

Capítulo 4

La Organización Internacional del Trabajo, los derechos fundamentales y el trabajo decente

¿Qué es la OIT?

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo especializado de las Naciones Unidas que procura fomentar la justicia social y los derechos humanos y laborales internacionalmente reconocidos. Fue creada en 1919 al término de la Primera Guerra Mundial y, luego de la Segunda Guerra Mundial, la OIT pasa a formar parte del sistema de las Naciones Unidas, creado en 1946.

Su fundación respondió a cuestiones de diversa índole: en primer lugar, responde a una preocupación humanitaria. La situación de los trabajadores, a los que se explotaba sin consideración alguna por su salud, su vida familiar y su progreso profesional y social, resultaba cada vez más inaceptable. También hubo razones de carácter político: de no mejorarse la situación de los trabajadores, cuyo número crecía constantemente a causa del proceso de industrialización, éstos acabarían por originar conflictos sociales, que podrían desembocar incluso en una revolución. El tercer argumento es de orden económico y se refiere a la necesidad de que todos los países adopten medidas en favor de los trabajadores con el propósito de lograr una situación de igualdad. Como se expresa en el Preámbulo de la Constitución de la OIT: “si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituirá un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países...”⁴¹

La OIT se ocupa de formular normas internacionales de trabajo, a través de convenios y recomendaciones, por medio de los cuales se fijan ciertas condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales, como: libertad sindical, derecho de sindicación, derecho de negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso, igualdad de oportunidades y de trato, así como otras normas por las que se regulan condiciones que abarcan la totalidad del espectro de cuestiones relacionadas con el trabajo.

41 Tomado del documento "La OIT: qué es, qué hace", Ginebra, OIT, Departamento de Comunicación, 2000.

Dentro del sistema de la Naciones Unidas, la OIT es la única organización que cuenta con una estructura tripartita en sus órganos de administración, donde participan representantes de los trabajadores, los empleadores y el gobierno de los países miembros.

Constitución de la OIT Preámbulo

“Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;

“Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;

“Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países:

“Las Altas Partes Contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.”

En los treinta primeros años de actividad normativa de la OIT se adoptaron 103 Convenios internacionales, los que conforman más del cincuenta por ciento del total de convenios adoptados en los ochenta y cinco años de vida de la Organización, con un total de 185 Convenios.⁴² Esta intensa actividad inicial obedeció a la necesidad de crear rápidamente un “Código”, que abarcara los temas fundamentales del trabajo. Superada esta etapa inicial, el énfasis se centró en el cumplimiento de las normas, con programas de apoyo destinados a aquellos países cuyo desarrollo económico implicaba obstáculos a las garantías laborales mínimas.

En 1944, durante la Segunda Guerra Mundial, la OIT convocó –como se mencionó en el Capítulo 2 de este manual– a la Conferencia Internacional del Trabajo que se realizó en Filadelfia (EE.UU.). Allí, de común acuerdo con los representantes de cuarenta y un países, se aprobó la *Declaración de Filadelfia*. Al año siguiente, la OIT se incorporó como la Agencia especializada en temática laboral de las Naciones Unidas.

Principios de la Declaración de Filadelfia

- El trabajo no es una mercancía.
- La libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante.
- La pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos.
- Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, y de seguridad económica e igualdad de oportunidades.

La estructura de la OIT

La OIT realiza su labor a través de tres órganos principales: la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo. Su singular organización se caracteriza por ser tripartita, ya que en ella participan gobiernos, empleadores y trabajadores.

⁴² También se han adoptado 196 Recomendaciones (incluida la adoptada en el ámbito de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2005), que suelen acompañar a los Convenios. Si bien estas recomendaciones no son ratificadas por los gobiernos, cumplen con el objetivo de explicitar una determinada temática o implican una normativa autónoma, cuando las partes no encuentran oportuno avanzar con un Convenio Internacional de Trabajo pero entienden adecuado orientar la normativa interna mediante una Recomendación.

