

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Arturo Bronstein (*Argentina*), Martín Carillo (*Perú*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi García Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Ana Virginia Gomes (*Brasil*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Manuel Luque (*España*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Roberto Pedersini (*Italia*), Rosa Quesada Segura (*España*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marly Weiss (*Estados Unidos*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)
Michele Tiraboschi (*Italia*)

Comité de Redacción

Graciela Cristina Del Valle Antacli (*Argentina*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), María Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Helga Hejny (*Reino Unido*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Eleonora Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Lavinia Serrani (*Italia*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Solís Prieto (*España*), Francesca Sperotti (*Italia*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

La Eficacia Jurídica del concepto de Trabajo Decente

Francisco LOZANO LARES*

RESUMEN: El trabajo decente es un paradigma ético de alcance universal que parte de una concepción iusnaturalista de los derechos fundamentales de los trabajadores, con una indudable proyección política, reflejada en su consideración como objetivo estratégico de la OIT, y una gran versatilidad aplicativa. A fin de acotar sus implicaciones jurídicas, se ofrece una propuesta de plasmación normativa del trabajo decente mediante la identificación de las normas internacionales del trabajo que delimitarían su alcance y contenido, estableciendo una especie de *umbral de trabajo decente*. En cuanto a la efectividad jurídica en el ordenamiento jurídico español de ese conjunto de Convenios de la OIT que delimitan el concepto de trabajo decente, se constata que los mismos son plenamente vinculantes, puesto que, una vez publicados en el *Boletín Oficial del Estado*, han de ser considerados como normas internas de rango superior al de las demás disposiciones legales, que habrán de ajustarse a los postulados del trabajo decente instaurados en dichas normas internacionales del trabajo.

Palabras clave: Derechos Fundamentales, Trabajadores, Trabajo Decente, Eficacia Jurídica.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Las connotaciones político-sociales del concepto de trabajo decente. 2.1. Fundamentación ética del concepto de trabajo de decente. 2.2. Proyección política del concepto de trabajo decente. 2.3. Versatilidad aplicativa del concepto de trabajo decente. 2.4. La mensurabilidad del concepto de trabajo decente. 3. La plasmación normativa del concepto de trabajo decente. 4. La vinculabilidad jurídica del concepto de trabajo decente. 5. Bibliografía.

* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Facultad de Estudios Sociales y del Trabajo. Universidad de Málaga.

Legal effectiveness of decent work concept

ABSTRACT: Decent work is an ethical paradigm of universal reach that parts of a natural law conception of the fundamental rights of workers, with an undoubted political projection, reflected in its consideration as a strategic objective of the ILO, and a great applicative versatility, since its effective implementation affects both strategies to combat poverty and promote gender equality and sustainable development. To try to assess progress, it has been employed various measuring methods that have ended leading to a strategy measurability of decent work combining statistical indicators and legal descriptors. In order to limit its legal implications, a proposal for legislation about decent work by identifying labor standards that would define its scope and content, establishing a sort of threshold of decent work below which should not be legally tolerable performing any work. As for the legal effectiveness in the Spanish legal system of that set of ILO Conventions which define the concept of decent work, it is found that the same are fully binding, since, published in the Official Gazette, have to be considered as internal standards higher than other legal provisions.

Key Words: Fundamental Rights, Workers, Decent Work, Legal Effectiveness.

1. Introducción

El concepto de *trabajo decente* fue acuñado en 1999 por el entonces Director General de la OIT, Juan Somavía, para expresar de forma gráfica el *punto de convergencia* de los cuatro objetivos estratégicos de esta singular organización internacional, que son, a saber, la promoción del empleo, los derechos fundamentales en el trabajo, la protección social y el diálogo social¹. Desde entonces, la noción de trabajo decente ha ido calando en la escena internacional y su valor como marco conceptual de referencia en materia de política social no ha dejado de crecer. Así lo puso de manifiesto, desde luego, la adopción por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 10 de junio de 2008, en la que sus Estados Miembros asumían el compromiso de “unir sus esfuerzos para reforzar la capacidad de la OIT en el avance hacia dichas metas a través de la Agenda de Trabajo Decente”, convirtiendo así lo que comenzó siendo una mera fórmula conceptual que permitía visualizar los cuatro campos de actuación de la OIT, en un concepto realmente nuclear, que quedaba situado en el “centro de las políticas de la organización para alcanzar sus objetivos constitucionales”². No menos significativa resulta, en esa línea de reconocimiento institucional, la Resolución de la Asamblea General de la ONU de 25 septiembre de 2015, adoptada en el marco de la histórica Declaración del Milenio³, que ha venido a considerar el trabajo decente como uno de los 17 nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible de alcance mundial que integran la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴.

¹ OIT, *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999, p. 4.

² Prefacio de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008, p. 1.

³ Adoptada por Resolución de la Asamblea General de la ONU de 13 de septiembre de 2000, Documento A/RES/54/254: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>. Ahí quedaron fijados los ocho *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM): 1) erradicación de la pobreza y el hambre; 2) enseñanza primaria universal; 3) promoción de la igualdad entre sexos y empoderamiento de la mujer; 4) reducción de la mortalidad de los niños; 5) mejora de la salud materna; 6) combatir el VIH-SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) fomentar un alianza mundial para el desarrollo.

⁴ Documento A/RES/70/1, descargable en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>. Hasta ese momento, la consecución del trabajo decente era una de las metas concretas que habían de conducir al Objetivo 1, relativo a la erradicación de la pobreza y el hambre, mientras que en la Agenda 2030 ha adquirido cierto carácter autónomo, constituyendo el octavo de sus 17 objetivos, que hace referencia a la necesidad de “promover el

Ello no quiere decir, sin embargo, que el concepto de trabajo decente fuese aceptado de inmediato y sin reservas. De hecho, dos años después de su inserción en el discurso oficial de la OIT, su propio Consejo de Administración reconocía que aún era necesario hacer un esfuerzo de “profundización de la base conceptual del trabajo decente”⁵, de ahí que se llegara a reestructurar el programa de trabajo del Instituto Internacional de Estudios Laborales con el propósito de “ayudar a la OIT a desarrollar los cimientos conceptuales de las políticas en materia de trabajo decente”⁶. Y la parte empleadora de esta organización tripartita no parecía demostrar demasiado entusiasmo por la noción de trabajo decente, como dejaba entrever, todavía en 2002, la afirmación de la consejera técnica de los empleadores de Canadá, según la cual se trataba de un “concepto vago y subjetivo que tenía corolarios poco afortunados en todos los idiomas”⁷. Bien es cierto que los diccionarios de los tres idiomas oficiales de la OIT contienen una acepción de la palabra decente, relacionada con la moral sexual, que puede resultar equívoca, pero todos sus demás significados no sólo son perfectamente aplicables al sustantivo trabajo sino que incluso son las más idóneas para adjetivarlo, como se deduce de las definiciones del término decente en inglés (*of an acceptable standard; satisfactory, good or adequate, sufficient*), francés (*qui respecte les convenances, convenable, acceptable, suffisant*), y español (*justo, debido, digno, de buena calidad o en cantidad suficiente*)⁸. Si aparcamos, pues, lo anecdótico, parece obvio que con la aplicación del adjetivo decente al sustantivo trabajo se estaría intentando “expresar en sólo dos palabras un conjunto de principios y derechos con referencia a los conceptos de dignidad humana, libertad, seguridad y equidad”⁹. Desde esa óptica conceptual, nada tiene de extraño que la expresión trabajo decente haya sido definida de forma generalizada como “aquello que permite devolverle al trabajo sus contenidos de dignidad, seguridad y

crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

⁵ OIT, *Informe correspondiente al año 2000-2001 presentado por el Presidente del Consejo de Administración a la Conferencia*, Actas de la octogésima novena reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, p. 1.063.

⁶ OIT, *Informe sobre la aplicación del programa de la OIT en 2000-2001*, Memoria del Director General presentada ante la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, p. 70.

⁷ OIT, Actas de la nonagésima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, p. 1.217.

⁸ Fuente: *Oxford English Dictionary*, *Dictionnaire de l'Académie française* y *Diccionario de la Real Academia Española*.

⁹ Egger, P., y Sengenberger, W., “Problemas y políticas del trabajo decente”, *Boletín CINTERFOR*, n. 151, Montevideo, 2002, p. 37.

humanidad”¹⁰, un “anhelo básico de la gente en todo el mundo” de poder obtener un empleo con el que poder “sustentarse a sí mismo y a sus familias en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humanas”¹¹, o, en fin, una “noción que rescata al trabajo como dimensión fundamental de la persona”¹².

En cualquier caso, más allá de esas disquisiciones semánticas sobre el significado del concepto de trabajo decente, que apuntan hacia el reconocimiento a los trabajadores de los derechos humanos fundamentales, y pese a su institucionalización como eje de actuación de la OIT, no parece, sin embargo, que la noción de trabajo decente se haya convertido en el paradigma de política social a seguir en los países que adoptaron la Declaración de junio de 2008, a lo que cabe suponer que habrá contribuido el contexto de crisis económica en el que la agenda de trabajo decente ha tenido que ser implementada casi desde su formulación. De hecho, ni siquiera puede decirse que la noción de trabajo decente sea una expresión de uso corriente en los medios de comunicación de masas o en la opinión pública, que sí está saturada en cambio de conceptos economicistas como los de rescate financiero, austeridad, recortes sociales o inviabilidad de las pensiones públicas. El contraste entre la realidad social y los objetivos perseguidos por la agenda de trabajo decente son más que evidentes, incluso en los países desarrollados, por lo que cabe plantearse un gran número de cuestiones como las implicaciones de política social y económica que hay detrás del concepto de trabajo decente, el grado de compromiso asumido por los poderes públicos nacionales para hacer frente a los déficits de trabajo decente, las medidas normativas adoptadas para su implementación, tanto en el seno de la propia OIT como en los ordenamientos internos de sus países miembros, y, en última instancia, hasta qué punto es jurídicamente vinculante el concepto de trabajo decente.

Se trata, sin duda, de cuestiones de suma complejidad cuyo análisis exigiría años de estudios, por lo que a efectos de este trabajo nos limitaremos a dejar apuntadas algunas de las premisas básicas con las que afrontar el

¹⁰ En ese sentido Weimberg, P., tal como lo recoge Lanari, M.E., “Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición”, *Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad, Serie Trabajo, ocupación y empleo*, n. 3, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, Buenos Aires, 2006, p. 113, <http://guia.oitcinterfor.org/contexto/experiencias-aplicaciones/trabajo-decente-indicadores>.

