de la concepción de programas y centros de formación profesional, que siguen siendo necesarios en algunos países. Por su experiencia y por su afán de estar siempre a la altura de las técnicas más recientes, la OIT puede adaptar sus proyectos de formación a las necesidades propias de cada país.

La primera medida esencial de la OIT consiste en analizar un problema dado, para decidir si la formación profesional constituye la mejor solución. En tal caso, la evaluación realista de los recursos humanos necesarios es la base para determinar la envergadura y la índole de la labor de perfeccionamiento profesional necesaria. En el plano nacional, ese análisis puede versar sobre el mercado de trabajo, la política de formación y los recursos docentes. O bien, en cada empresa, se analizan los logros y resultados. Tras ello, ya sea en la empresa o con carácter nacional, la OIT ayuda a precisar los modos posibles de satisfacer dichas necesidades y a elegir la modalidad de formación más rentable. A continuación se determinan las calificaciones necesarias, a partir de un análisis de tareas. Se fijan unas normas de rendimiento, para contrastar con ellas lo efectivamente realizado. En esta fase, la OIT da gran importancia a la conveniencia de consultar a empleadores y trabajadores competentes en el sector de que se trate. Si el mercado de trabajo correspondiente está sometido a normas legales y tradicionales, habrá que tenerlas en cuenta. Tomando como base las calificaciones necesarias, se establecen los objetivos de formación, se evalúan las características de los destinatarios de la formación y se preparan programas de formación.

La OIT ha adquirido gran experiencia con respecto a ayudar a los países a mejorar la idoneidad y la eficacia de los sistemas, instituciones y programas de formación. También ha establecido procedimientos y medios técnicos que le permiten concebir programas de formación adaptados especialmente a las necesidades de determinados sectores y subsectores económicos que tienen problemas específicos.

La OIT hace hincapié en la formulación de técnicas que sirvan para resolver los difíciles problemas del perfeccionamiento de los recursos humanos propios de las zonas rurales de los países en desarrollo. El desarrollo rural, que era antes el «pariente pobre» de la política de planificación, se acepta ya cada vez más como uno de los grandes problemas – probablemente el más importante – de los países en desarrollo, porque en las zonas rurales es donde vive la mayor parte, y la más pobre, de su población y, por

tanto, en ellas es donde deben empezar los esfuerzos encaminados a mitigar la pobreza.

También requiere soluciones especiales en materia de formación el sector no estructurado, es decir, los pobres urbanos que luchan por subsistir en las ciudades superpobladas de los países en desarrollo y que, a modo de formación, recurren a sistemas de aprendizaje espontáneos, a menudo como auxiliares no remunerados en pequeñas empresas. El potencial de creación de puestos de trabajo de este sector y su contribución a la economía fueron durante mucho tiempo ignorados por los planificadores del desarrollo; hoy, se tienen cada vez más presentes y se percibe cada vez más claramente que procede ayudar a dicho sector, en vez de acosarlo. La OIT contribuye a consolidarlo, al facilitar el acceso a la formación de los pobres urbanos y la reestructuración de los sistemas de formación. Además, en el sector rural, se ayuda a los pequeños empresarios independientes mediante planes especiales de enseñanza de técnicas empresariales, haciendo hincapié en la comercialización y en una contabilidad de costos simple, así como en la formación profesional y técnica.

En la mayoría de los países, la legislación garantiza la igualdad de acceso a la enseñanza y la formación a todos. En realidad, queda todavía mucho que hacer para que los más pobres reciban la formación que necesitan con objeto de ganarse la vida y contribuir al desarrollo de su país. Las oportunidades laborales para muchas mujeres, jóvenes no escolarizados, migrantes, refugiados y trabajadores de edad suelen ser inexistentes o corresponden a puestos de trabajo poco calificados, mal pagados o indeseables, lo cual se debe a lo limitado de su acceso a la formación profesional. Como esas categorías de la población están sometidas a menudo a restricciones sociales o culturales, no pueden aprovechar muchas veces las estructuras normales de enseñanza, formación y empleo.

Las actividades relacionadas con las normas internacionales del trabajo, la investigación aplicada, la formulación de nuevas metodologías de formación, los materiales didácticos, los estudios sectoriales y el intercambio de información y experiencia apuntan todas ellas a ser la base teórica de los proyectos de cooperación técnica.

En apoyo de los proyectos de formación, la OIT ha adoptado un enfoque sistémico para el establecimiento de una metodología de formación modular que recibe el nombre de «módulos de calificación para el empleo». Estos módulos, tan sencillos como los bloques de construcción o los libros para niños, sirven para formar, al presentar el contenido del trabajo como un módulo de calificaciones aprovechables con miras a un

empleo y dividiéndolo en «unidades modulares». Cada unidad utiliza varios «elementos didácticos», y se adquiere la competencia pertinente al dominar cada elemento, antes de pasar al siguiente.

Una parte relativamente pequeña pero importante del programa de formación se refiere a la rehabilitación profesional de los minusválidos. Es ésta una actividad tradicional de la OIT, pero, como cualquier otra, se amolda constantemente a las necesidades de un mundo en rápida evolución y asimila nuevas ideas y criterios. En los últimos años se viene dedicando especial atención a la creación de oportunidades de empleo para los minusválidos mediante pequeños talleres protegidos, cooperativas y planes de trabajo por cuenta propia; a la organización y desarrollo de los servicios de rehabilitación de carácter local, para los minusválidos de las zonas rurales; a la formación de personal local de rehabilitación en cursos regionales y subregionales, y también al perfeccionamiento de los recursos autóctonos, para que los servicios de rehabilitación profesional prestados traigan consigo una inserción real de los minusválidos en su propia localidad.

La OIT facilita asesoramiento y asistencia en materia de rehabilitación profesional y reintegración social de los toxicómanos. También se hace hincapié en la lucha contra el consumo de drogas y de alcohol en los lugares de trabajo.

La OIT forma a directores de empresa al igual que a trabajadores, ya que una buena dirección de empresa es tan importante como la competencia profesional de sus trabajadores. Un mal director de empresa puede perjudicar tanto a su empleador como a los trabajadores. Los programas de desarrollo gerencial de la OIT entrañan la formación de personal de dirección de nivel superior y medio, así como en lo tocante a especialidades funcionales de gestión como la comercialización, la contabilidad, las finanzas y la gestión de personal. Desde hace unos años, la OIT viene adaptando su programa para que tenga en cuenta aspectos tales como la función social de los directores de empresa y las decisiones empresariales como opción tecnológica. Además, se dedica muy especialmente a ayudar a los gobiernos a mejorar la competencia empresarial en los sectores de la economía directamente relacionados con la satisfacción de necesidades básicas: construcción, transporte y distribución. La OIT enseña también técnicas de gestión a los trabajadores, para que puedan desempeñar funciones empresariales. Esto es particularmente importante con arreglo a los esfuerzos que se despliegan en todo el mundo para mejorar el ambiente y las condiciones de trabajo y los métodos de organización, así

como en relación con la tendencia a una mayor participación de los trabajadores en la gestión de la empresa.

Un hecho importante en la labor de formación de la OIT fue la creación, en 1963, en cooperación con el Gobierno italiano, del Centro Internacional de Formación de la OIT, en Turín, como elemento esencial de la labor total de cooperación técnica de la OIT en materia de formación. El Centro empezó a actuar en 1965. Sus normas y programas apuntan a dispensar el tipo de formación superior para el desarrollo que no existe en un país o región. Forman parte de un plan integrado de formación de la OIT, destinado fundamentalmente a ayudar a los países en desarrollo a crear y administrar sus propios sistemas, planes e instituciones nacionales de formación. El Centro se financia en gran parte con fondos exteriores, y organiza cursos para instructores sindicales y para quienes intervienen en la constitución y desarrollo de las cooperativas, así como sobre las condiciones de trabajo, las relaciones profesionales y otros asuntos de interés directo para los trabajadores. Además de esos cursos, el Centro produce una gran cantidad de material didáctico pertinente.

Cada vez se advierten mejor las posibilidades que tienen los países en desarrollo de ayudarse unos a otros en tareas de formación. Para fomentar y facilitar esta forma de asistencia y promover la cooperación técnica regional en materia de formación profesional, la OIT ha desempeñado un gran papel al organizar y respaldar las actividades del APSDEP (Programa para Asia y el Pacífico de Desarrollo de Calificaciones Profesionales), el CIADFOR (Centro Interamericano para el Desarrollo de la Formación Profesional) y el CINTERFOR (Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional). Estos centros regionales se rigen por el principio tripartito y por unos comités técnicos y de programas, y llevan a cabo su labor mediante un sistema de redes que recurren a expertos de la región. Actúan asimismo de centros de intercambio y de centros regionales de información.

Al realizar su programa de formación, la OIT coopera estrechamente con organismos como la ONUDI, la UNESCO y la FAO y con institutos nacionales de gestión de empresas y formación profesional, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

### ***Puntos para discusión***

1. ¿Hay en su país un plan de fomento del empleo? En caso afirmativo, ¿qué opinión le merece? Detalle las medidas de que se vale el movimiento sindical de su país para mejorar la situación del empleo.
2. ¿Debe facilitar la OIT la formación de todos los que actúan en la agricultura y la industria, incluido el personal técnico y de dirección, o solamente la de los trabajadores? ¿Qué salvaguardias se requieren para que la formación profesional de los trabajadores (y del personal de dirección) no traiga únicamente consigo una mayor producción y mayores beneficios para los empleadores?
3. A su juicio, ¿la formación profesional debe tener por objetivo en su país preparar personal para la producción moderna en gran escala, o para la producción en escala menor, que emplea más mano de obra pero puede ser menos eficiente? ¿Qué política ha adoptado al respecto el movimiento sindical de su país? Dé ejemplos que conozca de los dos métodos de producción. ¿Cuál de ellos ha resultado, en general y a largo plazo, más conveniente para los trabajadores?
4. ¿Conoce usted a algún trabajador minusválido? ¿Trabaja o está desempleado? ¿Qué tareas está en condiciones de desempeñar? Si a él y a otros como él se les impartiera una formación especial a fin de ponerlos en mejores condiciones de competir por los empleos disponibles, ¿cuál sería la actitud de los trabajadores físicamente aptos pero desempleados? Exponga la política de su sindicato en materia de trabajadores minusválidos, si tiene alguna. ¿Ha hecho algo alguna vez en pro de la creación de servicios de formación profesional especiales para ellos?

### ***Ejercicios en grupo***

Fórmense tres grupos, que representen al gobierno, a los empleadores y a los trabajadores, y supóngase que constituyen un órgano tripartito encargado de preparar un plan nacional de desarrollo del empleo. Cada grupo se reunirá primero por separado, para fijar su propio orden de prioridad. Al juntarse los tres grupos, el plan que se formule se adoptará por consenso, ya que no cabe proceder a una votación. Conviene recordar asimismo que el gobierno será quien tome la decisión definitiva, pero ésta no surtirá efecto si no cuenta con el apoyo de los trabajadores sindicados y de los empleadores. Compárase el plan consiguiente con el plan nacional realmente existente o con la situación del país.

### ***Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo***

Procure obtener estadísticas sobre el empleo y el desempleo en el país, en el año más reciente, con pormenores sobre el nivel general de empleo y desempleo, así como sobre el empleo y el desempleo en las actividades

no agrícolas (las estadísticas del país pueden figurar en el *Boletín de Estadísticas del Trabajo* (Ginebra, OIT, cuatro números al año), o en el *Anuario de Estadísticas del Trabajo* (Ginebra, OIT, una vez al año). A partir de esos datos estadísticos calcule la proporción de personas que trabajan en las zonas rurales del país<sup>4</sup>. ¿Son mayores el desempleo y el subempleo en las zonas rurales que en las urbanas? ¿Hay un nivel más alto de desempleo en ciertas regiones, o en determinados sectores? ¿Existe una política estatal para reducir tal desigualdad? ¿Cuál es la actitud del movimiento sindical al respecto y qué ha hecho sobre el particular?

### ***Bibliografía complementaria***

Harold Dunning: *Los sindicatos y la formación profesional* (Ginebra, OIT, 1987).

OIT: *Manual sobre la colocación selectiva de inválidos* (Ginebra, 1984).

—: *El trabajo en el mundo*, vol. 1 (Ginebra, 1984). En los capítulos 1 a 4 se presenta una amplia información acerca del empleo y del desempleo en los países en desarrollo, los países industrializados con economía de mercado y los países con economías planificadas.

—: *El trabajo en el mundo*, vol. 2 (Ginebra, 1985), parte 3: «Formación».

### ***Notas***

<sup>1</sup> Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sufragan algunas de sus actividades de cooperación técnica con su presupuesto ordinario, es decir, con fondos procedentes de las contribuciones de sus Estados Miembros. Pero el grueso de la cooperación técnica se costea con recursos especiales, aportados por los Estados Miembros de las Naciones Unidas. A veces, esos recursos se destinan a una finalidad concreta, por ejemplo a actividades en materia de población (administradas por conducto del Fondo de Población de las Naciones Unidas), o a problemas ambientales (a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA). Sin embargo, los recursos principales para actividades generales de desarrollo los administra el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Gracias a esos recursos extraordinarios, los organismos especializados, como la OIT, pueden ampliar sus posibilidades de atender las solicitudes de asistencia de los gobiernos, a la vez que resulta posible coordinar mejor las actividades de cooperación técnica de todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Se trata de una formación que no se organiza para un período dado, sino que se pretende que el alumno adquiriera una calificación o conocimientos concretos.

<sup>3</sup> Se trata de un estudio individual, con la ayuda de una computadora personal.

<sup>4</sup> Según el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), la expresión «trabajadores rurales» abarca a todas las personas dedicadas, en las regiones rurales, a tareas agrícolas o de artesanía o a ocupaciones similares o conexas, tanto si se trata de asalariados como de ciertas personas que trabajan por cuenta propia, como los arrendatarios, los aparceros y los pequeños propietarios.



## Capítulo 7

# ***Instituciones sociales y condiciones de trabajo***

*Administración del trabajo* □ *Relaciones de trabajo* □ *Condiciones y medio ambiente de trabajo* □ *Salud y seguridad en el trabajo* □ *La mujer y el mundo del trabajo* □ *Actividades sectoriales* □ *Empresas multinacionales* □ *Seguridad social* □ *Puntos para discusión* □ *Ejercicios en grupo* □ *Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo* □ *Bibliografía complementaria*

---

### ***Administración del trabajo***

Hemos visto cómo establece la OIT las normas internacionales del trabajo. Pero, por supuesto, su aplicación en cada país depende del gobierno respectivo. Lo que éste hace, sea por vía legislativa, sea por vía administrativa, en esferas como los derechos sindicales, las relaciones de trabajo, el empleo y la seguridad social constituye lo que se denomina la política laboral del país.

Lo corriente es que la ejecución de la política laboral corresponda a un ministerio o departamento del trabajo, pero la situación varía según los países. Por ejemplo, en algunos, otro ministerio es competente en los asuntos de seguridad social. Además, no hay que olvidar que las actividades de los ministerios o departamentos de desarrollo económico, educación y agricultura, entre otros, también pueden repercutir directamente en la política laboral del país. Y es asimismo cierto que casi todos los organismos del Estado que de una u otra manera aplican la política laboral, como las juntas de salarios, los consejos de aprendizaje o los tribunales del trabajo, si bien poseen cierta autonomía, tienen vínculos con alguno de esos ministerios o departamentos.

Por lo demás, también los sindicatos y las organizaciones de empleadores, aparte de su participación en algunos organismos del Estado, aportan con sus actividades una contribución directa a la política laboral cuando, por ejemplo, negocian contratos colectivos, elaboran reglamentos de seguridad en el trabajo, crean servicios de formación profesional o imparten educación obrera.

Ahora bien, para asegurar que todo lo que hacen esos diferentes organismos, instituciones y organizaciones redunde en beneficio de los



trabajadores, se necesita un organismo público capaz de elaborar y aplicar una buena política laboral. En otras palabras, hace falta un servicio eficaz de administración del trabajo.

Su Constitución establece que la OIT podrá ayudar a los gobiernos, a su petición, a elaborar leyes y reglamentos laborales y a mejorar los servicios de administración y de inspección del trabajo. Se reciben muchas solicitudes de este tipo de asistencia, especialmente de países en desarrollo, y es evidente que esta labor de la Oficina beneficia a los trabajadores, aunque acaso en forma menos directa que otras.

La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1978 el Convenio (núm. 150) y la Recomendación (núm. 158) sobre la administración del trabajo, que contienen directrices generales en la materia. Estos instrumentos, que tratan del cometido, las funciones y la organización de los sistemas nacionales de administración del trabajo, dejan bien en claro que los sindicatos y las organizaciones de empleadores tienen derecho a participar en la elaboración de la política laboral y en su aplicación práctica, lo que no es otra cosa que el reconocimiento del hecho de que una buena administración del trabajo debe fundarse en el tripartismo y en la delegación a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores de aquellas tareas cuya ejecución en común resulta apropiado confiarles.

El programa de la OIT para el mejoramiento de la administración del trabajo busca mejorar igualmente los servicios especializados de inspección del trabajo y de colocación. Los instrumentos básicos en estos campos son el Convenio (núm. 81) y la Recomendación (núm. 81) sobre la inspección del trabajo, 1947, y el Convenio (núm. 88) y la Recomendación (núm. 83) sobre el servicio del empleo, 1948. Todos ellos prescriben la colaboración entre el gobierno y los representantes de los trabajadores y de los empleadores, y el Convenio núm. 88 prevé además la creación de comisiones nacionales consultivas de carácter tripartito para ayudar y guiar a los servicios del empleo. Actualmente la OIT pone particular empeño en estimular la participación en tareas relacionadas con la inspección del trabajo de representantes de los trabajadores, a quienes se encomiendan, por ejemplo, las funciones de delegados de seguridad.

Por último, la OIT trata de que los servicios de administración del trabajo hagan más en pro de los trabajadores rurales. Es demasiado grande el número de estos trabajadores víctimas injustamente de la explotación, o que son empleados por breves períodos en trabajos estacionales y luego despedidos sin ninguna preocupación acerca de cómo ganarán su sustento hasta que encuentren trabajo en la próxima temporada de siembra o

de cosecha. Debe tenerse presente que los trabajadores de la ciudad, cuando están desempleados, pueden a menudo recurrir a algún tipo de seguridad social o a alguna oficina de colocación, pero éste no es el caso de los trabajadores rurales en la abrumadora mayoría de los países en desarrollo. El Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), ya había fijado directrices en la materia que trata, pero es bien sabido que en tales países la mayor parte de los trabajadores rurales no son asalariados, sino independientes, y ésta es la razón de que el Convenio núm. 150 prevea la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo a fin de incluir en ellas actividades relativas a las condiciones de trabajo y de vida profesional de los pequeños agricultores, los aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas; de los trabajadores independientes; de los miembros de cooperativas y de empresas administradas por los trabajadores, y de las personas que trabajan según pautas establecidas por la costumbre o las tradiciones comunitarias.

---

## ***Relaciones de trabajo***

La OIT puede contribuir a promover un enfoque tripartito del desarrollo económico y social, gracias al cual las organizaciones sindicales y las de empleadores, junto con las autoridades públicas, pueden actuar eficazmente, facilitando, por ejemplo, orientaciones a trabajadores y empleadores sobre el mejor modo de llevar bien las relaciones de trabajo.

La labor de la OIT en este sector, que se realiza estableciendo normas, proporcionando a petición formación profesional y asesoramiento, organizando reuniones técnicas tripartitas y llevando a cabo estudios comparativos, tiene sobre todo por finalidad establecer y difundir sistemas de negociaciones voluntarias entre los sindicatos y los empleadores o sus organizaciones, dado que constituyen el mejor marco para las consultas, la participación, la determinación de las condiciones de empleo y de trabajo y la conclusión de contratos colectivos, todo lo cual es muy importante para que existan buenas relaciones de trabajo. Esta manera de encarar las cosas se sustenta en la convicción de que lo mejor es alentar a ambas partes a resolver sus diferencias sin la intervención directa de las autoridades públicas, pues cuanto menos recurran a una ayuda exterior para resolverlas tanto más fácil será crear una atmósfera propicia a las buenas relaciones de trabajo. En el asesoramiento técnico que facilita la OIT tiene en cuenta la necesidad de que estas relaciones se adapten a las diversas condiciones políticas, económicas y culturales de los diferentes países y a las esperanzas y aspiraciones de sus pueblos.

Diversas normas internacionales del trabajo sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva fueron elaboradas teniendo presentes estas consideraciones. La finalidad de normas adoptadas recientemente ha consistido en extender ciertos derechos humanos fundamentales a sectores que tradicionalmente habían sido mantenidos fuera del ámbito de las relaciones de trabajo como normalmente se las entiende, es decir, el sector rural y la administración pública. Así, por ejemplo, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1975 el Convenio (núm. 141) y la Recomendación (núm. 149) sobre las organizaciones de trabajadores rurales, y en 1978, como queda dicho, un Convenio y una Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública.