Conferencia Internacional del Trabajo

Los Estados miembros de la OIT participan en la reunión anual de la Conferencia Internacional, celebrada en Ginebra, Suiza, en el mes de junio. Cada Estado miembro está representado por dos delegados de gobierno, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores. Los delegados se presentan acompañados de consejeros técnicos. En general, se presentan el ministro de Trabajo u otro ministro encargado de las cuestiones laborales. Este representante encabeza la delegación de cada país, hace uso de la palabra y presenta las opiniones de su gobierno.

Los delegados de los empleadores y de los trabajadores pueden opinar y votar de acuerdo con las instrucciones recibidas de sus organizaciones. En ocasiones, su voto difiere e incluso puede oponerse al de los representantes de sus gobiernos. La Conferencia tiene una función muy importante. Establece y adopta el texto de las normas internacionales del trabajo. Sirve de foro donde se debaten cuestiones sociales y laborales de importancia para todo el mundo. La Conferencia aprueba también el presupuesto de la Organización y elige al Consejo de Administración de la OIT.

El Consejo de Administración

Es el órgano ejecutivo de la OIT y se reúne tres veces por año en Ginebra. Adopta decisiones acerca de la política de la OIT y establece el programa y el presupuesto que, a continuación, presenta a la Conferencia para su adopción. También elige al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, quien se desempeña por un período renovable de cinco años.

Está integrado por 28 miembros gubernamentales, 14 miembros empleadores y 14 miembros trabajadores. Los diez Estados de mayor importancia industrial están representados con carácter permanente, mientras que los otros miembros son elegidos por la Conferencia cada tres años entre los representantes de los demás países miembros. Los empleadores y los trabajadores eligen sus propios representantes independientemente unos de otros.

La Oficina Internacional del Trabajo

Es la secretaría permanente de la Organización Internacional del Trabajo y tiene responsabilidad primordial sobre las actividades que prepara con la supervisión del Consejo de Administración y la conducción del Director General. La Oficina cuenta con alrededor de 1.900 funcionarios de más de cien nacionalidades que se desempeñan en su sede de Ginebra y en cuarenta oficinas repartidas por el mundo. Además, en virtud del programa de Cooperación técnica, unos 600 expertos desarrollan sus misiones en diferentes regiones. La Oficina también actúa en calidad de centro de investigación y documentación y, como casa editora, publica una amplia gama de estudios especializados, informes y periódicos.

Convenios y derechos fundamentales

Los Convenios son un conjunto de normas internacionales de trabajo cuyo fin es mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores de todo el mundo. Los Convenios deben ser ratificados por los miembros de la OIT. Como se dijo anteriormente, hasta el año 2005, la OIT había adoptado 185 Convenios sobre una amplia gama de temas. A fines de los noventa, el Consejo de Administración decidió que ocho convenios debían considerarse fundamentales para los derechos de quienes trabajan y debían ser ratificados y aplicados por todos los Estados miembros de la Organización. Estos ocho Convenios fundamentales son los siguientes.

Convenios fundamentales

- Convenio N° 87, adoptado en 1948: sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización.
- Convenio N° 98, adoptado en 1949: sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva.
- Convenio N° 29, adoptado en 1930: sobre trabajo forzoso.
- Convenio N° 105, adoptado en 1957: sobre abolición del trabajo forzoso.
- Convenio N° 100, adoptado en 1951: sobre la igualdad de remuneración.
- Convenio N° 111, adoptado en 1958: sobre la discriminación (empleo y ocupación).
- Convenio N° 138, adoptado en 1973: sobre la edad mínima del trabajo infantil.
- Convenio N° 182, adoptado en 1999: sobre las peores formas de trabajo infantil.

¿Qué es la ratificación de las Normas internacionales del trabajo?

La ratificación es el acto por el cual un Estado miembro se compromete oficialmente a tomar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de un Convenio de la OIT, tanto por ley como por práctica. Cuando un país ratifica un Convenio de la OIT, acepta dos medidas importantes. En primer lugar, acepta incorporarlo en

la legislación nacional y aplicarlo. En segundo lugar, acepta someterse al control de la OIT en todo lo concerniente a las medidas que tome para aplicar ese Convenio. Los Convenios de la OIT entran en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Estados miembros hayan sido registradas por el Director General y, para los demás miembros, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada la ratificación de cada uno de ellos.