¹¹ Egger, P., y Sengenberger, W., *ibidem*, p. 28.

¹² Barreto Ghione, en coincidencia con Amartya Sen, tal como resume Lanari, María Estela, *ibidem*, p.112.

estudio del concepto de trabajo decente desde una perspectiva jurídica. A tal fin, empezaremos perfilando las connotaciones político-sociales que a nuestro juicio se deducen de la noción de trabajo decente, intentaremos comprobar en qué medida ha encontrado plasmación normativa un concepto tan poliédrico y finalizaremos realizando algunas consideraciones sobre su vinculabilidad jurídica, con especial referencia al ordenamiento jurídico español.

2. Las connotaciones político-sociales del concepto de trabajo decente

Del análisis de la abundante producción literaria existente al respecto cabe extraer, cuando menos, cuatro conclusiones básicas que, a nuestro juicio, podrían ser consideradas como las líneas maestras del concepto de trabajo decente. Dichas líneas podrían quedar enunciadas del siguiente modo: a) se trata de un paradigma asentado sobre una sólida fundamentación ética; b) despliega una indudable proyección política; c) tiene una naturaleza flexible que le dota de una gran versatilidad aplicativa; d) es mensurable en términos estadísticos, lo que posibilita su evaluación desde una óptica socioeconómica. Vamos a intentar exponer seguidamente, de forma sucinta, las principales consecuencias de todo ello.

2.1. Fundamentación ética del concepto de trabajo decente

La fundamentación ética del programa de trabajo decente de la OIT fue advertida muy tempranamente por Amrtya Sen, quien ya desde su puesta en escena en 1999 indicó que una de sus principales características conceptuales descansaba en un marco de pensamiento basado en “la idea de que existen unos derechos fundamentales que deben reconocerse aunque no estén proclamados en la legislación porque son consustanciales a toda sociedad decente”; marco de pensamiento que abarcaba “la esfera de los principios éticos que trascienden el reconocimiento jurídico”, extendiéndose así “desde el dominio puro de la ley hasta el terreno más amplio de la ética social”, de ahí que tales derechos llegaran a ser “previos, no posteriores, a su reconocimiento jurídico”¹³. Otros autores han

¹³ Sen, A., “Trabajo y derechos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, n. 2, Ginebra, 2000, p. 133.

deducido esa base ética de la “noción de decencia”, puesto que la misma vendría a sugerir “que las relaciones humanas no se reducen únicamente a una ideología utilitarista, sino que tienen que contar con una dimensión ética”¹⁴, y el propio Somavía dejaría suficientemente claro en muchos de sus discursos su concepción del trabajo decente como *brija* o *causa moral*, como hizo en una alocución ante el Consejo Mundial de Iglesias sobre “las dimensiones éticas y espirituales” de la agenda de trabajo decente, donde vino a dejar sentado que “sea cual sea el ángulo desde el que se aborde la economía global o se promueva la Agenda de Trabajo Decente, siempre se desemboca en un cuestionamiento ético”¹⁵. Por eso, cuando la OIT “llama al trabajo decente”, diría en la decimocuarta reunión regional asiática de la OIT, está señalando “la urgente necesidad de una mejor ética política, en la que se garanticen los requisitos mínimos de la dignidad individual y familiar, con límites humanitarios que se respeten en un siglo global; una ética en la que haya hitos claros, legitimados por todos, que marquen el camino hacia una coexistencia libre de injusticias”¹⁶. Razonamiento que, a la postre, le llevaría a postular la existencia de una “ética del trabajo decente” cuyo lema sería “trabajo decente para una vida digna”¹⁷.

Como se deduce de lo expuesto, esa visión moral del concepto de trabajo decente hunde sus raíces en la doctrina del derecho natural, que parte de la existencia de unos derechos de la persona derivados de la naturaleza humana que los Estados no pueden otorgar ni negar porque son anteriores y superiores a los derechos derivados del ordenamiento jurídico positivo. Una de las principales consecuencias de esa especie de concepción iusnaturalista del concepto de trabajo decente sería, por tanto, su estrecha vinculación con los instrumentos adoptados por la comunidad internacional para dar plasmación escrita al conjunto de derechos fundamentales que son aplicables a toda persona en cualquier parte del mundo, como ocurre, entre otros, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y, más específicamente, la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998. Esos principios universales, junto con otras normas de la OIT, vendrían pues a definir el “conjunto de derechos básicos y

¹⁴ Servais, J.M., “Política de trabajo decente y mundialización. Reflexiones sobre un planteamiento jurídico renovado”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, n. 1-2, Ginebra, 2004, pp. 216-217.

¹⁵ Somavía, J., *El trabajo decente, una lucha por la dignidad humana*, Santiago, OIT, 2014, p. 35.

¹⁶ Somavía, J., *ibidem*, p. 435.

¹⁷ Somavía, J., *ibidem*, p. 616.

orientaciones políticas que permiten formular el contenido del trabajo decente”¹⁸. En la Memoria del Director General de la OIT de 2001 quedaría firmemente asentada esa vinculación entre el trabajo decente y los derechos humanos al indicarse que “por ende, los principios y derechos fundamentales en el trabajo constituyen los cimientos, es decir, la base en que se sustenta el trabajo decente”¹⁹.

Y si el fundamento conceptual del trabajo decente se encuentra en esos *derechos naturales* de base ética y alcance universal, lo mismo cabrá decir de la propia noción de trabajo decente, cuya universalidad subjetiva de aplicación quedará fuera de toda duda, desplegando sus efectos incluso en aquellas situaciones donde no llega el ordenamiento jurídico, como en el caso del trabajo efectuado en el marco de la economía sumergida o informal, puesto que “*todos los que trabajan, tienen derechos en el trabajo*”, con independencia de “donde se trabaje, ya sea en la economía estructurada o bien en la no estructurada, en casa o en asociaciones locales o de carácter voluntario”²⁰. Ese carácter universal del concepto de trabajo decente y su vinculación con los derechos fundamentales en el trabajo conduce a una segunda consecuencia práctica que se encuentra íntimamente relacionada con el concepto de “igualdad sustantiva”, como muy bien supo ver Bob Hepple, para quien “lo verdaderamente innovador” en el concepto de trabajo decente es que “abarca todos los tipos de trabajo productivo”, puesto que, a diferencia del trabajo clásico, “no presupone la existencia de un contrato ni de una relación laboral”, no se circunscribe a los trabajadores dependientes en los que se ha centrado tradicionalmente el derecho del trabajo sino que, al proclamar la igualdad básica de todos los que trabajan o buscan empleo, el trabajo decente atiende las necesidades “tanto de los desempleados como de los asalariados y los trabajadores por cuenta propia, de los viejos y de los jóvenes, de los que tienen un trabajo regular y de los que se ganan la vida en el sector no estructurado”²¹.

Buena prueba de las implicaciones prácticas de la universalidad del concepto de trabajo decente han sido las normas internacionales adoptadas gracias al esfuerzo desplegado por la OIT en aras de la extensión de los derechos fundamentales en el trabajo a la economía informal y al trabajo doméstico. El primer paso importante en esa

¹⁸ Egger, P. y Sengenberger, W., *ibidem*, pp. 28-29.

¹⁹ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Memoria del Director General a la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, p. 31.

²⁰ OIT, *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999, p. 4.

²¹ Hepple, B., “Igualdad, representación y participación para un trabajo decente”, *Revista Internacional del trabajo*, vol. 120, n. 1, Ginebra, 2001, p. 12.

dirección se daría con la Resolución y Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, adoptadas por la Conferencia Internacional el Trabajo el 19 de junio de 2002, en la que se pedía al Consejo de Administración de la OIT que asignara recursos presupuestarios para tratar el problema del *“gran número de trabajadores y empresas que a menudo no están reconocidos ni protegidos por los marcos jurídicos y reglamentarios y que se caracterizan por un alto grado de vulnerabilidad y pobreza”*²². Fruto de esa línea de actuación sería la adopción de la Recomendación n. 204, de 12 de junio de 2015, sobre la transición de la economía informal a la economía formal, que establece orientaciones para efectuar ese tránsito *“respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento”*. Aún más relevante resultaría, por tratarse de una norma jurídica vinculante, la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (n. 189), ámbito de actividad tradicionalmente descuidado por las regulaciones nacionales que, como se indica en uno de los considerandos de esta norma, *“sigue siendo infravalorado e invisible”* y está constituido por tareas que realizan *“principalmente las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas”*, colectivos femeninos que son *“particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos”*. Particularmente significativo resulta el hecho de que sea el primer convenio de la OIT donde la expresión *trabajo decente* aparezca no sólo en el preámbulo de la norma, como sucede en los convenios aprobados a partir de 1999, sino también en su parte dispositiva, como puede verse en su art. 6, relativo a la obligación de todo Estado miembro de *“adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente, así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida decentes que respeten su privacidad”*.

2.2. Proyección política del concepto de trabajo decente.

A partir de esa base ética, cuyas consecuencias acabamos de describir, el concepto de trabajo decente despliega una innegable proyección política, puesto que traza un ambicioso programa de actuaciones y una estrategia articulada en torno a cuatro objetivos básicos como son los derechos fundamentales en el trabajo, la creación de empleo, la protección social y

²² <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.

el diálogo social. Así lo indicaría el Director General de la OIT al constatar, dos años después de su formulación, que el concepto contribuía al cumplimiento del mandato de la OIT mostrando la *meta* a seguir y proporcionando un “marco de formulación de políticas que ofrece perspectivas para un enfoque coherente de las metas comunes”, lo que entrañaba a su vez “un compromiso a más largo plazo de los mandantes tripartitos de la OIT”, al tiempo que permitía contar con “una plataforma para el diálogo y la asociación con otras entidades”²³. Del amplísimo conjunto de opiniones vertidas en las actas de las reuniones que la Conferencia Internacional del Trabajo ha venido celebrado desde su formulación, se deduce desde luego que el concepto de trabajo decente se ha convertido en un verdadero *desideratum* de política social y económica que los tres sujetos de Derecho Internacional que integran la OIT se comprometen a desarrollar en sus respectivos ámbitos de influencia.