Dadas las repercusiones de las relaciones de trabajo en el desarrollo económico, la OIT también asigna cada vez mayor importancia a prestar asistencia a los gobiernos, a su solicitud, en la elaboración de normas nacionales. La legislación que protege a los trabajadores – como la que prescribe, por ejemplo, las condiciones de empleo – no sólo los defiende contra la explotación, sino que tiene asimismo gran valor para suplir la falta de experiencia, normal en una economía que sólo comienza a desarrollarse, de las condiciones imperantes en la industria. Además, la legislación sobre relaciones de trabajo puede influir profundamente en la marcha de las actividades productivas ayudando a crear un clima social que permita que trabajadores y empleadores colaboren y reduciendo la intranquilidad y las tensiones sociales, que tan perjudiciales pueden ser para el desarrollo económico y el progreso social.

Los sistemas para resolver los conflictos laborales constituyen un buen medio para establecer relaciones de trabajo favorables al desarrollo económico. Es opinión general que los gobiernos deben facilitar la solución de esos conflictos mediante la conciliación y el arbitraje voluntario, que posibilitan reducir al mínimo las consecuencias para la economía de las desavenencias entre empleadores y trabajadores.

Otra de las actividades de la OIT en el campo de las relaciones de trabajo es, como ya se ha dicho, la organización de reuniones técnicas y simposios regionales o interregionales, por lo regular tripartitos, para el intercambio de opiniones sobre problemas de actualidad. Las reuniones pueden estar dedicadas al examen de diversos temas, como las prácticas seguidas en la negociación colectiva o las medidas para mejorar los sistemas de salarios mínimos. No sólo son muy útiles para concebir y dar a conocer nuevas ideas, métodos y políticas, sino asimismo para identificar problemas que requieren ser atendidos. Por último, la fuerte demanda de los manuales y

otras publicaciones de la OIT sobre las relaciones de trabajo es una indicación de la necesidad de asistencia internacional y de mayor información que se siente en este campo.

---

## ***Condiciones y medio ambiente de trabajo***

La protección de los trabajadores contra las enfermedades y los accidentes profesionales y unas malas condiciones de trabajo ha sido una de las tareas esenciales de la OIT desde su fundación en 1919. Al cambiar los procedimientos de trabajo, cambian las condiciones en que se trabaja. Tanto en los países en desarrollo como en los industrializados se producen impresionantes cambios tecnológicos. Las nuevas técnicas pueden mejorar las condiciones de trabajo, por ejemplo al ser ya menos necesario efectuar trabajos duros o pesados. Al mismo tiempo, pueden surgir nuevos riesgos, contra los cuales será preciso concebir nuevas medidas de protección. También la sociedad está cambiando con más rapidez que nunca. Los países que se industrializan rápidamente tienen que formular o reforzar una política y unas instituciones de apoyo que garanticen unas normas adecuadas, decorosas, dignas y seguras para los trabajadores. En toda sociedad que se adentra en la era postindustrial está cambiando la relación de los trabajadores con su trabajo. A la vez, la recesión económica de años recientes ha debilitado la posición de diversas categorías de trabajadores menos favorecidos, que tienen hoy ingresos bajos, un empleo inestable y condiciones de trabajo deficientes.

La OIT ha ido adaptando sus actividades a esas nuevas necesidades, en particular al emprender, en 1976, el Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y el Medio Ambiente de Trabajo (PIACT), cuya finalidad consiste en incitar a los Estados Miembros a fijar objetivos precisos, con miras a mejorar el ambiente y las condiciones de trabajo, fomentar la aplicación de las normas de la OIT pertinentes y ayudar a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como a instituciones independientes, en sus intentos de mejorar las condiciones de trabajo y reducir la frecuencia de las enfermedades y los accidentes profesionales.

---

El **PIACT** (Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y el Medio Ambiente de Trabajo) fue creado por la OIT en 1976, a petición de la Conferencia Internacional del Trabajo y después de amplias consultas con los Estados Miembros. El PIACT apunta a fomentar o respaldar las actividades de los Estados Miembros con miras a fijar y alcanzar objetivos concretos para que el trabajo resulte más humano. El Programa pretende, pues, mejorar la calidad de la vida laboral en todos sus aspectos.

---

Esencialmente, el Programa versa sobre la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, la ergonomía, las horas de trabajo y otros problemas relacionados con el tiempo de trabajo, la organización y el contenido del trabajo, las condiciones de trabajo y la elección de las tecnologías, los servicios sociales y el entorno general en su relación con el trabajo. En las actividades del PIACT no solamente se toman en consideración todos los factores que repercuten en la situación de los trabajadores, sino además todos los medios institucionales (legislación, administración e inspección del trabajo, negociación colectiva y otras modalidades de participación de empleadores y de trabajadores) gracias a los cuales se pueden introducir mejoras.

En 1982, una reunión tripartita de asesoramiento y, en 1984, la Conferencia Internacional del Trabajo procedieron a una evaluación del Programa, y la Conferencia adoptó una resolución y varias conclusiones sobre la acción futura en materia de ambiente y condiciones de trabajo. En los principios básicos, establecidos por la Conferencia, se dice que el mejoramiento del medio ambiente y las condiciones de trabajo es un elemento esencial para la promoción de la justicia social.

En consonancia con las conclusiones de la Conferencia, la acción de la OIT con arreglo al PIACT apunta a promover la participación tripartita en la formulación y aplicación de una política nacional de mejoramiento del ambiente y las condiciones de trabajo. Otro campo de acción importante es el que se deriva de la necesidad de ampliar el alcance de la protección. Resulta particularmente difícil aplicar las medidas normales de protección social en el caso de los trabajadores de las empresas pequeñas y medianas y de los trabajadores a domicilio, temporeros, ocasionales y estacionales. Por ello, el PIACT pretende fomentar nuevos métodos que proporcionen una protección más eficaz. El PIACT hace cada vez más hincapié en los efectos del cambio tecnológico, las características del trabajo y

la salud y la seguridad en el trabajo, sin descuidar peligros sobradamente conocidos, pero a veces desdeñados, en relación con ciertas maquinarias, sustancias o procedimientos.

Las diversas actividades que lleva a cabo la OIT con arreglo al PIACT, y cuando procede en colaboración con otras organizaciones, consisten en la preparación de normas internacionales del trabajo, la compilación de documentación detallada sobre el derecho y la práctica en diferentes países de todo el mundo, investigaciones y una asistencia directa a gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores, en particular de los países en desarrollo. Se insiste mucho en el acopio y la difusión de información, teniendo en cuenta las distintas necesidades de los organismos oficiales, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las instituciones de investigación y otras entidades que se dedican a mejorar el ambiente y las condiciones de trabajo.

---

## ***Salud y seguridad en el trabajo***

La *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo*, compilada por iniciativa de la OIT, es una obra de dos volúmenes, destinada a dar a conocer más fácilmente la información pertinente a todos los responsables, por un concepto u otro, de la salud de los trabajadores: empleadores, trabajadores y sus organizaciones, autoridades públicas e inspectores del trabajo. Se facilita una información técnica más detallada en los repertorios de recomendaciones prácticas y los modelos de reglamentos tipos. Hay tres redes de información que difunden la información correspondiente. El Centro Internacional de Información sobre Seguridad e Higiene del Trabajo (CIS) permite consultar publicaciones importantes gracias a su base informática de datos. El Sistema Internacional de Alerta para la Seguridad y la Salud de los Trabajadores difunde rápidamente, por conducto de sus centros de coordinación en los Estados Miembros, información sobre nuevos riesgos profesionales, recién descubiertos o previsibles, así como nuevos métodos de prevención y protección. En 1979 se creó el Programa de difusión de informaciones sobre condiciones de trabajo, cuyas bases informáticas de datos contienen información sobre las actividades de las instituciones miembros, tanto públicas como privadas. Su publicación principal, de carácter semestral, es *Conditions of Work Digest* (en inglés), que consiste en hojas de datos resumidos sobre legislación, política y práctica, en relación con ciertos aspectos de las condiciones de trabajo, en una bibliografía seleccionada y comentada sobre ciertos temas y en una lista de las investigaciones en curso en varios países.

En el plano nacional, el mejoramiento progresivo del ambiente y las condiciones de trabajo puede entrañar medidas apropiadas, con miras a:

- una mejor concepción, utilización y mantenimiento de los lugares de trabajo, las instalaciones y la maquinaria;
- el cansancio y la tensión profesionales;
- el ambiente de trabajo y los efectos negativos de factores físicos, químicos y biológicos como el ruido, las vibraciones, la contaminación atmosférica, las radiaciones, los servicios higiénicos, el calor, la humedad y la iluminación;
- la adaptación del trabajo y de los lugares de trabajo a las características y la capacidad de los trabajadores, gracias a la ergonomía y a una mejor organización del trabajo;
- la duración y organización del tiempo de trabajo;
- el estímulo y la satisfacción de los trabajadores y el pleno aprovechamiento de sus posibilidades y, más concretamente, la utilización de la competencia profesional, las perspectivas de progreso profesional, la comunicación y la cooperación entre los trabajadores y la consulta a los mismos en relación con las decisiones que se tomen sobre sus condiciones y ambiente de trabajo;
- la prestación, en caso necesario, de servicios sociales como comedores y otros servicios alimentarios, viviendas, transporte y guarderías;
- la fabricación y utilización de sustancias peligrosas.

La urgencia, la complejidad y la diversidad de los problemas, en cuanto al ambiente y las condiciones de trabajo, exigen métodos innovadores y prioritarios. A los sindicatos, y también a las organizaciones de empleadores, les incumbe una función decisiva en un esfuerzo nacional unido; en definitiva, la eficacia de las medidas adoptadas dependerá de lo que hagan los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones. Es, pues, indispensable que los sindicatos desempeñen plenamente este cometido.

---

## ***La mujer y el mundo del trabajo***

Las mujeres que trabajan fuera de casa suponen más de un tercio de la población activa mundial. Su número ha crecido rápidamente en muchos países desde hace treinta años. Con ello han aflorado problemas privativos de la mujer como trabajadora, que afectan gravemente a su condición en el lugar de trabajo. El hecho de que muchas trabajadoras lleven además a cabo toda una serie de tareas en el hogar y de que, muchas veces, sean las



que se ocupan de la familia aumenta el número de sus horas de trabajo e influye directamente en su trabajo remunerado, en el mercado de trabajo. Por su trabajo dentro y fuera del hogar, suelen percibir una paga baja o nula. Por otra parte, la sociedad no ha sabido adaptarse todavía a la incorporación de la mujer en el mundo del trabajo.

---

El principio de la **igualdad** entre los hombres y las mujeres que trabajan se enunció ya en la Constitución de la OIT el año mismo de su fundación (1919), y ha sido siempre un asunto de interés preferente para la Organización. Los convenios directamente relacionados con la mujer versan sobre el trabajo nocturno, la protección de la maternidad, los trabajos peligrosos, la igualdad de remuneración, la discriminación en el empleo y la ocupación, y las normas aplicables a los trabajadores que tienen responsabilidades familiares.

---

En muchos países se sigue excluyendo a las mujeres de ciertos oficios o profesiones, y no tienen las mismas oportunidades que los hombres respecto del acceso a la formación y la readaptación profesional o a la posibilidad de mejorar su calificación en el trabajo, en particular en las categorías profesionales, técnicas o administrativas. La índole del trabajo que hacen a menudo las mujeres pone de manifiesto una clara distinción entre lo que se considera «trabajo femenino» y «trabajo masculino». Esta segregación coarta también artificialmente su ascenso a puestos de dirección, en especial los de máxima responsabilidad. Las mujeres padecen formas especiales de discriminación al buscar trabajo y en sus oportunidades de trabajar en un plano de igualdad con los hombres. El principio de la igualdad entre hombres y mujeres que trabajan se enunció por primera vez en la Constitución de la OIT, en 1919, y fue reafirmado enérgicamente en la Declaración de Filadelfia, en 1944. Entre los convenios de la OIT directamente relacionados con las trabajadoras, hay tres destinados específicamente a promover la igualdad de oportunidades y de trato, y son los que versan sobre la igualdad de remuneración, sobre la discriminación en el empleo y la ocupación y sobre los trabajadores con responsabilidades familiares. Hay otros de interés directo para las mujeres, y se refieren al trabajo nocturno, los trabajos peligrosos y la protección de la maternidad. La OIT está examinando algunos de esos convenios que apuntan a proteger a las trabajadoras, para cerciorarse de que no entran en contradicción con la promoción de los derechos de la mujer. La OIT está intentando asimismo mejorar la observancia de los convenios sobre los derechos de la mujer y aumentar el número de ratificaciones,



especialmente en el caso del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156).

En materia sindical, ha resultado difícil organizar sindicalmente a las mujeres, sobre todo a las que trabajan en el sector no estructurado o en el caso de las que tienen un empleo precario. Incluso cuando son muchas las afiliadas a sindicatos, las mujeres suelen tener una representación relativamente baja en el plano nacional o en cada sector o cada empresa. No se aprovecha suficientemente el dispositivo de relaciones de trabajo (por ejemplo, el consejo tripartito nacional, la negociación colectiva, los comités de empresa) para fomentar la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres.

Por lo mismo, la OIT está ampliando su programa de educación obrera para las mujeres, su labor en materia de derechos de la mujer y sus actividades de formación sindical para las mujeres. Se procura sobre todo mejorar esas actividades para las trabajadoras en las zonas rurales y el sector no estructurado, en África, América latina y el Caribe.

En 1989 se designó en la OIT una consejera especial en cuestiones relativas a las trabajadoras. Su cometido consiste especialmente en formular apreciaciones a fin de promover los programas y las actividades de la OIT que conciernen a las trabajadoras, en coordinar dichos programas y actividades, y en mantener el enlace con otras organizaciones internacionales respecto de cuestiones de interés para las trabajadoras. Asimismo, se encarga de establecer contactos con los mandantes de la OIT – por tanto, con las organizaciones de trabajadores – en aspectos relacionados con las estrategias, las actividades y los programas destinados a las trabajadoras.

En 1975, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una declaración y dos resoluciones sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, en relación con todos los aspectos de la vida laboral de la mujer, así como otras disposiciones sobre la seguridad social, los impuestos y los servicios sociales para las mujeres que tienen responsabilidades familiares.

En este mismo orden de ideas, dos documentos adoptados en 1985 apuntan, en particular, a servir de guía útil y práctica para una acción mundial, con miras a lograr la plena igualdad entre hombres y mujeres en la sociedad (resolución sobre la igualdad de condiciones y oportunidades para el hombre y la mujer en la ocupación y en el empleo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 71.<sup>a</sup> reunión (1985), y estrategias para el adelanto de la mujer, adoptadas por la Conferencia Mundial para el

Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: igualdad, desarrollo y paz (Nairobi, julio de 1985). Para aplicar lo dispuesto en la resolución y las estrategias, la Oficina preparó en 1987 un Plan de Acción sobre la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo. Por tener presente que los factores que provocan la desigualdad están relacionados entre sí y requieren, pues, un enfoque polifacético, en el Plan de Acción se recomienda una acción más vigorosa y coordinada, para suprimir la discriminación y fomentar la igualdad de oportunidades y de trato en todos los aspectos de su mandato.

---

## ***Actividades sectoriales***

Ya se explicó en otro capítulo cómo la OIT, además de establecer normas internacionales de carácter general, comenzó a prestar creciente atención a los problemas de los trabajadores de ciertas industrias o de determinadas categorías. Antes de que esa tendencia empezara a manifestarse durante la Segunda Guerra Mundial, la única categoría de trabajadores cuyos problemas se habían considerado sistemáticamente por separado había sido la de la gente de mar. Aquí no se examinarán en detalle las razones históricas que existieron para ello; sólo se dirá que una razón fue que ya la conferencia sindical que se reunió en Berna, Suiza, en 1917 había propugnado la celebración de un acuerdo especial para la protección de la gente de mar, dado el carácter tan particular de sus problemas, como, por ejemplo, el de ser desembarcado en un puerto extranjero al expirar el enrolamiento. Otra razón fue sin duda que los marinos constituían a la sazón un grupo de presión mejor organizado que los trabajadores de otras ocupaciones; aun hoy en día, las únicas reuniones que la Conferencia Internacional del Trabajo celebra, aparte de sus reuniones anuales ordinarias, son las que dedica a la industria marítima. Además, un órgano de la OIT competente en cuestiones marítimas, la Comisión Paritaria Marítima, que se reúne periódicamente para efectuar un examen preliminar de los puntos que se tiene intención de inscribir en el temario de una reunión marítima de la Conferencia Internacional del Trabajo, presenta una peculiaridad: la de ser de composición bipartita, como su nombre lo indica, y no tripartita, como podría esperarse. Gracias a la Comisión Paritaria Marítima, a las reuniones marítimas de la Conferencia y a los numerosos grupos de expertos convocados expresamente para estudiar problemas especiales, como los de los cargadores de muelle y la industria pesquera, se ha ido

constituyendo un extenso cuerpo de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, resoluciones y repertorios de recomendaciones prácticas para proteger a quienes trabajan en los puertos y en el mar. Quizá la vida de los marinos siempre será considerada más incómoda que la de los trabajadores industriales, pero hoy es incomparablemente mejor de lo que era antes de que la OIT hiciera del bienestar de los trabajadores del mar una de sus grandes preocupaciones.

Aunque los problemas especiales de otras categorías de trabajadores pueden llamar menos la atención o ser menos conocidos, también se les atribuye toda la importancia que merecen. La Oficina, en el marco de su Programa de Actividades Sectoriales, recoge sin pausa información sobre todas las ocupaciones para las que existen comisiones de industria y sobre muchas otras. El Programa también abarca las condiciones de trabajo de los maestros, los funcionarios públicos, el personal de correos y telecomunicaciones, el personal de supervisión, los empleados bancarios, los empleados de comercio, el personal de enfermería, los periodistas y los artistas. Las investigaciones del Programa versan sobre una gran variedad de problemas, desde las consecuencias del trabajo por turnos en la industria textil hasta los peligros de la exploración petrolera en el mar.

Otro sector del que se ocupa el Programa es el de las cooperativas, en el cual la OIT se ha interesado siempre. El movimiento cooperativo continúa extendiéndose en muchas partes del mundo – pese a que los fracasos, casi siempre debidos a una dirección inexperimentada o a la falta de recursos, son bastante numerosos –, y en muchos países, sobre todo en desarrollo, aporta una contribución significativa al crecimiento económico y al progreso social. Además, con su estructura y sus funciones ayuda considerablemente a la satisfacción de las necesidades esenciales según han sido definidas a los efectos del Programa Mundial del Empleo. La OIT facilita asistencia para la instrucción y formación de dirigentes de cooperativas, proporciona al movimiento información al día y promueve medidas destinadas a garantizar que los beneficios de las cooperativas se repartan entre todos los socios, lo que no siempre ocurre a causa de una participación insuficiente de éstos en sus actividades o de la falta de una administración o un control adecuado.

---

## ***Empresas multinacionales***

En muchas partes del mundo, los trabajadores se preocupan por la actuación de las empresas multinacionales, que les plantean unos problemas

insólitos, en comparación con la forma en que están acostumbrados a tratarse con los empleadores del país.

Debido en parte a esa presión sindical, la OIT llevó a cabo diversos estudios sobre problemas multinacionales y se celebraron varias reuniones tripartitas, en las cuales se expresaron puntos de vista muy diferentes.

Por último, en noviembre de 1977, el Consejo de Administración adoptó un importante documento, derivado de esas reuniones: la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, que fue el primer código de conducta para las multinacionales que se elaboró en el sistema de las Naciones Unidas y estableció las directrices que, a juicio de la OIT, procede aplicar en relación con asuntos importantes como las normas de la OIT, el empleo, la igualdad de oportunidades, la formación, las condiciones de trabajo y la libertad sindical. Se han solicitado tantos ejemplares de la Declaración, que ésta ha sido traducida a dieciséis lenguas por lo menos.

La Declaración no es un convenio, pero el Consejo de Administración pide a los gobiernos que informen periódicamente sobre el curso dado a la misma, después de consultar debidamente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estudia esos informes una comisión tripartita del Consejo de Administración.

---

La ***Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*** establece unas directrices en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida y relaciones de trabajo, cuyo cumplimiento se recomienda a los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y las propias empresas multinacionales.

---

Si lo desean, los sindicatos envían sus observaciones sobre el particular a la OIT, ya sea directamente o bien por conducto de una organización sindical internacional. Después de trasladarlas al gobierno interesado, la Comisión estudia también esas observaciones e informa luego al Consejo de Administración, con las recomendaciones que estima oportunas.

