

La normativa y la política de la OIT sobre el empleo

Jaime Cabeza Pereiro

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidade de Vigo*

Extracto

La materia del empleo ha tenido una gran importancia en la OIT. Diversas normas –convenios y recomendaciones– se han dedicado a ella desde diferentes perspectivas. En particular, en el asunto de las agencias de empleo públicas y privadas, la actividad normativa de esta organización ha alcanzado un gran desarrollo. Por su parte, el Convenio núm. 122 (1964) es una de las normas más importantes en términos de gobernanza. Sin embargo, actualmente necesitaría renovarse, pues las relaciones entre empleo, crecimiento y sostenibilidad han cambiado mucho en los últimos cincuenta años. Las declaraciones de la OIT, sus documentos programáticos y la propia Agenda de Naciones Unidas expresan objetivos ambiciosos sobre el pleno empleo, pero sin un soporte normativo claro adecuadamente actualizado. A la espera de una nueva declaración con ocasión de la Conferencia del centenario, el empleo continúa, en todo caso, como uno de los asuntos de mayor importancia para la OIT.

En cuanto al ámbito interno español, la normativa y la política de empleo han prestado más atención a las orientaciones de la Unión Europea que a las de la OIT. Sin embargo, también estas deben tomarse en cuenta, en particular por lo que afecta a los criterios cualitativos de las ocupaciones adecuadas. A tal respecto, la OIT ha desarrollado una doctrina sin duda más interesante que la de la Unión Europea.

Palabras clave: empleo; normativa internacional; OIT; trabajo decente.

Fecha de entrada: 15-04-2019 / Fecha de aceptación: 15-04-2019

Cómo citar: Cabeza Pereiro, J. (2019). La normativa y la política de la OIT sobre el empleo. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 434, 97-121.



ILO legislation and policy on employment

Jaime Cabeza Pereiro

Abstract

The topic of employment has had a great interest in ILO. Several standards –conventions and recommendations– have been devoted to it from different points of view. Particularly, relating to the issue of public and private employment agencies, the regulatory activity of this organization has reached a great development. On the other hand, the ILO n.º 122 Convention is one of the most important standards in terms of governance. However, currently an updating of it would be necessary because the relationships between employment, growth and sustainability have changed deeply in the last fifty years. The ILO declarations, its non binding documents and also the UN Agenda express ambitious objectives on full employment, but without a legislative support adequately updated. While waiting for a new declaration on the occasion of the centennial Conference, employment continues, in any case, as one of the most important issues for the ILO. Regarding the Spanish internal scope, the legislation and the employment policy have devoted more attention to the European Union guidelines than to the ILO ones. However the later also have to be taken into account particularly on the qualitative criteria on the adequate occupations. In this respect, the ILO has developed a body of thinking undoubtedly more interesting than the European Union one.

Keywords: employment; international standards; ILO; decent work.

Citation: Cabeza Pereiro, J. (2019). ILO legislation and policy on employment. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 434, 97-121.





Sumario

1. Una primera aproximación al *acquis* de la OIT
 2. Esencia de las políticas de empleo
 3. El contexto del Convenio núm. 122 (1964), sobre la política de empleo y su importancia
 4. Un apunte sobre el Convenio núm. 168 (1988), sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo
 5. El Convenio núm. 181 (1997) y las agencias privadas de empleo
 6. El Programa global de empleo
 7. La Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa
 8. Los Objetivos de desarrollo sostenible
 9. Hacia una declaración del centenario de la OIT
 10. Algún comentario valorativo de todo este caudal político y normativo
 11. Impacto en el Reino de España
- Referencias bibliográficas

1. Una primera aproximación al *acquis* de la OIT

Sin tener que cruzar el umbral de las normas vinculantes para adentrarse en las no vinculantes, el número de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se han dedicado a la temática de empleo es alto. Por supuesto, algunos de ellos han sido reemplazados por otros posteriores, a causa de ciertos cambios sociales que han propiciado la revisión de normativa precedente, de tal modo que su cita sería redundante. Otros se dedican a esta materia, pero no lo hacen como contenido fundamental de la norma o bien afectan solamente a un concreto sector de actividad. De ahí que quepa citar, como convenios fundamentales, el núm. 2 (1919), sobre desempleo, el núm. 44 (1934), también sobre desempleo, el núm. 88 (1948), sobre el servicio de empleo, el núm. 122 (1964), sobre la política de empleo, el núm. 168 (1988), sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, y el núm. 181 (1997), sobre las agencias privadas de empleo. Esta retahíla da una apariencia compacta que está bastante lejos de la realidad.

En efecto, es mucho más realista reconocer que a las políticas de empleo de la OIT les falta coherencia y densidad conceptual y que, al menos por lo que respecta a los países desarrollados, su influencia ha sido más bien escasa. Como va a verse, les falta también actualización suficiente como para que puedan ser un instrumento útil y suficientemente prescriptivo para los Estados miembros. Ciertamente, el empleo ha sido un tema de constante y prioritaria preocupación, pero no ha existido un hilo conductor homogéneo, de tal modo que reflexionar en un estudio de estas características sobre la política en singular de la OIT acerca de esta materia resulta una misión casi imposible. Parece más realista engarzar asuntos heterogéneos para poder alcanzar algunas conclusiones que puedan aportar, cuando menos, líneas de tendencia.

Con esta idea de partida, no se pretende expresar una valoración necesariamente negativa de todo este acervo normativo y político. Antes bien, en el recorrido que pasa a iniciarse podrán encontrarse instrumentos de una indudable utilidad e iniciativas que, cuando menos, han puesto el problema del empleo entre los fundamentales, como uno de los retos más importantes que debe afrontar la sociedad global en la búsqueda de un desarrollo sostenible, integrado y mínimamente justo.

2. Esencia de las políticas de empleo

Las políticas de empleo han tenido un protagonismo muy apreciable en el acervo de la OIT. Obligan a plantear la vertiente del trabajo como un derecho básico y a reflexionar

sobre su potencial alcance efectivo. Hay una evidente paradoja al respecto entre la centralidad que ocupa el debate sobre el empleo a nivel planetario y la débil sustantividad que se le reconoce al derecho al trabajo. En el contexto académico, no se considera estrictamente un tópico de derechos humanos, aunque las categorías no son del todo nítidas. Puede decirse que el asunto del trabajo asoma poco a poco en la agenda de derechos humanos (Mundlak, 2007, p. 189).

En su dimensión positiva, se trataría del derecho de las personas a disponer de un trabajo. Mucho se ha escrito en nuestro sistema interno acerca de los límites del derecho contenido en el artículo 35 de la Constitución y sobre su efectividad práctica en el contexto de una política orientada al pleno empleo. Debe postularse, como mínimo, que este derecho implica unas determinadas obligaciones positivas de las que es deudor el Estado. Asimismo, que obliga también a los particulares, desde la perspectiva de unas consecuencias jurídicas de mantenimiento del empleo, estas mucho más concretadas en la mayoría de los sistemas de relaciones laborales.

Es decir, la obtención de un empleo y su conservación constituyen una vertiente fundamental del derecho al trabajo. A la cual debe unirse, en el mismo nivel de importancia, el disfrute de unas condiciones de trabajo dignas. Es decir, el trabajo ha de ser cualitativamente aceptable, o decente, por emplear la terminología de la OIT. Los parámetros cualitativos definen, así pues, parte del núcleo duro de este derecho.

Es importante destacar la correspondencia entre el programa del trabajo decente y el correlativo Programa global de empleo, que va a ser uno de los elementos desencadenantes de la Declaración de 2008, a la que más tarde se hará referencia. Dicho programa, adoptado por el Consejo de Administración de la OIT en 2003, pretendía, en esencia, traducir la visión de trabajo decente en estrategias nacionales de empleo más concretas. Su finalidad consistía, en esencia, en plantear los desafíos en materia de empleo con que se enfrentan los países y la economía mundial, así como la OIT. Pero hacerlo en unos términos inescindibles del *leitmotiv* del empleo decente¹. Lo cual ha trascendido 2008 y alcanza los documentos y programas más actuales de la organización, como enseguida se verá.