Para reflejar la visión de la parte trabajadora, resultan sumamente esclarecedoras las afirmaciones que el actual Director General de la OIT, Guy Ryder, realizaba en el año 2002 cuando era Secretario General de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), en las que venía a indicar que “el trabajo decente debe llegar a ser un objetivo explícito y central en el establecimiento de políticas nacionales e internacionales”²⁴. En ese mismo año, en un documento donde la Organización Internacional de Empleadores (OIE) daba su punto de vista sobre el concepto de trabajo decente, esta organización dejaba claro que si bien dicho concepto no podía entrañar la aplicación de la totalidad de las normas internacionales del trabajo en todos los países, sí que representaba, en cambio, una meta a la que sólo podría llegarse si al programa de trabajo decente se le incorporaban “varios elementos como, por ejemplo, una política macroeconómica y otras políticas encaminadas a promover el crecimiento económico”, así como “políticas comerciales y en materia de inversiones”²⁵. Y como muestra, en fin, de la opinión de los portavoces gubernamentales de los Estados Miembros de la OIT, integrada a día de hoy por 182 de los 194 países oficialmente reconocidos por la ONU, pueden bastar dos ejemplos del año 2004, como serían la afirmación del Sr. Hasegava, Viceministro de Salud, Trabajo y Protección Social de Japón, para quien “la promoción del trabajo decente debe

²³ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 5.

²⁴ OIT, *Actas de la nonagésima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2002, p. 276.

²⁵ OIE, *Trabajo decente. Cómo llevarlo a la práctica: el punto de vista de los empleadores*, 2002. http://intranet.oit.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1917&Itemid=1256.

descansar en políticas económicas y sociales coherentes, así como en una buena gobernanza nacional”, y la opinión de la Sra. Halonen, Presidenta de la República de Finlandia, que no dudaría en decir que era “fundamental que el trabajo decente se convierta en un objetivo global y que se promueva una política coherente en materia de crecimiento, inversión y empleo”²⁶.

Para los especialistas de la OIT, la proyección política del concepto de trabajo decente es algo que no admite dudas, puesto que al ser “un bien para la gente”, el “marco político de trabajo decente supone un fuerte compromiso para obtener resultados relevantes en términos de condiciones humanas de vida y trabajo”, compromiso que “solo puede resultar de una voluntad política, por medio de la articulación de una serie de objetivos y políticas por parte del gobierno nacional”²⁷. Ese compromiso político que entraña el concepto de trabajo decente tendría que basarse, pues, en seis conjuntos de políticas: un enfoque del desarrollo basado en los derechos en el trabajo, unas políticas de pleno empleo, unas políticas de inclusión en el mercado laboral, organización de buen desempeño en el trabajo, amplia protección social y diálogo social sostenido²⁸. Una política de trabajo decente, en suma, cuya efectividad depende decisivamente “de que se implante una política macroeconómica acertada que fomente el empleo y reduzca la pobreza”²⁹.

Ahora bien, aunque son los gobiernos nacionales quienes principalmente han de asumir el compromiso político que entraña el concepto de trabajo decente, es la propia OIT la que primero debe dar muestras inequívocas de la *voluntad política* de ir en esa dirección, marcando las directrices a seguir. Y difícilmente puede decirse que no se venga persiguiendo con firmeza ese objetivo político, como ponen de manifiesto las actas de las tres reuniones anuales del Consejo de Administración de la OIT, que es su órgano ejecutivo y el que, entre otras funciones, adopta el presupuesto y el programa de actuación de la OIT. Del amplísimo volumen de informes técnicos que se someten al estudio del Consejo de Administración de la OIT y de los que éste a su vez emite para ser debatidos en la Conferencia Internacional del Trabajo, se deduce claramente que el *programa de trabajo decente* ha venido siendo el eje de actuación de la OIT desde el año 1999,

²⁶ OIT, *Actas de la nonagésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2004, pp. 100 y 347, respectivamente.

²⁷ Egger, P. y Sengenberger, W., *ibidem*, pp. 39-40.

²⁸ Egger, P. y Sengenberger, W., *ibidem*, pp. 40-52, donde desarrollan muy gráficamente esos seis conjuntos de políticas.

²⁹ Egger, P., “Hacia un marco programático para promover el trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, n. 1-2, Ginebra, 2002, p. 184.

tanto a nivel programático como a efectos presupuestarios. Entre las múltiples y variadas acciones emprendidas a tal fin resultan especialmente significativas, a nuestro juicio, las siguientes:

a) La implantación a partir del año 2000 de un *programa piloto sobre trabajo decente* dirigido inicialmente a ocho países seleccionados por representar a regiones con niveles de desarrollo muy diferentes, que tenía como finalidad estudiar la aplicación práctica del concepto a nivel nacional y del que se dijo que “contribuiría a valorizar el papel del trabajo decente en los programas de políticas nacionales a alto nivel y demostraba los beneficios de la integración de políticas en las cuestiones sociales y laborales”³⁰. Este programa piloto acabaría conduciendo a la consagración oficial de los *programas de trabajo decente por país* (PTDP) que desde el año 2006 viene siendo el principal mecanismo de programación y prestación de los servicios de cooperación técnica de la OIT a sus Estados Miembros.

b) La reorganización del Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEI), centro de estudios avanzados de la OIT en materia social y laboral al que se le adjudicaría la tarea de “centrarse en el análisis del trabajo decente y su contribución a los objetivos económicos y sociales”³¹, enfocando su actividad investigadora en el estudio de la consideración del programa de trabajo decente como factor de crecimiento económico. El IIEI pasaría a convertirse así en un “centro de investigación para determinar las repercusiones en el plano de las políticas del concepto de trabajo decente”, concentrando todas sus actividades en torno a la divulgación y a un *programa de investigación* “mediante el cual se procuraría desarrollar un paradigma del trabajo decente que podría proporcionar orientaciones para la formulación de políticas”³².

c) La plasmación oficial como objetivo estratégico universal del concepto de trabajo decente a través de la adopción de la ya mencionada *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 10 de junio de 2008, que constituye, como afirma su preámbulo, “la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance” adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la fundación de la OIT en 1919, puesto que es “heredera” de la Declaración de Filadelfia de 1944 y de la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, expresando así “la visión

³⁰ OIT, *Actas de la nonagésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2004, p. 70.

³¹ OIT, *Actas de la octogésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2000, p. 50.

³² OIT, *Actividades de la OIT 1998-1999*, Memoria del Director General presentada ante la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000, p. 84.

contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización”. En esta declaración, sustentada en el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de que el trabajo decente es “una respuesta eficaz a los desafíos de la globalización”, la Conferencia Internacional del Trabajo afirmaría que, en el contexto de cambios acelerados típico de la realidad contemporánea, los compromisos de la OIT y de sus Estados Miembros para situar el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales deberían basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT “a través de los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente”.

d) La elaboración de un *Pacto Mundial para el Empleo*, aprobado por Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 19 de junio de 2009, que pretendía dar “una respuesta a la crisis basada en el trabajo decente”³³. Para ello, el trabajo decente sería considerado como la “piedra angular de la recuperación”, entendiéndose a tal efecto que la inclusión en un pacto mundial para el empleo de los principios del trabajo decente podía “allanar el camino hacia una economía más sostenible a más largo plazo”, de ahí que el cometido de dicho pacto no fuese otro que el de “prestar apoyo a la recuperación económica a través de políticas que favorezcan el trabajo decente”³⁴. Dicho pacto venía a ser, pues, una respuesta política a la crisis económica mundial “convenida por los mandatos tripartitos de la OIT desde la perspectiva del trabajo decente”³⁵.

2.3. Versatilidad aplicativa del concepto de trabajo decente

A consecuencia de su proyección política y con la finalidad de garantizar su aplicación universal, el alcance del concepto de trabajo decente es sumamente flexible, puesto que en el adjetivo «decente» se plasman derechos y principios universales al tiempo que se reflejan también “las circunstancias particulares de cada país”, de ahí que haya “un nivel mínimo, pero no un tope”, por lo que, en este sentido, “el trabajo decente constituye una meta móvil, un objetivo que evoluciona a medida que se

³³ OIT, *Actas de la nonagésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2009, pp. 1.113-1.121.

³⁴ OIT, *La crisis financiera y económica: una respuesta basada en el trabajo decente*, Documento GB.304/ESP/2, presentado en la 304ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, marzo de 2009, pp. 1-7- 64, respectivamente.

³⁵ OIT, *Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente*, Memoria del Director General a la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009, p. 8.

van transformando también las posibilidades, las circunstancias y las prioridades de cada sociedad”³⁶. Partiendo, pues, del denominado *umbral de trabajo decente*, que es un suelo mínimo representado por las normas que lo definen internacionalmente, su interpretación exacta, su intensidad aplicativa, dependerá de las condiciones de cada país³⁷. Así, mientras que en el ámbito comunitario europeo, por ejemplo, el trabajo decente sería equiparable al concepto de calidad de vida laboral o empleo de calidad, puesto que “existen paralelismos entre el trabajo decente y la senda que la Unión Europea está tomando hacia la calidad en el trabajo, la calidad en las relaciones en el lugar de trabajo y la calidad en el diseño y la aplicación de políticas sociales”³⁸, en el marco de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, en cambio, “es ante todo un reto vinculado al desarrollo”³⁹, puesto que en estos países el trabajo decente “expresa el derecho de las personas y de los países a una participación justa en los beneficios de la globalización”⁴⁰, lo que sin duda constituye unos de los objetivos básicos de las políticas de desarrollo.

Desde el reconocimiento por parte de la OIT de esa vinculación entre el trabajo decente y las políticas de desarrollo de los países que, por su carencia de infraestructuras e instituciones, no pueden hacer frente a los retos sociales de la globalización, la cuestión ha sido objeto de un amplio debate *científico* trufado, no obstante, de un gran componente ideológico. Así, frente a los que consideran que el desarrollo y el crecimiento económico contribuyen al logro del trabajo decente, se viene alzando la opinión de quienes estiman que el crecimiento económico sólo puede producirse a expensas de las condiciones del mercado de trabajo, manteniendo bajos los costes laborales⁴¹. Es más, incluso la propia noción de desarrollo ha sido puesta en tela de juicio tanto por parte de los llamados *posmodernos*, que “proponen renunciar a la idea misma con el argumento de que ha actuado como una trampa ideológica inventada para perpetuar relaciones asimétricas entre las minorías dominantes y las mayorías dominadas”, como en opinión de los *fundamentalistas del mercado*,

³⁶ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 31.