En definitiva, los sindicatos tienen derecho, si ha surgido una controversia con respecto a la interpretación de la Declaración, a pedir que la interprete la OIT, y si ésta la acepta, se remite a la comisión tripartita. De ese modo, amén de muy diversas actividades de promoción del Servicio de Empresas Multinacionales y el Servicio de Educación Obrera de la OIT, los trabajadores tienen amplias oportunidades de difundir la Declaración de principios y de procurar que se cumpla en la práctica.

Como señaló el Director General en el prefacio de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (1977): La Declaración es el fruto de minuciosas investigaciones y de prolongadas consultas con todas las partes interesadas en cuestiones tales como el empleo, la formación profesional, las condiciones de trabajo y de vida y las relaciones de trabajo en las empresas multinacionales. El consenso así alcanzado representa un ejemplo único de postura común a escala mundial sobre política social adoptada por gobiernos, empleadores y trabajadores, dentro de un espíritu acorde con las mejores tradiciones de la OIT. Las directrices que contiene la Declaración deberían permitir que la contribución de las empresas multinacionales al progreso económico y social sea más positiva, así como reducir o solucionar las dificultades que sus operaciones puedan plantear.

---

## ***Seguridad social***

Este es otro programa de la OIT cuyos orígenes se remontan a 1919, e incluso antes, pues una de las principales reivindicaciones que formuló en 1917 la conferencia sindical de Berna fue que todos los países debían poseer un régimen obligatorio de seguro social para todos los trabajadores, sin excluir a los migrantes. Pero aún hoy, si bien algún tipo de régimen existe en casi todos los países, las necesidades de los trabajadores en este campo no están totalmente satisfechas. Es un hecho que millones de ellos no están adecuadamente protegidos contra los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales y que, por supuesto, no tienen derecho a todas las prestaciones que ofrecen los regímenes modernos de seguridad social.

---

La ***seguridad social*** pretende dar a toda la población la garantía de:

- mantener su nivel de vida, al ofrecer prestaciones en los casos de pérdida de ingresos a causa de una incapacidad permanente o temporal (provocada por una enfermedad, un accidente, la invalidez o la edad), pérdida del empleo o muerte del trabajador que mantiene a la familia, así como satisfacer mejor los gastos especiales que traen consigo los hijos;
  - tener acceso a una asistencia médica, curativa o preventiva, y también a la rehabilitación.
-

El objetivo de la acción de la OIT en esta esfera es extender gradualmente la protección, en primer lugar a los que tienen mayor necesidad de ella, en particular los trabajadores rurales, que suelen ser los últimos en beneficiarse de la seguridad social. Administrar la seguridad social en las zonas rurales puede no ser empresa fácil, y la OIT está ayudando a muchos gobiernos a dar los primeros pasos en este terreno, comenzando por proporcionar las prestaciones elementales. Los migrantes constituyen otra categoría de trabajadores merecedores de prelación. Millones de ellos se trasladan a países vecinos, cuando no a otro continente, en busca de trabajo y de una vida mejor, y para muchos ello supone un gran riesgo social. Un trabajador migrante necesita la misma protección que uno del país, pero la que suele concedérsele es a menudo mucho menor. Llamando la atención hacia las necesidades de los migrantes y colaborando con los gobiernos, los empleadores y los sindicatos en el establecimiento de regímenes para protegerlos, la OIT se esfuerza por que se dispense un trato justo a los migrantes y a sus familias.

La seguridad social es un buen ejemplo de la importancia que tienen, como se ha dicho ya, las normas internacionales del trabajo. Al adoptar convenios y recomendaciones sobre el particular, la Conferencia contribuye a mantener y elevar la cobertura de la seguridad social y las prestaciones que depara, especialmente en beneficio de las categorías de trabajadores que más protección necesitan.

Paralelamente, la OIT cuenta con un amplio programa de cooperación técnica, en el cual los gobiernos – instados a ello, a veces, por los sindicatos – piden a la OIT que participe, con miras a la concepción y preparación de regímenes de seguridad social. En los veinticinco años últimos, la mayoría de los países en desarrollo han aprovechado tales oportunidades. La OIT ha asesorado asimismo a los gobiernos que se lo han pedido a propósito de la extensión de los regímenes de seguridad social a los trabajadores rurales. Por supuesto, ese asesoramiento está siempre a disposición de las organizaciones de trabajadores que lo solicitan.

La seguridad social es un caso típico de un campo en que los países que poseen un régimen avanzado pueden ayudar a los otros con su ejemplo. Esta posibilidad es justamente la que inspira la acción de la Asociación Internacional de Seguridad Social, que reúne a más de trescientos miembros afiliados y asociados de más de cien países y trabaja en estrecha colaboración con la OIT. Se ocupa de todos los aspectos de la seguridad social, entre ellos la jubilación, el seguro de enfermedad, las asignaciones familiares, el seguro de desempleo y el seguro contra accidentes del trabajo, y su interés no se limita a las medidas dirigidas a indemnizar a las víctimas

de los riesgos sociales, sino que también se extiende a las que tienen por objeto prevenirlos. Por ejemplo, se interesa tanto por los planes destinados a crear empleos como por los que aseguran prestaciones de desempleo.

La OIT presta un valioso servicio a los sindicatos y a los demás interesados en la seguridad social con las diversas monografías, manuales y artículos que publica al respecto. Asimismo, la Asociación edita estudios técnicos sobre diferentes aspectos de la seguridad social. La oficina zonal de la OIT más próxima o cualquier organización que sea miembro de la Asociación puede facilitar, a solicitud, una lista de tales publicaciones y asesorar acerca de su utilización en programas de educación obrera.

### ***Puntos para discusión***

1. Describa los procedimientos de negociación colectiva y de solución de los conflictos laborales que están en uso en su país. ¿Cuáles son los más eficaces? ¿Esos procedimientos se excluyen mutuamente o se complementan? ¿Están prescritos en leyes o reglamentos o sujetos al control del Estado? De ser así, ¿estima usted conveniente que sean obligatorios o estén controlados? Si hace falta mejorar los procedimientos, ¿cómo deben acometer esta tarea los sindicatos, las organizaciones de empleadores y el gobierno? ¿Cómo podría ayudar la OIT?
2. ¿Existe un reglamento oficial para su industria que prescriba normas de seguridad e higiene del trabajo? ¿Es adecuado? ¿Qué hace su sindicato en pro de la estricta observancia del reglamento? ¿Qué más podría hacer para el mejoramiento de la seguridad e higiene del trabajo en su industria? ¿Existen ciertas condiciones de trabajo que no han sido reglamentadas y que usted considera que le resultan perjudiciales? En caso afirmativo, ¿cómo puede averiguar qué hicieron en circunstancias análogas otros trabajadores para solucionar su problema?

### ***Ejercicios en grupo***

1. Supóngase que debe constituirse un organismo tripartito nacional de planificación al que se ha encomendado la misión de reducir radicalmente el trabajo de los menores en el país y fórmense tres grupos para integrarlo. El objeto del ejercicio es que lleguen a un acuerdo sobre un plan para lograr dicho fin que tenga debidamente en cuenta, entre otras cosas, las disposiciones de los instrumentos internacionales sobre el trabajo de los menores, la legislación necesaria (qué forma debe dársele y cómo ha de hacerse cumplir), las repercusiones sobre la producción de la industria nacional en general y de determinadas industrias en particular, la oposición de los empleadores a perder una fuente tradicional de



mano de obra, la oposición de las familias trabajadoras a perder una fuente tradicional de ingresos suplementarios o de ayuda en el trabajo familiar, la oposición de los menores que prefieran el trabajo al estudio, la ocupación del tiempo libre de los menores que dejen de trabajar, las consecuencias para el sistema escolar, la secuencia y el momento de aplicación de las distintas recomendaciones del plan, y la capacidad de la economía nacional para soportar sus efectos. El plan debe prever asimismo qué departamentos del Estado habrán de participar necesariamente en su aplicación, qué papel corresponderá a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores; si será menester impartir alguna formación especial a quienes tendrán a su cargo la ejecución del plan y quién la impartirá, y qué asistencia habrá de solicitarse de la OIT y de otros organismos especializados de las Naciones Unidas.

2. Escójase un problema del medio ambiente de trabajo que preocupe mucho actualmente a los trabajadores de una industria o de todo el país, y luego fórmense varios grupos y discútanse por separado en cada uno cuestiones concretas relacionadas con el problema, como: dónde residen sus causas; cuáles son sus efectos; qué pueden o deben hacer los empleadores, los sindicatos y el gobierno; dónde conseguir, y cómo, asesoramiento técnico para superar el problema y sobre quién recae la responsabilidad de que nunca se haya intentado solucionarlo. Reúnase después a los grupos en «sesión plenaria» para que cada uno presente su informe, para escoger las recomendaciones que, reunidas, constituirían el mejor plan de acción y para discutir acerca de las posibilidades de acción individual o colectiva.

### ***Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo***

1. Averigüe cuáles son los puntos de vista del gobierno y de las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores acerca de las actividades de las empresas multinacionales en el país. Escoja una o dos firmas del país pertenecientes a empresas multinacionales y averigüe qué opinan de bueno y de malo sus propios trabajadores acerca del empleo en ellas. ¿Poseían otro empleo antes de que la empresa multinacional fundara la firma? ¿Han formado sus trabajadores un sindicato que la firma reconoce? ¿Está en vigor en ésta un contrato colectivo? Sobre todos estos aspectos, ¿la situación de los trabajadores es mejor en la firma multinacional o en las empresas de propiedad nacional de la misma industria? ¿Las actividades de la firma multinacional han sido beneficiosas para la comunidad local? ¿Y para la economía nacional? ¿Ha contestado el gobierno de su país a la OIT en relación con la observancia de la Declaración tripartita; se consultó a su organización? Obtenga un ejemplar de la ya mencionada Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en 1977, y haga una comparación entre los hechos averiguados y lo que se dice en la Declaración.



2. Averigüe qué ramos de la seguridad social existen en su país, a qué proporción de los trabajadores – de la ciudad y del campo – protegen, cuánto le cuestan al país y cómo se financian. Averigüe asimismo cuáles son las políticas de los sindicatos, los empleadores y el gobierno en materia de seguridad social, al mejoramiento de qué aspectos de la seguridad social otorgan prelación, qué proponen para sufragar las mejoras y cuáles son los principales obstáculos que estiman necesario superar. ¿Dónde pueden obtenerse informaciones comparativas sobre lo que se ha hecho y lo que se tiene intención de hacer en otros países? ¿Cómo cree usted que la OIT podría prestar asistencia en la introducción de las mejoras necesarias? ¿Cómo deberían proceder los sindicatos del país para obtener esa asistencia? ¿Qué otra parte debería solicitarla para que pudiera ser concedida?
3. Indague cuál es la legislación vigente en su país sobre la discriminación basada en el sexo en el trabajo, y los progresos logrados, gracias a ella, para reducir la desigualdad entre mujeres y hombres.

### ***Bibliografía complementaria***

J.-M. Clerc (publicado bajo la dirección de): *Introducción a las condiciones y el medio ambiente de trabajo* (Ginebra, OIT, 1985).

Tess Gill y Larry White: *Women's rights in the workplace* (Londres, Penguin, 1983).

OIT: *Introducción a la seguridad social* (Ginebra, 1984).

—: *Las negociaciones colectivas*, manual de educación obrera (Ginebra, segunda edición, 1986).

—: *El trabajo en el mundo*, vol. 2 (Ginebra, 1985), parte 4: «Condiciones de trabajo»; parte 5: «La mujer en el trabajo».

## Capítulo 8

# **Educación obrera, cooperación técnica y otros servicios**

*Educación obrera* ☐ *El Instituto Internacional de Estudios Laborales* ☐ *Actividades globales de cooperación técnica* ☐ *Otros servicios* ☐ *Puntos para discusión* ☐ *Ejercicios en grupo* ☐ *Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo* ☐ *Bibliografía complementaria*

En este último capítulo vamos a examinar otras formas de actuación de la OIT que tienen importancia para los trabajadores y los sindicalistas. Una de ellas – la educación obrera – presta un servicio directo a los sindicalistas y a sus organizaciones; la otra – la cooperación técnica (que incluye en ocasiones proyectos de educación obrera) – puede surtir efectos directos para los trabajadores en su lugar de trabajo o en su vida cotidiana. Por último, se reseñarán otros elementos esenciales del quehacer de la OIT al servicio de todos aquellos que la integran: gobiernos, empleadores y trabajadores, por igual.

---

### **Educación obrera**

Cada día y en todo el mundo los sindicalistas adquieren nuevos derechos, asumen nuevas responsabilidades y hacen frente a nuevas situaciones. En nuestra época, los representantes de los trabajadores participan en muchos países en la dirección de su industria o empresa o en la elaboración y aplicación de las políticas nacionales. Además, el progreso tecnológico transforma de modo continuo el medio ambiente de trabajo y trae consigo nuevos problemas y oportunidades. Así pues, los intereses, la influencia y las funciones del representante sindical suelen extenderse hoy a las más diversas cuestiones sociales, económicas, culturales y políticas.

A medida que las funciones de los sindicalistas se extienden a nuevos terrenos, aumenta la complejidad de las organizaciones sindicales y de los servicios que proporcionan. Muchos sindicatos, sobre todo de los países en desarrollo, advierten la necesidad de acometer por sí mismos ciertas empresas con finalidades sociales y económicas, como el establecimiento de cajas de ahorro y préstamo, de cooperativas de consumo, de servicios educativos, médicos y de bienestar para sus afiliados y sus familias, de

cooperativas de vivienda, de bancos obreros, y hasta de nuevas industrias para crear oportunidades de empleo.

Pero para desenvolverse con éxito en todas estas esferas hacen falta capacidades y conocimientos profesionales y técnicos cada vez mayores, aparte, por supuesto, de los que se necesitan para impulsar la sindicación, negociar sobre salarios, dar curso a las reclamaciones de los trabajadores y ejecutar otras funciones que siempre han estado a cargo de los sindicatos pero que ahora son más complejas. Además, para poder influir en las políticas, y participar eficazmente en las actividades del sindicato, sus afiliados deben estar perfectamente al corriente de los asuntos nacionales y locales; para mantener bien informados a los afiliados y defender sus intereses como corresponde en las negociaciones colectivas y en el plano nacional, los dirigentes del sindicato deben ser expertos en una diversidad de asuntos económicos, sociales y técnicos, y para poder administrar en debida forma tanto el sindicato como los servicios que establezca, su personal debe dominar perfectamente toda una serie de cuestiones técnicas en las esferas de la administración, la contabilidad, la banca, el comercio y el derecho.

---

El **Programa de Educación Obrera** de la OIT permite a los sindicatos y a los organismos de educación obrera desarrollar sus servicios y dispensar formación en materia de organización y negociación colectiva a trabajadores, a representantes suyos y a instructores, financiación de organizaciones de trabajadores, licencia pagada para cursar estudios, métodos y técnicas de educación obrera, creación de instituciones permanentes de educación obrera administradas por los sindicatos, desarrollo de las investigaciones, constitución y dirección de empresas de trabajadores, y servicios especiales de los sindicatos para sus afiliados.

---

La consecuencia de todo esto es que cada día es más vasta y ardua una de las actividades tradicionales de los sindicatos: la educación obrera. Esta es una educación que se distingue de otras porque es para trabajadores, versa sobre cuestiones que afectan a éstos y a sus sindicatos, es ofrecida por estos últimos e impartida, cuando es posible, por trabajadores. Puede tener distintas finalidades: ayudar a los afiliados al sindicato a llegar a una mejor comprensión del lugar que ocupan como trabajadores y sindicalistas y de los problemas a que deben hacer frente ellos mismos, su sindicato, su industria y su país; permitirles desempeñar con eficacia la parte que les corresponde en la solución de esos problemas por conducto de su sindicato; dar a quienes son elegidos o nombrados para ocupar cargos

sindicales la preparación que les haga falta para cumplir cabalmente sus obligaciones, con independencia de que éstas consistan en tareas voluntarias y sencillas en alguna filial local o en funciones administrativas, técnicas o de investigación de alta responsabilidad en el plano nacional, o incluso en el internacional; y desde luego, capacitar también a quienes deben impartir la educación obrera, sin olvidar nunca que no es suficiente formar instructores competentes desde un punto de vista puramente técnico, pues deben ser asimismo personas que comprendan las aspiraciones de los trabajadores y que puedan ser acogidas con simpatía por educandos obreros.

La gama de temas tratados en la educación obrera es casi infinita, dado que también lo es la de los problemas a que los trabajadores deben hacer frente en todo el mundo. Al tiempo que se extiende sin cesar a nuevos campos, debe seguir tratando temas antiguos y fundamentales. En algunos países, la libertad de sindicación – el derecho de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a ellas – sigue siendo un objetivo por alcanzar. En otros, los sindicatos ya existen pero todavía luchan por obtener su reconocimiento y afirmar los derechos sindicales. En otros, sindicatos bien consolidados se aprestan a ensanchar la esfera de sus intereses en consonancia con las exigencias de las sociedades modernas y complejas. Pero en la mayoría de los países en desarrollo está todavía por ser acometida la obra básica de establecer organizaciones para los millones y millones de trabajadores rurales asalariados y de pequeños agricultores independientes que aún no poseen ninguna.

Desde su fundación, la OIT se interesó siempre en las actividades educativas destinadas a los trabajadores, y desde 1956 elabora y ejecuta su propio Programa de Educación Obrera. El objetivo del Programa es ayudar a robustecer y desarrollar las organizaciones de trabajadores, cosa que hace de diversas maneras:

- suministrando asistencia técnica y material didáctico a los sindicatos para la realización de sus propias actividades de educación obrera;
- colaborando en la planificación y creación de los servicios de educación obrera de los sindicatos, en particular mediante la formación de instructores;
- alentando el establecimiento de servicios de investigación e información de los sindicatos y de institutos de educación obrera, escuelas y centros de formación profesional;
- preparando textos y medios didácticos y elaborando técnicas para la educación obrera;

- organizando seminarios o cursos sobre temas especiales a solicitud de los sindicatos;
- organizando simposios, seminarios y grupos de estudio regionales e internacionales para permitir a sindicalistas y a educadores obreros intercambiar opiniones sobre las primeras soluciones propuestas para nuevos problemas o sobre nuevas soluciones para problemas antiguos;
- ofreciendo subsidios y becas a sindicalistas para que cursen estudios especiales;
- efectuando investigaciones y difundiendo informaciones sobre determinados problemas que plantea el desarrollo de los sindicatos y sobre métodos, técnicas y problemas de la educación obrera.

El Programa de Educación Obrera de la OIT apunta a desarrollar y consolidar el movimiento sindical en el mundo entero. Por lo mismo, en 1985 se celebró un simposio sobre el tema del desarrollo internacional, la intervención de los sindicatos y la función de la educación obrera. En 1987 hubo otro simposio, relativo a los asuntos de desarrollo, los sindicatos y la educación obrera, en particular la educación para el desarrollo. En ambas reuniones se analizaron en términos generales los problemas del desarrollo internacional: ¿cuáles son las fallas del actual orden económico y social? ¿Qué pueden hacer al respecto los sindicatos? ¿De qué modo puede contribuir la educación obrera a que los sindicatos estén en condiciones de hacer frente a esos problemas mundiales?

Si bien la OIT no da principio a actividad alguna en ningún país sin poner el hecho en conocimiento de su gobierno, lo corriente es que lleve a cabo sus actividades en el campo de la educación obrera en colaboración directa con la organización sindical que formuló la solicitud de asistencia. Las actividades se realizan por conducto del ministerio o departamento oficial competente, como es la regla para los programas de cooperación técnica en general, únicamente cuando la solicitud de asistencia, con respaldo sindical, se recibe del gobierno.

Desde 1975 se ha prestado atención especial en el marco del Programa a la ayuda para establecer organizaciones de trabajadores rurales y para fortalecerlas, en particular las de arrendatarios, aparceros y pequeños agricultores independientes que cultivan sus parcelas por sí o con la única ayuda de su familia. La educación obrera que se imparte con tal objeto no es simplemente la necesaria para la tarea básica de constituir y administrar una organización de trabajadores rurales, sino también la que hace falta para crear y administrar los servicios especiales que deben prestar a fin de satisfacer necesidades de sus afiliados, y asimismo la necesaria para avivar el

interés de todas las organizaciones de trabajadores – de la ciudad y del campo – por todos los aspectos de la situación en las zonas rurales.

Se han organizado seminarios destinados a las organizaciones de trabajadores rurales y cursos de formación de instructores obreros para ellas en diversas regiones. También se ha facilitado a estas organizaciones asistencia directa en la realización de sus propias actividades educativas y se han concedido becas para costear la formación de sindicalistas en especialidades muy diversas que interesaban particularmente a sus organizaciones, como las actividades cooperativas o las técnicas para tejer y teñir la seda.