Dicho lo cual, cabe preguntarse cuál es el umbral de incumplimiento por parte del Estado para que pueda considerarse que no ha garantizado en términos suficientes el derecho al trabajo. Indudablemente, esta pregunta tiene que estar condicionada por las circunstancias de cada país y de cada zona geográfica. Sin embargo, pueden enunciarse algunas respuestas. En primer lugar, debe apuntarse que probablemente no será el Poder Judicial la instancia más adecuada para resolver estas dudas y para decidir dónde debe situarse dicho

¹ Sobre este programa, véase el documento *Puesta en práctica del Programa global de empleo: estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente. Documento de «vision»*, en <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_140849.pdf>.

umbral. En segundo lugar, debería añadirse que la economía no debe ser el único argumento atendible al cual tengan que subordinarse todos los criterios de política social. Antes bien, los países tienen que reconsiderar sus políticas cuando el derecho al trabajo de sus nacionales no se satisface en grado suficiente, por más que haya un sustrato económico más o menos condicionante. En tercer lugar, el derecho al trabajo es de progresiva realización, como un horizonte al que hay que dirigir las políticas continuamente, sin que pueda afirmarse que se ha conquistado en su totalidad en ningún momento. Ahora bien, todo ello no obstante, claro es que hay una limitación recíproca entre su consecución y las dificultades económicas justificadas que exigen unas políticas más orientadas a la contención del gasto.

Por otra parte, desde otra orientación distinta, se suscita el debate acerca del contenido real del derecho, sobre todo si se le adjunta como corolario indisoluble el deber de trabajar. Se ha expresado, en consecuencia, que implica, en un cierto sentido, el derecho a ser explotado, pues su finalidad más consistente se dirige a integrar a trabajadores en el mercado de trabajo. Puede decirse, por lo tanto, que, en el fondo, incorpora un discurso de imposición de valores sociales a los individuos. En particular, se ha expresado que los programas basados en el *workfare* y en la perentoriedad de encontrar un empleo están impregnados de un potente sustrato coercitivo. Sin embargo, y aunque es evidente que la noción de deber no se acomoda fácilmente en un lenguaje propio de derechos humanos, no parece difícil contestar tales argumentos. Porque, lejos de producir una consecuencia socialmente coercitiva, el derecho al trabajo se configura más bien como un instrumento útil para superar la coerción social, en cuanto que puente más accesible, cuando se disfruta íntegramente, a la condición de ciudadano o ciudadana con derechos.

Ahora bien, desde la perspectiva de las políticas de empleo, se ha puesto de manifiesto que las dificultades por las que atraviesan de forma recurrente los mercados de trabajo producen que este derecho se convierta en una especie de cascarón vacío. Puede decirse que, una vez dentro de aquel, se defiende a través de unas reglas clásicas, que varían más o menos ampliamente de unos sistemas jurídicos a otros, de protección legal de los contratos y de derecho a la negociación colectiva. Pero que encuentra limitaciones claras, de las que son víctimas en particular las mujeres y una pluralidad de colectivos desfavorecidos. A este respecto, una de las grandes lecciones de la globalización y de la respuesta programática a la misma que se ha lanzado desde la OIT consiste en que las dinámicas de empleo no pueden analizarse en el contexto interno de cada país, sino en el concierto global (Mundlak, 2007, p. 196).

Hay, a este respecto, una especie de desafección hacia la vigencia, la sostenibilidad o incluso la conveniencia de orientar efectivamente las políticas sociales hacia el pleno empleo. En primer lugar, debe reconocerse que pasó el tiempo en el que en muchos países occidentales se daba por descontada la ocupación total de su fuerza de trabajo, cuando el desempleo se concebía como un problema de los países en vías de desarrollo. En realidad, la crisis energética de los primeros años de la década de los setenta del siglo pasado dio al traste con ese pensamiento, enfrentado a una realidad dura e inesperada. En segundo lugar, desde la teoría económica liberal se han sostenido opiniones que defienden la eficiencia de

que exista un cierto umbral de desempleo para mejorar la eficiencia del mercado de trabajo y que, por lo tanto, conciben el pleno empleo desde una hipótesis no tanto material como de correcto funcionamiento de unas reglas que no provoquen un excesivo incremento de los salarios y de la inflación. En tercer lugar, las circunstancias de una economía globalizada se utilizan como argumentos de justificación de unas tasas de desempleo relativamente altas. En efecto, la pérdida del control por parte de los Estados sobre sus mercados de trabajo o la carencia de poder para imponer unas determinadas políticas, incluso en el marco teórico de una destrucción masiva de puestos de trabajo producida por la revolución tecnológica, constituyen justificaciones más o menos contrastadas.

Todo lo cual produce una situación harto paradójica. En unos tiempos en los que la protección laboral y de Seguridad Social se ha vuelto más endeble, en la que proliferan agujeros negros de cobertura social y crecen las disparidades y las discriminaciones, se tiende a cuestionar la responsabilidad de los Estados tradicionales, superados por unos escenarios globalizados y desposeídos de herramientas eficaces para afrontarlos. Solo una mayor potenciación de las reglas del mercado y una progresiva privatización de los mecanismos de cobertura podría ser, desde el punto de vista de paradigmas de pensamiento muy influyentes, una respuesta eficaz frente a toda esta pandemia. Como no podría ser de este modo, la actuación normativa y programática de la OIT busca con particular empeño confrontar con tales perspectivas.

3. El contexto del Convenio núm. 122 (1964), sobre la política de empleo y su importancia

Ya desde el año 1919 el empleo se situó en el centro de las políticas de la OIT. En efecto, el preámbulo de la Constitución de 1919 ya alude a la lucha contra el desempleo como uno de los asuntos que justifican su aprobación. No es casual que el Convenio núm. 2, de ese mismo año, se refiriese monográficamente al desempleo, en particular a cuestiones estadísticas y de comunicación de datos, al establecimiento de agencias públicas de empleo y a la puesta en marcha de un aseguramiento contra el paro forzoso.

Bastantes años más tarde, la Declaración de Filadelfia de 1944, muy influenciada entonces por las teorías económicas keynesianas, dedica a esta materia su sección tercera, en unos términos que constituyen desde luego una evolución clara. Proclama la obligación solemne de la OIT de fomentar programas que permitan lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida y emplear a los trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común (Maupain, 2009, p. 834).

Casi como una consecuencia de estos principios, en 1948 se aprueba el Convenio núm. 88, sobre el servicio de empleo, con el propósito básico de «lograr la mejor orga-

nización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema de empleo para todos y a utilizar y desarrollar los recursos de la producción». A tal fin, todo Estado miembro que ratificase el convenio tendría que mantener o garantizar el mantenimiento de un servicio público y gratuito de empleo. No obstante, se trata de un documento incompleto, que solo de forma muy parcial afronta el objetivo constitucional de la organización de conseguir el pleno empleo (Mayer, 1991, p. 340).

Coetáneamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos incluyó el artículo 23.1, conforme al cual «toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo». Entretanto, las constituciones de posguerra comenzaron a proclamar el derecho al trabajo. En primer lugar, la italiana de finales de 1947, pero también, a continuación, las que fueron promulgándose en los países del este de Europa.

Todos estos hitos no obstante, no es hasta la década de los sesenta cuando se alcanza la primera normativa integral sobre política de empleo. El Convenio núm. 122 (1964), sobre la política de empleo, es una norma de singular importancia, que ha obtenido un número de ratificaciones muy considerable, de 113. Es, sin lugar a dudas, uno de los convenios de gobernanza de mayor relevancia (Ballester, 2015, p. 155). Su centro neurálgico consiste en imponer a todo Estado miembro que lo ratifique que formule, como un objetivo de la mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. La finalidad de lo cual reside, como expresa su artículo 1.1, en la estimulación del crecimiento y del desarrollo económicos, en la elevación del nivel de vida, en la satisfacción de las necesidades de mano de obra y en la resolución del problema del desempleo y del subempleo.