³⁷ Egger, P. y Sengenberger, W., *ibidem*, p. 35, donde desarrollan el concepto de *umbral de trabajo decente*.

³⁸ Tal como se expresaba en el año 2000 la Sra. Diamantopoulou, Comisaria encargada de Empleo y Asuntos Sociales de la Unión Europea, OIT, *Actas de la octogésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, *ibidem*, p. 356.

³⁹ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 65.

⁴⁰ OIT, *Actas de la octogésima novena reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Declaración del Sr. Somavía, Secretario General de la Conferencia, Ginebra, 2001, p. 122.

⁴¹ Fields, Gary S., “El trabajo decente y las políticas de desarrollo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003, pp. 280 y ss.

que consideran “redundante” el concepto de desarrollo porque entienden que este se producirá “como un resultado natural del crecimiento económico gracias al efecto de filtración”, teoría que no funciona en la práctica y que viene a decir que los ricos han de hacerse aún más ricos “para que así los desposeídos estén un poco menos desposeídos”⁴².

Conviene dejar sentado, como han demostrado varios investigadores, que la tesis de que el crecimiento económico empeora las condiciones de trabajo “es empíricamente absurda”⁴³, puesto que las pruebas empíricas existentes sobre las relaciones entre el trabajo decente y el crecimiento económico, “contrariamente a los temores de algunos analistas, indican que hay una complementariedad firme entre ambos”⁴⁴. En lo que respecta al concepto mismo de desarrollo, Ignacy Sachs ha puesto de manifiesto, en un excelente estudio sobre la evolución de la idea de desarrollo, que, tras su formulación en el decenio de 1940 para dar expresión gráfica a la necesidad de reconstruir los países devastados por la Segunda Guerra Mundial, la noción de desarrollo fue objeto de reconceptualización en el decenio de 1970, donde surgió la idea de *ecodesarrollo* o desarrollo sostenible, y volvió a ser redefinido a comienzos de siglo por Amartya Sen “en términos de la universalización y ejercicio efectivo de los derechos humanos individuales”, por lo que resulta necesario conceptualizarlo hoy como *desarrollo incluyente*, en el sentido de elemento garantizador no sólo de la eficiencia en la asignación de recursos, sino también de la eficiencia social y de la eficiencia ecológica, y para ello la “pieza central es en todos los casos el trabajo decente”⁴⁵.

Como se deduce de lo expuesto, la flexibilidad conceptual de la noción de trabajo decente y su vinculación con el desarrollo, le dotan de una gran versatilidad aplicativa, lo que ha permitido a la OIT extender el alcance del programa de trabajo decente por, al menos, tres grandes áreas de actuación: en el ámbito de la lucha contra la pobreza, a efectos de promoción de la igualdad de género y en el marco de las políticas de desarrollo sostenible.

a) La consideración del programa de trabajo decente como un arma eficaz de lucha contra la pobreza fue impulsada por el Director General de la OIT en su memoria de 2001 al indicar que el trabajo decente ofrecía “un medio para combinar el empleo, los derechos, la protección social y el

⁴² Sachs, I., “Desarrollo y trabajo decente para todos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, n. 1-2, Ginebra, 2004, pp. 187-188.

⁴³ Ahmed, I., “El trabajo decente y el desarrollo humano”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003, p. 292.

⁴⁴ Fields, G.S., *ibidem*, p. 288.

⁴⁵ Sachs, I., *ibidem*, pp. 190-198.

diálogo social en las estrategias de desarrollo”, objetivos que no venían siendo contemplados por “las políticas tradicionales de ajuste estructural de las instituciones de Bretton Woods”, de ahí el fracaso de las estrategias de reducción de la pobreza elaborados bajo los auspicios de dichas instituciones, por lo que “la reducción del déficit de trabajo decente” era “la vía adecuada para la reducción de la pobreza” y para dar una mayor legitimidad a la economía global⁴⁶. A raíz de esas afirmaciones, la OIT empezaría a participar de forma activa, mediante la reconfiguración del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, en el proceso de elaboración de los documentos de la *estrategia de lucha contra la pobreza* (ELP) de la ONU, y en 2007 ya podía hablarse de una nueva generación de documentos ELP que tenía “más en cuenta los objetivos del programa de trabajo decente”⁴⁷.

b) La promoción de la igualdad de género y su integración en el programa de trabajo decente también han sido una constante en el quehacer reciente de la OIT, alcanzando su punto álgido en 2010 con la elaboración y puesta en marcha de un *Plan de Acción sobre Igualdad de Género* de carácter transversal y periódicamente renovable⁴⁸. Con este programa de acción se empezaría a cumplir las previsiones establecidas en la *Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente*, de 17 de junio de 2009, que fue redactada sobre la base de un informe de la Oficina Internacional del Trabajo en el que se venía a reconocer que “la construcción social de los roles de género, las diferencias biológicas entre hombres y mujeres y la forma en que estos aspectos interactúan en el mundo del trabajo” eran “la piedra angular del trabajo decente”⁴⁹.

c) Las repercusiones del trabajo decente sobre el desarrollo sostenible fueron apuntadas por el Director General de la OIT en su memoria del año 2007, donde dejó planteada la necesidad de afianzar la visión del desarrollo sostenible como el “paradigma de política absoluto” dentro del que tendría que situarse el programa de trabajo decente para la adopción de un enfoque equilibrado del desarrollo sostenible en el que estuvieran “integrados plenamente sus pilares social, económico y medioambiental”, para lo cual propuso la elaboración de una estrategia que promocionara

⁴⁶ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 13.

⁴⁷ OIT, *El Programa de Trabajo decente en el centro de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): acontecimientos recientes*, documento GB.301/ESP/2, presentado en la 301ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, marzo de 2008, p. 3.

⁴⁸ Documento GB.306/3/2. *Plan de acción de la OIT sobre igualdad de género 2010-2015*, Ginebra, 2010.

⁴⁹ OIT, *La igualdad de género como eje del trabajo decente*, Informe VI, presentado en la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009, p. 12.

“una transición socialmente justa a empleos verdes”⁵⁰. Esa propuesta quedaría respaldada por dos informes técnicos sucesivos en los que se analizaba “la interconexión entre el cambio climático y el trabajo decente”⁵¹, así como la “búsqueda de posibles maneras de conjugar, por una parte, el crecimiento, la reducción de la pobreza y el desarrollo inclusivo y, por otra, una fuerte reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la aplicación de medidas para adaptarse a los cambios climáticos que ya están produciéndose”⁵². Todo ello conduciría a la implementación a partir de 2009 del *Programa Empleos Verdes* de la OIT, diseñado en conexión con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que ha venido implicando a todas las secciones de la Oficina Internacional del Trabajo y en el marco del cual se puso de manifiesto la amenaza que el cambio climático representaba para el trabajo decente, sobre todo en las regiones y sectores dependientes de la agricultura, de ahí la imperiosa necesidad de “favorecer la creación de empleos verdes, lograr que los lugares de trabajo sean más ecológicos, y allanar el camino para lograr una transición socialmente justa hacia una economía sostenible y con bajos niveles de emisión de carbono”⁵³. Esta línea de actuación acabaría consolidándose con la adopción de la *Resolución relativa al desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, donde el concepto de desarrollo sostenible aparece definido como aquél “que permite satisfacer las necesidades de la generación actual sin restar capacidad a las generaciones futuras para satisfacer las suyas”, estableciéndose a tal fin el marco básico para afrontar una “transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible”⁵⁴.

⁵⁰ OIT, *El trabajo decente para un desarrollo sostenible*. Memoria del Director General de la OIT a la 96ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007, p. 3.

⁵¹ OIT, *El trabajo decente para un desarrollo sostenible: el desafío del cambio climático*. Documento GB.300/WP/SDG/1, presentado en la 300ª reunión del Consejo de Administración, noviembre de 2007, Ginebra, p.1.

⁵² OIT, *Repercusiones del cambio climático en el empleo y en el mercado de trabajo*. Documento GB.303/ESP/4, presentado en la 303ª reunión del Consejo de Administración, noviembre de 2008, Ginebra, p.1.

⁵³ OIT, *Empleos verdes, trabajo decente y desarrollo sostenible*. Documento GB.312/POL/1, presentado en la 312ª reunión del Consejo de Administración, noviembre de 2011, Ginebra, p.2.

⁵⁴ OIT, *Actas de la centésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2013, p. 452.

2.4. La mensurabilidad del concepto de trabajo decente

Uno de los principales retos que dejó planteado *ab initio* el concepto de trabajo decente fue el de contar con estadísticas fiables que permitieran “concebir, conseguir, observar y evaluar los progresos logrados en relación con el trabajo decente, tanto dentro como fuera de la OIT”, de ahí que, tan sólo un año después de su formulación, se encomendara a la Oficina de Estadística de la OIT el establecimiento de “unos instrumentos que midan, evalúen y observen la situación en relación con el trabajo decente”⁵⁵. Para hacernos una idea de la envergadura del reto planteado a los estadígrafos de la OIT hay que tener en cuenta que a comienzos de siglo casi se partía de cero, no había acuerdo alguno sobre indicadores estadísticos para medir el trabajo decente e incluso muchos pensaban “*that decent work is a well meaning, nice sounding phrase that is not definable or measurable*”, de ahí la imperiosa necesidad de contar con “*decent work indicators*” que sirvieran a los países miembros de la OIT para poder evaluar su situación⁵⁶.

Una de las primeras propuestas de medición del trabajo decente fue la realizada por Guy Standing en el marco del Programa InFocus sobre Seguridad Socioeconómica de la OIT, del que fue Director desde su implantación a finales de 1999. Sobre la base de una herramienta experimental, la denominada Encuesta sobre la Seguridad de las Personas (ESP), se intentaba “detectar las siete formas de seguridad” ligadas al trabajo, entendidas estas como los “elementos constitutivos del trabajo decente”⁵⁷. La identificación de esas siete clases o tipos de seguridad acabarían conduciendo a la elaboración de una “familia de índices de trabajo decente” integrada por los “indicadores de las distintas facetas de la seguridad”⁵⁸, y se reveló como un método bastante útil, por ejemplo, para describir los siete déficits de seguridad que tenían las personas ocupadas en la economía informal, que fueron, tal como aparece en un

⁵⁵ OIT, *Marco de políticas y estrategias para el período 2002-2005 y examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003. Actualización del Programa de Trabajo Decente*. Documento GB.279/PFA/6, presentado a la 279ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2000, pp. 29-30.