Pero aunque en esta materia se dispone de una experiencia considerable, se requiere más información. En 1975, la OIT organizó un simposio sobre métodos y técnicas de educación obrera para trabajadores rurales y sus organizaciones, al cual asistieron representantes de estos trabajadores de todas partes del mundo. Hubo después una serie de estudios sobre el terreno acerca de los problemas que aquejan a los trabajadores rurales independientes de ciertos países a fin de determinar los tipos de educación obrera que se necesitan para hacerles frente. Sus conclusiones serán útiles para otros países con problemas análogos y para preparar proyectos de asistencia directa.

Una de las recomendaciones que formuló el simposio de 1975 fue la preparación de material didáctico especialmente concebido para el sector rural, y desde entonces se han editado dos manuales de educación obrera de la OIT y un bloque didáctico<sup>1</sup>.

En 1983 se celebró otro importante coloquio, en el cual se examinó la evolución reciente y se hicieron recomendaciones oficiosas sobre el alcance, la forma y el contenido del subprograma de la OIT de educación obrera para el fortalecimiento y el desarrollo de las organizaciones de trabajadores rurales. Entre otras cosas, se recomendó que se prestara especial atención a la libertad sindical, la intervención de los jóvenes trabajadores y las mujeres rurales, el fomento de los servicios de ayuda mutua y los métodos apropiados para que las organizaciones de trabajadores urbanos puedan facilitar el desarrollo o el establecimiento de organizaciones de trabajadores rurales. Hubo después una serie de seminarios regionales de las mismas características<sup>2</sup>.

En el campo del sindicalismo en general puede ocurrir que un sindicato, una central sindical nacional o una secretaría internacional perfectamente capaz de planificar y llevar a cabo su propio programa de educación obrera no disponga de los medios económicos necesarios para ello, y en casos como éste la OIT puede otorgar subsidios para ayudar a costear

cursos aprobados; o a un sindicato puede hacerle falta cierta contribución técnica para dictar un curso, y en tal caso la OIT puede tomar las disposiciones necesarias a fin de que una persona competente colabore en él.

He aquí algunos de los temas que han enseñado esas personas en estos últimos años: los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, la educación en cuestiones de población, el papel de la mujer en los sindicatos, las cooperativas sindicales, la participación de los trabajadores y la sindicación de los trabajadores rurales independientes.

La OIT ayuda a desarrollar los servicios educativos de los sindicatos principalmente de dos maneras, de las cuales la más importante, a causa de sus efectos multiplicadores, es la formación de instructores. En el Centro Internacional de Formación que la OIT posee en Turín, Italia, se dictan cada año, por término medio, seis cursos de ocho semanas de duración destinados a sindicalistas de todo el mundo. Ha ayudado igualmente a organizaciones de trabajadores que dictan sus propios cursos para la formación de instructores y a personas escogidas por sus sindicatos para asistir a cursos especializados organizados por otras instituciones, a fin de que pudieran tomar parte en ellos.

La otra manera principal de dar asistencia consiste en enviar a un país, por un período breve o prolongado, un experto a fin de que ayude, casi siempre por intermedio de la central sindical nacional, a elaborar un programa de educación obrera y los respectivos planes de estudio. Cuando el proyecto es a largo plazo, el experto suele también dictar cursos para formar instructores, y asimismo se encarga de impartir a nacionales del país la formación necesaria para administrar el programa. En los últimos años se ayudó de esta manera a varios movimientos sindicales nacionales, y muchos otros recibieron, en forma más esporádica, asistencia y asesoramiento de los consejeros regionales en educación obrera de la OIT.

Con el avance de la economía y el robustecimiento de los sindicatos, las necesidades de éstos en materia de información, educación y formación profesional van haciéndose más complejas y más especializadas. En la negociación colectiva comienzan a entrar en juego consideraciones y no atinentes exclusivamente a la empresa, sino a toda la industria o a la economía nacional en su conjunto, y la defensa de los intereses de los afiliados al elaborarse legislación laboral o social exige la posesión de conocimientos equivalentes a los de los altos funcionarios de la administración pública.

Para responder a estas necesidades que se expanden y cambian de modo constante, los sindicatos deben disponer de buenos servicios de



información e investigación. Algunos son lo bastante importantes para poseer sus propios servicios, pero por lo regular resulta más económico y eficaz que los organice la central sindical nacional.

Normalmente, un sindicato sólo puede atender las necesidades educativas de orden general, pues la formación para el desempeño de funciones especializadas o de funciones sindicales en el plano nacional exige la utilización de los recursos del centro nacional de educación obrera y de los destinados a la investigación. Dicho centro puede ser simplemente una parte de los servicios de educación obrera de la central sindical nacional, o bien constituir un instituto autónomo administrado por los sindicatos o en colaboración con ellos, es decir, un colegio sindical u obrero.

La OIT contribuye a crear tales centros o colegios enviando expertos que ayudan a los dirigentes sindicales a establecerlos y a formar a quienes se encargarán de administrarlos, otorgando subsidios para la adquisición de equipo, proporcionando asistencia y asesoramiento por conducto de sus consejeros regionales en educación obrera y organizando cursos para la formación de funcionarios sindicales de investigación y educación o concediendo becas con tal propósito.

El analfabetismo sigue siendo un problema grave en muchas partes del mundo, ante todo en las zonas rurales. Entre las actividades educativas de algunos sindicatos figura la alfabetización, pero la educación obrera básica no puede esperar a que todos los trabajadores sepan leer y escribir. Por consiguiente, es menester concebir métodos especiales para impartir educación obrera a los analfabetos, y la OIT está estudiando la forma de adaptar a dicha educación las técnicas que se han elaborado para acelerar la alfabetización haciendo que guarde relación directa con la vida diaria y las actividades normales de los educandos. Entretanto, es posible paliar el problema con el uso de medios audiovisuales, y la producción por la OIT de *flip charts* (conocidos en nuestro idioma como rotafolios, portafolios gráficos, exfoliadores rotativos o series de gráficos en charnela), franelógrafos, películas, videocintas, bloques de diapositivas y casetes, que tratan diversos temas sin recurrir a la palabra escrita, constituye una contribución de gran valor. Algunos de los temas que han sido abordados de esta manera son los siguientes: las dificultades que encuentra un ex trabajador rural que habita en la ciudad y participa en un sindicato; lo que puede hacer éste en pro del bienestar de las familias de sus afiliados; las funciones del delegado del sindicato en la empresa; los elementos que constituyen una empresa industrial, y la importancia que revisten para los trabajadores las cuestiones demográficas. De algunos de estos medios audiovisuales se



prepara más de una versión cuando ello resulta necesario para adaptarlos a diferentes culturas.

En realidad, los medios audiovisuales son muy eficaces en prácticamente todas las actividades educativas, y la OIT dispone de más de una centena de películas y otros de estos medios, que pueden ser obtenidos en préstamo o adquiridos a precios módicos para su uso en la educación obrera. Algunos han sido producidos por firmas comerciales o instituciones privadas, y otros especialmente por la OIT para responder a necesidades concretas de los sindicatos. La variedad de temas es muy grande: la gestión financiera de los sindicatos, el estudio del trabajo, la economía, la historia del movimiento sindical, los problemas del pequeño agricultor y los que plantea el trabajo en una empresa industrial moderna y muchos más.

También las técnicas didácticas tienen mucha importancia, y cada día se aprecia mejor la conveniencia de que los educandos participen más activamente en la enseñanza, en lugar de limitarse a ser receptores pasivos de ella. La OIT contribuye a la difusión de los nuevos métodos organizando cursos, concediendo ayuda a personas que la necesitan para participar en viajes de estudio y experimentando con nuevas ideas en sus propios seminarios. En un interesante experimento, dos expertos de la OIT dictaron un curso, pese a que no hablaban la lengua de los participantes, y al mismo tiempo formaron a dos de éstos como instructores.

Tanto con las técnicas nuevas como con las tradicionales, contar con buenos textos sobre cada tema estudiado es una necesidad. Para que sirvan de complemento a los textos editados por las propias organizaciones de trabajadores, la OIT publica toda una serie de guías, manuales y obras análogas sobre sujetos generales o especiales, como la economía, la seguridad social, los salarios, la discriminación en el empleo y la prevención de los accidentes del trabajo. También puede facilitar los documentos de trabajo y los informes de los seminarios y otras reuniones, relativos a temas que van desde la instrucción de los sindicalistas en asuntos económicos hasta las cooperativas sindicales, los trabajadores jóvenes y los trabajadores migrantes.

Pero facilitar medios didácticos y difundir nuevas técnicas no es suficiente. Por eso la OIT produce también manuales, películas, guías para los instructores, folletos e informes cuyo objeto es ayudar a los educadores obreros a utilizar los medios de la mejor manera – y hasta a producir algunos por sí mismos y a bajo costo – y a aplicar las nuevas técnicas.

Una gran proporción del material didáctico de la OIT existe en español, francés e inglés, pero una parte de él se ha producido, con el concurso de

sindicatos o de diversas instituciones, hasta veintitrés lenguas, entre ellas el árabe, el urdú, el hindi, el japonés y el swahili. Existe la posibilidad de traducir o de adaptar, si así se pide, los manuales de educación obrera y los medios didácticos a otros idiomas.

Como surgen constantemente nuevos problemas y los antiguos cambian de aspecto, es lógico que las centrales sindicales nacionales y las organizaciones internacionales de trabajadores, en particular, sientan necesidad de examinarlos a fondo en el plano nacional o regional para llegar a conclusiones comunes. Acaso organicen por sí mismas un curso, solicitando de la OIT únicamente una contribución de orden técnico, o quizá le pidan que prepare un seminario en colaboración con ellas, o bien que se encargue de toda la organización y financiación de cierta reunión. La OIT está siempre dispuesta a ayudar. Por ejemplo, fue una de las entidades organizadoras de un seminario internacional sobre colegios obreros y de dos seminarios regionales – uno sobre las organizaciones de trabajadores rurales y el otro sobre los sindicatos y las cooperativas –, dictó una serie de cursos para un centro nacional de educación en materia de población y facilitó el asesoramiento de expertos para un seminario nacional sobre educación obrera.

Asimismo, se solicita constantemente la realización de cursos nacionales sobre la labor de la OIT. De su organización se encargan las más de las veces sus consejeros regionales en educación obrera. En Europa, personal de la sede dicta cada año cinco de estos cursos.

Gracias a su Grupo de Consultores en Educación Obrera, de carácter internacional y permanente, y a sus contactos ininterrumpidos con las organizaciones de trabajadores y las instituciones nacionales e internacionales, la OIT está siempre al corriente de los asuntos de actualidad respecto de los cuales puede ser necesario impartir educación obrera. Todas las partes interesadas deben decidir cómo abordarlos, y por esta razón la OIT convoca reuniones internacionales o regionales a fin de que sindicalistas, educadores obreros y expertos en el asunto de que se trate puedan examinarlo a fondo conjuntamente. Las repercusiones de estas reuniones pueden ir muy lejos, pues formulan recomendaciones sobre la acción futura, y su informe, después que el Consejo de Administración de la OIT lo discute y toma nota de él, es objeto de amplia difusión y contribuye a dar forma a las políticas de la OIT y de otras organizaciones en la esfera respectiva. Ultimamente se han organizado muchos simposios, seminarios y grupos de estudio de este tipo para examinar asuntos como la enseñanza acerca de la OIT y su labor, la función de los sindicalistas en el desarrollo económico, los servicios de documentación e investigación de los

sindicatos, la educación obrera para los jóvenes trabajadores y la educación obrera con régimen de internado. Lo que la OIT hizo y hace, como consecuencia de las recomendaciones del simposio de 1975 sobre métodos y técnicas de educación obrera para trabajadores rurales, y que ya se mencionó anteriormente, es un ejemplo típico de los beneficios que dimanen directamente de estas reuniones y que se ven multiplicados por la acción de las distintas organizaciones de trabajadores.

Puede ocurrir que un curso, que de otra manera resultaría ideal para que un funcionario sindical reciba formación en cierta especialidad, se dicte en un país vecino, o incluso en el otro extremo del mundo, y que el sindicato esté en condiciones de concederle o conseguirle una beca o de pagarle los gastos de viaje, pero no las dos cosas; la OIT puede ayudar otorgando un subsidio para costear estos últimos gastos. O bien es posible que una persona que tiene a su cargo la educación obrera u otra actividad especial del sindicato tenga necesidad de aprender de la experiencia de sindicatos de otros países, pero que los gastos que ello suponga sean prohibitivos para el sindicato; la OIT puede conceder becas en tales circunstancias.

En estos últimos años, sus subsidios y becas han permitido que cientos de sindicalistas de todas partes del mundo, pero sobre todo de países en desarrollo, estudiaran temas como las actividades de tipo cooperativo, las técnicas de educación obrera, la participación de los trabajadores, los aspectos técnicos de los servicios y empresas de los sindicatos y la promoción del empleo.

Ya se mencionaron algunos campos en que se necesitan investigaciones, como los problemas que plantea la creación de organizaciones para los trabajadores rurales independientes, la adaptación de la alfabetización funcional a la educación obrera y el uso de nuevas técnicas y medios didácticos en este tipo de educación. Pero asimismo se adelantan, entre otras, investigaciones sobre la estructura de los movimientos sindicales nacionales y sobre los diversos servicios de carácter económico o social que los sindicatos, en particular los de los países en desarrollo, establecen cada vez con mayor frecuencia en beneficio de sus miembros. Estos ejemplos demuestran una vez más que tampoco en sus investigaciones la OIT pierde contacto con el mundo de todos los días, pues éstas constituyen una labor eminentemente práctica encaminada a hallar técnicas y métodos para solucionar problemas concretos señalados por los propios sindicatos, que se acomete con espíritu realista, muchas veces codo a codo con los interesados directos, y cuyos resultados se ponen a prueba con ayuda de los destinatarios de la investigación, es decir, los sindicatos.

Por intermedio de su Programa de Educación Obrera, la OIT funciona también como centro mundial para la reunión y difusión de toda clase de informaciones en esta esfera. Desde 1964, su boletín ilustrado *Educación Obrera*, que aparece cuatro veces al año en español, francés e inglés, ha servido para mantener a personas y organizaciones del mundo entero al corriente de los problemas, métodos, acontecimientos y nuevas ideas relacionadas con esta actividad. Tiradas aparte de sus artículos más importantes vienen a agregarse a la documentación disponible para distribución.

El Programa de Educación Obrera existe para ayudar a los trabajadores de todo el mundo y a quienes han abrazado su causa. Por conducto del Consejo de Administración de la OIT, los trabajadores de todo el mundo orientan las políticas y siguen las actividades de la OIT en el sector de la educación obrera, todas dirigidas hacia un objetivo que es fácil expresar en palabras pero que tanto cuesta alcanzar: el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores para que puedan abordar las tareas que les esperan en las mejores condiciones.

---

## ***El Instituto Internacional de Estudios Laborales***

El Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL), creado por el Consejo de Administración de la OIT en 1960, es una institución semiautónoma estrechamente ligada a la OIT. El Instituto se financia en parte con el presupuesto de la OIT y en parte con un fondo propio, al que han aportado contribuciones diversos gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores. Con su decisión de crear el IIEL, el Consejo de Administración quiso proporcionar un nuevo instrumento a la Organización, para completar la gama de medios tradicionales de que disponía. A juicio de sus fundadores, la misión del Instituto consiste en facilitar el conocimiento de los problemas laborales en todos los países, así como métodos que permitan resolverlos. Para alcanzar estos objetivos, el IIEL efectúa investigaciones, ofrece medios docentes, organiza reuniones y difunde información mediante sus publicaciones.

El IIEL es, por consiguiente, un centro de formación y educación mediante el cual funcionarios públicos, directores de empresa y sindicalistas pueden percibir mejor los problemas laborales y sociales en su trabajo ordinario. Es un centro de estudio e investigación, y un espacio para el debate y el intercambio de experiencia y de información.

Al cabo de un cuarto de siglo, el IIEL ha reorientado su programa para que se ciña mejor a las exigencias de un mundo en rápida evolución. En los años por venir, el programa del Instituto girará en torno a un tema que será el hilo conductor de todas sus actividades: ¿qué es lo que pueden aportar las instituciones laborales al desarrollo económico y el progreso social, y cómo se adaptan esas instituciones al cambio y lo fomentan? Con tal fin, el Instituto dispone de tres grandes programas, como puntos de acceso a ese muy importante y unificador asunto. Se trata de los siguientes: *a)* la nueva organización del trabajo; *b)* los mercados de trabajo y su funcionamiento, y *c)* la participación (tanto social como la de los trabajadores).

El Instituto tiene diversos programas de educación destinados a distintos tipos de destinatarios y referentes a asuntos sociales y laborales. El núcleo de su programa de educación son los tres grandes programas antes citados, que están destinados a especialistas en este campo. Además, el Instituto organiza todos los años, por cuenta de la OIT, un programa interno sobre políticas laborales activas, en el cual participan jóvenes prometedores de la administración pública y de organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como jóvenes estudiosos e investigadores.

También se dispensa formación a especialistas en ciertos asuntos sociales y laborales, es decir, a personas que han adquirido ya alguna experiencia al respecto y que, debido a su reconocida competencia, ocuparán probablemente puestos de mayor responsabilidad en el futuro. Los temas de estudio son las estadísticas del trabajo, el desarrollo rural, las nuevas formas de relaciones del trabajo, la tecnología, el empleo y las condiciones de trabajo.

El Instituto organiza asimismo reuniones de trabajo para responsables políticos y legisladores, en las cuales pueden proceder a un intercambio de puntos de vista y de experiencia sobre grandes cuestiones de política, como las normas internacionales del trabajo, las instituciones laborales en un mundo en evolución, la tecnología, la educación y la formación, y los mecanismos de cooperación y consulta sobre la política económica y social en el plano nacional.

Por último, el IIEL ayuda a los países en desarrollo a crear institutos laborales nacionales y proporciona ayuda para el fortalecimiento de la capacidad de esas entidades en materia de educación e investigación.

---

## ***Actividades globales de cooperación técnica***

Como ya hemos visto, la labor de la OIT no ha cesado nunca de evolucionar en función de las exigencias económicas y sociales, pero hay un aspecto en el cual la OIT actual es fundamentalmente distinta de la organización fundada en 1919, a saber: la cooperación técnica.

---

La ***cooperación técnica*** de la OIT con sus Estados Miembros ha aumentado mucho, sobre todo en los países de reciente independencia, desde 1960. Entre las prioridades de esos proyectos cabe citar el perfeccionamiento de los recursos humanos, la elevación del nivel de vida, el fomento del empleo y otros asuntos de interés para la OIT.

---

Como se ha visto en el capítulo 1, antes de la Segunda Guerra Mundial la OIT enviaba especialistas para asesorar en asuntos técnicos de su competencia, como la seguridad social, a los gobiernos de sus Estados Miembros, pero el grueso de su tarea consistía en el establecimiento de normas internacionales del trabajo y el control de su aplicación, en la organización de reuniones y en actividades editoriales y de investigación. No obstante, cuando en 1944 se adoptó la Declaración de Filadelfia, quedó entendido que en lo sucesivo la OIT, aparte de proseguir sus actividades tradicionales, debería ser un instrumento para «fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan ... lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida, ... conceder ... oportunidades de formación profesional, ... garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso» y alcanzar otros objetivos análogos. A la sazón se estaba creando la Organización de las Naciones Unidas, y en su reunión de Filadelfia la Conferencia Internacional del Trabajo ofreció la entera colaboración de la OIT a todos los otros organismos internacionales a los que pudiera confiarse parte de la responsabilidad del cumplimiento, mediante la utilización más completa y amplia de los recursos productivos del mundo, de los objetivos enunciados en la Declaración, así como del mejoramiento de la salud, de la educación y del bienestar de todos los pueblos. Esto marcó el comienzo de una nueva era para la OIT, aunque hubieron de transcurrir algunos años antes de que su cooperación técnica fuera plenamente efectiva.

Un examen de los programas y presupuestos de la OIT pone claramente de manifiesto los efectos de este cambio, pues revela que a mediados del decenio de 1980 nada menos que alrededor de la mitad de los fondos

procedentes de todas las fuentes de que disponía la Organización se asignaba a la cooperación técnica en sus diversas formas.