La política estatal que se produzca en cumplimiento de este deber debe orientarse hacia la garantía de tres objetivos básicos, en concreto los siguientes: a) que haya trabajo para todas las personas disponibles y que lo busquen, b) que dicho trabajo sea tan productivo como resulte posible, y c) que haya libertad para escoger empleo y posibilidades para adquirir la formación necesaria para su adecuado desempeño, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia natural u origen social. Por otra parte, la recomendación aneja al convenio, también la núm. 122, pormenoriza los objetivos y los principios generales de la política de empleo.

Aunque esta afirmación se demoró hasta bien entrada la década de los ochenta del siglo pasado, lo cierto es que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha expresado que el Convenio núm. 122 tiene un carácter fuertemente promocional. Es decir, más que establecer umbrales mínimos de cumplimiento, opta por encomendar a los Estados miembros que elaboren sus propios objetivos y sus propios programas de actuación, así como las concretas medidas para alcanzar aquellos.

Este sesgo se aprecia muy claramente en la Recomendación núm. 169 (1984), sobre la política del empleo, que se expresa desde el principio teniéndolo muy en cuenta: «la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, prevista por el Convenio y la Recomendación sobre la política de empleo, 1964, debería ser considerada como un medio para lograr en la práctica el cumplimiento del derecho a trabajar». Es decir, la propia normativa de la OIT, a partir de la doctrina de la Comisión de Expertos, reconoce que el Convenio núm. 122 es materialmente un convenio de promoción, más que regulatorio en sí mismo. Como lógico corolario, se ha expresado que se establecen unas obligaciones más de medios que de resultados, pero que las políticas de los Estados que ratifiquen el convenio no deben analizarse desde sus propósitos, sino desde sus resultados concretos y de su efectividad general. En este sentido, se deduce un deber de planificar y poner en marcha medidas concretas. A cuyo efecto, la Comisión de Expertos se atribuye el papel fundamental de verificar si, y hasta qué punto, la protección y la promoción del empleo figuran entre los principales objetivos de las políticas públicas. A tal fin, cada Estado debe proporcionar información sobre las medidas que haya puesto en marcha para hacer frente al declive de ciertos sectores de actividad o para generar nuevas oportunidades de empleo mediante las oportunas reestructuraciones de las economías internas. Además, en los casos en los que el desempleo sea alto, las medidas que se establezcan para combatirlo deben estar dotadas de una precisión suficiente. Por otra parte, en las situaciones en las que haya que luchar contra una inflación alta o contra otros desajustes económicos, estas políticas no pueden producir como consecuencia que la reducción del desempleo pase a relegarse como objetivo a un segundo plano (Mayer, 1991, p. 345).

Progresivamente, los órganos de la OIT van asumiendo el carácter global de la política de empleo, en particular a partir de la Recomendación núm. 169, a la vista de la cada vez mayor interdependencia de los problemas económicos y sociales que aparecen en todas las partes del planeta. En este contexto, hacen hincapié en las dificultades que emergen en situaciones económicamente desfavorables, cuando se requieren ajustes estructurales por parte de los Estados, casi siempre requeridos por órganos internacionales o regionales, y que tienen un fuerte impacto en el empleo, en los precios, y en el mantenimiento y calidad de los servicios públicos. De conformidad con la doctrina de la OIT, tales medidas deben gozar del mayor grado de consenso posible y ser objeto de consulta en el marco de los ámbitos tripartitos de concertación social.

4. Un apunte sobre el Convenio núm. 168 (1988), sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo

Se trata de un convenio extraño, sumamente desconocido y además objeto de muy escasas ratificaciones, apenas 8, de las cuales son muy significativas las de tres países nórdicos (Suecia, Noruega y Finlandia), así como la última producida, del Reino de Bélgica en 2011. No obstante, este muy discreto número, su importancia debería ser mayor, en el

contexto de la redefinición de las políticas de empleo y de desempleo de la última parte del siglo pasado. Suscita, en última instancia, la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo. Expresa en su artículo 2 que los Estados miembros deberán adoptar medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo y su política de empleo. A cuyo fin, habrán de procurar que su sistema de protección contra el desempleo y, en particular, las modalidades de indemnización del desempleo, contribuyan al fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido, y no tengan por efecto disuadir a los empleadores de ofrecer un empleo productivo ni a los trabajadores de buscarlo.

Los Estados que ratifiquen este convenio se obligan a formular una política destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, por todos los medios adecuados, incluida la Seguridad Social. Estos medios deberían incluir, entre otros, los servicios del empleo y la formación y la orientación profesionales. En particular, sería necesario adoptar medidas específicas destinadas a categorías de personas desfavorecidas que tengan o puedan tener dificultades para encontrar un empleo duradero, como las mujeres, los trabajadores jóvenes, los minusválidos, los trabajadores de edad, los desempleados durante un largo periodo, los trabajadores migrantes en situación regular y los trabajadores afectados por reestructuraciones.

Por lo demás, su articulado se destina más bien a garantizar prestaciones, fundamentalmente económicas, a las personas desempleadas. Sin duda, en las dificultades para alcanzar estos estándares, a pesar de las variadas excepciones que admite en su articulado, se encuentra la mayor dificultad que condiciona el escaso número de ratificaciones que ha recibido. Ahora bien, en cuanto al asunto específico del empleo, conviene insistir en algunos rasgos particulares que lo configuran como una norma de gran interés, en el recorrido hacia unas políticas de empleo contemporáneas.

En primer lugar, se plantea la cuestión, largamente debatida en el ámbito académico (por todos, Cabeza, 2014, p. 61), de si la protección económica del desempleo es disuasoria para la búsqueda de empleo. En realidad, expresa como un imperativo dirigido a los Estados miembros que la cobertura de esta contingencia no pueda constituir una barrera o un desincentivo para que las personas busquen empleo ni para que las personas e instituciones potencialmente empleadoras ofrezcan trabajos productivos. Es decir, los Estados que ratifiquen este convenio han de plantearse regulaciones que cumplan tales exigencias y deben configurar una red de protección amigable con la búsqueda de empleo por ambas partes de la relación laboral.

En segundo lugar, y como consecuencia necesaria, la prestación de desempleo se configura como una protección frente a una situación de necesidad, pero también, y no en menor medida, como una palanca hacia el retorno al mercado de trabajo y a la ocupación. En consecuencia, el diseño de las coberturas frente al paro forzoso debe ser *employment friendly*, o, dicho en otros términos, debe constituir una palanca hacia el ingreso o el reingreso en el mercado de trabajo. Se trata del tránsito de un modelo de *unemployment benefit*, que con-

cibe el desempleo casi en exclusiva como una protección de Seguridad Social, hacia otro de *jobseekers allowance*, en el que se protege a la persona que busca activamente el empleo. Este paradigma, que ha supuesto un replanteamiento de los modelos de protección, ha exigido una mayor atención al proceso de búsqueda de empleo del sujeto beneficiario de la misma y una atención a los compromisos que este asume en su responsabilidad compartida con los servicios públicos de alcanzar un empleo. A partir de tales ideas fundamentales, se ha teorizado sobre una suerte de «contractualización» de las políticas de empleo y desempleo, muy visible en nuestro modelo interno en particular a partir de la reforma producida en el año 2002 (Valdés, 2002, p. 67).

La tercera idea es más propia de la OIT y se plantea de una forma intensa en toda la literatura que entronca con el tópico del trabajo decente. El empleo al que se dirigen las políticas de empleo es el libremente elegido y de calidad. Hay al respecto una orientación particularmente clara de la OIT que se aleja de los modelos de pleno empleo basados en una ínfima calidad de la ocupación y en una espiral de desprofesionalización y pobreza de las personas que caen en el desempleo. Como va a verse, los sucesivos documentos vinculantes y no vinculantes de la organización insistirán en tales exigencias.