⁵⁶ Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F. y Ritter, J.A., *Measuring Decent Work with Statistical Indicators*, Policy Integration Department Statistical Development and Analysis Group, International Labour Office, Working Paper n. 2, OIT, Ginebra, 2002, p. 8.

⁵⁷ Standing, G., “De las Encuestas sobre la Seguridad de las Personas al índice de trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, n. 4, 2002, p. 489.

⁵⁸ Bonnet, F., Figueiredo, J.B. y Standing, G., “Una familia de índices de trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, 2003, p. 235.

informe de la OIT sobre esta materia, los siguientes: a) la *seguridad del mercado laboral* (buenas oportunidades de trabajo derivadas de un nivel elevado de empleo resultante de políticas macroeconómicas adecuadas); b) la *seguridad del empleo* (protección contra el despido arbitrario, reglamentación de la contratación y del despido, estabilidad en el empleo compatible con el dinamismo económico); c) la *seguridad ocupacional* (implantación en un segmento profesional o carrera, con oportunidades para consolidar un sentimiento de pertenencia mediante el propio perfeccionamiento); d) la *seguridad en el trabajo* (protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales mediante normas de salud y seguridad, la regulación del tiempo de trabajo, etc.); e) la *seguridad para el desarrollo de las competencias* (adquisición y mantenimiento de calificaciones profesionales mediante métodos innovadores, así como aprendizaje y formación en el empleo); f) la *seguridad del ingreso* (obtención de ingresos adecuados y protección contra la pérdida de ingresos, ya sea mediante la fijación de salarios mínimos, indización salarial, sistemas de seguridad social, etc.); y g) la *seguridad de representación* (protección del derecho a la representación colectiva en el mercado de trabajo a través de los sindicatos y de las organizaciones de empleadores independientes, así como de instituciones de diálogo social).

A esa propuesta pionera le seguiría toda una batería de métodos de medición del trabajo decente, expuestos en un monográfico de la Revista Internacional del Trabajo del año 2003 consagrado al tema, que iban desde los siete índices de seguridad de Bonnet *et altri*, ya comentados⁵⁹, a los treinta indicadores de Anker *et altri*, agrupados en “diez categorías de medición”, emanadas de las características generales del trabajo, que reflejaban las “seis facetas del trabajo decente” (*oportunidades de trabajo, trabajo en condiciones de libertad, trabajo productivo, equidad en el trabajo, seguridad laboral y dignidad laboral*)⁶⁰, sin que faltaran propuestas, como la de Dharam Ghai, basadas en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT⁶¹, y análisis comparativos, como el de Bescond *et altri*, que pretendían medir los déficits de trabajo decente con “una selección de siete indicadores que pueden calcularse en gran número de países”⁶². Como se deduce de esa

⁵⁹ Bonnet, F., Figueiredo, J.B. y Standing, G., *ibidem*, pp. 233-261.

⁶⁰ Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F. y Ritter, J.A., “La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, 2003, pp. 161-195.

⁶¹ Ghai, D., “Trabajo decente. Concepto e indicadores”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, 2003, pp. 126-160.

⁶² Bescond, D., Châtaignier, A. y Mehran, F., “Siete indicadores para medir el trabajo decente. Comparación internacional”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, 2003,

diversidad de métodos propuestos, el concepto de trabajo decente presentaba un carácter polifacético y multidimensional que dificultaba su mensurabilidad en términos estadísticos, de ahí que en la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), celebrada a finales de 2003, se decidiera, ante el escepticismo de los delegados de los empleadores, la celebración de una reunión de expertos tripartita que *centrara* sus trabajos en el establecimiento de un marco conceptual claro donde se especificaran “las dimensiones del concepto del trabajo decente y sus límites para la medición estadística”⁶³. Mientras tanto, se utilizarían como experiencia piloto los 29 indicadores de trabajo decente identificados por la Oficina de Estadísticas, “distribuidos bajo diez encabezamientos” (oportunidades de empleo, trabajo inadmisibles, remuneración suficiente y trabajo productivo, jornada laboral decente, estabilidad y seguridad del empleo, conciliación del trabajo con la vida familiar, trato justo en el trabajo, seguridad en el trabajo, protección social y diálogo social) que representaban cada uno de ellos “una característica del trabajo considerada, en principio, como un elemento fundamental del trabajo decente en todo el mundo”⁶⁴.

Para el Director General de la OIT esos indicadores de trabajo decente y su continuo perfeccionamiento eran sumamente necesarios “para entender mejor las consecuencias sociales y económicas de las decisiones que se adoptan en materia de políticas”⁶⁵, puesto que, como diría en un informe de 2007 sobre medición del trabajo decente, su principal utilidad radicaba en la posibilidad de hacer análisis comparativos, ayudando “a los mandantes a evaluar los progresos de cada país con miras a la consecución del objetivo del trabajo decente mediante su cotejo con una serie de indicadores que también estén disponibles para otros países”, lo que también daría pie a la elaboración de “perfiles por país” que posibilitaran la realización de comparaciones diacrónicas tomando como referencia años sucesivos en los que se dispusiera de “información pertinente”⁶⁶. Se indicaría asimismo en dicho informe que para medir los avances realizados

pp. 197-231.

⁶³ OIT, *Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia*. Documento ICLS/17/2003/4, Ginebra, 2004, p. 11.

⁶⁴ OIT, *Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia*, *ibidem*, p. 10.

⁶⁵ OIT, *Informe sobre la aplicación del programa de la OIT en 2002-2003*. Memoria del Director General presentada ante la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, p. 10.

⁶⁶ OIT, *La medición del trabajo decente*. Quinto informe complementario presentado por el Director General en la 300ª reunión del Consejo de Administración, documento GB.300/20/5, Ginebra, 2007, p. 2.

en materia de trabajo decente no bastaba con los “indicadores cuantitativos estándar” sino que era “necesario llevar a cabo un análisis textual objetivo para evaluar adecuadamente los progresos relacionados con los aspectos más cualitativos del trabajo decente”⁶⁷.

Todas estas indicaciones serían tenidas en cuenta en la 18ª Reunión de Estadísticos del Trabajo celebrada a finales de 2008, donde se aprobó una *Resolución sobre la labor futura en materia de la medición del trabajo decente* en la que se pedía a la Oficina de Estadísticas de la OIT la preparación, en cooperación con las oficinas estadísticas nacionales interesadas, de “perfiles por país sobre el trabajo decente basados en los resultados de la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente”⁶⁸. En el informe donde se describían esos resultados se dejó indicado que para la interpretación de los indicadores estadísticos “a menudo es necesario contar con información sobre el marco jurídico”, por lo que aquéllos deberían “complementarse con información sobre los derechos en el trabajo y sobre el marco jurídico del trabajo decente”⁶⁹. A tal fin, se propondría tomar como punto de partida los “diez elementos fundamentales del Programa de Trabajo Decente”, que aparecían resumidos así: oportunidades de empleo; trabajo que debería eliminarse o abolirse; ingresos adecuados y trabajo productivo; horas de trabajo decentes; estabilidad y seguridad del trabajo; combinación del trabajo y la vida familiar; igualdad de oportunidades y de trato en el empleo; entorno de trabajo seguro; seguridad social y diálogo social y representación de los trabajadores. Partiendo de ese marco de referencia habría que facilitar seguidamente dos tipos de información en cada uno de sus diez epígrafes: 1) unos indicadores estadísticos “que permitan evaluar los progresos realizados”; y 2) una “descripción de la legislación nacional pertinente” en relación con esos diez elementos fundamentales, con información, según proceda, “sobre las prestaciones otorgadas; pruebas sobre la eficacia de la aplicación y sobre la cobertura de los trabajadores en la legislación y en la práctica; quejas y reclamaciones recibidas por la OIT; observaciones formuladas por los órganos de control de la OIT y casos en los que se hayan realizados progresos; e información sobre la ratificación de los convenios pertinentes de la OIT”⁷⁰. Se ponía así de manifiesto que, tras

⁶⁷ OIT, *La medición del trabajo decente*, *ibidem*, p. 3.

⁶⁸ OIT, *Decimoctava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia*, Documento ICLS/2008/IV/Final, Ginebra, 2009, p. 79.

⁶⁹ OIT, *Medición del trabajo decente. Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente*, Documento TMEMDW/2008, Ginebra, 2008, p. 17.

⁷⁰ OIT, *Medición del trabajo decente. Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente*, *ibidem*, p. 27.

una década de investigación sobre la medición del trabajo decente, se hacía preciso adoptar una metodología basada en perfiles nacionales que incluyera tanto indicadores estadísticos como descriptores jurídicos, de modo que los primeros proporcionaran criterios de referencia cuantitativos mientras que los segundos facilitarían información de carácter textual sobre el marco jurídico del trabajo decente.

Desde entonces, la labor de la OIT sobre medición del trabajo decente se ha venido centrando en la elaboración de esos *perfiles de trabajo decente por país* a partir de los datos objetivos y de los suministrados por las fuentes nacionales, para lo cual se ha redactado un manual de ayuda, cuya segunda edición lleva por título *Decent Work Indicators: Guidelines for Producers and Users of Statistical and Legal Framework Indicator*, en el que se han identificado los siguientes 21 indicadores cualitativos relativos al marco jurídico: 1º) *labour administration*; 2º) *government commitment to full employment*; 3º) *unemployment insurance*; 4º) *statutory minimum wage*; 5º) *maximum hours of work*; 6º) *paid annual leave*; 7º) *maternity leave*; 8º) *parental leave*; 9º) *child labour*; 10º) *forced labour*; 11º) *termination of employment*; 12º) *equal opportunity and treatment*; 13º) *equal remuneration of men and women for work of equal value*; 14º) *employment injury benefits*; 15º) *occupational safety and health (OSH) labour inspection*; 16º) *old-age social security or pension benefits (public/private)*; 17º) *incapacity for work due to sickness/sick leave*; 18º) *incapacity for work due to invalidity*; 19º) *freedom of association and the right to organize*; 20º) *collective bargaining right*; 21º) *tripartite consultations*⁷¹.