En general, los trabajadores han visto con buenos ojos esta evolución, aun cuando han insistido en que la respaldan a condición de que no traiga aparejada una reducción de las actividades tradicionales de la OIT, como el establecimiento de normas internacionales del trabajo. Es lógico, pues, que se muestren doblemente complacidos cuando la cooperación técnica posibilita el logro de las mismas metas que las normas. Para garantizar esa coincidencia en las metas, la cooperación técnica debe ser vista como un medio entre muchos para la consecución de los objetivos básicos de la OIT o, para decirlo con otras palabras, como una manera entre muchas de fomentar el progreso económico y la justicia social. Esto hay que repetirlo de modo continuo, porque quienes trazan los planes económicos suelen ser propensos a creer que la justicia social es un lujo que puede esperar hasta que los tiempos mejoren. La Memoria del Director General (parte 1) a la reunión de 1987 de la Conferencia Internacional del Trabajo, *Reflexiones sobre el futuro de la cooperación multilateral: perspectivas de la OIT*, no dejó dudas al respecto, y aunque la Conferencia no adopta formalmente estos documentos, en sus debates sobre la citada Memoria fue dable observar que el principio de establecer un nexo directo entre la cooperación técnica y las otras actividades de la OIT tendentes a impulsar el progreso económico y la justicia social encontró aprobación general.

En la cooperación técnica se hace tanto hincapié como en las demás actividades en la aplicación del principio del tripartismo. Cuando en la sede de la Organización se imparten a un experto las instrucciones previas a su partida en misión, se le dice que ha de tratar de establecer buenas relaciones de trabajo con las organizaciones de empleadores y de trabajadores del país a que está destinado. Se espera que una de sus primeras actividades sea la de visitar las sedes nacionales para presentarse, y cuando existe más de una central sindical nacional, que las visite todas. Una vez establecido este contacto personal, ha de explicar que, aunque ha venido al país a solicitud del gobierno, tiene la intención de que su misión – ya consista en la redacción de legislación laboral, en el establecimiento de un centro de seguridad e higiene del trabajo o en el mejoramiento del sistema de formación profesional – redunde en provecho de toda la población y que espera contar con el decidido apoyo de empleadores y trabajadores en la ejecución del proyecto.

Lejos de pretender que cada proyecto es un éxito rotundo, preferimos aquí hacer tomar conciencia de los problemas humanos que pueden presentarse. A veces un experto, simplemente, no está a la altura de la tarea.



Otro reúne, al menos sobre el papel, las condiciones ideales, pero luego resulta que no es capaz de establecer una verdadera comunicación con gente de otra nacionalidad que la suya o de amoldarse a las condiciones en que debe trabajar. En algunos casos quizá sea el gobierno el que no esté a la altura de las circunstancias. Por ejemplo, a su llegada al país un experto puede encontrarse con que los preparativos hechos dejan que desear y que antes de iniciar su misión le hará falta persuadir a ciertos ministros o funcionarios de que deben cumplir su parte, porque cooperación técnica no es un eufemismo por asistencia y supone realmente una cooperación. Otra cosa que un experto puede descubrir a su arribo es que entretanto ha habido un cambio de gobierno y que se lo acoge sin mayor entusiasmo, o bien que para el éxito del proyecto es indispensable el respaldo sin reservas de los funcionarios de cierto ministerio, los cuales, sin embargo, están convencidos de que otras tareas son bastante más importantes.

Es justamente a situaciones como éstas que puede poner remedio la participación activa de empleadores y de trabajadores. Por ejemplo, si los trabajadores no saben que un experto se encuentra en el país y si jamás han oído hablar del nuevo centro de formación profesional que se va a crear y en cuyo establecimiento ha venido a colaborar, mal pueden designar una delegación para que se entreviste con el ministro competente y defienda el proyecto. En cambio, si están enterados de todo esto y persuadidos de que el proyecto vale la pena, una acción oportuna de su parte puede ser decisiva para el éxito. En cuanto al experto, en este tipo de situaciones debe moverse con cautela, evitando cuidadosamente dar la impresión de que es parcial y asume la defensa de los intereses de cualquier parte o institución que no sea la OIT.

Como su cooperación técnica no es algo que la OIT lleva a cabo en forma aislada, hay que situarla en una perspectiva global. En el sistema de las Naciones Unidas hay, además de la OIT, algo así como una docena de organismos especializados también activos en este sector. La suma de lo que gastan todos los organismos que se ocupan de cooperación técnica alcanza a tantos millones de dólares que las meras cifras poco significan para un trabajador. Lo que sí importa es que van en aumento. Y desde el punto de vista de un trabajador importa más aún el hecho de que el progreso social recibe más atención cada día en todo el sistema de las Naciones Unidas y que el avance se mide en términos humanos, y no sólo en términos de producción. Hay otros cambios dignos de mención: el número de expertos de países en desarrollo que se contratan para la cooperación técnica va en aumento, son cada vez más los órganos nacionales que asesoran a los gobiernos en cuestiones de cooperación técnica que



tienen una estructura tripartita, y en casi todos los países se están mejorando los mecanismos para evaluar los resultados de la cooperación técnica, en los cuales ahora es frecuente que participen directamente representantes de los sindicatos.

Al ya mencionado Centro Internacional de Formación de la OIT, con sede en Turín, le está reservado, desde luego, un papel de primer orden en la cooperación técnica. En cada una de sus actividades, descritas en otro lugar, el Centro actúa de común acuerdo con la unidad correspondiente de la sede de la OIT en Ginebra. Por ejemplo, muchas clases de sus cursos para sindicalistas son dictadas por funcionarios del Servicio de Educación Obrera de la OIT.

No es posible dedicar más espacio en este manual a una exposición pormenorizada de las actividades de cooperación técnica de la OIT, pero en el informe *La función de la OIT en la cooperación técnica*, presentado a la reunión de 1987 de la Conferencia Internacional del Trabajo, se hallarán una información abundante y una franca evaluación de las perspectivas y los problemas. Aquí bastará con indicar que la labor de la Organización se divide hoy casi por partes iguales – en volumen y en importancia – entre sus actividades tradicionales firmemente asentadas en los cimientos que se echaron en 1919 – como el establecimiento de las normas internacionales del trabajo y el control de su aplicación – y su contribución práctica al esfuerzo general en pro del progreso económico con justicia social. Cabe advertir que aquí hablamos de la Organización en su sentido más extenso, pues la cooperación técnica es una empresa conjunta de todas las partes interesadas – gobiernos, empleadores y trabajadores –, así como del personal empleado por la Oficina.

---

## Otros servicios

En la descripción de los principales programas de la OIT, hasta ahora se ha puesto el acento en los que interesan día tras día y directamente a los sindicatos, pero existen diversos otros programas que, aunque atraen menos la atención del público que la defensa de la libertad sindical, por ejemplo, revisten, pese a ello, una significación innegable para los sindicatos y constituyen una parte esencial del mecanismo de la OIT que está al servicio de los trabajadores.

Recopilar y analizar estadísticas del trabajo acaso se considere a primera vista como el ejemplo perfecto de una actividad que deja a todo el mundo

indiferente, pero sería un error creer que no es importante. Una vez más es necesario hacer referencia a las reivindicaciones formuladas en 1917 por la Conferencia sindical de Berna. En efecto, los sindicatos solicitaron entonces que un organismo internacional reuniera estadísticas sobre política social, con lo que dieron otra excelente prueba de su buen juicio. En la práctica, tal actividad llegó a ser una función básica de la OIT, y su *Anuario de Estadísticas del Trabajo* puede consultarse en toda biblioteca sindical bien provista y se utiliza en todo departamento oficial competente en cuestiones sociales. Sin buenas estadísticas del trabajo sería difícil conocer los hechos básicos sobre los que debe cimentarse toda política social, como si aumenta o disminuye la frecuencia de los accidentes del trabajo, en qué categorías de trabajadores es más pronunciado el desempleo, si está todavía muy extendido el trabajo de los menores y cuánto gana por término medio el trabajador común y corriente y por cuántas horas de trabajo. Además de editar el *Anuario* y otras importantes publicaciones estadísticas, la OIT facilita asistencia técnica a los países que la necesitan para recopilar y publicar sus propias estadísticas del trabajo. A petición, también pueden obtener su asesoramiento los sindicatos, que se interesan en particular por cuestiones como los métodos para efectuar comparaciones internacionales de ingresos o la reunión y utilización de estadísticas sobre el costo de la vida.

*El trabajo en el mundo* es una útil obra de consulta, que ha comenzado a publicar la OIT desde 1984. Los dos primeros volúmenes consistieron en una exposición general, relativa al empleo, la formación profesional, las condiciones de trabajo, la libertad sindical, etc. El tercer volumen versa sobre los sueldos, salarios y otros tipos de ingresos laborales, y pone al día las estadísticas que figuraban en los dos primeros volúmenes. El cuarto volumen está dedicado al empleo y las condiciones de trabajo en la administración pública.

Asimismo, la biblioteca de la sede central de la OIT, una de las más completas del mundo en el campo de la política laboral y las estadísticas del trabajo, presta servicios indispensables. Una computadora electrónica le permite reunir y clasificar una ingente masa de informaciones y localizar con rapidez la información que se necesita. Constantemente hacen uso de sus servicios funcionarios de la Oficina y personas ajenas a ella, como estudiantes e investigadores sindicales de visita en Ginebra o que residen en la ciudad. Para la persona que recurre a la biblioteca por primera vez es casi siempre una agradable sorpresa comprobar que es posible encontrar respuestas a sus preguntas con tanta rapidez, gracias principalmente al sistema electrónico de localización y extracción de datos; la OIT ha

ayudado a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales a implantar sistemas similares.

### ***Puntos para discusión***

1. Describa las actividades de educación obrera de su sindicato y su central sindical nacional. Si existe en su país una asociación, instituto o colegio de educación obrera, autónomo o perteneciente a alguna organización, describa los cursos que ofrece. ¿Qué proporción de los trabajadores que agrupa su sindicato o su central sindical nacional reciben educación obrera y qué temas estudian principalmente? ¿La finalidad es hacer de ellos mejores sindicalistas o mejores trabajadores? En su opinión, ¿cuál de las dos cosas es más importante? ¿Cuántos instructores sindicales hay en el país? ¿Constituyen un recurso educativo adecuado para satisfacer la demanda nacional? En caso negativo, ¿cómo podría mejorarse la situación?
2. La mayor parte de los proyectos de cooperación técnica de la OIT se administran por intermedio del ministerio nacional competente en asuntos laborales y sociales. Teniendo presentes los campos en que pueden llevarse a cabo tales proyectos y lo dicho en este manual, describa las relaciones entre los proyectos y la labor de ese ministerio de su país. ¿Qué conclusiones debería sacar el ministerio si el resultado de los proyectos de cooperación técnica fuera, pongamos por caso, la expansión del empleo en las zonas rurales o un movimiento sindical más fuerte y mejor informado? ¿Podrían esas conclusiones dar origen a otras actividades de cooperación técnica de la OIT en el futuro?
3. Averigüe si los participantes en el curso apoyan en general los principios del cooperativismo, y cuántos de ellos son socios de una cooperativa. Entre otras, cabe contestar las siguientes preguntas. ¿Qué cooperativas o actividades de tipo cooperativista conoce usted en su zona o en su país? ¿Quiénes se encargan de su dirección? ¿Quiénes son sus socios? ¿Cree usted que esas cooperativas redundan en provecho de los trabajadores? ¿De qué modo? En caso negativo, explique las razones. ¿Quiénes se benefician entonces? ¿Qué se puede hacer para mejorar la situación? Independientemente de que su sindicato lleve ya a cabo, o no, actividades cooperativistas, ¿qué otros tipos de tarea podría emprender en beneficio de sus miembros? ¿Ha hecho usted algo alguna vez para que se interese en tales actividades?

### ***Ejercicios en grupo***

1. Consiga de la central sindical nacional su programa de educación obrera. Examinense los temas del mismo, así como sus destinatarios y su lugar de celebración, y averigüese quiénes serán los instructores, la ayuda exterior que resultará necesaria y dónde puede obtenerse, el material que hará falta, el modo en que el sindicato o la central esperan

conseguir los medios de financiación pertinentes y la forma en que se podría mejorar el programa.

2. Averíguese si el gobierno ha instituido un órgano tripartito para planificar y ejecutar los proyectos de cooperación técnica, cómo funciona y qué opinan de su funcionamiento los representantes sindicales. Independientemente de que un órgano de esta índole exista o no:

- a) supóngase que los representantes de los empleadores y del gobierno en un órgano de ese tipo desean hacer los arreglos necesarios a fin de que la OIT ejecute un proyecto de cooperación técnica para el perfeccionamiento de personal de dirección para la industria y determínese la actitud que, a juicio del grupo, deberían adoptar ante la propuesta los representantes de los trabajadores, con inclusión de las salvaguardias para estos últimos que estimen conveniente hacer figurar en la descripción del proyecto y observar durante su ejecución y de las medidas que tales representantes podrían o deberían tomar si la propuesta, en su forma definitiva, no les diera satisfacción;
- b) supóngase que los representantes de los trabajadores en el órgano tripartito consideran que se necesita asistencia técnica de la OIT para establecer un centro nacional de educación obrera y determínense los puntos que, a juicio del grupo, deberían figurar en una propuesta en tal sentido y los argumentos que podrían esgrimirse para defenderla. Determínese igualmente qué actitud prevé el grupo que adoptarán ante la propuesta los representantes del gobierno y de los empleadores y las razones que será factible oponer a sus objeciones. Indíquese qué pueden hacer los representantes de los trabajadores para hacer aceptar su propuesta, además de lo que hagan en el seno del órgano tripartito nacional. Estúdiense otras maneras de obtener asistencia de la OIT que podrían ser aceptables para el gobierno si éste rechazara la propuesta por estimar que otros proyectos merecen prelación.

### ***Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo***

1. ¿Qué proyectos está llevando a cabo la OIT en su país, qué fines persiguen y cómo funcionan? ¿Qué proyectos han quedado ya terminados, y qué perspectivas hay de que se formulen otros nuevos? No ha de ser difícil saber dónde se están ejecutando los proyectos, ni tampoco (a condición de tomar previamente las medidas oportunas) visitar uno o varios, hablar con sus directores y colaboradores y obtener información del modo más directo posible.

Procede contestar las siguientes preguntas: ¿Existe un órgano tripartito de supervisión del proyecto? En caso afirmativo, ¿quién representa a los trabajadores? ¿Cómo funciona ese órgano? ¿Con qué frecuencia se reúne? Suponiendo que el director del proyecto sea el responsable del mismo, ¿desempeña un papel activo el órgano de supervisión, o se limita a dar su visto bueno a las propuestas? ¿Qué consecuencias aspira a

tener el proyecto para la vida económica y social de la localidad, la región o el país? ¿Cuenta el proyecto con el apoyo activo de los sindicatos?

2. Si no se pudiera visitar un proyecto por estar demasiado alejado o por falta de tiempo o de dinero, cabe la posibilidad de solicitar que su director o uno de sus colaboradores se reúna con el grupo en las oficinas de un sindicato o en otro lugar apropiado. Los funcionarios de la OIT sobre el terreno deben mantener relaciones con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y para el director de un proyecto suele ser motivo de profunda satisfacción conversar con gente interesada en los diversos aspectos de éste, en particular sus logros y dificultades.

3. Ahora bien, no es raro que la visita a un taller cuya actividad recuerda la de una colmena y en el cual se da formación profesional a una docena o algo así de trabajadores entusiastas deje una impresión tan fuerte de eficiencia que se pierda de vista el hecho de que el país acaso necesite no una docena de trabajadores calificados, sino diez mil. Es importante detenerse a pensar si el proyecto puede tener efectos multiplicadores, es decir, si gracias a él se forman instructores que podrán instruir a otros. Así pues, al preparar su informe el grupo deberá evaluar lo que ha visto con objetividad y tratar de apreciar la cooperación técnica de la OIT teniendo presentes las necesidades y objetivos concretos del país. Por ejemplo, habida cuenta del ritmo a que se forman trabajadores calificados para el oficio de que se trate, ¿cuánto tiempo llevará satisfacer la demanda por estos trabajadores? ¿No sería mejor usar los recursos que actualmente se utilizan en la formación profesional de trabajadores para formar instructores y demás personal de los institutos de formación profesional? ¿Qué opinan los sindicatos sobre el particular? Y sobre todo, ¿qué beneficios derivan de la cooperación técnica de la OIT los grupos más necesitados de la población?

4. Si el grupo tiene la suerte de que no muy lejos exista una oficina regional o zonal de la OIT (véanse sus direcciones en el apéndice 4), existe la posibilidad de visitarla. No obstante, si la visita ha de ser algo más que una mera formalidad, debe ser preparada con la mayor antelación posible, informando en detalle a la oficina de que se trate de las intenciones y deseos del grupo. Su personal verá sin duda en la visita una excelente oportunidad de explicar al grupo lo que la OIT hace en el país o en la región.

5. Huelga decir que pueden examinarse asimismo proyectos en muchos otros campos, como la promoción del empleo, las actividades cooperativas o determinado aspecto de la educación obrera. Cada tipo de proyecto tiene su lugar en el combate en pro del desarrollo económico y el progreso social, y cada uno tiene – o debería tener – efectos directos o indirectos para los trabajadores. Lo que hay que preguntarse es si tales efectos son los que los trabajadores tienen derecho a esperar, si el proyecto puede mejorarse y qué pueden hacer con tal fin los trabajadores.

Si se ha llevado a cabo la investigación en forma concienzuda, ha de ser posible llegar a una evaluación clara, lo que le permitirá formular recomendaciones precisas. Y si sus recomendaciones son precisas, seguramente despertarán interés y serán apreciadas fuera del grupo, por ejemplo en los círculos gubernamentales, sindicales y empresariales, y por supuesto en la OIT.

### ***Bibliografía complementaria***

OIT: *La educación obrera y sus técnicas*, manual de educación obrera (Ginebra, segunda edición, 1981).

### ***Notas***

<sup>1</sup> OIT: *Estructura y funciones de las organizaciones de trabajadores rurales*, manual de educación obrera (Ginebra, 1978); *Servicios especiales de las organizaciones de trabajadores rurales*, manual de educación obrera (Ginebra, 1977); *A workers' education kit for an induction course for field representatives of African rural workers' organisations* (Ginebra, 1983).

<sup>2</sup> Idem: Coloquio Interregional de Educación Obrera para el Fortalecimiento y el Desarrollo de las Organizaciones de Trabajadores Rurales (EDUC/S.57/D.5, Ginebra, 1983).

## Capítulo 9

# Preguntas y respuestas sobre la OIT

*Normas de la OIT* ☐ *Ratificación* ☐ *Retirada de la ratificación* ☐ *Largo plazo de adopción de las normas* ☐ *Normas de validez universal* ☐ *Ingreso en la OIT* ☐ *Contribuciones* ☐ *Expulsión* ☐ *Diferencias lingüísticas, religiosas y políticas* ☐ *Organizaciones sindicales internacionales* ☐ *Organizaciones de trabajadores* ☐ *Afiliación* ☐ *Reconocimiento* ☐ *Prestación de ayuda a las organizaciones de empleadores* ☐ *Propaganda y difusión* ☐ *Contratación de personal* ☐ *Becas* ☐ *El Programa de Educación Obrera*

En este capítulo se tratan, en forma de preguntas y respuestas, diversos asuntos a que inevitablemente se hace referencia cuando en un grupo de sindicalistas se discute por primera vez acerca de la OIT. Se verá que algunos de estos asuntos ya han sido tratados y elucidados en otros capítulos, pero en tal caso el presente servirá para dar más información y hacer un repaso. Cuando una pregunta se utilice para repaso, convendrá que la persona o el grupo la conteste por sí mismo y compare después su respuesta con la que se da en este manual<sup>1</sup>.

*¿Para qué sirven las normas de la OIT si no se puede obligar a cumplirlas?*

Durante las negociaciones para fundar la OIT, los representantes de los sindicatos insistieron al principio en que las normas que adoptara la futura organización deberían revestir carácter obligatorio para todos sus miembros. A esto se opusieron de la manera más resuelta todos los gobiernos, que estimaron que ello los despojaría por completo de sus derechos soberanos en campos de tanta importancia como las condiciones de trabajo, las relaciones laborales o la política social. En efecto, se les habrían impuesto normas que los gobiernos no habrían aprobado y a las que se habrían opuesto en la Conferencia Internacional del Trabajo.

La transacción a que se llegó consistió, en primer lugar, en que las normas de las recomendaciones internacionales del trabajo no serían obligatorias: indicarían solamente las medidas a tomar pero sin crear ninguna obligación en tal sentido, como es el caso de las recomendaciones o propuestas de los órganos consultivos dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales. En segundo lugar, respecto de las normas contenidas en los convenios internacionales del trabajo se introdujo la fase intermedia de la *ratificación*. De este modo, los gobiernos que respaldaran un convenio podrían comprometerse, cada uno por decisión propia, a darle efecto.



Por consiguiente, una vez que proceden a la ratificación contraen una obligación internacional que puede hacerse cumplir en derecho internacional, y es posible formularles reclamaciones, iniciar contra ellos procedimientos de queja por falta de cumplimiento, y en última instancia pueden tener que comparecer ante la Corte Internacional de Justicia por no haber dado cabal cumplimiento a alguna de las normas contenidas en el convenio ratificado.

Por supuesto, es relativamente poco frecuente recurrir a medidas tan radicales como la de conminar a un Estado a que comparezca ante la Corte Internacional de Justicia. La OIT prefiere hacer uso de la persuasión, los llamamientos, la asistencia y, en raras ocasiones, las críticas. La presión moral de la opinión pública internacional no debe subestimarse. A ningún representante gubernamental le resultaría agradable admitir en su declaración ante una comisión tripartita en Ginebra que su gobierno no ha dado cumplimiento a sus obligaciones. Los delegados prefieren poder decir que su gobierno ha ratificado varios convenios importantes o ha modificado la legislación del país para responder a una solicitud en tal sentido de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Pero la ratificación no es la única manera de dar efecto jurídico a las normas internacionales del trabajo. La legislación nacional sufre a menudo la influencia de las normas de la OIT aun en los casos en que un país, por una u otra razón, no ha ratificado el convenio respectivo. El gran esmero con que se elaboran las normas y los profundos conocimientos técnicos en que se basan han inducido a un buen número de países a incluir en sus propias legislaciones disposiciones completas, tomadas de los instrumentos internacionales del trabajo. La verdad es que millones de trabajadores se benefician gracias a leyes nacionales sancionadas para dar cumplimiento a normas de la OIT, aunque muy pocos de ellos saben que existe una relación entre la ley de fábricas que se exhibe en su taller – o la ley de la marina mercante fijada sobre la puerta de su camarote – y un convenio internacional del trabajo.

*¿Qué ocurre si un gobierno ratifica un convenio que establece una norma inferior a las condiciones de que gozan los trabajadores del país?*

En tal caso se considera que la ratificación no afecta para nada a la ley, laudo arbitral, costumbre o acuerdo de que se trate. Supóngase que está en vigor un contrato colectivo de conformidad con el cual todo trabajador comprendido en él goza de cuatro semanas de vacaciones pagadas al año y que el país ratifica un convenio que concede tres semanas. Pues



bien, el contrato colectivo sigue en vigor. Así está prescrito en la Constitución de la OIT y reiterado en numerosos convenios; además, la justicia del principio es tan evidente que esta cuestión muy rara vez se ha planteado en la práctica.

### *¿Puede dejarse sin efecto la ratificación de un convenio?*

Sí, un Estado puede denunciar un convenio, es decir, dejar sin efecto su ratificación, pero la oportunidad de hacerlo se le presenta solamente a intervalos periódicos establecidos en el propio convenio. Exceptuados los más antiguos, los demás convenios sólo pueden denunciarse durante el año que sigue a la expiración de un período de vigencia de diez años; si no se denuncia entonces, habrá que esperar para hacerlo a la expiración de un segundo período de diez años, y así sucesivamente. Un convenio también puede denunciarse cuando se ratifica un nuevo convenio revisado sobre el mismo tema, pero éste es generalmente un procedimiento automático previsto en el nuevo instrumento. Las denuncias del primer tipo son muy poco frecuentes, y cuando ocurren se informa de ellas al Consejo de Administración. Su Grupo de los Trabajadores suele criticar las denuncias, y en 1971 el Consejo opinó que cuando un Estado tiene intención de denunciar un convenio debe consultar previamente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Si después de tales consultas mantiene su decisión de denunciarlo, debería informar al Consejo de los motivos que tenga para ello. A veces, sin embargo, pueden existir buenas razones para proceder a la denuncia; por ejemplo, si se ratificó en su momento un convenio cuya finalidad original era proteger a las trabajadoras, pero más tarde llegó a considerarse que supone en la práctica una forma de discriminación que las propias mujeres no desean.

### *¿Por qué hace falta tanto tiempo para adoptar una nueva norma?*

Es cierto que el procedimiento lleva mucho tiempo, pero no ha sido posible encontrar una manera de acelerarlo sin que pierda parte de su eficacia. No debe olvidarse que, para comenzar, el Consejo de Administración debe conocer la situación general que prevalece en todo el mundo en el campo que será objeto del instrumento. Con tal fin, la Oficina ha de proporcionarle los denominados informes sobre la legislación y la práctica nacionales, y basándose en ellos el Consejo escoge los puntos técnicos para inscripción en el temario de la Conferencia General. Después hay que recopilar información más pormenorizada para la preparación de un informe preliminar, que se somete a los gobiernos de todos los Estados Miembros y en el cual se los invita a comunicar a la Oficina si estiman que el tema debe ser tratado en un nuevo convenio o

recomendación y, en caso afirmativo, cuáles son las principales disposiciones que debe contener. Como es obvio, se espera de los gobiernos que consulten a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Al término de esta fase, la Oficina prepara un segundo informe en el que resume las respuestas recibidas y proporciona una especie de bosquejo del instrumento o instrumentos. Tal bosquejo se somete luego, para una primera discusión, a la comisión tripartita competente de la Conferencia, comisión que, al término de sus labores, presenta a su vez un informe a la Conferencia. Con arreglo al desarrollo de la primera discusión según se exponga en este informe, la Oficina prepara el tercero de sus informes, que contiene un proyecto de instrumento – o más de uno, según el caso –, y lo envía a los gobiernos para que comuniquen sus observaciones. De conformidad con éstas, la Oficina revisa el proyecto y lo incluye en su cuarto informe, que se somete a la comisión tripartita en la siguiente reunión de la Conferencia, para una segunda discusión. La comisión normalmente adopta el proyecto de instrumento, con las enmiendas que le haya introducido en el curso de sus debates, y lo somete a la Conferencia para que a su vez lo adopte y dé así nacimiento a un nuevo instrumento internacional del trabajo. La finalidad de este prolongado procedimiento es elaborar convenios y recomendaciones que encuentren la aprobación de la mayor parte de los gobiernos y reflejen las opiniones de los tres Grupos. La experiencia ha demostrado invariablemente que su redacción gana en claridad de resultados de este extenso proceso de discusión y consulta. En algunos casos, las razones aducidas con insistencia por el grupo de los trabajadores de una comisión hicieron que ésta transformara un proyecto de recomendación en un proyecto de convenio. En definitiva, hay muchos motivos para que los trabajadores no estén demasiado descontentos del largo tiempo que exige el procedimiento.

*¿Es posible establecer normas de validez universal, habiendo como hay (en 1991) en la OIT 148 Estados Miembros?*

Consta desde siempre que este problema de la diferencia entre las condiciones imperantes en los distintos países repercute en la aplicación de las normas, si bien ya en 1967 se desaconsejó a la Comisión Consultiva Africana del Consejo de Administración que fijara unas «normas de segunda fila», las cuales dieran la impresión de que se podía autorizar en unos países algo que resultaría inaceptable en el caso de otros. En los primeros cuarenta años de existencia de la OIT, para solucionar el problema se optó por redactar los instrumentos de manera tal que encontraran la mayor aceptación posible; lo malo era que para lograr esto a veces había que contentarse con las normas menos avanzadas. Después la Conferencia ha

preferido dar cierta flexibilidad a los convenios, previendo la posibilidad de aceptar sólo una o algunas de sus partes, o bien de mejorar gradualmente las normas aplicadas – por ejemplo, la elevación en etapas sucesivas de la edad mínima de admisión al empleo –, y los resultados han sido en general satisfactorios. También se advirtió que algunos convenios habían entrado tanto en los detalles de los temas tratados que en el mejor de los casos sólo unos pocos países habían podido ratificarlos, de resultados de lo cual habían tenido poco valor en la práctica. Actualmente se hace todo lo posible para que el texto de un convenio sea breve, concreto y claro, y las disposiciones susceptibles de impedir su amplia ratificación se insertan en la recomendación que lo complementa.

Claro está que los instrumentos relativos a los derechos humanos fundamentales, como la libertad sindical, no se prestan en modo alguno a tal flexibilidad, y los trabajadores jamás darían su respaldo a un convenio que permitiera que esos derechos se reconocieran sólo parcialmente, pues sostienen que son universales y básicos y no tolerarían que se les pusieran cortapisas so pretexto de diferencias de desarrollo económico.

### *¿Qué debe hacer un país para adquirir la calidad de Miembro de la OIT?*

Si ya es Miembro de las Naciones Unidas, todo lo que debe hacer es aceptar formalmente las obligaciones de la Constitución de la OIT. Así es como llegaron a ser Miembros de la OIT la mayor parte de los Estados que ingresaron en la Organización desde la fundación de las Naciones Unidas, en 1945. Si no es miembro de las Naciones Unidas, el país puede solicitar su ingreso en la OIT, y será admitido si obtiene el respaldo de los dos tercios de los delegados presentes en la Conferencia y con derecho a voto. Por supuesto, debe aceptar las obligaciones de la Constitución.

### *¿Puede obligarse a un Estado Miembro a pagar su contribución?*

En realidad, no se puede. No hay que olvidar que, al igual que un sindicato, la OIT es una organización a la que se adhiere voluntariamente, y que su labor se basa en el consenso y en un entendimiento común de lo que es el juego limpio. Y al igual que sucede en un sindicato cuando un afiliado se da de baja, también en la OIT, cuando un Estado se retira sin pagar su contribución – cosa que ocurrió en el decenio de 1960 – no se puede hacer otra cosa que cancelar su deuda. Si un Estado no paga su contribución durante dos años, pierde su derecho de voto en todas las reuniones de la OIT; la misma regla es aplicable si el total de sus contribuciones en mora es igual o superior a la suma de sus contribuciones correspondientes a los dos últimos años. Sin embargo, la Conferencia puede decidir,

por mayoría de dos tercios, que se permita votar a dicho Miembro si llega a la conclusión de que el retraso se debe a circunstancias ajenas a la voluntad de éste, como una serie de malas cosechas, una catástrofe natural o condiciones económicas adversas. En estos últimos años así lo decidió varias veces.

### *¿Puede un Estado Miembro ser excluido de la Organización?*

En la Constitución de la OIT no existe disposición alguna que prevea tal posibilidad y si los delegados a la Conferencia General sí están convencidos de que la política social de un Estado Miembro es criticable, sólo pueden manifestar tal convicción con toda la energía posible, con la esperanza de que así lograrán que esa política se modifique. Por ejemplo, la política de *apartheid* seguida por el Gobierno de Sudáfrica provoca en mucha gente un rechazo tan vigoroso que en 1963 un número considerable de delegados a la Conferencia se negaron ruidosamente a escuchar el discurso de un delegado de ese país. Sudáfrica se retiró de la OIT el año siguiente porque no estaba dispuesta a tolerar que su política se criticara públicamente de esta manera. Posteriormente, la Conferencia adoptó varios proyectos de enmienda a la Constitución a fin de posibilitar la expulsión de un Estado Miembro por diversos motivos, entre ellos el de aplicar persistentemente una política de discriminación racial. Pero como Sudáfrica ya se había retirado de la OIT, muchos gobiernos consideraron, al parecer, que la ratificación de las enmiendas no era urgente, pues aún no han sido ratificadas por un número suficiente de Estados para entrar en vigor. Lo que precede no es más que un relato bastante simplificado de una serie de hechos más bien complejos; el lector interesado en los aspectos jurídicos de este asunto hará bien en consultar las actas de las reuniones de 1963 y 1964 de la Conferencia Internacional del Trabajo.

*Dado que los delegados hablan muchas lenguas diferentes, profesan muchas religiones diferentes y sostienen muchas opiniones políticas diferentes, ¿cómo puede el Grupo de los Trabajadores realizar sus tareas?*

El problema de las lenguas se supera casi por completo gracias a que la Oficina presta un servicio de interpretación simultánea en español, francés, inglés, alemán, árabe, chino y ruso de todos los discursos y declaraciones. Se supone que todos los delegados comprenden al menos uno de estos idiomas. Ahora bien, un delegado que sólo hable, pongamos por caso, japonés o swahili, tendrá que venir acompañado de su propio intérprete. Por consiguiente, no se presentan grandes problemas lingüísticos en las reuniones del Grupo de los Trabajadores, pero no hay duda de que en los contactos personales pueden surgir dificultades de comunicación.

A los intérpretes de la Oficina les complace dar su ayuda cuando es solicitada, pero la experiencia demuestra que, fuera de las reuniones del Grupo, casi todos los delegados conversan principalmente con otros de su misma lengua. Desde luego, esto quiere decir que el problema de obviar la barrera lingüística no ha sido totalmente resuelto.

En cuanto a las otras diferencias, el Grupo de los Trabajadores ha ido constituyendo una especie de código no escrito de bastante eficacia en la práctica. Se admite tácitamente que los trabajadores sólo pueden lograr lo que quieren colaborando entre ellos, y sus representantes siempre tratan de encontrar el terreno de entendimiento más amplio posible frente a los puntos de vista de los gobiernos y los empleadores. Hay, por su puesto, un grado considerable de toma y daca dentro del Grupo; cuando se trata de elegir a sus dirigentes o representantes, lo habitual es que se llegue a un acuerdo sin necesidad de votar, y los que resultan escogidos representan diferentes intereses sindicales, sistemas políticos nacionales y regiones geográficas. Votar es obligatorio cuando se elige, cada tres años, a los representantes de los trabajadores en el Consejo de Administración, pero incluso en este caso la elección va precedida de consultas oficiosas.

### *¿Qué papel desempeñan en el Grupo de los Trabajadores las organizaciones sindicales internacionales?*

Un papel muy importante. Aunque sus representantes en la Conferencia General no tienen la calidad de delegados, sino de observadores, estas organizaciones son muy activas y aportan una contribución apreciable a la buena marcha del Grupo. Los representantes de las organizaciones internacionales de trabajadores que gozan de estatuto consultivo completo – la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Confederación Mundial del Trabajo, la Federación Sindical Mundial y la Organización para la Unidad Sindical Africana – conocen perfectamente por experiencia los procedimientos de la OIT, y sus consejos y ayuda son muy valiosos para todo delegado de los trabajadores cuya organización sindical esté afiliada a una de ellas, y sobre todo para aquel que asiste a la Conferencia por primera vez. Antes de cada reunión de la Conferencia, las organizaciones internacionales preparan documentos en que analizan los informes de la Oficina que serán objeto de examen durante la reunión y proponen enmiendas, que sus organizaciones afiliadas pueden desear apoyar, a los proyectos de instrumento y de otros textos. El secretario del Grupo de los Trabajadores de la Conferencia y los secretarios de los grupos de los trabajadores de sus diversas comisiones tripartitas son elegidos generalmente entre los observadores de las grandes

organizaciones sindicales internacionales. Otras organizaciones sindicales internacionales pueden enviar observadores a la Conferencia, entre ellas las secretarías internacionales, y en ocasiones hasta una treintena de éstas han solicitado una invitación para asistir a una de sus reuniones. Y naturalmente, cuando un punto relativo, por ejemplo, a los mineros figura en el temario, todas las organizaciones internacionales de mineros se harán representar sin ninguna duda, casi siempre por algunos de sus dirigentes, que participarán en las labores del grupo de los trabajadores de la comisión competente y le facilitarán su asesoramiento. De esta manera, un grupo de representantes de los mineros de acaso cuarenta países que se reúne por primera vez puede poner manos a la obra sin más demora que la absolutamente indispensable.

*¿Por qué en la OIT se utiliza casi siempre la expresión «organizaciones de trabajadores» en vez del vocablo «sindicatos»?*

Esta es sólo en parte una cuestión de lenguaje. En efecto, si bien el término se aplica especialmente a las asociaciones obreras, según el diccionario un sindicato es toda «asociación formada para la defensa de intereses económicos o políticos comunes a todos los asociados». Así pues, parece conveniente ser preciso y hablar de organizaciones de trabajadores aunque se quiera hacer referencia a los sindicatos en la acepción corriente de la palabra. Por otra parte, en ciertas condiciones sociales y económicas puede no ser siempre posible la afiliación de los trabajadores a un sindicato. Para la OIT son trabajadores todos los que ganan su sustento con su trabajo, pero no todos pueden afiliarse a un sindicato en ciertos países por no trabajar en situación de dependencia de un empleador, como sucede con los que pertenecen a una comunidad aldeana autónoma o a una cooperativa de producción o con el pequeño agricultor que cultiva su propia parcela. Por consiguiente, en la OIT se habla de «organizaciones de trabajadores» con más frecuencia que de «sindicatos» para evitar posibles interpretaciones erróneas.

*¿Qué debe hacer mi sindicato para afiliarse a la OIT?*

Esta pregunta es muy común, pero la respuesta es que no puede afiliarse. La OIT debe defender los intereses de las tres partes que la constituyen, y no puede anudar relaciones especiales con cierto empleador o determinado sindicato. Es comprensible que un sindicato quiera formar parte de una organización más grande y tan estrechamente relacionada con sus propias aspiraciones y preocupaciones, pero tiene amplias posibilidades de hacer representar sus intereses ante la OIT por conducto de las federaciones y confederaciones sindicales nacionales e internacionales.



### *¿Puede nuestro sindicato ser reconocido por la OIT?*

Una vez más, la respuesta es negativa. Un sindicato puede ser reconocido por un empleador o por el funcionario encargado de la inscripción de los sindicatos, pero no por la OIT. En la práctica esto no plantea ningún problema, dado que la OIT mantiene relaciones con los sindicatos por correspondencia, mediante contactos personales y merced a reuniones, sin necesidad de concederles formalmente reconocimiento alguno. Puede afirmarse, si se quiere, que la OIT reconoce a todos los sindicatos, siempre que se trate de auténticas organizaciones de trabajadores, y que mantiene relaciones con todos ellos sin discriminación.

### *¿Por qué la OIT facilita asistencia a las organizaciones de empleadores de los países en desarrollo?*

Esta pregunta la formulan a menudo trabajadores que no pueden comprender por qué razón la OIT, que se supone debe ayudar a los trabajadores, presta asistencia a los empleadores. Es fácil ver que esta opinión tiene su origen en la convicción de que los empleadores son por naturaleza opuestos a los trabajadores, convicción que la OIT no comparte. La OIT cree que los trabajadores tienen ciertos derechos fundamentales que los empleadores deben respetar. Cree además que en las relaciones de trabajo los empleadores deben guiarse por los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo y por las resoluciones de la Conferencia General. Ahora bien, si los empleadores no están familiarizados con las normas de la OIT y no saben cómo aplicar las diversas directrices establecidas por ella a lo largo de los años, ¿cómo podrán mantener buenas relaciones con los trabajadores? La historia de las desavenencias laborales demuestra claramente que muchos conflictos agudos, que conducen incluso a actos de violencia, no reconocen por causa la mala disposición de las partes, sino el hecho de que una de ellas, o ambas, sencillamente no ve ninguna otra manera de abordar los problemas. Por eso la OIT quiere que trabajadores, empleadores y gobiernos estén bien informados de las normas que adopta la Conferencia y de las otras decisiones que toma, y presta su asistencia con tal fin, y para otros propósitos sociales y laborales conexos, siempre que estime que está justificada y le es solicitada. Y no hay duda de que tanto a los trabajadores como a sus sindicatos les interesa que las organizaciones de empleadores sean independientes y tengan clara conciencia de sus responsabilidades. En realidad, el programa de la OIT de asistencia a las organizaciones de empleadores de los países en desarrollo es muy pequeño en comparación con el Programa de Educación Obrera de la OIT. Cabe agregar a lo que precede que la OIT ayuda al perfecciona-

miento profesional del personal de dirección, sobre todo por conducto de su Programa de Cooperación Técnica y del Centro de Turín. Claro está que su objetivo es que ese personal sea capaz de hacer que sus empresas sean eficientes y produzcan utilidades, pero nunca que descarte toda otra consideración. Muy pocos trabajadores, si se les diera a elegir, preferirían trabajar con una dirección ineficaz o incapaz de hacer que la empresa rinda beneficios, pues ello iría inevitablemente acompañado de bajos salarios o de despidos. Pero los trabajadores tampoco quieren ser explotados; no desean que las utilidades sean jugosas y que sin embargo los salarios sean reducidos y la seguridad en el empleo muy escasa. Todo esto se tiene presente al perfeccionar al personal de dirección. Este perfeccionamiento y la asistencia a las organizaciones de empleadores son dos aspectos de una misma actividad. Debe tenerse presente asimismo que la ayuda de la OIT a esas organizaciones y los recursos que asigna al perfeccionamiento de personal de dirección deben ser aprobados de forma previa por órganos tripartitos de la Organización, en cuyo seno los trabajadores están debidamente representados. Y el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración ciertamente se negaría a apoyar toda acción que considerara perjudicial para los intereses de los trabajadores.

El asesoramiento y la asistencia a la dirección de las empresas no se destinan con exclusividad a ningún sistema social en particular. Cualesquiera administradores de empresas y cualesquiera de sus organizaciones pueden recibir asistencia de la OIT independientemente del marco social o económico en el cual desarrollen sus actividades, y la OIT ha ayudado a establecer centros de perfeccionamiento profesional de personal de dirección en países en que la planificación de la economía está centralizada, y también en otros de economía de mercado.