Finalmente, el convenio hace hincapié en los requerimientos de formación profesional y en la responsabilidad que recae en los servicios públicos de empleo, como soportes básicos en el desarrollo de sus estándares normativos. Es evidente que, por la fecha en la que la norma se aprueba, las alusiones son a los órganos públicos y no privados. Estos, por más que se hayan normalizado totalmente y hayan alcanzado su plena aceptación por parte de la OIT, no pueden sustituir ni sostener la responsabilidad de cada Estado en el cumplimiento de los objetivos de las políticas de empleo.

5. El Convenio núm. 181 (1997) y las agencias privadas de empleo

El ámbito de la intermediación laboral, pública y privada, ha seguido una senda paralela y escasamente coincidente con la de la política y promoción del empleo. Desde su fundación, la OIT abogó fuertemente por la supresión de las agencias privadas de empleo con fines lucrativos. El Convenio núm. 34 (1933) se decantó por el monopolio del Estado en la intermediación laboral y por la prohibición de la iniciativa privada. Esta alternativa produjo no pocas contradicciones entre unos países que lo ratificaron y lo cumplieron fielmente y otros –como es el caso más evidente de Estados Unidos– en los que se declaró contraria a sus propias constituciones la prohibición del recurso a las agencias privadas de intermediación laboral (Finkin y Sanford, 2001, p. 1).

Ahora bien, este sistema prohibicionista mostró pronto sus limitaciones. En particular –aunque no exclusivamente– la demanda de trabajadores contingentes, no adecuadamente

satisfecha por los servicios públicos de empleo, generó una necesidad de la iniciativa privada que se proyectó con carácter general en la mayoría de los ámbitos geográficos. Como respuesta a dicha tendencia, se aprobó en 1949 el Convenio núm. 96, que supuso la introducción de un modelo bastante más aperturista. En concreto, permitía que los Estados optasen por un modelo de supresión progresiva de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro y por la reglamentación de las demás agencias privadas, o bien por un modelo de permisividad del sector privado, ya fuera o no con ánimo de lucro.

Es suficientemente conocida la incompatibilidad con el derecho de la competencia, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de un modelo de monopolio público cuyos servicios no están manifiestamente en condiciones de satisfacer la demanda del mercado para todos los tipos de actividades². Pero, más en general, puede expresarse que el paradigma cambió y se contempló con mayor aperturismo el papel de las agencias privadas de empleo como instrumentos eficaces para la intermediación y la ocupación de trabajadores. Es decir, el modelo osciló hacia una consideración más positiva de las mismas, como entidades útiles en la consecución de empleos dignos. No es casual la coincidencia temporal del Convenio núm. 181 (1997), sobre las agencias de empleo privadas, y los primeros balbuceos del concepto del trabajo decente, que acuñaría definitivamente el director general de la OIT 2 años después. En términos esquemáticos, el Convenio de 1997 se decanta por un sistema de autorización y dotación de reglamentación para estas entidades.

Han transcurrido más de 20 años desde la Conferencia general que aprobó este convenio y casi 20 desde que ha entrado en vigor. Sin embargo, su número de ratificaciones, relativamente discreto –33–, pone de manifiesto que sostiene un modelo no totalmente asimilado en el contexto global y asimismo discutido en el ámbito de la Unión Europea, donde las ratificaciones –13 Estados miembros– no alcanzan la mitad. Con eso no quiere decirse, por supuesto, que los países que no lo han ratificado permanezcan anclados en el modelo del Convenio núm. 96. Antes bien, ese no parece el caso de la Unión Europea, cuya Directiva 2008/104/CE, de 19 de noviembre, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, es abiertamente más liberal que la norma internacional. Pero sí que ha de reconocerse que no refleja una posición común o mayoritaria entre los Estados miembros de la OIT. Lo cual, por otra parte, no le quita un ápice de importancia a una norma de gran trascendencia en la gobernanza del empleo.

En primera apariencia, el Convenio núm. 181 no es del todo coherente con la Declaración de Filadelfia y con su principio básico de que el trabajo no es una mercancía (Lieberwitz, 2005, p. 328). Aunque no se comparta esta afirmación en toda su intensidad y extensión, ciertamente la norma de 1997 contiene algo bastante novedoso en contraposición con la

² En particular, asunto C-55/96, Job Centre, Sentencia de 11 de diciembre de 1997 (<<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=C-55/96&td=ALL>>).

postura tradicional de la OIT, considerablemente reluctante a la intervención privada en la colocación. En efecto, la intermediación privada se consideraba a menudo inmoral y, por supuesto, ilegal. La aproximación de este convenio, que implica una legitimación social de las agencias privadas de empleo y una consideración entre estas de las empresas de trabajo temporal, significa un cambio de rumbo grande, precisamente cuando la actuación de estas entidades de intermediación se hace mucho más estratégica en la gestión de los recursos humanos por parte de las empresas clientes y usuarias (Cabeza, 2017, p. 17).

En síntesis, el objetivo central del Convenio núm. 181 y de su recomendación homónima, la núm. 188, también de 1997, se centra en permitir la actividad de las agencias privadas de empleo al tiempo que se garantiza la protección de los trabajadores que recurren a sus servicios, aunque su actividad pueda ser prohibida en relación con ciertas categorías de trabajadores o en determinados sectores de actividad. Simultáneamente, trata de garantizar el disfrute de ciertos derechos de una particular importancia, como los de libertad sindical y de negociación colectiva. Es decir, es una especie de relación de intercambio entre la legitimación normativa de estas entidades privadas de intermediación y la protección de los trabajadores, de tal modo que uno de los términos se hace depender indisolublemente del otro (Countouris, Deakin, Freedland, Koukiadaki y Prassl, 2016, p. 33). En este sentido, desde la patronal del sector a nivel global se han identificado diversos motivos que podrían justificar el recurso a las agencias privadas de empleo desde la perspectiva de la garantía de los derechos laborales. Básicamente, que en su ámbito decrece considerablemente el trabajo no declarado o informal, que la ratificación del convenio se produce generalmente entre los países con sistemas democráticos más avanzados, que se producen redes de colaboración eficaces entre los servicios públicos de empleo y las agencias privadas, que se protege en mayor medida el derecho de sindicación, que se garantiza una más plena vigencia del derecho de huelga al repudiarse la sustitución de trabajadores en huelga mediante empresas de trabajo temporal, que se incentiva un diálogo y una negociación colectiva en el sector del trabajo temporal, que se protege más eficazmente a los trabajadores que se emplean a través de las agencias de empleo, al garantizarse que no les cobrarán por sus servicios, que la ratificación va anudada casi siempre a unos salarios más dignos de los trabajadores temporales y que no produce un crecimiento incontrolado, sino armónico, del sector³.

No cabe duda de que algunos de estos argumentos podrían rebatirse. Con todo, ponen de manifiesto las líneas de tendencia de un sector que busca legitimarse y cuyo engarce con las líneas programáticas de la OIT es evidente. Puede decirse, en todo caso, que con el Convenio núm. 181 nace una nueva etapa en la intermediación privada, cuyas consecuencias, 20 años más tarde, todavía no han alcanzado toda su potencialidad.

³ Véanse todas estas ideas en el documento de la CIETT *Workers enjoy more protection in countries that have ratified ILO Convention n.º 181 on private employment agencies*, en <https://www.wecglobal.org/uploads/media/Ciett_assessment_C181_and_C96_with_infographics.pdf>.