En 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, que establece los derechos humanos vinculados con el trabajo. Sus contenidos básicos, a diferencia de los convenios, son de cumplimiento obligatorio para todos los miembros de la organización. A continuación, se detallan.

Derechos humanos vinculados con el trabajo

a) Libertad de asociación y libertad sindical; reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

La OIT ha sostenido desde sus inicios la defensa del derecho de asociación para trabajadores y empleadores. La libertad sindical implica la defensa del accionar de los actores que ejerzan funciones en asociaciones profesionales de trabajadores o de empleadores (representantes o delegados en la empresa, miembros de los organismos de gestión de las organizaciones y candidatos a esos cargos), así como evitar intromisiones de los empleadores, que afecten el accionar independiente de las organizaciones sindicales de trabajadores, o acciones por parte del Estado, que impongan limitaciones a la autonomía de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

La democracia interna de las organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores también está sostenida por el accionar de la OIT, que promueve la absoluta libertad de ambos grupos para brindarse la modalidad organizativa que éstos estimen pertinente y para decidir sus actividades y vías de acción.

b) Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.

El mundo civilizado logró, con muchas dificultades, superar las formas más o menos generalizadas de trabajo esclavo a fines del siglo XIX e incluso a principios del siglo XX. Sin embargo, algunas de estas formas todavía subsisten, aunque lo hacen de manera solapada debido al rechazo generalizado sobre este tipo de explotación. Existe una vinculación evidente del trabajo forzoso con otras violaciones de derechos fundamentales: la libertad sindical y la igualdad de oportunidades y de trato.

c) La abolición efectiva del trabajo infantil.

La OIT, desde su creación, abogó por la eliminación del trabajo infantil estableciendo una edad mínima de acceso que, en la actual normativa, protege el tiempo de educación obligatoria. La Declaración de la OIT relativa a los Prin-

cipios y Derechos Fundamentales en el Trabajo avanza en esta línea. Por una parte, incluye la abolición del trabajo infantil en los derechos fundamentales y, por otra, reconoce la necesidad de un tratamiento especial para este tipo de abuso.

Además de incluir esta problemática en los Derechos Fundamentales, la OIT creó el Programa Infocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC), cuyo objetivo es la eliminación del trabajo infantil en todo el mundo, poniendo especial énfasis en la erradicación inmediata de las peores formas de trabajo infantil. Decenas de millones de niños y niñas trabajan en entornos peligrosos (expuestos a productos químicos, tóxicos y a maquinaria peligrosa), son “utilizados” para actividades ilícitas como el tráfico de drogas, la prostitución o la producción de pornografía. Niños y niñas son explotados por redes de tráfico, son forzados a trabajar en condiciones de esclavitud y reciben armas para tomar parte en conflictos bélicos.

d) Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La discriminación es un mal cultural y moral que requiere de esclarecimiento y concientización. También es una forma de abuso, ya que se presenta en relación con grupos raciales o religiosos vulnerables; grupos nacionales expuestos al maltrato (migrantes); por género (en tanto las mujeres han percibido y continúan percibiendo una remuneración que –según estimaciones universalmente admitidas– son en promedio menores a las que reciben los hombres por trabajos de igual valor); o por motivos de salud o edad de los individuos. La identificación de acciones discriminatorias permite ser ampliada hacia toda forma de trato desigual injustificado que se advierta en la sociedad y especialmente en el ámbito laboral, ya sea en el acceso, en la permanencia o como causal de extinción de la relación laboral. Los Convenios Internacionales del Trabajo configuran la normativa más amplia con la que contamos, como herramienta para lograr la igualdad de oportunidades y de trato.