Con esa metodología de medición a través de perfiles nacionales de trabajo decente, cada país puede realizar su propia evaluación sobre los progresos realizados en pos de la consecución del trabajo decente, y podrían ser utilizados, tal como se sugirió en la sesión del Consejo de Administración de la OIT de 13 de noviembre de 2014, para determinar las prioridades nacionales y la formulación de políticas en todos los ámbitos sociales y económicos, así como para diseñar “los marcos de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y los Programas de Trabajo Decente por País”⁷².

3. La plasmación normativa del concepto de trabajo decente

Como se deduce de lo que acabamos de analizar sobre las connotaciones

⁷¹ http://www.ilo.org/stat/Publications/WCMS_223121/lang--en/index.htm.

⁷² OIT, *Seguimiento y evaluación de los progresos alcanzados en materia de trabajo decente a nivel nacional*, Documento GB.322/INS/INF/1, Ginebra, 2014, p. 2.

político-sociales del concepto de trabajo decente, difícilmente puede afirmarse que su formulación entraña una mera declaración de intenciones, puesto que el mismo pretende convertirse en un paradigma ético que permita consagrar unos valores morales representados por los derechos fundamentales en el trabajo, establece una estrategia política de amplio espectro, diseñada para alcanzar todos los tipos posibles de trabajo, y sus avances en pos de los objetivos perseguidos son perfectamente mensurables tanto en términos estadísticos como jurídicos. Ahora bien, para hacer efectivos unos determinados derechos, por muy fundamentales que sean, y para poner en práctica una determinada política, por muy acertada o justa que sea, será necesario dotar de fuerza jurídica al paradigma en el que esos derechos y esa política se sustentan, puesto que, como se ha dicho con bastante realismo en relación con la aplicación de las políticas socio-laborales, “la situación socioeconómica impide muy a menudo que se añada la dimensión jurídica que garantizaría su permanencia y coerción”⁷³. Conviene tener en cuenta a este respecto que, en virtud de los principios de legalidad y tipicidad, sólo aquellas conductas que aparezcan descritas en una norma legal vinculante podrán ser exigidas jurídicamente, puesto que sólo estas pueden establecer mandatos imperativos, deberes de omisión u obligaciones de hacer o de resultado de carácter coactivo, así como una previsión de sanciones punitivas en caso de incumplimiento y unos mecanismos procesales que lo hagan valer ante las instancias judiciales pertinentes. Y nada de eso sucede, en principio, con el concepto de trabajo decente, puesto que los instrumentos jurídicos adoptados por la OIT, las denominadas “normas internacionales del trabajo”, no se han ocupado de tipificarlo porque en su inmensa mayoría son anteriores a la aparición del concepto, y las dictadas con posterioridad se han centrado en cuestiones concretas, como el trabajo marítimo o el marco jurídico del trabajo doméstico.

En cualquier caso, el hecho de que el concepto de trabajo decente no esté expresamente acotado por una norma jurídica, no impide que pueda tener plasmación normativa implícita o indirecta, aunque para ello sería necesario identificar el conjunto de normas que lo hacen posible y darles esa consideración formal o institucional de normas inspiradas por el paradigma ético del trabajo decente, impulsoras de la estrategia y los compromisos políticos que el mismo entraña y encaminadas a conseguir los objetivos estratégicos planteados. La necesidad de atribuir virtualidad jurídica al concepto de trabajo decente por la vía de asociarlo a un conjunto normativo que le dotara de contenido legal vinculante estaba

⁷³ Servais, J.M., *ibidem*, p. 218.

latente, desde luego, en las primeras etapas de su implantación, como venía a indicar, por ejemplo, una propuesta del Consejo de Administración del año 2000 en el que se decía que era *preciso* “relacionar el concepto de trabajo decente con las normas internacionales del trabajo vigentes, para poner de manifiesto la conexión existente entre el trabajo decente y ciertos elementos como la calidad del trabajo, la seguridad y la representación, así como la utilidad de la labor de promoción de un trabajo decente para todos los mandantes de la OIT”⁷⁴. Dicha labor de búsqueda de conexión entre el concepto de trabajo decente y las normas internacionales del trabajo quedaría encomendada expresamente al Instituto Internacional de Estudios Laborales, e *informaría* también todas las actividades generales de la OIT, puesto que la aplicación de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1999, había puesto de manifiesto “que los elementos que encierran las normas y principios de la OIT pueden contribuir a configurar el concepto de trabajo decente”, reconociéndose por ello que “las normas internacionales del trabajo relacionadas con los cuatro objetivos estratégicos sirven para definir las medidas que exige su cabal cumplimiento en las diferentes variantes de desarrollo”⁷⁵.

Buena prueba de ese propósito institucional de buscar en las normas internacionales del trabajo la plasmación jurídica del concepto de trabajo decente son las siguientes afirmaciones del Director General de la OIT, vertidas en su memoria de 2001: “la acción normativa es una herramienta indispensable para convertir en realidad el trabajo decente. En primer lugar, la acción normativa ayuda a esclarecer el significado del trabajo decente: las normas ofrecen una respuesta digna de crédito a la pregunta sobre lo que implica el trabajo decente en términos concretos en lo que se refiere a las condiciones previas (principios y derechos fundamentales), a su contenido (trabajo que reúne ciertos criterios de calidad y de seguridad) y al proceso en virtud del cual este objetivo se puede alcanzar (diálogo social). En segundo lugar, ayuda a poner en práctica el Programa de Trabajo Decente: las normas son un indicador riguroso del progreso hacia el logro de los objetivos de la OIT, no por medio de promesas que no se han de cumplir sino en la legislación y la práctica, y el sistema de control de la OIT es el medio más avanzado de que se dispone para vigilar la

⁷⁴ OIT, *Marco de políticas y estrategias para el período 2002-2005 y examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003. Actualización del Programa de Trabajo Decente*, *ibidem*, p. 3.

⁷⁵ OIT, *Marco de políticas y estrategias para el período 2002-2005 y examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003. Actualización del Programa de Trabajo Decente*, *ibidem*, p. 5.

aplicación de los convenios ratificados y para alentar el cumplimiento de las recomendaciones”⁷⁶.

Podríamos traer a colación muchas otras muestras de ese empeño institucional por vincular el concepto de trabajo decente y las normas internacionales del trabajo a través de las que se haría efectivo el cumplimiento de sus cuatro objetivos estratégicos, pero para no ser tediosos puede bastar con los tres ejemplos siguientes, extraídos de diferentes contextos. Así, en el marco del debate sobre la dimensión social de la globalización, se dejaría planteada la posibilidad de “avanzar hacia la identificación de un conjunto más integrado de normas internacionales del trabajo que capte los elementos esenciales del enfoque relativo al trabajo decente”⁷⁷, de ahí la conveniencia de dotarse “de instrumentos marcos que contribuyan a la dimensión normativa del concepto de trabajo decente”⁷⁸, puesto que, para llegar a convertir el trabajo decente en un objetivo mundial, resultaba claro que “la capacidad de la OIT para promover las *normas del trabajo* en general y los principios y derechos fundamentales en el trabajo en particular tenían que fortalecerse”⁷⁹. En relación con el desarrollo sostenible se diría asimismo que el “sistema normativo de la OIT” era el “órgano vital” del programa de trabajo decente, “sin el cual el desarrollo de empresas sostenibles y la generación de empleo no tendrían arraigo en el principio de la equidad”⁸⁰. Y en cuanto a las políticas de flexibilización del mercado de trabajo, tras haber quedado demostrado que constituían “un rasgo crucial del crecimiento ineficiente”, por cuanto conllevaba una mayor precariedad laboral, se indicaría que para lograr un crecimiento “más eficiente” había que considerar como elementos del programa de trabajo decente “especialmente importantes” la mejora de “las normativas laborales, en los casos en que ello sea necesario, a fin de facilitar la creación de empleos de calidad en las empresas y de reducir la precariedad y la informalidad”⁸¹.

Eso sí, el propio Director General de la OIT era consciente de los desfases que existían entre la acción normativa de la OIT y el paradigma

⁷⁶ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 72.

⁷⁷ OIT, *Por una globalización justa. El papel de la OIT*, Memoria del Director General para la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del trabajo, Ginebra, 2004, p. 54.

⁷⁸ OIT, *Por una globalización justa. El papel de la OIT*, *ibidem*, p. 55.

⁷⁹ OIT, *Informe correspondiente al año 2003-2004 presentado por el Presidente del Consejo de Administración a la Conferencia*, Actas de la noagésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, p. 32.

⁸⁰ OIT, *El trabajo decente para un desarrollo sostenible*, *ibidem*, p. 16.

⁸¹ OIT, *Una nueva era de justicia social*. Memoria del Director General para la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, p. 50.

del trabajo decente, pues mientras que este “es un concepto universal y sus componentes son interdependientes”, la acción normativa es *voluntaria*, puesto que su eficacia depende de la ratificación por parte de los estados miembros de las normas adoptadas, y está “necesariamente fragmentada en la práctica”, dado que trata de desglosar los objetivos generales previstos “en un cierto número de problemas específicos a los que brinda soluciones concretas por medios de convenios y recomendaciones”⁸². Planteado el problema en esos términos, la solución solo podría venir de la mano del “nuevo enfoque integrado de las normas” que ya había sido apuntado por el Consejo de Administración, puesto que su propósito era el de “reforzar la coherencia de las normas agrupándolas en familias en torno a las cuatro dimensiones del trabajo decente”, lo que serviría asimismo como “marco para una evaluación sistemática de su impacto”⁸³. Todo ello dejaría planteado de inmediato el problema de identificar esas *familias* de normas agrupadas en torno a los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente, o, dicho de otra forma, quedaría visualizada la necesidad de configurar el *conjunto integrado* de normas internacionales del trabajo, los *instrumentos marcos*, que permitan captar los *elementos esenciales* del concepto de trabajo decente y delimiten su *dimensión normativa*. No se trata, desde luego, de una tarea fácil, y a ella se viene dedicando, con mucha mayor pertinencia que nosotros, el personal técnico de la OIT, pero se nos va a permitir, al menos, que ofrezcamos una propuesta de identificación de las normas internacional del trabajo que, a nuestro juicio, podrían ser considerados como los *instrumentos marcos* que perfilan y acotan jurídicamente el concepto de trabajo decente. Para ello vamos a partir de dos premisas básicas. En primer lugar, aunque de alguna manera todas las normas aprobadas por la OIT constituyen una plasmación jurídica del trabajo decente, no vamos a tener en cuenta las recomendaciones, puesto que si bien entrañan una *obligación formal* de sometimiento a la autoridad nacional competente, lo cierto es que no son vinculantes, su contenido no es obligatorio en sí, tal como se deduce de lo establecido en el art. 19.6 de la Constitución de la OIT, del que la doctrina internacionalista más acreditada ha dicho que se trata de un tipo de acto jurídico en el que “el Estado habrá satisfecho su obligación jurídica mediante el respetuoso cumplimiento de su obligación de comportamiento, sin que dicho comportamiento se vincule a ninguna obligación del resultado pretendido por el contenido material del acto en cuestión”⁸⁴. Los Convenios de la

⁸² OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 73.