6. El Programa global de empleo

La Asamblea General de Naciones Unidas de 2000 exhortó a la OIT para que elaborara una estrategia internacional coherente y coordinada para promover el empleo productivo y libremente elegido. En respuesta a esta demanda, la Oficina Internacional de Trabajo articuló el Programa global de empleo, cuyo objetivo fundamental consistía en lograr que el empleo ocupase un lugar central en las políticas económicas y sociales. Es decir, «mediante la creación de empleo productivo, mejorar la vida de millones de personas que están desempleadas o reciben una remuneración que no les permite mantener a sus familias y salir de la pobreza»⁴. En realidad, el llamamiento de Naciones Unidas a la OIT tuvo un enorme valor simbólico, pues reflejó un cambio de paradigma con respecto a un pensamiento anterior, profundamente arraigado, en el que los asuntos de empleo y condiciones de trabajo permanecían en el campo de la organización especializada, sin que tuvieran que trascender a las políticas generales de Naciones Unidas. Era, en el fondo, la misma posición que había mantenido la Organización Internacional del Comercio, que solo a partir de la segunda mitad de la década de los noventa comenzó a implicarse mínimamente en el cumplimiento de las normas internacionales de la OIT (Samet, 2003, p. 753).

Este programa se enmarcó en el del trabajo decente y se centró en que el empleo debería ser más productivo. Su núcleo básico consistió en el enunciado de 10 elementos fundamentales, de los cuales 4 trataban el entorno económico y los otros 6, el mercado de trabajo. Aquellos eran los siguientes: 1. Promoción del comercio y la inversión para fomentar el empleo productivo y abrir los mercados a los países en desarrollo. 2. Promoción de los avances tecnológicos para propiciar una mayor productividad, la creación de empleo y mejorar los niveles de vida. 3. Promoción del desarrollo sostenible para asegurar medios de vida sostenibles. 4. Política macroeconómica para fomentar el crecimiento y el empleo: un llamamiento para la integración de políticas.

Por su parte, los que aludían al mercado de trabajo se enunciaban como sigue: 5. El trabajo decente mediante el fomento del espíritu empresarial. 6. Empleabilidad mediante la mejora de los conocimientos y las calificaciones. 7. Políticas de mercado de trabajo activas para el empleo, la seguridad en el cambio, la equidad y la reducción de la pobreza. 8. Protección social como factor productivo. 9. Seguridad y salud en el trabajo: sinergias entre la seguridad y la productividad. 10. Empleo productivo para reducir la pobreza y promover el desarrollo.

El programa fue desvaneciéndose golpeado por la gran crisis de 2008. Sin embargo, tuvo la gran virtud de concebirse desde una perspectiva holística en la que el empleo se integraba con las políticas económicas. Sin duda, a este respecto pueden apreciarse influencias

⁴ En el documento *Examen de los elementos fundamentales del Programa global de empleo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003, en <<https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb286/pdf/esp-1.pdf>>.

recíprocas entre el Programa global de empleo y la Estrategia europea de empleo, que por aquellos años se afanaba en alinear las directrices de empleo y las generales de política económica (Cabeza, 2008, p. 25). Además, produjo que el empleo fuera protagonista de la hasta ahora última declaración de la OIT, la de 2008. Quizá pueda achacársele una cierta descompensación hacia el lado de la demanda y no de la oferta, pues la mayoría de los 10 elementos se refieren a la primera, y solo la empleabilidad, a la segunda.

7. La Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa

Sin duda, constituye un texto político ambicioso. Su fecha de publicación, en junio de 2008, es un momento crítico, semanas antes de la irrupción de la gran crisis. En este sentido, se ha puesto de manifiesto una especie de contradicción entre la adhesión y el entusiasmo con el que fue recibida entre los órganos de la OIT y el escepticismo que produjo fuera, como un compendio de palabras vacías (Servais, 2010, p. 287). Quizá la verdad se ubique en un cuestionamiento del papel de la OIT en el contexto de una economía globalizada.

Constituye una reafirmación de los valores de la OIT y, muy en particular, dota de un rango institucional relevante, del que hasta entonces carecía, el concepto de trabajo decente, desarrollado a partir de 1999, situándolo en el centro de las políticas de la organización. Su objetivo consiste en insuflar un cariz social a la globalización, para que sus resultados se repartan de una forma más equitativa y que no haya un bando de ganadores y otro de perdedores. Plantea la necesidad de que los Estados miembros propicien políticas basadas en los objetivos estratégicos de la OIT: el empleo, la protección social, el diálogo social y los derechos en el trabajo, todos ellos concebidos desde un enfoque global e integrador.

No por casualidad, el empleo aparece en la declaración en primer lugar, como una premisa ineludible del trabajo decente (Maupain, 2009, p. 833). Se trata de promover el empleo a través de la creación de un entorno institucional y sostenible en cuyo marco las personas puedan adquirir y obtener las capacidades y las competencias necesarias para que puedan trabajar en desarrollo de su propia realización personal y en búsqueda de bien común. Donde, además, las empresas públicas y privadas puedan ser sostenibles a los efectos de posibilitar el crecimiento, la generación de oportunidades y la perspectiva de empleo para todos, en el contexto de un desarrollo social y económico que permita alcanzar un buen nivel de vida.

El empleo se refuerza y complementa con los otros tres objetivos de la declaración: la adopción y ampliación de las medidas de protección social, la promoción del diálogo social y del tripartismo y el respeto, la promoción y aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo plasmados en la Declaración de 1998. En realidad, ninguna orientación exclusivamente nueva, pero con toda la solemnidad de una declaración, en la que además se pone el empleo en el frontispicio de las políticas de la organización. La impor-

tancia política se pudo comprobar enseguida, cuando Naciones Unidas asume el empleo como uno de los objetivos básicos del desarrollo sostenible.

8. Los Objetivos de desarrollo sostenible

El escenario de la crisis económica global de 2008 resultó fuertemente condicionante. La reconfiguración de los mercados de trabajo después de sus años de mayor crudeza solo era posible a través de medidas de apoyo a las políticas de promoción de empleo. A tal fin, los mandantes de la OIT derivados de su estructura tripartita se plantearon la labor de promoción de los mandatos de la organización en diversos foros, y de entre ellos a un gran nivel de importancia, en los relativos a la agenda del desarrollo sostenible⁵. Pues desde 2015 a 2025 deberían crearse no menos de 600 millones de trabajos decentes para personas desempleadas, subempleadas o a punto de entrar en el mercado de trabajo, sin olvidar otros 840 millones de personas que son trabajadoras pobres y que, en consecuencia, no están dignamente empleadas.

En efecto, la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba por unanimidad en 2015 los Objetivos de desarrollo sostenible, como un hito muy significativo en su preocupación por la explotación excesiva de los recursos del planeta (Fernández, 2016, p. 49), pero con una mirada más amplia, pues se enuncian a modo de hoja de ruta general para la comunidad internacional. Se expresan 17 objetivos relacionados con aspectos variados, entre ellos la pobreza, la educación, el bienestar, el acceso a agua potable, higiene o alimentos o a energía fiable y adecuada. Pero todos ellos con el denominador común de referirse al goce efectivo de los derechos humanos. El secretario general de Naciones Unidas describió el documento como la agenda más inclusiva de desarrollo que el mundo jamás ha visto⁶. La cual aglutina las tres dimensiones fundamentales de la sostenibilidad: económica, social y medioambiental.

Resulta muy significativo que el empleo aparezca en el enunciado de algunos de estos 17 objetivos, con intensidad variable y connotaciones diversas. Por ejemplo, de forma muy protagonista, en relación con el objetivo 1, como método de erradicación de la pobreza. O, en cuanto al objetivo 4, relativo a la educación, al efecto de orientar la adquisición de competencias relevantes para conseguir una ocupación. O, por lo que respecta al objetivo 9, como desarrollo de la industria, la innovación y las infraestructuras, que deben conducir

⁵ Al respecto de esta tarea, véase el documento de la OIT *Políticas de empleo para una recuperación y un desarrollo sostenibles. Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe VI, Ginebra, 2014, p. 89, en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_240031.pdf>.

⁶ Véase esta declaración de Ban Ki-Moon en <<https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang--en/index.htm>>.

a la creación de empleos. O, en referencia al objetivo 10, sobre reducción de las desigualdades entre países. Pero, en particular, es clave que el objetivo 8 se centre en el trabajo decente y en el crecimiento económico.