Los derechos fundamentales deben ser un objetivo prioritario para los países miembros de la OIT y las organizaciones y actores sociales deben transformarse en guardianes de cualquier desvío, utilizando las herramientas jurídicas que en cada país existen para la defensa de estos derechos. Así, por ejemplo, los Convenios Internacionales del Trabajo referidos a la inspección del trabajo, aunque no integran el grupo de los considerados derechos fundamentales, igualmente son considerados instrumentos que permiten la defensa de esos derechos, pues sin una adecuada inspección no podemos esperar el espontáneo acatamiento de la norma.⁴³

⁴³ En la Argentina, las organizaciones sindicales pueden actuar como “controladores laborales” (mediante una habilitación especial del Ministerio de Trabajo) para favorecer la detección primaria de las infracciones o, simplemente, para denunciar las irregularidades que adviertan o que sean denunciadas por los trabajadores.

Durante todo el proceso de creación y control del cumplimiento de las Normas internacionales del trabajo, la consulta del gobierno de cada país con las organizaciones de empleadores y trabajadores resulta obligatoria. Para la Organización Internacional del Trabajo el tripartismo desempeña un rol fundamental. En efecto, los dos instrumentos básicos que utiliza la Organización en su búsqueda de justicia social –fruto del consenso de los tres actores– son la aplicación de las normas internacionales y el desarrollo de los programas de Cooperación técnica.

La promoción del trabajo decente

Al año siguiente de la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, en 1999, el Director General de la OIT, señor Juan Somavia, instaló el tema del *trabajo decente*. Más adelante, esta propuesta fue presentada ante la Conferencia Internacional del Trabajo; en ella se dice que hoy en día “la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”.⁴⁴ Esta Declaración de la OIT reconoce su origen en la decisión unánime de los jefes de Estado de todas las regiones que se reunieron en 1995 en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y abarca tanto a países desarrollados como a aquellos en vías de desarrollo.

El trabajo decente es el punto de convergencia de cuatro objetivos estratégicos:

1. el empleo,
2. la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo;
3. la protección social,
4. y el diálogo social.

1. La creación de empleo. La OIT reconoce que actualmente es necesario promover políticas públicas que favorezcan la creación de mayores oportunidades de empleo para todas y todos, y que intenten reducir la pobreza y la desigualdad. El empleo es el corazón mismo de la misión de la OIT. Sin un empleo productivo, resulta vano pretender alcanzar los objetivos de un nivel de vida digno, con desarrollo social y económico y con pleno desarrollo personal. El fomento del empleo exige equidad en el acceso a los puestos de trabajo y equidad en los ingresos.

2. La Declaración de los Derechos Fundamentales entraña el compromiso de todos los Estados miembros de respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos relativos a: la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento

efectivo de la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil, la eliminación de la discriminación en materia de empleo u ocupación. El cumplimiento de estos principios resulta obligatorio para todos los países miembros de la OIT, hayan o no ratificado la Declaración.

3. El sistema de protección social, si bien difiere de un país a otro, debe procurar que todos y todas tengan derecho a la seguridad económica básica (seguro de desempleo, seguro de salud, seguridad y salud en el trabajo), para que puedan desarrollar sus potencialidades en el trabajo, en el seno de su familia y en la sociedad en general. No es suficiente alcanzar el desarrollo económico, cada país debe establecer mediante el diálogo un sistema de protección social que atienda las necesidades de todos, especialmente de las mujeres que trabajan en las economías no estructuradas y también de los excluidos. Para la OIT, el asunto principal en materia de protección social en la empresa es la seguridad y la salud en el trabajo.

4. El fortalecimiento del diálogo social. La OIT considera que el diálogo social, mediante la estructura tripartita, permite y alienta la participación de distintos actores apostando al cumplimiento de los objetivos estratégicos. El diálogo social es considerado en sus múltiples formas y niveles de puesta en práctica, desde la cooperación y las consultas tripartitas hasta la negociación colectiva dentro de la empresa. La OIT considera que al conjunto de los trabajadores no se le puede ofrecer condiciones laborales equitativas, empleos decentes y el producto del desarrollo económico y social, sin la acción consensuada y concertada de los empleadores, de los trabajadores y de los gobiernos.