⁸³ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 74.

⁸⁴ Rodríguez Carrión, A., “*Lecciones de Derecho Internacional Público*”, Editorial Tecnos, 6ª edición, 3ª reimpresión, Madrid, 2012, p. 215.

OIT, en cambio, operan como auténticos *tratados* cuando son ratificados por los Estados miembros, imponiendo no sólo obligaciones de comportamiento sino también obligaciones de resultado netamente vinculantes, puesto que el Estado miembro que ratifique un convenio “adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio” (art. 19.5 de la Constitución de la OIT). Hecha esta primera acotación, la segunda premisa de la que partiremos es la de no considerar como instrumentos marco los convenios *específicos*, relativos a algún aspecto concreto de las condiciones de trabajo, ni los *sectoriales*, dedicados a la regulación de las relaciones de trabajo de determinados colectivos profesionales o ramas de actividad.

Esas dos premisas de partida dejarían reducido a tan solo 28 el número de normas que delimitarían la dimensión jurídica del concepto de trabajo decente, actuando como una especie de suelo mínimo, de *umbral de trabajo decente* por debajo del cual no debería ser jurídicamente tolerable la realización de ningún tipo de trabajo. Para visualizar mejor el contenido básico de ese conjunto de normas internacionales del trabajo, las agruparemos, como puede verse en el anexo, siguiendo cuatro criterios de ordenación: a) las *cuatro dimensiones* u objetivos estratégicos del trabajo decente; b) las *seis facetas* que, de acuerdo con Anker *et alri*, abarcan el concepto de trabajo decente; c) las *siete seguridades básicas* en que, siguiendo a Bonnet *et alri*, se basa el trabajo decente; y d) las *diez categorías* que, según la CIET, resumen los elementos fundamentales del programa de trabajo decente. Teniendo todo ello en cuenta tendríamos el siguiente cuadro o marco normativo:

- a) El objetivo básico *promoción del empleo*, quedaría plasmado en el Convenio sobre la política de empleo, 1964 (n. 122).
- b) El objetivo básico *derechos fundamentales* quedaría plasmado en las siguientes normas: Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (n. 29); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (n. 105); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (n. 138); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (n. 182); y Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (n.142); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (n. 100), el Convenio sobre la discriminación, 1958 (n. 111), y el Convenio sobre la readaptación profesional (personas inválidas), 1983 (n. 159); Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (n. 183), y Convenio sobre trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (n. 156).
- c) El objetivo básico *protección social* quedaría plasmado en las siguientes normas: Convenio sobre la protección del salario, 1949 (n. 95); Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (n.131); Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (n. 132); Convenio sobre la licencia

pagada de estudios, 1974 (n.140); Convenio sobre la seguridad social, 1952 (n. 102); Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (n. 168); Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (n. 158); *Convenio sobre las horas de trabajo (industria)*, 1919 (n. 1); *Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas)*, 1930 (n. 30); Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (n.14); Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (n.106); Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (n. 171); Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (n. 155); Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (n. 171); Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (n. 187).

d) El objetivo básico *diálogo social* quedaría plasmado en las siguientes normas: Convenio sobre libertad sindical y derecho de sindicación, 1948 (n. 87) y Convenio sobre derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (n. 98).

Como puede comprobarse, esa relación incluye, como no podía ser de otra forma, los ocho convenios considerados *fundamentales* donde han quedado positivados los principios y derechos fundamentales en el trabajo, diecinueve convenios *técnicos* relativos a las condiciones de empleo y de trabajo en su más amplio sentido, así como un convenio *de gobernanza*, caracterizado por tener “propósitos programáticos” y ser de “carácter eminentemente incitador”, fijando los objetivos a alcanzar a través de labores de promoción con medios diversos, no siempre de naturaleza jurídica⁸⁵.

4. La vinculabilidad jurídica del concepto de trabajo decente

Con la identificación de las normas internacionales del trabajo en las que quedaría plasmado el concepto de trabajo decente, sean las que proponemos o cualesquiera otras, no queda resuelto el interrogante de su eficacia jurídica, puesto que aún habría que preguntarse por la vinculabilidad real del concepto de trabajo decente, por su capacidad efectiva de generar obligaciones jurídicas en el campo de las relaciones de trabajo tanto para los Estados como para los ciudadanos, lo que equivale a preguntarse en última instancia por la naturaleza jurídica de los convenios de la OIT.

Para dar respuesta a este tipo de cuestiones, conviene tener en cuenta, de entrada, que la OIT, pese a la composición tripartita de sus órganos

⁸⁵ Servais, J.M., *ibidem*, p. 225.

principales, integrados por delegados del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores de cada Estado miembro, no pierde por ello su condición de organización intergubernamental, lo que significa que sus miembros son Estados soberanos”⁸⁶. De ahí se deduce, necesariamente, que los convenios elaborados en virtud de su potestad normativa, que constituye su verdadera razón de ser, estarán sometidos “a los principios generales del Derecho de Tratados, en el sentido de que sólo vinculan a los Estados que hayan manifestado el consentimiento en obligarse”⁸⁷. Ello supone que la OIT no tiene facultades puramente legislativas en el campo de las relaciones de trabajo, puesto que la vinculabilidad efectiva de sus actos jurídicos obligatorios depende de la voluntad de los Estados soberanos de someterse a los mismos mediante su ratificación expresa, pero esa equiparación de los convenios de la OIT con los tratados es de suma trascendencia práctica tanto a efectos de exigibilidad del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados miembros con su ratificación, como en lo tocante a la prevalencia de los convenios de la OIT sobre las normas internas con rango de ley de cada Estado miembro.

Así, en lo que respecta al cumplimiento efectivo de las obligaciones contraídas con la ratificación del convenio, resultará de aplicación lo dispuesto en el art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 21 de marzo de 1986⁸⁸, donde aparece positivado el principio del *pacta sum servanda* al indicarse que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Como en la comunidad internacional no hay una autoridad centralizada ni una jurisdicción internacional obligatoria que aseguren el cumplimiento de las normas internacionales sino que son los propios Estados soberanos quienes actúan como jueces y ejecutores de estas, el principio del *pacta sum servanda* puede parecer *a priori* poco efectivo para garantizar el cumplimiento de los convenios de la OIT. Pero debe tenerse en cuenta que, además de los mecanismos de control específicos con los que cuenta esta organización en virtud de lo dispuesto en su tratado constituyente, la consideración de los convenios de la OIT como tratados sometidos al Derecho Internacional hace que también resulten operativos todos los

⁸⁶ Pastor Ridruejo, J.A., “Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales”, editorial Tecnos, 16ª edición, Madrid, 2012, p. 772.

⁸⁷ Pastor Ridruejo, J.A., *ibidem*, p. 773.

⁸⁸ Que aún no ha entrada en vigor, puesto que ello ocurrirá cuando la Convención sea ratificada por 35 Estados (art. 85), y a fecha de hoy lo han ratificado 31, entre ellos España.

demás procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico internacional para asegurar el cumplimiento de las normas internacionales, como los medios diplomáticos de protección de intereses que se consideren lesionados, las medidas de autotutela lícitas, como la prohibición de exportaciones de tecnología avanzada, y los procedimientos institucionalizados de prevención de incumplimientos, como los previstos en la propia Constitución de la OIT, que podrían conducir al planteamiento de quejas ante la Oficina Internacional del Trabajo que, en última instancia, podrían ser sometidas a la Corte Internacional de Justicia⁸⁹.

A efectos de prevalencia de los convenios de la OIT sobre las normas internas hay que tener en cuenta, asimismo, que, “colocados en la esfera internacional, existe una cierta primacía del ordenamiento jurídico internacional”⁹⁰, tal como se deduce de lo establecido en el art. 27.1 de la Convención de Viena de 1986, donde quedó estipulado que un “*Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado*”. De ese modo, salvo que un Estado, en virtud de lo dispuesto en el art. 46.1 de la Convención de Viena de 1986, alegue la nulidad de un convenio de la OIT por existir un vicio del consentimiento derivado del hecho de haber sido este expresado con violación *manifiesta* de una “*norma de importancia fundamental de su derecho interno*”, la aplicación del convenio en el derecho interno, al ser un acto de naturaleza jurídica obligatoria, “vendría exigida por el tratado constitutivo de la Organización, resultando inaplicables cuantos preceptos internos le resulten contradictorios”⁹¹.

En cualquier caso, con independencia de lo establecido en la citada Convención de Viena, para que el convenio ratificado prevalezca sobre las normas internas en virtud del principio de jerarquía normativa, ha de ser incorporado al ordenamiento jurídico interno mediante el mecanismo de recepción contemplado por la Constitución de cada Estado miembro, que puede establecer una recepción automática o exigir algún tipo de procedimiento interno. Como la capacidad de las organizaciones internacionales de generar normas autoritarias es relativamente reciente, no puede hablarse de una tradición constitucional al respecto, como sucede en materia de recepción de los tratados, de ahí que no resulte extraña la generalizada inexistencia de normas constitucionales que se ocupen expresamente de la recepción de los actos de las organizaciones

⁸⁹ Según el procedimiento previsto en los artículos 26 a 34 de la Constitución de la OIT.