### *¿Por qué he oído hablar tan poco de la OIT hasta ahora?*

Diversas razones pueden explicarlo; veamos algunas. Las actividades de la OIT no son de las que causan sensación, y pocas se anuncian en los grandes titulares de los diarios o en otros medios de información. El tipo de progreso social y laboral que constituye la preocupación cotidiana de la OIT no despierta gran interés en esos medios. No obstante, una de las funciones de los directores de periódicos, radio y televisión es mantener informada a la opinión pública, de modo que deberían dar a conocer la obra constructiva que llevan a cabo la OIT y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. La OIT facilita un servicio de prensa, que recibe en forma ordinaria un gran número de redes de televisión, diarios y revistas, y en particular la prensa laboral. Aunque la Organización desearía sin



duda hacer más en este campo, el problema de los gastos que ello supondría no es fácil de resolver. Ya en 1946, la Delegación de la Conferencia sobre Cuestiones Constitucionales había señalado que el éxito de la Organización dependía en última instancia del apoyo que recibiera de una opinión pública bien informada<sup>2</sup>, y es evidente que siempre es bueno que exista una relación razonable entre la labor que lleva a cabo y los esfuerzos que despliega para darla a conocer. Una manera de obviar la dificultad que representa el alto costo de llegar a unos dos mil millones de trabajadores del mundo entero es que el movimiento sindical proporcione a sus miembros más y mejores informaciones sobre la OIT. En la práctica muchas organizaciones sindicales nacionales, regionales e internacionales ya prestan de esta manera un valioso servicio a la Organización, pero no todos los sindicatos están en condiciones de publicar un periódico y no todos los afiliados a los que sí publican un periódico lo leen del principio al fin.

Una cosa que puede y debe hacerse en cada central sindical nacional es encomendar a una persona – por ejemplo, el funcionario de investigaciones, el director del departamento internacional o el funcionario de prensa – la misión de recibir las noticias periódicas de la OIT y de velar por que sean puestas en conocimiento de los afiliados. La OIT inscribirá con mucho gusto a esa persona en sus listas de direcciones para el envío por correo que mantiene al día en su sede, y esta manera de proceder facilitaría la tarea de difundir informaciones sobre la OIT y ayudaría a mantener bajos los gastos. La OIT presta sus propias películas de 16 milímetros, videocasetes y otros materiales audiovisuales, a petición y a menudo gratuitamente, a organizaciones sindicales.

El Servicio de Educación Obrera de la sede de la OIT, en Ginebra, está en condiciones de asesorar acerca de la difusión de información sobre la acción de la Organización, y si se le comunican las dificultades con que se tropieza en este campo ayuda complacido a resolverlas. Por su parte, los sindicatos pueden actuar como grupo de presión en sus respectivos países, por ejemplo escribiendo artículos para la prensa o desplegando esfuerzos a fin de que en el tratamiento de temas de interés nacional las estaciones de televisión utilicen películas de la OIT o las estaciones de radio hagan uso de las grabaciones en cinta magnetofónica preparadas por ella.

*¿Podría yo obtener un empleo en la OIT?*

No habría ninguna razón para que no lo obtuviera, de haber un puesto vacante y poseer usted la competencia y la experiencia requeridas para ocuparlo. Con arreglo a sus necesidades y a los recursos de su presupuesto,

la OIT contrata personal tanto en los países desarrollados como en desarrollo, y ofrece igualmente contratos para la ejecución de tareas determinadas en el campo de la cooperación técnica a las personas que unen a la experiencia exigida los conocimientos especializados necesarios en cada caso. No obstante, pese a que los requisitos que hay que satisfacer son rigurosos, los aspirantes a llenar una vacante pueden ser muchos, de modo que conseguir un empleo en la OIT no es fácil. Su sede suministra a petición el formulario de solicitud de empleo y lleva un registro de todas las personas competentes que quieren que se les dé la oportunidad de servir a la Organización. En la Oficina trabajan personas pertenecientes a más de cien nacionalidades.

### *¿Concede la OIT becas a trabajadores?*

Sí, aunque no muchas en comparación con las que se le piden. el Instituto Internacional de Estudios Laborales, en la sede de la OIT, ofrece cada año una cantidad limitada de becas a personas de los círculos gubernamentales, empresariales y sindicales para que asistan a sus cursos. Las invitaciones para proponer posibles cursillistas se envían a los gobiernos, así como directamente a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, según la índole del curso, y no se escatiman esfuerzos para lograr una distribución geográfica equilibrada. Toda persona puede pedir información acerca de los futuros cursos al director del Instituto, de preferencia por conducto de su sindicato o de otro patrocinador.

Asimismo, se dictan cursos en el Centro Internacional de Formación de Turín. En su mayor parte tienen por finalidad, como el nombre del Centro lo indica, el perfeccionamiento profesional y técnico para satisfacer las necesidades de los países en la materia, y las becas correspondientes se ofrecen a los gobiernos, pero hay igualmente algunos cursos destinados a dirigentes sindicales actuales o potenciales, ofreciéndose en este caso las becas directamente a los sindicatos. En todo lo relacionado con estos últimos cursos, el Servicio de Educación Obrera de la OIT colabora muy de cerca con el Centro de Turín. Puede obtenerse información sobre el programa de estos cursos de educación obrera pidiéndola al director del Centro.

Igualmente, el Programa de Educación Obrera de la OIT otorga un número limitado de becas a estudiantes propuestos por los sindicatos nacionales de sus países, a fin de que tomen parte, por ejemplo, en cursos o seminarios de educación obrera organizados a nivel regional o internacional, las más de las veces no en Ginebra, sino en países en desarrollo. En ocasiones, estas becas también se conceden a un sindicalista de un país en

desarrollo propuesto por su central sindical nacional para recibir cierto tipo de educación obrera en el extranjero.

### *¿Qué resultados concretos produce el Programa de Educación Obrera de la OIT?*

Medir sus resultados con exactitud no es fácil. Ayudar a la gente a mejorar su educación no es lo mismo que construir viviendas o carreteras. La verdad es que la educación descansa en gran medida en la fe, pues nunca se sabe con seguridad cuánta semilla caerá en tierra fértil y cuánta se llevará el viento. Pero del hecho de que las solicitudes de ayuda en la esfera de la educación obrera que la OIT recibe de los sindicatos son constantes y van en aumento se deduce sin lugar a dudas que, a juicio del movimiento sindical, el Programa es muy útil para responder a una amplia gama de necesidades que se dejan sentir en esta esfera tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

Otra demostración de la utilidad del Programa es que muchas personas que obtuvieron de la OIT una beca para recibir educación obrera en el extranjero llegaron después a ocupar cargos elevados y de gran responsabilidad en los movimientos sindicales de sus respectivos países, y otras trabajan para la OIT sobre el terreno como especialistas en educación obrera. Los que han participado en cursos y seminarios de educación obrera organizados con ayuda de la OIT suman ya miles, y como el propósito de muchos de esos cursos y seminarios es formar instructores de educación obrera, sus beneficios se ven multiplicados. Por si esto fuera poco, muchos de los sistemas o institutos de educación obrera que existen actualmente en el mundo en desarrollo fueron establecidos con la asistencia de los expertos de la OIT en educación obrera. Esta es una de las mejores formas de cooperación técnica, porque su meta es ayudar a los sindicatos a ayudarse a sí mismos. El Programa de Educación Obrera de la OIT no pretende de ninguna manera educar a los trabajadores, pero tiene la satisfacción de haber contribuido a crear los medios gracias a los cuales esta tarea se lleva a cabo. Y no debe olvidarse que la OIT ha facilitado a los sindicatos una extensa variedad de guías, manuales, monografías, cintas, audiocasetes y videocasetes, películas y otros medios audiovisuales.

En definitiva, parece lógico llegar a la conclusión de que esos servicios de educación obrera constituyen en conjunto una contribución nada desdeñable al progreso de los trabajadores.

La educación obrera no es un fin en sí misma. La OIT cree que la existencia de organizaciones sindicales eficaces es esencial para la justicia social y

que la educación y la sindicación deben ir de la mano. Su Programa de Educación Obrera es una parte pequeña pero importante del esfuerzo total de la Organización para lograr un verdadero mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, y de la posición social de los trabajadores y sus familias, y para asegurar que no se vean expuestos a la explotación y las privaciones.

### ***Notas***

<sup>1</sup> El instructor del grupo deseará quizá complementar las respuestas dadas con materiales adicionales que estimulen el interés y el debate.

<sup>2</sup> OIT: *Informe de la Delegación de la Conferencia sobre Cuestiones Constitucionales sobre las labores de su primera reunión, 21 de enero-15 de febrero de 1946* (Montreal, 1946), párrafo 122.

## Capítulo 10

# Consideraciones finales

En este manual se ha hecho un bosquejo de los orígenes de la OIT, los principios en que se sustenta, sus métodos de trabajo y lo que realmente hace. Pero no es más que eso, un bosquejo. Para tratar en forma pormenorizada todos los aspectos de una Organización que ya lleva más de setenta años evolucionando y que está integrada (en 1991) por 148 Estados Miembros, cada uno de los cuales tiene derecho a hacerse representar en su Conferencia General por una delegación tripartita, requeriría más de un volumen. Pero como se dijo al principio del manual, dar a alguien demasiada información sobre un tema con el que no está familiarizado sirve a menudo únicamente para confundirlo en vez de instruirlo.

Tampoco debe perderse de vista el hecho de que la información se dio con un solo objetivo, pues aunque los intereses de los gobiernos y de los empleadores no fueron olvidados, el acento se puso en lo que la OIT significa para los trabajadores y los sindicalistas y en lo que unos y otros significan para la OIT. Y así es como debe ser, puesto que la OIT es el único organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas que tiene a los trabajadores y el mundo del trabajo como preocupación fundamental y el único en el cual, en virtud de lo prescrito en su Constitución, los trabajadores tienen derechos y obligaciones.

Hemos intentado demostrar – tanto en el texto como en los ejercicios – que la clave de lo que ha logrado ya la OIT, y logrará en el futuro, es la *participación*. Como hemos visto, los dos medios fundamentales para cumplir el mandato de la OIT, que consiste en fomentar la justicia social, son la formulación y adopción de normas internacionales del trabajo, por un lado, y la cooperación técnica, por otro. El carácter complementario de esas dos tareas se expresa claramente en el artículo 10 de la Constitución de la OIT y se especifica en la Declaración de Filadelfia. Si no se respetan las normas internacionales del trabajo no puede haber una participación activa de los trabajadores en las labores de la OIT, y sin esa participación la Organización perdería no sólo el rasgo que la singulariza en el sistema de las Naciones Unidas, sino también su dinamismo propio. Procede recordar que con la ampliación constante del alcance y la gama de proyectos de cooperación técnica desde hace veinte años se ha pretendido sobre todo contribuir lo más eficazmente posible al establecimiento y cumplimiento

de las normas internacionales del trabajo o, por lo menos, sentar las bases de su aplicación por los gobiernos, si les parece oportuno.

En sus actividades de cooperación técnica, la Oficina Internacional del Trabajo se enfrenta día tras día con la realidad propia de los Estados Miembros. Es, pues, indispensable la participación de los sindicatos en esa labor, con objeto de que puedan influir en la política estatal e incitar al gobierno a ratificar las normas internacionales del trabajo, contribuyendo con ello a que haya una mayor justicia social.

A lo largo de los veinte años últimos se han venido analizando los problemas de desarrollo en función de las diferencias entre el Norte y el Sur, diferencia ésta que corresponde a las dos categorías de los ricos y los pobres, los países más desarrollados y los países en desarrollo. Pese a los muchos estudios, comités y reuniones «en la cumbre» celebradas con arreglo al llamado diálogo Norte-Sur, se ha agrandado la disparidad entre esos dos grupos de países y se han agudizado los peligros previstos. Si no se toman medidas concretas e inmediatas, la paz mundial estará gravemente amenazada por los males de la pobreza, el hambre, el desempleo generalizado, la inflación, el endeudamiento internacional, el proteccionismo y la destrucción de la naturaleza.

La única solución viable radica en el fortalecimiento de la solidaridad internacional. Por ello, a la vez que sigue luchando en todos los frentes, la OIT intenta, por medio de sus actividades de cooperación técnica, organizar a los trabajadores y consolidar el movimiento sindical en todo el mundo. Una iniciativa reciente en tal sentido ha sido la celebración de diversas reuniones internacionales sobre asuntos de desarrollo, entre ellos la educación para el desarrollo, y se espera que, gracias a ese esfuerzo de educación, los sindicalistas de todos los países, ricos y pobres, puedan tender un puente de comprensión mutua que sea el comienzo de una cooperación y unos intercambios más fecundos.

A la OIT le consta hoy con más claridad que nunca que la función que han de desempeñar urgentemente los trabajadores les confiere una gran responsabilidad, en cuanto a asuntos cruciales como la promoción de los valores humanos ante unas innovaciones tecnológicas que encierran graves consecuencias sociales, éticas y jurídicas, la defensa del medio ambiente, la cooperación internacional con miras a mejorar el nivel de vida en los países en desarrollo y la promoción de la paz y la democracia. Afortunadamente se dispone de un conjunto voluminoso de textos que contienen la respuesta del movimiento sindical a la crisis Norte-Sur y los problemas consiguientes. Antes, los sindicatos apenas si podían hacer otra

cosa que oponerse enérgicamente a la pobreza y el desempleo, por ejemplo; hoy, están ya en condiciones de examinar detenidamente las causas y las posibles soluciones. Cabe pensar que la OIT ha contribuido a que prosperen esas ideas. Cuando los trabajadores acepten, en todos los niveles del movimiento sindical, que es posible influir en los acontecimientos, estará justificado albergar sólidas esperanzas de que la situación va a cambiar.

La historia del movimiento sindical – es decir, la historia de la participación de unos trabajadores organizados – demuestra que, si bien puede haber muchas personas, grupos e instituciones con la mejor disposición para ayudar a los trabajadores, el progreso de éstos siempre es en última instancia función de su propia resolución y de su propio esfuerzo. Sus esfuerzos fueron los que en 1919 dieron nacimiento a una institución internacional para promover sus objetivos y aspiraciones. Es de esperar que este manual haya demostrado que la OIT realmente defiende sus intereses. Más aún: es de esperar que haya demostrado que su capacidad para defenderlos depende del conocimiento que los trabajadores tengan de los servicios que la Organización puede prestarles y de la medida en que hagan uso de ellos; que lo que puede ofrecerles depende de lo que los trabajadores, por intermedio de las organizaciones que los representan, contribuyan a la OIT, y que para que un trabajador tenga oportunidades de aportarle su contribución y ejercer su influencia en ella no es indispensable que sea designado delegado de los trabajadores de su país a la Conferencia Internacional del Trabajo, pues oportunidades de esa clase se le ofrecen en todo momento, sea por conducto de la central sindical de su país o de su sindicato, sea en las reuniones de su filial sindical, sea incluso en su lugar de trabajo.



## Apéndice 1

### I Algunos hitos en la historia de la OIT

- 1788 Se publica la obra *De l'importance des opinions religieuses*, del banquero suizo Jacques Necker, en la que se sostiene que sólo mediante la acción internacional es posible asegurar la protección de los trabajadores.
- 1818 Robert Owen, industrial y dirigente laboral británico, formula un llamamiento al Congreso de la Santa Alianza, reunido en Aquisgrán, para que los gobiernos ejerzan un control eficaz sobre las condiciones de trabajo.
- 1840-1853 Daniel Le Grand, industrial francés, somete a los gobiernos europeos proposiciones con miras a una acción internacional para la protección de los trabajadores.
- 1864 Se funda en Londres la primera asociación internacional de trabajadores.
- 1870 Los sindicatos de Europa comienzan a constituir organizaciones internacionales que los agrupan y que más tarde se conocerían con la denominación de secretarías internacionales.
- 1877 Se reúne en Gante (Bélgica) un congreso internacional de trabajadores.
- 1889 El Gobierno suizo propone el establecimiento de un centro internacional de informaciones sobre condiciones de trabajo. En virtud de una contrapropuesta del Gobierno de Alemania, se celebra una conferencia en Berlín, en 1890, sin que se obtengan resultados apreciables.
- 1890 El 1.º de mayo es proclamado Día internacional para la realización de manifestaciones en pro de la jornada de ocho horas.
- 1900 Se celebra en París el Congreso Internacional de Reformadores Sociales y Civiles, que desembocó en la constitución de la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo.
- 1901 Se establece en Basilea (Suiza) la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo.
- 1901 Se celebra la primera conferencia internacional de centrales sindicales.
- 1905-1906 Dos conferencias de la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo dan por resultado los dos primeros convenios internacionales del trabajo, uno para reglamentar el trabajo nocturno de las mujeres y el otro para prohibir el uso del fósforo blanco en la fabricación de cerillas.

- 1914 Estalla la Primera Guerra Mundial.
- 1916 Una conferencia sindical internacional que se celebra en Leeds (Reino Unido) formula reivindicaciones en pro de la inclusión de disposiciones de índole laboral en el tratado de paz que deberá celebrarse al concluir el conflicto bélico en curso.
- 1917 Se celebra en Berna una reunión de sindicatos para revisar y reafirmar la lista de reivindicaciones formuladas en Leeds.
- 1919 Conferencia de la Paz, en París. Se funda la OIT.
- 1944 Declaración de Filadelfia.
- 1946 La OIT pasa a ser el primer organismo especializado de las Naciones Unidas.
- 1960 Se constituye en Ginebra el Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- 1965 Se crea en Turín (Italia) el Centro Internacional de Formación.
- 1969 Se concede a la OIT el Premio Nobel de la Paz. La OIT emprende el Programa Mundial del Empleo.
- 1976 Se inicia el Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (PIACT).

## Apéndice 2

# I Bibliografía

Toda persona dedicada a la educación obrera debería poseer un ejemplar de la Constitución de la OIT, el más reciente cuadro de ratificaciones de los convenios internacionales del trabajo y la última edición del *Catálogo de publicaciones de la OIT Títulos en venta*. Asimismo debería poseer, o saber dónde puede consultar, la obra *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, 1919-1981*, con sus suplementos, o, por lo menos, disponer de los textos básicos mencionados en el apéndice 3, que se publican en separatas, al igual que cualesquiera otras nuevas normas que se adopten.

Convendrá asimismo tener el mayor número posible de publicaciones del Servicio de Educación Obrera de la OIT, conjuntamente con las cuales se pretende que se utilice este manual. A continuación se enumeran las principales.

### **Manuales de educación obrera**

- Las condiciones y el medio ambiente de trabajo* (Ginebra, OIT, 1983).
- La educación obrera y sus técnicas* (Ginebra, OIT, 1981).
- Estructura y funciones de las organizaciones de trabajadores rurales* (Ginebra, OIT, 1978).
- La inspección del trabajo* (Ginebra, OIT, 1986).
- Introducción a la economía* (Ginebra, OIT, 1983).
- La libertad sindical* (Ginebra, OIT, segunda edición (revisada), 1988).
- Las negociaciones colectivas* (Ginebra, OIT, segunda edición (revisada), 1986).
- La prevención de los accidentes* (Ginebra, OIT, 1983).
- Las normas internacionales del trabajo* (Ginebra, OIT, segunda edición (revisada), 1982).
- Los salarios* (Ginebra, OIT, tercera edición, 1983).
- Servicios especiales de las organizaciones de trabajadores rurales* (Ginebra, OIT, 1977).
- Los trabajadores y el medio ambiente de trabajo* (Ginebra, OIT, 1979).

### **Otras obras de educación obrera**

- Compendio de relaciones públicas para representantes sindicales*, de C. N. Fernau (Ginebra, OIT, 1979).
- A worker's education kit for an induction course for field representatives of African rural workers organisations* (Ginebra, OIT, 1983).
- Cómo mejorar la educación obrera* (Ginebra, OIT, 1976).
- El planteamiento de un caso*, de S. M. Heptonstall (Ginebra, OIT, 1981).
- La imagen, su proyección y el retroproyector*, de R. Kassler (Ginebra, OIT, 1984).
- Métodos sencillos de recopilación y utilización de casos*, de C. N. Fernau (Ginebra, OIT, 1981).
- The contribution of ILO to workers' education 1919-70*, de Albert Guigui (Ginebra, OIT, 1975).
- The role of universities in workers' education* (Ginebra, OIT, 1974).
- El material docente y el instructor*, de R. Kassler (Ginebra, OIT, 1983).

*The theory of communication*, de R. Kassler (Ginebra, OIT, 1983)..

*La utilización de la fotografía en la educación obrera*, de C. N. Fernau (Ginebra, OIT, 1979)..

*La utilización del sonido en la educación obrera*, de R. Kassler (Ginebra, OIT, 1980)..

*Los sindicatos y la formación profesional*, de Harold Dunning (Ginebra, OIT, 1984)..

*Utilización de microfichas en la documentación*, de L. Ferning (Ginebra, OIT, 1981)..

*Boletín de Educación Obrera* (publicado a intervalos variables)..

Las necesidades de quienes manejen este manual variarán según las circunstancias – por ejemplo, las obras relativas a asuntos industriales no tendrán gran interés en las zonas rurales, ni las que versan sobre la gente de mar para los mineros – y por tanto no parece útil recomendar una «biblioteca» única de la OIT, aunque más adelante se presenta una breve lista de obras de interés general. En vez de ello, en el apéndice 5 se indican las oficinas regionales y de zona de la OIT, cuyo personal aconsejará las publicaciones más idóneas. También ayudará a los instructores de educación obrera a estar siempre al corriente de los asuntos de la OIT, enviándoles materiales informativos de la OIT en forma de sueltos de prensa, artículos y hojas de información..

En las oficinas regionales y de zona de la OIT puede obtenerse el catálogo de películas y películas fijas del Programa de Educación Obrera, útiles en la educación obrera.

### ***Otros títulos de interés general***

*Guía para la enseñanza de la negociación colectiva*, de Tore Nyman (Ginebra, OIT, 1981)..

*El trabajo de los niños*, Elías Mendelievich (publicado bajo la dirección de) (Ginebra, OIT, 1980)..

*Freedom of association and economic development*, de Guy Caire (Ginebra, OIT, 1977)..

*Cómo interpretar un balance* (Ginebra, OIT, 1985)..

*Protección contra la discriminación sindical*, de Héctor G. Bartolomei de la Cruz (Ginebra, OIT, 1976)..

*La gestión financiera de los sindicatos*, de Don H. Taylor (Ginebra, OIT, 1981)..

*La Organización Internacional del Trabajo*, de Geraldo W. von Potobsky y Héctor G. Bartolomei de la Cruz (Buenos Aires, Astrea, 1990)..

## Apéndice 3

### **Textos básicos de la OIT para los sindicalistas**

De ningún sindicalista, por bien informado que esté, puede esperarse que conozca todos los convenios, recomendaciones y resoluciones adoptados a lo largo de los años en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, pero los que se enumeran a continuación revisten una importancia tal que conocerlos no es sólo conveniente, sino indispensable. En todo curso de educación obrera deben mencionarse, y los cursillistas que lo deseen deben tener la posibilidad de familiarizarse con su texto. En conjunto, estos convenios, recomendaciones y resoluciones revelan qué es en realidad la OIT y por qué merece el decidido apoyo de los trabajadores.

#### **Convenios**

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).
- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).
- Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135).
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).
- Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140).
- Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141).
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).
- Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150).
- Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).
- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).
- Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158).
- Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159).

#### **Recomendaciones**

- Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 90).
- Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).
- Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113).
- Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115).
- Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116).
- Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (núm. 117).
- Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

- Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129).  
Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143).  
Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146).  
Recomendación sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 148).  
Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149).  
Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152).  
Recomendación sobre la administración del trabajo, 1976 (núm. 158).  
Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159).  
Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163).  
Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164).  
Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166).  
Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168).

### **Resoluciones**

- Resolución sobre el fortalecimiento del tripartismo en el conjunto de las actividades de la Organización Internacional del Trabajo (1971).  
Resolución sobre el fortalecimiento del tripartismo en los procedimientos de la OIT para la supervisión de las normas internacionales y de los programas de cooperación técnica de la OIT (1977).

El texto de los convenios y recomendaciones mencionados se hallará en OIT: *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, 1919-1984* (Ginebra, OIT, 1985). También pueden obtenerse normalmente separatas de los mismos pidiéndolas a la sede de la OIT o a sus oficinas regionales y de zona. Las resoluciones de 1971 y 1977 se reproducen en OIT: *Actas de las 56ª y 63ª reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo*, págs. 849 y 955, respectivamente.

## Apéndice 4

### **Reseña de ciertos convenios internacionales del trabajo**

#### *Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*

Su finalidad es la abolición inmediata de todas las formas de trabajo obligatorio, con excepciones como el servicio militar, los trabajos forzados en virtud de una sentencia judicial y en circunstancias de urgencia tales como las guerras, los incendios y los terremotos. Ratificado por 129 países.

#### *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)*

Garantiza a los trabajadores y a los empleadores el derecho a crear sus propias asociaciones y a afiliarse libremente a ellas, y a dichas asociaciones la posibilidad de actuar sin injerencias de los poderes públicos. Ratificado por 98 países.

#### *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)*

Garantiza la eliminación de todo acto de discriminación contra los sindicatos y la protección de las organizaciones de empleadores y de trabajadores contra injerencias mutuas, y propugna la adopción de medidas que fomenten la negociación colectiva. Ratificado por 114 países.

#### *Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)*

Destaca el principio de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres para un trabajo del mismo valor. Ratificado por 111 países.

#### *Convenio sobre la seguridad social (normas mínimas), 1952 (núm. 102)*

Garantiza la asistencia médica y prestaciones en los casos de desempleo, vejez, accidentes profesionales, cargas familiares, maternidad, invalidez y para los supervivientes; fija las normas por las que han de regirse las prestaciones y subsidios, estipula la igualdad de trato para los residentes no nacionales. Ratificado por 33 países.

#### *Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)*

Estipula la abolición de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio tales como modo de educación o coacción política, sanción de la libertad de expresión de opiniones políticas o ideas, movilización de trabajadores, medida disciplinaria laboral, castigo por haber intervenido en huelgas y medida discriminatoria. Ratificado por 109 países.

#### *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)*

Establece que procede adoptar una política nacional encaminada a eliminar, en relación con el empleo y la ocupación, todas las discriminaciones basadas en la raza, el color de la piel, el sexo, la religión, las opiniones políticas, la procedencia nacional o la extracción social. Ratificado por 110 países.

#### *Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)*

Establece la adopción de una política nacional de promoción de un empleo pleno, productivo y libremente elegido. Ratificado por 73 países.



*Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135)*

Trata sobre la protección y las facilidades y medios materiales que procede ofrecer a los representantes de los trabajadores en la empresa. Complementa lo estipulado en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), con respecto a los representantes de los trabajadores. Ratificado por 44 países.

*Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140)*

Requiere de los Estados Miembros que formulen y apliquen una política encaminada a fomentar la licencia pagada de estudios con fines de: formación y educación general y, más concretamente, educación sindical; progreso humano, social y cultural de los trabajadores, y promoción de una educación y formación permanente apropiada, para ayudar a los trabajadores a adaptarse a las exigencias de nuestro tiempo. Ratificado por 21 países.

*Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)*

Garantiza la libertad sindical de los trabajadores rurales y fomenta su organización y participación en el desarrollo económico y social. Ratificado por 29 países.

*Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)*

Establece la aplicación de unos procedimientos efectivos de consulta entre representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores con miras a promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo y para formar a quienes participen en esos procedimientos. Ratificado por 50 países.

*Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)*

Se refiere al cometido, las funciones y la organización de la administración del trabajo. Apunta a la organización y buen funcionamiento de un sistema de administración del trabajo y a establecer, en ese sistema, la consulta, la cooperación y la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones o los representantes de empleadores y de trabajadores. Ratificado por 34 países.

*Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)*

Trata sobre la protección del derecho del personal de la administración pública a organizarse, y establece procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, la solución de conflictos y los derechos civiles y políticos. Ratificado por 22 países.

*Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)*

Establece las medidas que procede tomar para promover una negociación colectiva libre y voluntaria, para determinar las condiciones de trabajo y para reglamentar las relaciones entre los trabajadores y sus organizaciones. Ratificado por 12 países.

*Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)*

Trata sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador. Define los motivos que no permiten tal terminación de la relación de trabajo, detalla los procedimientos pertinentes antes o en ese momento, y el procedimiento de recursos contra tal decisión, el plazo de preaviso, la indemnización por fin de servicios y otras medidas de protección de los ingresos. Contiene disposiciones suplementarias sobre la terminación de la relación de trabajo por razones económicas, tecnológicas o estructurales, sobre la consulta a los representantes de los trabajadores y sobre la notificación a la autoridad competente. Ratificado por 14 países.

*Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)*

Requiere de los Estados Miembros que formulen y apliquen una política nacional de readaptación profesional y empleo para los minusválidos. Esa política debe apuntar a promover oportunidades de empleo para los minusválidos en el mercado de trabajo ordinario y a formar y facilitar consejeros de readaptación. Ratificado por 34 países.

## Apéndice 5

### Oficinas Exteriores de la OIT

#### AFRICA

##### *Oficina Regional de la OIT para Africa*

04-BP 2460  
04 ABIDJAN  
Côte d'Ivoire

Ambito de competencia:

Africa, por intermedio  
de las Oficinas Exteriores de  
la OIT que se citan a continuación

##### *Oficina de la OIT en Abidján*

01-BP 3960  
01 ABIDJAN  
Côte d'Ivoire

Ambito de competencia:

Benin                      Níger  
Burkina Faso            Togo  
Côte d'Ivoire

##### *Oficina de la OIT en Addis Abeba*

PO Box 2788  
ADDIS ABEBA  
Etiopía

Ambito de competencia:

Djibouti                      Etiopía

##### *Oficina de la OIT en Antananarivo*

Boîte postale 683  
101-ANTANANARIVO  
Madagascar

Ambito de competencia:

Comoras                      Reunión  
Madagascar                Seychelles  
Mauricio

##### *Oficina de la OIT en Argel*

Boîte postale 226  
16000 ALGER-GARE  
Argelia

Ambito de competencia:

Argelia                      Marruecos  
Jamahiriya Arabe          Túnez  
Libia

##### *Oficina de la OIT en El Cairo*

9 Taha Hussein Street  
11561 Zamalek  
EL CAIRO  
Egipto

Ambito de competencia:

Egipto                      Sudán

##### *Oficina de la OIT en Dakar*

Boîte postale 414  
DAKAR  
Senegal

Ambito de competencia:

Cabo Verde                  Malí  
Gambia                      Mauritania  
Guinea                      Senegal  
Guinea-Bissau              Sierra Leona  
Liberia

##### *Oficina de la OIT en Dar es-Salaam*

PO Box 9212  
DAR ES-SALAAM  
República Unida de Tanzania

Ambito de competencia:

Kenya                      Tanzania  
Somalia                      Uganda

##### *Oficina de la OIT en Kinshasa*

Boîte postale 7248  
KINSHASA 1  
Zaire

Ambito de competencia:

Burundi                      Rwanda  
Congo                      Zaire

##### *Oficina de la OIT en Lagos*

PO Box 2331  
LAGOS  
Nigeria

Ambito de competencia:

Ghana                      Nigeria

### *Oficina de la OIT en Lusaka*

PO Box 3281  
LUSAKA  
Zambia

#### Ambito de competencia:

Botswana	Namibia
Lesotho	Swazilandia
Malawi	Zambia
Mozambique	Zimbabwe

### *Oficina de la OIT en Yaundé*

Boîte postale 13  
YAOUNDE  
Camerún

#### Ambito de competencia:

Angola	Gabón
Camerún	Guinea Ecuatorial
República	Santo Tomé y
Centroafricana	Príncipe
	Chad

## AMERICA LATINA Y EL CARIBE

### *Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe*

Apartado postal 3638  
LÍMA 1  
Perú

#### Ambito de competencia:

América Latina y el Caribe,  
por intermedio de las Oficinas  
Exteriores de la OIT que se  
citan más abajo, y directamente:

Bolivia	Ecuador
Colombia	Perú
Chile	Venezuela

### *Oficina de la OIT en el Brasil*

Caixa postal 04-401/403  
70312 BRASILIA DF  
Brasil

#### Ambito de competencia:

Brasil

### *Oficina de la OIT en Buenos Aires*

Avenida de Mayo 654, piso 10  
1084 BUENOS AIRES  
Argentina

#### Ambito de competencia:

Argentina	Uruguay
Paraguay	

### *Oficina de la OIT en México*

Goldsmith 116  
Colonia Polanco  
11550 MEXICO, D.F.  
México

#### Ambito de competencia:

Cuba	Haití
República	México
Dominicana	

### *Oficina de la OIT para el Caribe en Port of Spain*

PO Box 1201  
PORT OF SPAIN  
Trinidad y Tabago

#### Ambito de competencia:

Anguilla	Montserrat
Antigua y	San Cristóbal
Barbuda	y Nieves
Antillas	Santa Lucía
Neerlandesas	San Vicente y
Aruba	las Granadinas
Bahamas	Suriname
Barbados	Trinidad y
Belice	Tabago
Bermudas	Islas Turcos
Islas Caimán	y Caicos
Granada	Islas Vírgenes
Guyana	británicas
Jamaica	

### *Oficina de la OIT en San José*

Apartado postal 10170  
SÁN JOSÉ 1000  
Costa Rica

#### Ambito de competencia:

Costa Rica	Honduras
El Salvador	Nicaragua
Guatemala	Panamá

## AMERICA DEL NORTE

### *Oficina de Correspondencia de la OIT en Ottawa*

75 Albert Street  
 Suite 202  
 OTTAWA, Ontario, K1P 5E7  
 Canadá

Ambito de competencia:  
 Canadá

### *Oficina de Correspondencia de la OIT en Washington*

1828 L Street, NW  
 Suite 801  
 WASHINGTON DC 20036  
 Estados Unidos

Ambito de competencia:  
 Estados Unidos

## ASIA

### *Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico*

PO Box 1759  
 BANGKOK  
Tailandia

Ambito de competencia:  
 Asia, por intermedio de las Oficinas Exteriores de la OIT que se citan más abajo, y directamente:  
     Camboya                      Myanmar  
     República                  Nepal  
     de Corea                    Singapur  
     Hong Kong                Tailandia  
     República Lao           Viet Nam  
     Malasia

### *Oficina de la OIT en Beijing*

2 Sanlitun Dongqijie  
 BEIJING  
 China

Ambito de competencia:  
 China

### *Oficina de la OIT en Colombo*

PO Box 1505  
 COLOMBO

Sri Lanka  
 Ambito de competencia:  
     Maldivas                  Sri Lanka

### *Oficina de la OIT en Dhaka*

GPO Box 2061  
 Ramna  
 DHAKA  
 Bangladesh

Ambito de competencia:  
Bangladesh

### *Oficina de la OIT en Islamabad*

PO Box 1047  
 ISLAMABAD  
 Pakistán

Ambito de competencia:  
 Pakistán

### *Oficina de la OIT en Manila*

PO Box 7587  
 ADC/MIA  
 METRO MANILA  
 Filipinas

Ambito de competencia:  
 Filipinas

### *Oficina de la OIT en Nueva Delhi*

7, Sardar Patel Marg  
 NUEVA DELHI 110021  
 India

Ambito de competencia:  
     Bhután                      India

### *Oficina de la OIT en Suva*

PO Box 14500  
 SUVA  
 Fiji

Ambito de competencia:  
     Australia                  Islas del  
     Nueva Zelandia          Pacífico Sur

*Oficina de la OIT en Tokio*  
5th Floor  
Nippon Press Centre Building  
2-1 Uchisaiwai-cho 2-Chome  
Chiyoda-ku  
TOKIO 100  
Japón  
Ambito de competencia:  
Japón

*Oficina de la OIT en Yakarta*  
PO Box 1075  
Yakarta 10010  
Indonesia  
Ambito de competencia:  
Indonesia

## EUROPA

*Oficina Regional de la OIT para Europa*  
Oficina Internacional del Trabajo  
CH-1211 GINEBRA 22  
Suiza  
Ambito de competencia:  
Países atendidos por las oficinas  
o corresponsales que se citan a  
continuación. Todos los otros  
países de la región, así como el  
Afganistán, la República Islámica  
del Irán, Israel y Mongolia, son  
atendidos por la Oficina Regional  
en Ginebra.

*Oficina de la OIT en Ankara*  
PK 407  
ANKARA  
Turquía  
Ambito de competencia:  
Turquía

*Corresponsal de la OIT en Belgrado*  
Jefe del Servicio de Relaciones  
Internacionales  
Comité Federal del Trabajo,  
de Salud y de Previsión Social  
Bd. AVNOJ-a 104  
YV-11070 NOVI BEOGRAD  
Yugoslavia  
Ambito de competencia:  
Yugoslavia

*Oficina de Correspondencia de la OIT  
en Bonn*  
Hohenzollernstrasse 21  
D-W-5300 BONN 2  
Alemania  
Ambito de competencia:  
Alemania

*Oficina de Enlace de la OIT con  
las Comunidades Europeas  
y los países del Benelux en Bruselas*  
40, rue Aimé-Smekens  
B-1040 BRUSELAS  
Bélgica  
Ambito de competencia:  
Bélgica Países Bajos  
Luxemburgo

*Corresponsal de la OIT en Budapest*  
Allami Bér-ès  
Munkaügyi Hivatal  
Departamento de Relaciones  
Internacionales  
Oficina Estatal del Trabajo  
y de Salarios  
Roosevelt tér 7-8, P. 669  
4-1373 BUDAPEST V  
Hungria  
Ambito de competencia:  
Hungria

*Oficina de Correspondencia de la OIT  
en Londres*  
Vincent House  
Vincent Square  
GB-LONDRES SW1P 2NB  
Reino Unido  
Ambito de competencia:  
Irlanda Reino Unido

*Oficina de Correspondencia de la OIT  
en Madrid*  
Alberto Aguilera, 15, dupdo., 1.º  
28015 MADRID  
España  
Ambito de competencia:  
España

*Oficina de Correspondencia de la OIT en Moscú*

Petrovka 15  
 Apt. 23  
 103 031 MOSCU  
 URSS

Ambito de competencia:  
 RSS de Bielorrusia  
 RSS de Ucrania

*Oficina de Correspondencia de la OIT en París*

1, rue Miollis  
 F-75732 París Cédex 15  
 Francia

Ambito de competencia:  
 Francia

*Oficina de Correspondencia de la OIT en Roma*

Via Panisperna 28  
 Villa Aldobrandini  
 1-00184 ROMA  
 Italia

Ambito de competencia:  
 Italia

*Corresponsal de la OIT en Sofía*

Comité del Trabajo y de la Seguridad Social  
 Calle Levski 1  
 Apartado postal 759  
 1000 SOFÍA

Bulgaria  
 Ambito de competencia:  
 Bulgaria

*Corresponsal de la OIT en Varsovia*

Department of International Cooperation  
 Ministry of Labour, Wages and Social Affairs  
 U1. Nowogrodzka 1/3  
 00-513 VARSOVIA  
 Polonia

Ambito de competencia:  
 Polonia

## MEDIO ORIENTE

*Oficina Regional de la OIT para los Estados Arabes en Beirut*

c/o Oficina Internacional del Trabajo  
 CH-1211 GINEBRA 22  
 Suiza

Ambito de competencia:  
 Arabia Saudita  
 Bahrein  
 Emiratos Arabes Unidos  
 Iraq  
 Jordania  
 Kuwait, por intermedio de la Oficina de la OIT en Kuwait  
 Líbano  
 Omán  
 Qatar  
 República Arabe Siria  
 Yemen

*Oficina de la OIT en Kuwait*

PO Box 20275 Safat  
 13063-KUWAIT  
 Kuwait

Ambito de competencia:  
 Kuwait



## OTROS ORGANOS DE LA OIT

*Instituto Internacional  
de Estudios Laborales*

c/o Oficina Internacional del Trabajo  
CH-1211 GINEBRA 22  
Suiza

*Oficina de Enlace de la OIT con  
las Naciones Unidas en Nueva York*









820 Second Avenue, 18th floor  
NUEVA YORK, NY 10017-4504  
Estados Unidos

*Centro Internacional  
de Formación de la OIT, Turín*





125 Corso Unità d'Italia  
I-10127 TURIN  
Italia

# *Los sindicatos y la OIT*

Este manual constituye una guía sucinta de la Organización Internacional del Trabajo y de lo que lleva a cabo con y para los sindicalistas. Ayudará al lector a aprovechar óptimamente la labor de la OIT relacionada con asuntos sindicales y a determinar su posible influencia y aportación a esas actividades de la Organización. Se tratan los siguientes temas:

-  orígenes de la OIT
-  el tripartismo
-  estructura de la OIT
-  normas internacionales del trabajo y derechos de los trabajadores
-  empleo y formación
-  condiciones de trabajo
-  educación obrera
-  cooperación técnica

Cada capítulo termina con:

-  puntos para discusión
-  problemas propuestos para la investigación
-  ejercicios en grupo
-  bibliografía complementaria

Con ello, los lectores, ya sea en forma individual o como participantes en cursos de educación obrera, podrán dedicarse al estudio de problemas prácticos y constatar lo que hace la OIT en favor de la justicia social.

15 francos suizos