El documento alude a la escasez en los ingresos que asola a la mitad de la población mundial y a la paradoja de que la disposición de un empleo no garantiza que las personas escapen de la pobreza. La continua falta de oportunidades para obtener un empleo decente erosiona el derecho básico de todos a compartir los beneficios del progreso. En esta situación, para la consecución de un desarrollo sostenible, es imprescindible crear las circunstancias favorables para que las personas puedan conseguir empleos de calidad. Tiene que haber oportunidades laborales para toda la población en edad de trabajar, con condiciones de trabajo decentes.

A partir de esta descripción del objetivo, se plantean una serie de metas, de las cuales deben destacarse, por lo que aquí interesa, las cuatro siguientes, estrechamente ligadas con las políticas de empleo: a) Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. b) Para 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación. c) Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas. Y d) Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Es clara la asociación estrecha en las metas del objetivo 8 entre los objetivos de empleo y los objetivos de trabajo decente, estos últimos fundamentalmente plasmados en las últimas dos metas descritas. Pero también se refleja inequívocamente en la primera de ellas. En cualquier caso, el desarrollo sostenible pasa necesariamente por un pleno empleo, cuya consecución se fija en el muy ambicioso plazo de 2030. Más allá de estas evidencias, que Naciones Unidas se implique en las políticas de empleo supone un salto cualitativo de primera magnitud, pues dejan de ser una responsabilidad propia de uno de sus organismos especializados para pasar a formar parte del núcleo duro de su acción política. Además, a través de esta asunción, claramente se refuerza la dimensión del empleo como un tópico de derechos humanos.

9. Hacia una declaración del centenario de la OIT

Como instrumento fundamental para debate en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2019, se conformó en octubre de 2017, por invitación del director general de la OIT, la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, compuesta por un conjunto de destacados

especialistas procedentes de todas las partes del mundo. En enero de 2019 se publica su informe «Trabajar para un futuro más prometedor», en el que se condensan sus propuestas para su discusión y para, en su caso y previsiblemente, la aprobación de una declaración en la Conferencia del centenario, que ha de situarse al mismo nivel de las de 1998 y 2008, por citar solo las más recientes.

Por supuesto, se trata de un informe denso y que aborda con extensión el futuro del trabajo. Por lo que afecta a la temática del empleo, tiene una importancia central, al mismo nivel que la que tenía en la Declaración de 2008. Postula un trabajo centrado en las personas, asentado en tres ejes de actuación: 1) aumentar la inversión en las capacidades de las personas, 2) aumentar la inversión en las instituciones del trabajo y 3) incrementar la inversión en trabajo decente y sostenible. Por lo que respecta al segundo de ellos, se hace hincapié en algunos asuntos novedosos, tales como la necesidad de encauzar y administrar la tecnología en favor del trabajo decente, de tal forma que se enfoque la inteligencia artificial siempre bajo un control humano. Y en cuanto al tercero, ligándolo con la Agenda 2020 de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, se expresa la necesidad de establecer incentivos para promover inversiones en áreas clave en favor del trabajo decente y sostenible.

El informe pone de manifiesto que el trabajo, para aquellas personas que no consiguen un empleo, puede ser una fuente de exclusión. Expresa que antes de 2030 es preciso crear 344 millones de empleos, a los cuales deben sumarse otros 190 millones más, estos últimos destinados a las personas desempleadas. Ello sin contar la situación de 2.000 millones de personas que están confinadas en el empleo informal y de otros 300 millones de trabajadores que viven en situación de extrema pobreza.

Los avances tecnológicos, a pesar de las grandes incertidumbres que proyectan, pueden multiplicar las opciones para decidir dónde y cuándo trabajar, pero también para crear nuevos y mejores puestos de trabajo. En el mismo sentido, la reducción de la huella de carbono genera oportunidades de creación de nuevos empleos. La economía verde, la economía digital y la economía de los cuidados han de permitir, en este sentido, la creación de trabajos decentes. Todo lo cual es básico teniendo en cuenta que la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible expresa el pleno empleo como uno de sus objetivos prioritarios. A cuyo fin, el aprendizaje permanente debe configurarse como un derecho que han de garantizar los Gobiernos de los Estados miembros mediante políticas de desarrollo de las competencias, servicios de empleo y sistemas de formación. También, una especial atención a las oportunidades para los jóvenes, en particular los que carecen de empleo, educación o formación para garantizar su inclusión social. Para conseguir estos objetivos, los Gobiernos deben incrementar las inversiones en los servicios públicos de empleo, combinando servicios digitales con el asesoramiento personal y los servicios de colocación y de información del mercado laboral. Asimismo, han de salvaguardar la no discriminación y perseguir la igualdad de género en sus políticas de empleo, ocupación y condiciones de trabajo.

Estas ideas específicamente relativas al empleo se entrecruzan con otras, referidas a aspectos diversos de las condiciones de trabajo. Con todo, ponen de manifiesto tres rasgos novedosos en las políticas de ocupación que deben destacarse: el primero de ellos, el establecimiento de unos objetivos mensurables y ambiciosos en el escenario global que deben cumplirse a plazo. La idea del pleno empleo para 2030, expresada en los Objetivos para el desarrollo sostenible, y además alcanzada en el marco del trabajo decente, expresa un mandato a los Estados miembros, formulado desde luego en el contexto de la OIT, pero también en el de Naciones Unidas. Un mandato que, además, se traduce en unos guarismos concretos, que asimismo se expresan a nivel mundial. El segundo rasgo se centra en utilizar el cambio tecnológico y productivo al servicio de estos objetivos. Es cierto que la idea de buscar nuevos yacimientos de empleo no puede considerarse novedosa, pero sí la de aprovecharse de las grandes tendencias, en particular las que se refieren a la disminución de la huella de carbono o a la progresiva digitalización de la economía, en pro del trabajo decente. Es decir, se trata de expresar un mensaje y una política, y una más que probable declaración de la Conferencia de la OIT, que sale al paso de las tendencias hacia la precarización de los empleos en las que se envuelve la revolución económica y productiva de los últimos lustros. El tercero se refiere a una especie de redefinición de espacios de los servicios públicos de empleo o, más precisamente, la ausencia de los servicios privados en el discurso. Es la intermediación pública la que se pone al servicio de la estrategia del pleno empleo decente, en una especie de recomposición de espacios sucedida después del Convenio núm. 181 y de sus 20 años de existencia. Por supuesto, no se produce ningún mensaje adverso al papel de la iniciativa privada, pero su falta de presencia en un documento tan estratégico la ubica, a lo sumo, en un lugar secundario en la consecución de los objetivos propuestos para el año 2030.

10. Algún comentario valorativo de todo este caudal político y normativo

Este recorrido por las políticas y los estándares de empleo de la OIT, aunque no exhaustivo, es suficiente para poner de manifiesto sus contenidos más relevantes. Al margen de la sensación de cierto desorden e incoherencia, hay algunos aspectos que deben ser realzados y se perciben como claras líneas de tendencia.

En primer lugar, es evidente el compromiso con el pleno empleo como objetivo irrenunciable. Ahora bien, no se ha perfilado el concepto del mismo, al menos en los últimos años. La idea acogida en el Convenio núm. 122 de que haya trabajo disponible para todas las personas que buscan empleo rezuma una aproximación keynesiana al concepto. En efecto, se aproxima bastante a la definición de lord Beveridge, conforme a la cual el pleno empleo debe definirse como la situación en la que haya siempre más trabajos vacantes que trabajadores desempleados, de modo que no basta con que haya ligeramente menos empleos disponibles que personas sin empleo. Es decir, el mercado laboral debe ser más un mer-

cado de vendedores que de compradores de trabajo (Beveridge, 1944, p. 10). Solo así se garantiza mínimamente la libertad de elección de profesión y oficio.

No es claro, sin embargo, que 55 años después del Convenio núm. 122 deba mantenerse el mismo paradigma. Es evidente que a partir de los años ochenta los países desarrollados abandonaron el objetivo de pleno empleo así definido en aras de la disciplina monetaria y fiscal. Crear las condiciones de confianza para que el sector privado se decidiera a invertir sería, desde esta perspectiva, la mejor herramienta para incentivar el empleo, conjuntamente con el incremento del consumo y la producción del consiguiente crecimiento. En consecuencia, la misión de las políticas públicas debería centrarse en controlar la inflación y limitar las iniciativas de corte fiscal, excepto en situaciones de desempleo inusualmente elevadas. En realidad, todo ello es legado de las ideas de Hayek, conforme a las cuales las políticas de pleno empleo no deben perseguirse más allá de los límites necesarios para no generar inflación (Hayek, 1950, p. 174). Por supuesto, esta aproximación mostró todas sus carencias muy en particular cuando se desencadenó la gran crisis de 2008. Aunque probablemente en parte fue llevada hasta su paroxismo, más allá de las propias limitaciones que se autoimponía en su diseño originario.

Controlar la inflación no parece el principal objetivo de la política monetaria. Es decir, las políticas públicas tienen que disponer de capacidad de maniobra para producir un crecimiento más integrador y favorable al empleo (Parisotto y Ray, 2017, p. 27). Ahora bien, más allá de estas vagas afirmaciones, no resulta fácil traducir qué quiere expresar el acervo actual de la OIT cuando alude al pleno empleo como uno de los objetivos de sus políticas. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el pleno empleo se concibe como la situación en la que la economía está funcionando a su capacidad sostenible máxima, utilizando el trabajo, la tecnología, la propiedad, el capital y otros factores de producción a su máxima capacidad. Persigue, en el fondo, una población mucho más productiva y formada, que incremente la cantidad de recursos disponibles, de tal modo que se alcancen mayores ingresos, más empleo y un más elevado progreso social⁷. Sin duda, esta definición tradicional sería ahora moldeada por el tópico del desarrollo sostenible, pero refleja una aproximación mucho más liberal y menos intervencionista al concepto. En efecto, los documentos más recientes de la OCDE⁸ reflejan un mayor acoplamiento entre crecimiento y sostenibilidad, pero en todo caso lejos de los criterios keynesianos sobre qué deba ser pleno empleo.

Parece razonable pensar, en todo caso, que los objetivos de la Agenda de 2030 no se dirigen al pleno empleo definido bajo los estrictos cánones propios del final de la Segunda

⁷ *The path to full employment: structural adjustment for an active society*, editorial, en OCDE Outlook, 1989, pp. 7 y ss., en <<http://www.oecd.org/employment/emp/3247295.pdf>>.

⁸ Por ejemplo, *Sustainable development, green growth and quality employment. Realizing the potential for mutually reinforcing policies*, OCDE, París, 2012, en <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_180914.pdf>.

Guerra Mundial, sino que se orientan por unas concepciones más flexibles. Con todo, la Declaración de 2008 y los Objetivos de desarrollo sostenible de 2015, una y otros centrados en el trabajo decente, circulan por unos derroteros en los que la calidad de las ocupaciones, que deben servir de instrumentos suficientes para escapar de la pobreza, ostenta un lugar mucho más central que en otros organismos en los que la aproximación al fenómeno de la ocupación es casi exclusivamente cuantitativa.

En efecto, el nexo de unión entre el empleo, el trabajo decente y la Declaración de 1998, sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, expresa un trabajo en el que se deben garantizar, como mínimo, los estándares básicos contenidos en la misma, esto es, la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Por otra parte, y por lo que respecta a la intermediación laboral y a su institucionalidad pública y privada, es claro que el cambio de timón producido con el Convenio núm. 181 constituye una perspectiva política plenamente vigente, en cuyo seno las agencias privadas de empleo, y entre ellas las empresas de trabajo temporal, dejan de considerarse como instituciones sospechosas, sino coadyuvantes a un mejor encaje de la oferta y de la demanda de mano de obra. Con todo, también es fácil vislumbrar en todos los documentos recientes una mayor atención a los servicios públicos de empleo, como instrumentos necesarios en el objetivo del pleno empleo.

Como observación final, probablemente deba concluirse que la normativa de la OIT no ha acompañado suficientemente los textos programáticos y las declaraciones. Haciendo punto y aparte con el Convenio núm. 181, las demás normas vinculantes no gozan en la actualidad de la mejor salud. Por lo que respecta al Convenio núm. 168, debe considerarse como un instrumento fallido, a la vista del muy escaso número de ratificaciones que ha obtenido. Ciertamente, se planteó en él un tema que ha estado muy presente en la agenda de la Unión Europea y también de la OCDE, como es el de la virtualidad de la protección por desempleo como un instrumento útil para la empleabilidad y la ocupación de las personas desempleadas. Sin embargo, su alcance práctico ha sido casi testimonial. Por lo que respecta al Convenio núm. 122, desde luego los comentarios son otros, y debe considerarse como una de las normas importantes en términos de gobernanza aprobadas por la OIT, enriquecida además por este halo promocional del que la han revestido los órganos de aplicación. Sin embargo, el tiempo no ha pasado en vano en estos 55 años transcurridos, y las elaboraciones teóricas sobre el pleno empleo, la empleabilidad y la responsabilidad de los Estados en la lucha contra el desempleo han cambiado mucho desde entonces, en particular por culpa de la revolución neoconservadora de los años ochenta y por la gran crisis de la década pasada. Debería postularse una profunda revisión de esta norma de los años sesenta a través de un nuevo convenio –o, tal vez, de una nueva recomendación, aunque esta dotada de un fuerte contenido político–. Sería, además, muy necesaria esta

actualización normativa para que, de paso, la OIT se decantara con claridad por el modelo de pleno empleo que propugna, más allá de las invocaciones al trabajo decente y al núcleo duro de sus estándares normativos.

11. Impacto en el Reino de España

El tópico del empleo y del desempleo ha tenido en el sistema interno una importancia grande, a causa de los altos porcentajes de desempleo que soporta cíclicamente, cuando las circunstancias económicas son desfavorables. Sin embargo, no puede decirse que la impronta que haya tenido todo el acervo de la OIT haya sido excesiva. Más bien, debe afirmarse que, si ha habido una influencia externa decisiva a partir de los años noventa del siglo pasado, esa ha sido la de la Unión Europea a través de la Estrategia europea de empleo y del sistema de interlocución entre los Estados miembros y la Comisión Europea diseñado en el Tratado de Ámsterdam de 1997.

En España ha existido y existe, desde luego, una política de empleo, cuyos pilares básicos se establecen actualmente en el texto refundido de la Ley de empleo, aprobado por el Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre. No es este el lugar de abordar una descripción o una crítica a sus contenidos. El Sistema Nacional de Empleo actualiza este modelo promocional que impone la doctrina de la OIT en desarrollo del Convenio núm. 122. Por supuesto, enuncia el pleno empleo como una de sus finalidades esenciales, como se expresa en su artículo 1, que es claro desarrollo del artículo 40 de la Constitución:

Teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución española, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo.

Ahora bien, si este precepto, o el propio principio rector de la política social y económica que lo sustenta, se evalúan en su vigencia plena en épocas de recesión económica o de dificultades con las cuentas públicas, las dudas afloran razonablemente. En efecto, el artículo 135 de la Constitución, después de su reforma en 2011, establece el deber de las Administraciones públicas de ajustar su actuación al principio de estabilidad presupuestaria. El desarrollo de este enunciado, efectuado ya de forma prolija en el propio precepto constitucional, se produce con la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Indudablemente, esta normativa, ubicada en el bloque de constitucionalidad, condiciona de forma intensa el desarrollo de políticas sociales, entre ellas la de pleno empleo, cuando de ellas se derive un déficit de las cuentas públicas. La propia ley orgánica contiene una válvula de escape, en su artículo 11.3, cuando expresa que:

Excepcionalmente, el Estado y las comunidades autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

A los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del producto interior bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.

Evidentemente, esta normativa se ubica en el contexto y en la lógica propia de la lucha y corrección del déficit público, en el contexto de las políticas macroeconómicas de la Unión Europea. Hasta qué punto es compatible con el Convenio núm. 122 y con los objetivos de la Agenda 2030 no resulta fácil de responder en abstracto, sino que tan solo podrá calibrarse en su aplicación práctica de políticas y circunstancias concretas. A primera vista, el artículo 135 propone un modelo constitucional en el que la estabilidad presupuestaria es el primer faro de las políticas públicas, al que se someten los principios rectores de la política social y económica, a salvo de las circunstancias excepcionales, seguramente de interpretación restrictiva, enunciadas en el referido artículo 11.3 de la Ley orgánica 2/2012.

Por lo que respecta al Convenio núm. 168, ya se ha insistido suficientemente en que España no lo ha ratificado. Con todo, sí que se ha producido un debate considerable sobre la empleabilidad de las personas receptoras de prestaciones y subsidios de desempleo, que ha cristalizado en ciertas medidas legales que han establecido programas de empleo con cargo a la protección económica por desempleo, o han modificado las reglas de la prestación y del subsidio para eliminar ciertas barreras que podían existir en la búsqueda de empleo. Se han establecido, asimismo, determinadas normas de compatibilidad entre cierto tipo de empleos por cuenta propia o por cuenta ajena. Y se ha expandido este tipo de reglas también a la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Se trata, en ocasiones, de normas coyunturales y, en otras, de carácter más estructural, que, en todo caso, reflejan esa preocupación de los vínculos entre la cobertura del desempleo y el retorno al mercado de trabajo. Puede situarse el comienzo de esta preocupación, al menos desde un punto de vista normativo, en la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, si bien es posible rastrear normas anteriores, en particular las que configuraron el programa de pago único de la prestación por desempleo. Cierta tipo de programas como los de la renta activa de inserción se ubican en el mismo plano de iniciativas, las cuales, asimismo, encuentran engarce con la Estrategia europea de empleo (Cabeza y Ballester, 2010, p. 46).

En cuanto a la afectación en España del Convenio núm. 181, sí que debe reconocerse que ha sido una norma de la OIT importante, probablemente uno de los convenios de esta organización que ha dejado una huella más importante en nuestro derecho interno,

que transitó en unos pocos años de un régimen de monopolio público, propio de la opción más rígida del Convenio núm. 96, a otro que ha asumido totalmente la iniciativa privada, ya sea o no con ánimo de lucro. De una parte, la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, ha regulado las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro. De otra, la Ley 3/2012, de 6 de julio, ha permitido el desdoblamiento de la actividad de las empresas de trabajo temporal, para que puedan realizar también una función de intermediación y colocación. Los requisitos de autorización y las limitaciones legales que se les han puesto a unas y otras entidades entroncan perfectamente con el Convenio núm. 181. De modo tal que, si parte del nuevo régimen legal se explica en términos de incorporación a España de la Directiva 2008/104/CE, de 19 de noviembre, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, algunas de sus reglas responden totalmente a los preceptos del referido convenio. Por lo demás, el texto refundido de la Ley de empleo las erige en instrumentos importantes de la política de empleo, y no solo de la de intermediación laboral, muchas veces mediante una cooperación más o menos pautada con los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas.

Por último, la política de empleo se ha engarzado, al menos desde una perspectiva formal, con los Objetivos de desarrollo sostenible y con la Agenda de Naciones Unidas para 2030. Está por ver qué tiene ese engarce de declaración de principios y qué de efectividad práctica, pero es cierto que los documentos y planes de actuación sobre la materia los citan y los toman en consideración⁹. Cuando menos, reflejan una mayor atención que la que tradicionalmente se había prestado a las políticas de empleo que procedían de la OIT. En este sentido, de nuevo se comprueba que ha sido enormemente decisiva la asunción por Naciones Unidas de este tipo de políticas.

En resumen, la impronta de la OIT en esta materia ha sido en nuestro país irregular y relativamente discreta. Ello no obstante, cuando menos, sus normas vinculantes y no vinculantes y sus programas de actuación sirven como contraste muy valioso de la adecuación y efectividad de las políticas internas de empleo y como pauta esencial de acomodación a un modelo de garantías y derechos mínimos. En este sentido, es indudable que los criterios cualitativos de los trabajos que puedan obtener quienes buscan empleo han sido tenidos mucho más en cuenta en la OIT que en otros organismos internacionales y regionales.

⁹ Véase, a modo de ejemplo, la Resolución de 8 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan Rein corpora-t, Plan trienal para prevenir y reducir el desempleo de larga duración 2019-2021 (BOE de 9 de abril de 2019) (<<https://boe.es/boe/dias/2019/04/09/pdfs/BOE-A-2019-5242.pdf>>).

Referencias bibliográficas

- Ballester Pastor, I. (2015). Asunción por España de los convenios de la OIT en materia de empleo y colocación: ¿una meta realizable? *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 117, 155-183.
- Beveridge, W. H. (1944). *Full employment in a free society*. London: The New Statesman and Nation and Reynolds News.
- Cabeza Pereiro, J. (2008). Estrategia europea, Estado autonómico y política de empleo. En Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Coord.), *Estrategia europea, Estado autonómico y política de empleo* (pp. 25-74). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Cabeza Pereiro, J. (2014). La adecuación de la protección por desempleo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 34, 61-73.
- Cabeza Pereiro, J. (2017). Sobre los porqués del auge de las agencias privadas de empleo. En L. Mella Méndez (Dir.) y E. M. Sierra Benítez (Coord.), *Los actuales cambios sociales y laborales: nuevos retos para el mundo del trabajo. III, Cambios en la intermediación laboral y nuevos retos para el emprendimiento y el empleo decente: España, Uruguay, Portugal, Brasil, Italia, Perú* (pp. 17-34). Berna: Peter Lang.
- Cabeza Pereiro, J. y Ballester Pastor, M.^a A. (2010). *La Estrategia europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Countouris, N., Deakin, S., Freedland, M., Koukiadaki, A. y Prassl, J. (2016). *Report on temporary employment agencies and temporary agency work*. Geneva: International Labour Office.
- Fernández Liesa, C. R. (2016). Transformaciones del derecho internacional por los objetivos del desarrollo sostenible. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 32, 49-81.
- Finkin, M. W. y Sanford, M. J. (2001). An introduction to the regulation of leasing and employment agencies. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 1(23), 1-6.
- Hayek, F. A. (1950). Full employment, planning and inflation. *Institute of Public Affairs Review* 6(4), 174-184.
- Lieberwitz, R. L. (2005). Contingent labor: ideology in practice. En M. Albertson Fineman y T. Dougherty (Eds.), *Feminism confronts homo economicus: gender, law & society* (pp. 324-337). Ithaca: Cornell University Press.
- Maupain, F. (2009). New foundation or new façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. *The European Journal of International Law*, 3(20), 823-852.
- Mayer, J. (1991). The Employment Policy Convention: Scope, assessment and prospects. *International Law Review*, 3(130), 339-358.
- Mundlak, G. (2007). The right to work: Linking human rights and employment policy. *International Law Review*, 3-4(146), 189-215.
- Parisotto, A. y Ray, N. (2017). *Rethinking macroeconomic policies for full employment and inclusive growth: Some elements*. Employment Policy Department. Employment Working Paper, 238. Geneva: International Labour Office.
- Samet, A. J. (2003). Doha and Global Labor Standards: The Agenda Item that Wasn't. *The International Lawyer*, 3(37), 753-759.
- Servais, J. M. (2010). A new declaration at the ILO: What for? *European Labour Journal*, 2(1), 286-300.
- Valdés Dal-Ré, F. (2002). Las políticas de contractualización de las prestaciones sociales (I y II). *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 2, 67-92.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0