La promoción del trabajo decente es para todos los trabajadores y trabajadoras. Si bien en sus orígenes la OIT ha centrado esencialmente su atención en las necesidades de los trabajadores asalariados –la mayoría de ellos de sexo masculino– en empresas del sector estructurado, actualmente se interesa por quienes trabajan al margen del mercado de trabajo estructurado, es decir, por los asalariados no reglamentados y los trabajadores por cuenta propia y a domicilio. Por este motivo, la Constitución de la OIT aboga por el mejoramiento de las “condiciones de trabajo”, sean éstas organizadas o no, y se trabaje donde se trabaje, ya sea en la economía estructurada o bien en la no estructurada, en el propio domicilio o en asociaciones locales o de carácter voluntario. La OIT se interesa por los desempleados y por una política encaminada a acabar con el desempleo y el subempleo tanto como se preocupa por la promoción de los derechos en el trabajo. La consecución de este objetivo es indispensable y exige el establecimiento de condiciones propicias para el desarrollo de las empresas.

⁴⁴ Memoria del Director General: “Trabajo decente”, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª. Reunión, Ginebra, junio de 1999.

El trabajo decente

El trabajo decente implica acceder al empleo en condiciones de libertad y en condiciones de reconocimiento de los derechos básicos del trabajo.

Estos derechos garantizan que no haya discriminación ni hostigamiento, que se reciba un ingreso que permita satisfacer las necesidades y responsabilidades básicas económicas, sociales y familiares, y que se logre un nivel de protección social para el trabajador, la trabajadora y los miembros de su familia.

Estos derechos también incluyen el derecho de expresión y de participación laboral, directa o indirectamente a través de organizaciones representativas elegidas por los trabajadores y trabajadoras.

En 1999, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, propuso durante el Foro Económico Social de Davos la idea de lanzar un Pacto Global entre las Naciones Unidas y el empresariado mundial con el objetivo de salvaguardar un crecimiento económico duradero en el contexto de la globalización, mediante la promoción de un conjunto de valores universales que son considerados fundamentales para satisfacer las necesidades de la población mundial. Esta iniciativa tomó forma con el Lanzamiento del Pacto Global, que tuvo lugar el 26 de julio de 2000 en la ciudad de Nueva York.

El Pacto Global se apoya en la responsabilidad social empresaria. Promueve una red que facilita la asistencia y el intercambio de conocimiento e información para que las empresas conduzcan su negocio teniendo en cuenta una guía de valores universales. Estos valores se podrían agrupar en tres grandes áreas: los derechos humanos, el ámbito laboral y el medio ambiente. Sus principios son los siguientes.

1. Derechos humanos: a) apoyar y respetar la protección de los derechos humanos y b) no ser cómplice de abusos de los derechos.
2. Ámbito laboral: a) apoyar los principios de libertad de asociación y sindical, y el derecho a la negociación colectiva, b) eliminar el trabajo forzoso y obligatorio, c) abolir cualquier forma de trabajo infantil, d) eliminar la discriminación en materia de empleo y ocupación.
3. Medio ambiente: a) apoyar el enfoque preventivo frente a los retos medioambientales, b) promover mayor responsabilidad medioambiental, c) alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías respetuosas del medio ambiente.

Déficit de trabajo decente

Para hacer realidad las aspiraciones es necesario comenzar por hacer frente al déficit global de trabajo decente. Este déficit se traduce en una oferta de empleo insuficiente, una protección social inadecuada, la denegación de los derechos en el trabajo y deficiencias en el diálogo social.

Para la OIT, *la brecha del empleo* es la falla del mundo contemporáneo. Actualmente se calcula que hay 160 millones de personas desempleadas en el mundo. De acuerdo con el informe presentado por el Director General de la OIT: “esta cifra global no traduce la verdadera magnitud de la tragedia de la cual son víctimas familias enteras. Si consideramos también las personas subempleadas, la cifra se dispara a por lo menos mil millones”.

De cada 100 trabajadores de todo el mundo, seis están totalmente desempleados, de acuerdo con la definición oficial de la OIT, y otros 16 no pueden ganar lo suficiente para que su familia pueda superar el umbral mínimo de pobreza de un dólar por día y por persona. Estos trabajadores son los más pobres entre los trabajadores pobres.

Muchos otros trabajan largas jornadas con poca productividad, tienen empleos ocasionales o precarios, o quedan excluidos de la fuerza de trabajo sin que se los contabilice como desempleados. Todos los países, desarrollados y en desarrollo, tienen sus trabajadores pobres. En Suiza, entran en esta categoría 250.000 hombres y mujeres. La magnitud del problema es asombrosa. Según el *Informe sobre el Empleo en el Mundo* de 2004, se calcula que se necesitarán 500 millones de nuevos empleos en los próximos diez años tan sólo para absorber los nuevos ingresos en el mercado de trabajo e influir de algún modo sobre el desempleo.

La brecha de los derechos es cualitativamente diferente, porque se trata de una esfera en la que, en muchos casos, rápidamente se podrían alcanzar progresos mediante medidas legislativas y políticas de desarrollo apropiadas. La OIT estima que hay 250 millones de niños que trabajan en todo el mundo. Por otra parte, las investigaciones desarrolladas en el Instituto Internacional de Estudios Laborales indican que aproximadamente dos países de cada cinco tienen serios o graves problemas en relación con la libertad sindical y que existen nueve millones de trabajadores forzados en el mundo.

En algunos casos, los abusos son la consecuencia de decisiones deliberadas y conscientes, y se les podría poner término mediante un acto de voluntad política. En otros casos, los abusos se podrían enfrentar y combatir mediante políticas bien concebidas, iniciativas privadas, una mayor cooperación técnica y mecanismos de control de la OIT más efectivos. Pero, en todos los casos, es necesario que los actores de la sociedad, sin excepción, se sientan responsables de las políticas desarrolladas en esta esfera, pues de otro modo será muy difícil exigir su aplicación.

Aun cuando *la brecha de la protección social* haya estado probablemente menos presente en la programación general de las políticas, sus proporciones son en verdad alarmantes. Pese a que la información de que se dispone en el nivel mundial es muy fragmentaria, es muy probable que tan sólo un 20% de los trabajadores de todo el mundo esté amparado por una protección social realmente adecuada. En muchos países de bajos ingresos, la protección institucional para los ancianos e inválidos, o para casos de enfermedad y atención de la salud, abarca tan sólo a una mínima parte de la población. Mientras tanto, 3.000 personas mueren cada día como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

La brecha del diálogo social refleja las deficiencias que existen tanto en materia de organización como dentro de las instituciones y, a menudo, también en las actitudes corporativas. Esto tiene varias causas, pero el origen primario es la falta de organización, es decir, el “déficit de representación” en el mundo del trabajo: básicamente, los trabajadores y los empleadores no se han organizado para hacer oír su voz. Los trabajadores agrícolas, los trabajadores domésticos, los empleadores en pequeñas empresas y microempresas, los trabajadores del sector público y los trabajadores migrantes se enfrentan a menudo con problemas y obstáculos específicos. Son frecuentes los obstáculos a la representación y al diálogo social, por ejemplo, en las zonas francas industriales (ZFI), donde se concentran 27 millones de trabajadores de todo el mundo.

En todas partes, los trabajadores y empleadores de la economía informal están excluidos del diálogo tripartito, o bien tienen una representación insuficiente en éste. Incluso, cuando están organizados, la falta de mecanismos institucionales de todos modos puede impedir el diálogo. En casos más extremos, se rechaza simplemente el diálogo social por considerarlo adverso a los intereses de una o más de las partes interesadas, que consideran que tienen más posibilidades de lograr sus objetivos por otros medios. En los períodos buenos, la organización no parece necesaria; en los períodos malos, se la echa mucho de menos. En otras palabras, la cultura del diálogo está extendida de manera desigual a lo largo y ancho del mundo actual.