

Capítulo 8

Educación obrera, cooperación técnica y otros servicios

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

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

Educación obrera

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una de las recomendaciones que formuló el simposio de 1975 fue la preparación de material didáctico especialmente concebido para el sector rural, y desde entonces se han editado dos manuales de educación obrera de la OIT y un bloque didáctico¹.

En 1983 se celebró otro importante coloquio, en el cual se examinó la evolución reciente y se hicieron recomendaciones oficiosas sobre el alcance, la forma y el contenido del subprograma de la OIT de educación obrera para el fortalecimiento y el desarrollo de las organizaciones de trabajadores rurales. Entre otras cosas, se recomendó que se prestara especial atención a la libertad sindical, la intervención de los jóvenes trabajadores y las mujeres rurales, el fomento de los servicios de ayuda mutua y los métodos apropiados para que las organizaciones de trabajadores urbanos puedan facilitar el desarrollo o el establecimiento de organizaciones de trabajadores rurales. Hubo después una serie de seminarios regionales de las mismas características².

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Instituto Internacional de Estudios Laborales

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

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

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

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

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

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

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

Actividades globales de cooperación técnica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otros servicios

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

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

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

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

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

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

Puntos para discusión

1. Describa las actividades de educación obrera de su sindicato y su central sindical nacional. Si existe en su país una asociación, instituto o colegio de educación obrera, autónomo o perteneciente a alguna organización, describa los cursos que ofrece. ¿Qué proporción de los trabajadores que agrupa su sindicato o su central sindical nacional reciben educación obrera y qué temas estudian principalmente? ¿La finalidad es hacer de ellos mejores sindicalistas o mejores trabajadores? En su opinión, ¿cuál de las dos cosas es más importante? ¿Cuántos instructores sindicales hay en el país? ¿Constituyen un recurso educativo adecuado para satisfacer la demanda nacional? En caso negativo, ¿cómo podría mejorarse la situación?

2. La mayor parte de los proyectos de cooperación técnica de la OIT se administran por intermedio del ministerio nacional competente en asuntos laborales y sociales. Teniendo presentes los campos en que pueden llevarse a cabo tales proyectos y lo dicho en este manual, describa las relaciones entre los proyectos y la labor de ese ministerio de su país. ¿Qué conclusiones debería sacar el ministerio si el resultado de los proyectos de cooperación técnica fuera, pongamos por caso, la expansión del empleo en las zonas rurales o un movimiento sindical más fuerte y mejor informado? ¿Podrían esas conclusiones dar origen a otras actividades de cooperación técnica de la OIT en el futuro?

3. Averigüe si los participantes en el curso apoyan en general los principios del cooperativismo, y cuántos de ellos son socios de una cooperativa. Entre otras, cabe contestar las siguientes preguntas. ¿Qué cooperativas o actividades de tipo cooperativista conoce usted en su zona o en su país? ¿Quiénes se encargan de su dirección? ¿Quiénes son sus socios? ¿Cree usted que esas cooperativas redundan en provecho de los trabajadores? ¿De qué modo? En caso negativo, explique las razones. ¿Quiénes se benefician entonces? ¿Qué se puede hacer para mejorar la situación? Independientemente de que su sindicato lleve ya a cabo, o no, actividades cooperativistas, ¿qué otros tipos de tarea podría emprender en beneficio de sus miembros? ¿Ha hecho usted algo alguna vez para que se interese en tales actividades?

Ejercicios en grupo

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

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

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

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

Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía complementaria

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

Notas

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

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