⁹⁰ Rodríguez Carrión, A., *ibidem*, p. 244.

⁹¹ Rodríguez Carrión, A., *ibidem*, p. 259.

internacionales. Eso sucede, precisamente, en el caso español, donde no hay ninguna norma constitucional o legal que contemple la recepción de los actos de las organizaciones internacionales, por lo que “parece lógico reconducir el problema a la aplicación interna de los tratados y a las disposiciones del Derecho español que la regulan”⁹².

La *reconducción* a lo dispuesto en relación con los tratados conlleva a la aplicación, por analogía, del art. 96.1 de la Constitución Española (CE) a los convenios de la OIT; precepto donde se indica que “*los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno*”. Se establece así, como ha indicado la doctrina española, un mecanismo de incorporación de los tratados que puede ser calificado de “dualista, moderado y razonable”; *dualista* porque exige un acto de recepción, y *moderado y razonable* porque “tal recepción se hace por la simple publicación, no por la orden de ejecución del tratado mediante una ley”⁹³. Y ese será, por tanto, el mecanismo de recepción aplicable a los convenios de la OIT, como reconocería el Consejo de Estado, dando la razón a la doctrina, en un *Dictamen de 9 de septiembre de 1993* donde se dejaría claro que “*las resoluciones de las organizaciones internacionales en las que España participe se asimila a los tratados celebrados por España, con lo que tales resoluciones quedan automáticamente incorporadas a nuestro Derecho interno una vez que se han perfeccionado en la esfera internacional y que se han publicado en el Boletín Oficial del Estado*”.

Los convenios de la OIT ratificados por España forman parte, pues, del ordenamiento interno español con su mera publicación en el BOE, gozando desde entonces del estatus de norma prevalente sobre cualquier otra disposición legal o reglamentaria interna por su superior jerarquía normativa, que solo cede ante los preceptos de la Constitución, de ahí que las disposiciones del convenio “*sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional*”, tal como acaba indicando el inciso final del art. 96.1 CE. Hay además una consolidada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional, que así lo viene entendiendo, como en el caso de la pionera Sentencia TS n. 404, de 22 de mayo de 1989, donde, en relación con un Convenio internacional de 1926, se diría que “*el Convenio, al haber pasado a formar parte del Ordenamiento jurídico español, tiene plena vigencia en nuestro país, sin poder entenderse derogado por el Estatuto de los Trabajadores de posterior publicación, porque al garantizar la Constitución española el principio de legalidad y de jerarquía normativa (art. 9.3), ha*

⁹² Pastor Ridruejo, J.A., *ibidem*, p. 180.

⁹³ Pastor Ridruejo, J.A., *ibidem*, p. 179.

*de primar el citado Convenio*⁹⁴.

O sea, que los convenios de la OIT ratificados por España y publicados en el BOE han de ser aplicados como si se tratara de normas internas, vinculando “tanto a la administración como al poder judicial y, en los casos aplicables, a los particulares”⁹⁵, lo que resulta sumamente relevante a efectos de vinculabilidad jurídica del concepto de trabajo decente, puesto que si este queda plasmado, como creemos, en los veintiocho convenios que hemos considerado como instrumentos marco, resulta evidente que el ordenamiento jurídico español habrá de someterse a los mismos para no caer por debajo del *umbral de trabajo decente*. Y lo que resulta mucho más significativo aun, dado que esos convenios han de ser considerados como normas internas de rango jurídico superior al de las disposiciones legales, estas habrán de estar en consonancia con aquéllos, y los ciudadanos podrán exigir, llegado el caso, la anulación de aquellas disposiciones legales internas que contradigan los postulados del trabajo decente reflejados en alguno de esos veintiocho convenios marco. A la luz de estas consideraciones habría que juzgar, pues, el estado actual del ordenamiento social español, pudiéndose analizar así, con el suficiente rigor científico, si las reformas introducidas durante los últimos años en materia de flexibilización del mercado de trabajo, abaratamiento del despido, reducción de la potestad negociadora de los agentes sociales o elevación de la edad de jubilación, entre otras muchas cuestiones, se ajustan o no al paradigma del trabajo decente o nos sitúan por debajo del umbral representado por los Convenios de la OIT donde el mismo queda plasmado jurídicamente.

5. Bibliografía

Ahmed, I., “El trabajo decente y el desarrollo humano”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003.

Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F. and Ritter, J.A., “La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003.

⁹⁴ En el caso del Tribunal Constitucional es muy significativa la Sentencia 140/1995, de 28 de septiembre de 1995, donde se hace referencia a otros pronunciamientos en esa línea. La misma puede verse *on line* en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2994>.

⁹⁵ Rodríguez Carrión, A., *ibidem*, p. 259.

- Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F. and Ritter, J.A., “Measuring Decent Work with Statistical Indicators”, Policy Integration Department Statistical Development and Analysis Group, International Labour Office, *Working Paper* n. 2, OIT, Ginebra, 2002.
- Bescond, D., Châtaignier, A. y Mehran, F., “Siete indicadores para medir el trabajo decente. Comparación internacional”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003.
- Bonnet, F., Figueiredo, J.B. y Standing, G., “Una familia de índices de trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003.
- Egger, P., “Hacia un marco programático para promover el trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, n. 1-2, Ginebra, 2002.
- Egger, P. y Sengenberger, W., “Problemas y políticas del trabajo decente”, *Boletín CINTERFOR*, n. 151, Montevideo, 2002.
- Fields, G.S., “El trabajo decente y las políticas de desarrollo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003.
- Ghai, D., “Trabajo decente. Concepto e indicadores”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003.
- Hepple, Bob, “Igualdad, representación y participación para un trabajo decente”, *Revista Internacional del trabajo*, vol. 120, n. 1, Ginebra, 2001.
- Lanari, M.E., “Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición”, *Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad, Serie Trabajo, ocupación y empleo*, n. 3, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, Buenos Aires, 2006. <http://guia.oitcinterfor.org/contexto/experiencias-aplicaciones/trabajo-decente-indicadores>.
- OIT, *Seguimiento de la resolución relativa al desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, Documento GB.320/INS/3/2, presentado en la 320ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2014.
- OIT, *Seguimiento y evaluación de los progresos alcanzados en materia de trabajo decente a nivel nacional*, Documento GB.322/INS/INF/1, Ginebra, 2014.
- OIT, *Actas de la centésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2013.
- OIT, *Una nueva era de justicia social*. Memoria del Director General para la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.
- OIT, *Empleos verdes, trabajo decente y desarrollo sostenible*, Documento GB.312/POL/1, presentado en la 312ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2011.

- OIT, *La crisis financiera y económica: una respuesta basada en el trabajo decente*, Documento GB.304/ESP/2, presentado en la 304ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2009.
- OIT, *Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente*, Memoria del Director General a la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.
- OIT, *Actas de la nonagésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2009.
- OIT, *La igualdad de género como eje del trabajo decente*, Informe VI, presentado en la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.
- OIT, *Decimooctava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia*, Documento ICLS/2008/IV/Final, Ginebra, 2009.
- OIT, *Medición del trabajo decente. Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente*, Documento TMEMDW/2008, Ginebra, 2009.
- OIT, *Repercusiones del cambio climático en el empleo y en el mercado de trabajo*, Documento GB.303/ESP/4, presentado en la 303ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2008.
- OIT, *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Ginebra, 2008.
- OIT, *El Programa de Trabajo decente en el centro de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): acontecimientos recientes*, documento GB.301/ESP/2, Ginebra, 2008.
- OIT, *La medición del trabajo decente*, Quinto informe complementario presentado por el Director General en la 300ª reunión del Consejo de Administración, documento GB.300/20/5, Ginebra, 2007.
- OIT, *El trabajo decente para un desarrollo sostenible: el desafío del cambio climático*, Documento GB.300/WP/SDG/1, presentado en la 300ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2007.
- OIT, *El trabajo decente para un desarrollo sostenible*, Memoria del Director General de la OIT a la 96ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007.
- OIT, *Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia*, Documento ICLS/17/2003/4, Ginebra, 2004.
- OIT, *Por una globalización justa. El papel de la OIT*, Memoria del Director General para la nonagésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.

- OIT, *Informe correspondiente al año 2003-2004 presentado por el Presidente del Consejo de Administración a la Conferencia*, Actas de la noagésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.
- OIT, *Informe sobre la aplicación del programa de la OIT en 2002-2003*, Memoria del Director General presentada ante la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.
- OIT, *Actas de la noagésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2004.
- OIT, *Actas de la noagésima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2002.
- OIT, *Informe sobre la aplicación del programa de la OIT en 2000-2001*, Memoria del Director General para la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002.
- OIT, *Actas de la octogésima novena reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Declaración del Sr. Somavía, Secretario General de la Conferencia, Ginebra, 2001.
- OIT, *Informe correspondiente al año 2000-2001 presentado por el Presidente del Consejo de Administración a la Conferencia*, Actas de la octogésima novena reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001.
- OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Memoria del Director General a la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001.
- OIT, *Marco de políticas y estrategias para el período 2002-2005 y examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003. Actualización del Programa de Trabajo Decente*, Documento GB.279/PFA/6, presentado a la 279ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2000.
- OIT, *Actas de la octogésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2000.
- OIT, *Actividades de la OIT 1998-1999*, Memoria del Director General presentada ante la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000.
- OIT, *Trabajo decente*, Memoria del Director General para la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999.
- Rodríguez Carrión, A., “*Lecciones de Derecho Internacional Público*”, Editorial Tecnos, 6ª edición, 3ª reimpresión, Madrid, 2012.
- Pastor Ridruejo, J.A., “*Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*”, editorial Tecnos, 16ª edición, Madrid, 2012.

- Sachs, I., “Desarrollo y trabajo decente para todos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, n. 1-2, Ginebra, 2004.
- Sen, A., “Trabajo y derechos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, n. 2, Ginebra, 2000.
- Servais, Jean-Michel, “Política de trabajo decente y mundialización. Reflexiones sobre un planteamiento jurídico renovado”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, n. 1-2, Ginebra, 2004.
- Somavía, Juan, *El trabajo decente, una lucha por la dignidad humana*, Santiago, OIT, 2014.
- Standing, Guy, “De las Encuestas sobre la Seguridad de las Personas al índice de trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, n. 4, Ginebra, 2002.

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo