



PARA DECISION

SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Orden del día de la Conferencia
Internacional del Trabajo**

**b) Propuestas para el orden del día de la 99.^a reunión
(2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo**

Indice

	<i>Página</i>
Introducción	1
Propuestas para el orden del día de la 99. ^a reunión (2010) de la Conferencia	1
Propuestas para el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia.....	2
Parte I. Propuestas para el orden del día de la 99. ^a reunión (2010) de la Conferencia	4
Parte II. Propuestas para el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia.....	21

Introducción

1. El presente documento, que se somete a examen del Consejo de Administración en su 300.^a reunión (noviembre de 2007), contiene propuestas con miras a una primera discusión sobre las cuestiones que podrían incluirse en el orden del día de la 99.^a reunión (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo y de reuniones posteriores de la misma.
2. De conformidad con la práctica habitual, el Consejo de Administración celebra cada mes de noviembre una primera discusión sobre los puntos que se proponen para su inscripción en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo que ha de celebrarse dos años y medio después. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5.1.1 del Reglamento del Consejo de Administración¹, esta discusión tiene por objeto confeccionar una lista restringida de puntos que se examinarán con mayor detenimiento en su reunión siguiente.
3. Por regla general, el Consejo de Administración fija, cada mes de marzo, el orden del día de la reunión de la Conferencia que ha de celebrarse dos años después. También puede suceder que, por una serie de razones, decida aplazar la decisión hasta la reunión más cercana a la de la Conferencia. Los puntos examinados que no se seleccionan para su inclusión en el orden del día de una reunión determinada de la Conferencia vuelven a ser en principio objeto de una propuesta para su inclusión en el orden del día de la reunión siguiente de la Conferencia. También cabe contemplar la posibilidad de retirar una propuesta que no ha sido objeto de un apoyo significativo previa su presentación en varias ocasiones.

Propuestas para el orden del día de la 99.^a reunión (2010) de la Conferencia

4. Entre los puntos propuestos para el orden del día de la 99.^a reunión (2010) de la Conferencia figuran dos que no se inscribieron en el orden del día de la reunión de la Conferencia de 2009, a saber, el trabajo decente en las cadenas mundiales de alimentación y el derecho a la información y a la consulta en el contexto de la reestructuración económica. Por lo que se refiere a la cuestión del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores, cabe señalar que en la reunión de 2010 de la Conferencia se ha previsto examinar un informe global sobre el trabajo infantil presentado en el marco del seguimiento de la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En esas condiciones, la Oficina propone retirar esta propuesta para el orden del día de la reunión de 2010 e incluirla en las propuestas para el orden del día de reuniones ulteriores de la Conferencia². Por otra parte, la Oficina preparó dos nuevas propuestas para el orden del día de la reunión de 2010: 1) las finanzas solidarias: la microfinanza al servicio del trabajo decente (discusión general), y 2) un trabajo decente para los trabajadores domésticos (acción normativa).

¹ Véase *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo* (OIT, Ginebra, 2006), páginas 21 y 22.

² Esta cuestión también fue retirada de las propuestas para el orden del día de la reunión de 2006 de la Conferencia, año en que se examinó el informe global anterior sobre el trabajo infantil. En aquel momento se trataba de una propuesta de discusión general basada en un enfoque integrado (véase el documento GB.288/2/2).

5. Valga recordar que el orden del día de la 98.^a reunión (2009) de la Conferencia Internacional del Trabajo, establecido en la 298.^a reunión del Consejo de Administración, incluye la cuestión normativa siguiente: *fortalecer las respuestas nacionales al VIH/SIDA en el mundo del trabajo (con vistas a la adopción de una recomendación autónoma – doble discusión)*. Por esta razón, en el orden del día de la 99.^a reunión (2010) de la Conferencia, debería inscribirse una segunda discusión sobre una recomendación relativa al VIH/SIDA.
6. Además, durante la 96.^a reunión (mayo-junio de 2007), la Conferencia Internacional del Trabajo celebró una discusión general sobre *El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización*³. En las conclusiones de la Comisión se prevé la eventual adopción de un documento que sienta autoridad y la posibilidad de preparar informes periódicos relacionados con los objetivos estratégicos, que se examinarían cada año en la Conferencia y constituirían así una cuestión recurrente en el orden del día de la misma. Si esto ocurriera así⁴, sin duda podría preverse la presentación del primer informe para 2010. Dado que, por regla general, el Consejo de Administración examina en principio tres cuestiones técnicas en la Conferencia, con arreglo a esta hipótesis, tendría que elegir un tema para la 99.^a reunión de la Conferencia.
7. En resumen, con arreglo a esta hipótesis, hasta la fecha las propuestas formuladas respecto del punto restante del orden del día de la reunión de la Conferencia de 2010 son, las siguientes:
 - a) el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general);
 - b) finanzas solidarias: la microfinanza al servicio del trabajo decente (discusión general);
 - c) el derecho a la información y la consulta en el marco de la reestructuración económica (discusión general), y
 - d) un trabajo decente para los trabajadores domésticos (acción normativa).

Propuestas para el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia

8. Desde 1997 el Consejo de Administración ha ampliado el ámbito de las discusiones del mes de noviembre para incorporar el examen de puntos que podrían preverse para su inscripción en el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia. Según se indica, esas propuestas parecen todavía prematuras para merecer una actuación inmediata o están pendientes a la espera de ciertos acontecimientos.
9. Exceptuando la propuesta sobre el trabajo en los puertos, por las razones que se indican más adelante⁵, las propuestas que fueron presentadas en noviembre de 2006 en este contexto se presentan nuevamente y han sido actualizadas. Las propuestas para el orden del día de reuniones futuras son las siguientes:

³ Véase el informe de la Comisión sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT, *Actas Provisionales* núm. 23, CIT, 2007.

⁴ Véase el documento GB.300/2/1.

⁵ Véanse los párrafos 78 a 80.

-
- a) el trabajo infantil y la protección de los trabajadores jóvenes: posibilidad de una acción normativa y de un seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas;
 - b) la duración del trabajo: posibilidad de una discusión general;
 - c) seguridad y salud en el trabajo: seguimiento eventual de las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas;
 - d) la duración del trabajo en los transportes por carretera: seguimiento eventual de las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas;
 - e) las zonas francas industriales: posibilidad de una discusión general, y
 - f) nuevas tendencias en la prevención y la solución de conflictos profesionales: posibilidad de una discusión general en la que se tengan en cuenta las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas.
- 10.** Respecto de estas propuestas, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno brindar a la Oficina pautas de orientación sobre las prioridades que deben fijarse y las nuevas labores de investigación que deben realizarse para que progrese la preparación de esos puntos teniendo en cuenta los recursos y el tiempo necesarios a esos efectos.
- 11.** *Con miras a la elaboración del orden del día de la 99.ª reunión (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo y a la preparación de los puntos que cabría inscribir en el orden del día de reuniones ulteriores de la Conferencia, se invita al Consejo de Administración a que:*
- a) *examine las propuestas para el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo que figuran en el presente documento;*
 - b) *seleccione las propuestas que deberían ser objeto de un examen más detenido en su 301.ª reunión (marzo de 2008), en la cual fijará el orden del día definitivo de la 99.ª reunión (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo, y*
 - c) *indique las propuestas para las cuales tal vez proceda acelerar las labores de investigación y las consultas para las reuniones ulteriores de la Conferencia.*

Parte I. Propuestas para el orden del día de la 99.^a reunión (2010) de la Conferencia

Empleo

1. *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*

Resumen

La creciente globalización y el desarrollo de las cadenas de suministro transfronterizas que a menudo se extienden por todo el globo están suscitando muchos debates acerca de las repercusiones de estos acontecimientos sobre la cantidad, la calidad y la distribución del empleo en el mundo. Esto incluye temas tales como las oportunidades y retos que se plantean a los países y a las empresas para aprovechar el potencial de desarrollo económico que ofrecen las cadenas mundiales de suministro manteniendo a la vez o elevando el nivel de las normas sociales. El punto propuesto para la discusión será una contribución a esta cuestión de actualidad porque abordará cuestiones relacionadas con las consecuencias económicas, sociales y laborales de los cambios estructurales que tienen lugar en sectores fundamentales de la economía mundial, en particular la determinación de políticas, programas y herramientas para lograr resultados en materia de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. A fin de sentar las bases y centrar los temas de la discusión, en el informe se podría hacer referencia a una selección de cadenas de suministro representativas que sirven de hilo conductor de la discusión (por ejemplo, el equipo relacionado con las TIC, las cadenas mundiales de suministro de alimentos y servicios tales como el diseño industrial, la creación de programas informáticos o el turismo).

12. Las cadenas de suministro influyen considerablemente en la estructura de los mercados de productos, de servicios y de trabajo en todo el mundo. La participación en las cadenas de suministro internacionales ha dado lugar a una importante creación y desarrollo de empresas y de empleo en algunos países en desarrollo y es uno de los medios principales a través del cual muchos países en desarrollo están vinculados a la economía mundial. Ello ha dado lugar a la expansión de los mercados de servicios, productos manufacturados y agrícolas y de la capacidad de producción en estos países. El hecho de que hasta la fecha sólo algunos países en desarrollo han podido sacar provecho de estas oportunidades denota claramente que los países, en particular los países en desarrollo, afrontan oportunidades y desafíos en cuanto a la manera de apoyar el desarrollo, la diversificación y la mejora del nivel de su base empresarial para poder beneficiarse del crecimiento de las cadenas de suministro mundiales.
13. La mayor apertura de los mercados y el aumento de las inversiones extranjeras directas junto con los cambios tecnológicos incluidos los de los sistemas de transporte y comunicación han tenido importantes repercusiones en la organización de la producción y en las relaciones empresariales. En muchos sectores, las empresas han decidido centrarse en las competencias básicas y subcontratar una serie de actividades relacionadas con la producción y los servicios. A su vez, esto ha dado lugar a cadenas de suministro internacionales cada vez más grandes y a menudo complejas que están integradas por diversas empresas dedicadas al desarrollo, la producción y la distribución de productos y servicios.
14. Cada vez más, los sistemas de subcontratación reflejan una modificación de las relaciones empresariales provocada por estos cambios. En algunos sectores económicos importantes se observa un aumento del poder de las empresas que comercializan bienes o servicios en comparación con el de las empresas que los producen, cambio que ha tenido una importante incidencia en el mundo del trabajo. Anteriormente, la mayoría de las principales empresas de las cadenas mundiales de suministro se encontraban en países en desarrollo. Sin embargo, actualmente tiende a aumentar el número de empresas multinacionales (EMN) basadas en esos países.

- 15.** Las decisiones de subcontratar implican a menudo la deslocalización al extranjero. Estas decisiones se basan normalmente en la consideración de una serie de factores, como los costos laborales, la capacidad de producción y de servicios, la calidad del producto, el tiempo para la comercialización, la fiabilidad, el acceso a la infraestructura y demás factores. La elección de los proveedores puede entrañar la elección del país. Entre los criterios pueden figurar la estabilidad política y económica, la disponibilidad y la capacidad de los recursos humanos y las capacidades lingüísticas de los trabajadores, la calidad de la infraestructura (transporte, telecomunicaciones), la disponibilidad de servicios financieros eficaces, la solidez del Estado de derecho, en particular en lo que respecta a la protección y el cumplimiento de los derechos de la propiedad y la disponibilidad de mecanismos de solución de conflictos, entre otros. Así pues, las oportunidades que tienen los países de integrarse en las cadenas de suministro mundiales y promover el empleo productivo y el trabajo decente dependen en gran medida de los marcos de políticas nacionales.
- 16.** Los países pueden utilizar toda una gama de estrategias para aprovechar mejor el potencial de las cadenas mundiales de suministro a fin de generar crecimiento económico y empleo productivo y reducir la pobreza. Entre las estrategias que permiten aprovechar las oportunidades de las cadenas mundiales de suministro cabe citar los programas especiales destinados a mejorar las calificaciones, la productividad y la competitividad de sectores especiales y grupos de empresas. El desarrollo de la infraestructura, el desarrollo de productos, las facilidades para efectuar pruebas, la transferencia de tecnología y los programas para el desarrollo de los suministradores pueden constituir medios eficaces (en particular en los países en desarrollo) para ayudar a las empresas a integrarse de manera beneficiosa y sostenible en las cadenas mundiales de suministro. Asimismo, los esfuerzos destinados a utilizar las cadenas de producción en el plano nacional e internacional para vincular a más de 1.300 millones de trabajadores pobres de la economía informal con más oportunidades de empleo productivo forman parte de una estrategia de reducción de la pobreza.
- 17.** El desarrollo de las cadenas de suministro y de la subcontratación plantea problemas en relación con la aplicación de las normas del trabajo. A menudo, los gobiernos de los países más pobres no controlan suficientemente las prácticas laborales ni velan por el cumplimiento de las normas del trabajo por diversas razones, entre otras, porque no disponen de suficientes recursos. Las presiones competitivas intensas a las que están sometidas las empresas, en particular en el extremo inferior de la cadena, han influido en el desarrollo y la aplicación de la legislación. Como resultado, hay una creciente preocupación porque las normas internacionales del trabajo, incluidas las que se reconocen como derechos fundamentales en el trabajo, no se están observando en muchos ámbitos de la actividad económica internacional.
- 18.** Por diversas razones, entre ellas, la creciente preocupación por las prácticas laborales y sociales en sus respectivas cadenas de producción y el deseo de mejorar las prácticas de gestión y la productividad, muchas empresas proveedoras han empezado a asumir parte de la responsabilidad con respecto a las prácticas laborales de sus propios proveedores. A menudo, estos esfuerzos entrañan la adopción de códigos de conducta aplicables a los proveedores que van acompañados de diversos sistemas de aplicación y control. Dado que estas medidas suponen que una empresa asuma parte de la responsabilidad de las prácticas laborales de otra empresa que no le pertenece ni controla, estas iniciativas plantean muchas cuestiones y han sido fuente de importantes controversias. En particular, hay una falta de claridad en cuanto a la división de responsabilidades entre las empresas y los gobiernos. Por ejemplo, cómo pueden las empresas proveedoras controlar eficazmente las prácticas laborales de sus propios proveedores y cómo deberían tratar la falta de observancia; y si las empresas pueden aplicar eficazmente los códigos, que a menudo se remiten a normas internacionales del trabajo, en situaciones en las que el gobierno no asume ni respeta sus obligaciones en relación con estas normas y, en caso afirmativo, cómo.

- 19.** En particular, las organizaciones de trabajadores expresan su preocupación porque las relaciones en condiciones de igualdad en la cadena de suministro pueden servir de pretexto a las empresas proveedoras para eludir sus obligaciones como empleadores en lo que respecta a la observancia de los derechos fundamentales en el trabajo. Las organizaciones de trabajadores sostienen que el poder relativo de las empresas proveedoras puede afectar negativamente a las posibilidades de negociación colectiva para proteger a los trabajadores al negar a los trabajadores que se encuentran por debajo de la cadena de suministro el acceso a los verdaderos responsables de la adopción de decisiones que determinan efectivamente sus condiciones de trabajo. Por su parte, las organizaciones de empleadores expresan su preocupación porque la proliferación de códigos y regímenes de control da lugar a un costo añadido y provoca la incertidumbre entre las empresas, sin resultar necesariamente en una mejora de las condiciones de trabajo. Además, es motivo de preocupación que se pretenda que las empresas compartan las responsabilidades que deberían asumir los gobiernos correspondientes. Algunos gobiernos, en particular en países en desarrollo, expresan su preocupación porque estos sistemas puedan constituir obstáculos no arancelarios a las exportaciones.
- 20.** Las cadenas de suministro también pueden tener importantes repercusiones en la formulación de las políticas nacionales, por ejemplo, en el ámbito de la política nacional fiscal, las políticas de competencia o de inversión e incluso en el campo de las políticas sociales que abarcan, por ejemplo, los servicios de seguridad social y de bienestar.
- 21.** Toda una serie de unidades de la Oficina se están ocupando de varios aspectos de las cadenas de suministro, de modo que este tema se abordará de una manera integral aprovechando el conjunto de conocimientos técnicos de ENTREPRISE, SKILLS, SECTOR, INTEGRATION, IIEL, NORMES, DIALOGUE y de otras unidades.

Algunas cuestiones propuestas para la discusión

- 22.** La discusión debería centrarse en cómo promover el empleo y el trabajo decente en las cadenas de suministro mundiales. Entre las cuestiones que se han de abordar figuran las siguientes:
- ¿Qué cambios estructurales fundamentales se están produciendo en las cadenas de suministro mundiales?
 - ¿Cuáles son los principales impulsores de estos cambios?
 - ¿Qué repercusiones tienen estos cambios sobre la cantidad, la calidad y la distribución del empleo?
 - ¿Cuál podría ser la función de las políticas internacionales para abordar los cambios estructurales en las cadenas de suministro mundiales?
 - ¿Cuáles son las políticas más eficaces para mejorar la competitividad, la productividad y el trabajo decente en las cadenas de suministro mundiales?
 - ¿Qué políticas y estrategias nacionales, locales y sectoriales podrían utilizarse para promover el empleo productivo, y para vincular a un gran número de trabajadores pobres con las cadenas de suministro nacionales e internacionales?
 - ¿Qué reglamentos públicos y otros sistemas de control podrían abordar las cuestiones relacionadas con las cadenas de suministro mundiales y el trabajo decente?
 - ¿Qué papel tienen y podrían tener las iniciativas voluntarias privadas y otras medidas encaminadas a gestionar las cuestiones sociales en las cadenas de suministro?

- ¿Qué repercusiones tienen las cadenas de suministro sobre la negociación colectiva y el diálogo social?
- ¿Cuáles son las repercusiones de los cambios estructurales sobre las cadenas de suministro mundiales y qué incidencia tienen sobre el empleo productivo y el trabajo decente para los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores?
- ¿Qué servicios de asesoramiento, herramientas y asistencia técnica podría desarrollar la OIT para apoyar la creación de empleo y la mejora empresarial en las cadenas de suministro mundiales?
- ¿Cómo podrían promover las organizaciones de empleadores y de trabajadores el cumplimiento de los códigos de conducta y las normas internacionales del trabajo en las cadenas de suministro mundiales?

Resultados esperados

23. Los resultados que se espera obtener de la discusión general de la Conferencia Internacional del Trabajo son los siguientes:

- realizar un balance del debate internacional sobre las repercusiones de los cambios estructurales en las cadenas de suministro mundiales en lo que respecta a la cantidad, la calidad y la distribución del empleo, en el contexto del Programa de Trabajo Decente de la OIT;
- formular recomendaciones para que, en el desempeño de su labor, la OIT fomente la elaboración de políticas, estrategias y herramientas coherentes para prestar asistencia técnica a los mandantes que promueven el empleo productivo y el trabajo decente en las cadenas de suministro mundiales.

2. **Finanzas sociales: la microfinanciación solidaria en pro del trabajo decente**⁶

Resumen

Miles de instituciones de microfinanciación de todo el mundo proporcionan toda una gama de servicios financieros a millones de hogares pobres, la mayoría de los cuales viven de la economía informal en condiciones precarias de empleo e ingresos. La microfinanciación los ayuda a estabilizar y a aumentar esos ingresos, a crecer y a salir de la economía informal, a protegerse a sí mismos de disminuciones imprevistas de los ingresos y a organizarse. ¿Qué pueden hacer las instituciones de microfinanciación para crear más y mejores empleos? ¿de qué manera las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden asociarse con las instituciones de microfinanciación e influir en sus estrategias? ¿qué pueden hacer los gobiernos y los donantes para establecer incentivos apropiados para que las instituciones de microfinanciación se ocupen de los déficit de trabajo decente?

La discusión que se ha de celebrar en la reunión de 2010 de la CIT podría definir la postura de la OIT en el concierto de las organizaciones internacionales, y recalcará los resultados sociales de la microfinanciación. Ese debate también constituirá la primera oportunidad para reunir las múltiples referencias en los convenios y recomendaciones de la OIT al papel que desempeña la financiación para hacer progresar el empleo productivo y el trabajo decente. Por último, la discusión se basará en ejemplos concretos de utilizaciones exitosas de la microfinanciación para abordar el problema de los déficit de trabajo decente.

⁶ «Una paz duradera no puede lograrse sin que una parte importante de la población encuentre los medios para ser libre de la pobreza... el microcrédito es uno de esos medios» (Comité del Premio Nobel de la Paz de 2006).

Razón de ser

24. Habida cuenta de los datos que empiezan a demostrar el efecto positivo de la microfinanciación sobre la reducción de la pobreza, el Consejo de Administración⁷ extendió un mandato a la Oficina para explorar distintas maneras de orientar la microfinanciación hacia el trabajo decente (noviembre de 2005, Declaración de política de la OIT: «Microfinanciación en pro del trabajo decente»). A fin de tener una mejor comprensión de esos efectos y de identificar puntos de acción y de apoyo político, el Consejo de Administración extendió un mandato a la Oficina para que pusiera en marcha iniciativas en el terreno que beneficiaran a los trabajadores pobres y a otros grupos vulnerables en el marco del resultado conjunto inmediato relativo a la «Microfinanciación en pro del trabajo decente» del ejercicio de 2008-2009. La Oficina tiene previsto dar participación a algunas instituciones de microfinanciación de todo el mundo a fin de hacer frente, en asociación con otras organizaciones de empleadores y de trabajadores, una selección de déficit de trabajo decente.
25. En el debate de la reunión de 2010 de la CIT se examinarían algunas buenas prácticas de microfinanciación utilizadas para crear empleo productivo y trabajo decente y se definirían sus repercusiones sobre la formulación de políticas. En la discusión se identificarían oportunidades de cooperación con organizaciones de los interlocutores sociales⁸. Esta discusión es oportuna por varias razones: determinaría la posición de la OIT en el concierto de las organizaciones internacionales en un momento en que la Asamblea General de las Naciones Unidas tiene previsto discutir el tema de la microfinanciación y sus contribuciones a los diferentes Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las instituciones de microfinanciación son quizás las únicas cuyo rendimiento se mide sistemáticamente en dos dimensiones: la financiera y la relativa a su impacto social. Los indicadores de impacto social desarrollados en el campo de la microfinanciación son, obviamente, pertinentes para la OIT. Ese debate brindaría la primera oportunidad de reunir todas las múltiples referencias que se hacen en los convenios y recomendaciones de la OIT en cuanto al papel que desempeña la financiación para hacer avanzar el empleo productivo y el trabajo decente. Por último, el debate se basaría en ejemplos concretos de utilizaciones exitosas de la microfinanciación para abordar los déficit de trabajo decente.

Pertinencia en relación con el trabajo decente

26. La financiación social influye en diferentes aspectos clave del trabajo decente⁹:
- creación de empleo;
 - trabajo infantil;

⁷ www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb294/pdf/esp-3.pdf.

⁸ El Premio Nobel de la Paz otorgado al Sr. Yunus y al Banco Grameen, los resultados obtenidos a raíz de la celebración del Año Internacional del Microcrédito, 2005, y el próximo debate de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la microfinanciación y los Objetivos de Desarrollo del Milenio; la reunión global de mayo de 2005 sobre la creación de sectores financieros incluyentes, que organizó la OIT en Ginebra. La discusión propuesta en la CIT se basa en otros argumentos elaborados en la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración y los desarrolla (documentos GB.285/ESP/3 y GB.285/ESP/13). El Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización y la Conferencia Internacional del Trabajo (Resolución de 2002 sobre la economía informal y Resolución de 2004 sobre las migraciones).

⁹ Esta lista no es exhaustiva puesto que existen otros aspectos y dimensiones del trabajo decente relacionados con la microfinanciación.

- condiciones de trabajo;
 - situación de endeudamiento;
 - formalización;
 - igualdad de género.
27. ¿Ayudan los préstamos y otros servicios de las instituciones de microfinanciación a crear empleos? ¹⁰. Hasta el momento, la mejora del acceso a la financiación a través de las instituciones de microfinanciación estimula la demanda principalmente en el caso del trabajo familiar, de los aprendices y de los trabajadores diurnos. Sin embargo, algunas instituciones de microfinanciación han empezado a orientar sus productos hacia empresas algo más grandes que utilizan más mano de obra asalariada. La Alliance de Crédit et d'Épargne pour la Production (ACEP), que es una institución de microfinanciación de Senegal, proporciona a sus clientes más orientados hacia el crecimiento un programa especial que responde a sus necesidades específicas y que tiene un impacto tangible en la creación de empleos. Para las instituciones de microfinanciación existe la perspectiva de un aumento de la demanda de servicios financieros complementarios (seguro, préstamos para vivienda, etc.), como resultado de los empleos recién creados.
28. La microfinanciación puede servir de herramienta para ayudar a los padres de los niños que trabajan a ganarse un ingreso adicional que les permita prescindir de los ingresos del trabajo de sus niños. Sin embargo, también puede tener el efecto contrario al inducir a los padres a retirar a sus hijos de la escuela. Varias instituciones de microfinanciación tratan de contrarrestar este riesgo: la Fundación Arthacharya en Sri Lanka, por ejemplo, reembolsa los intereses a los padres si presentan un certificado de asistencia escolar de sus niños.
29. La microfinanciación también puede contribuir a mejorar los niveles de seguridad e higiene en el trabajo. Las condiciones de trabajo de los trabajadores de artesanías de latón en Moradabad en el norte de la India son extremadamente peligrosas porque causan enfermedades de los pulmones, lesiones a los ojos y quemaduras en los brazos y en los pies. La combinación de una serie de incentivos con micropréstamos y el asesoramiento brindado por una institución financiera local permitió instalar unos sistemas simples de conductos de ventilación y una reducción de los accidentes laborales.
30. El trabajo en servidumbre, que es la forma más común de trabajo forzoso, constituye una violación fundamental de los derechos laborales. La servidumbre por deudas socava el trabajo decente. Varias instituciones de microfinanciación se han fijado como misión luchar directamente contra la servidumbre por deudas. El Programa Nacional de Apoyo a las Zonas Rurales (NRSP) de Pakistán, por ejemplo, combina la movilización social, la formación profesional y los ahorros para asegurarse de que los «haaris», que es un grupo de antiguos agricultores en servidumbre, no vuelvan a caer en la servidumbre por deudas.
31. La microfinanciación también es un catalizador de la formalización. La Alexandria Business Association (ABA), que es una institución de microfinanciación de Egipto, vincula el monto de los préstamos que concede al número de documentos que presenta el cliente, lo cual los alienta a ir superando gradualmente la fase de la economía informal. Uno de los documentos exigidos está relacionado con la situación de la seguridad social de

¹⁰ B. Bolnick y E. Nelson: *Evaluating the economic impact of a special credit programme: KIK/KMKP in Indonesia*, JDS, 26, 1990; E. Dunn y G. Arbuckle: *Microcredit and microenterprise development performance: impact evidence from Peru*, SED, vol. 12, núm. 4, diciembre de 2001.

los asalariados. Así, el acceso a la financiación puede contribuir a extender la protección social.

- 32.** El acceso a la financiación puede cambiar la distribución del horario de trabajo de los hombres y las mujeres ¹¹. Se ha determinado que la microfinanciación da más participación a la mujer en la toma de decisiones del hogar relacionadas con las actividades financiadas con créditos y en la gestión del conjunto del presupuesto del hogar. Aún así, muchas mujeres, sobre todo en las zonas rurales, tienen dificultades para acceder a servicios financieros debido a la discriminación de que son objeto para alfabetizarse, ejercer derechos de propiedad y debido a las actitudes sociales imperantes en su entorno. RCPB, NYESIGISO, la Union des Mutuelles du Partenariat pour la Mobilisation de l'Épargne et du Crédit au Sénégal (PAMECAS) y otras cooperativas de ahorro y crédito del África Occidental han iniciado por esta razón programas especiales que permiten agrupar las transacciones, no requieren una garantía y representan préstamos de menos de 50 dólares de los Estados Unidos.
- 33.** Otros déficit de trabajo decente también pueden abordarse a través de las instituciones de microfinanciación:
- ayudar a los trabajadores afectados por el VIH/SIDA a ahorrar para tratamientos médicos;
 - diseñar productos de ahorro e inversión para que las familias de trabajadores migrantes puedan recibir remesas;
 - aumentar el acceso a seguros de vida y enfermedad;
 - organizar a los trabajadores a domicilio o subcontratados en clubes de ahorro y crédito;
 - dar a los jóvenes que buscan un empleo la oportunidad de crear una empresa;
 - integrar a las personas con discapacidades en los servicios de microfinanciación generales;
 - permitir que los empleadores de la economía informal proporcionen prestaciones a sus trabajadores, tales como seguro de enfermedad, etc.
- 34.** Esto demuestra que actualmente existen numerosas iniciativas en materia de financiación social, es decir, actividades de microfinanciación que abordan de manera concreta y eficaz los déficit de trabajo decente ¹². En el bienio 2008-2009, la Oficina, a través de la red de financiación social promoverá el recurso a las iniciativas de trabajo decente entre las instituciones de microfinanciación. Las experiencias adquiridas serán evaluadas y presentadas a la reunión de 2010 de la CIT.

¹¹ L. Mayoux: *Microfinance and the empowerment of women – Review of key issues*, Social Finance Programme Working Paper núm. 23 (OIT, Ginebra, 2000).

¹² *Microfinance for decent work*, informe preparado para una reunión técnica, en marzo de 2007, en los Países Bajos en el que se exponen las principales cuestiones relacionadas con la creación de empleo, en particular, los jóvenes y otros grupos beneficiarios, la protección de los pobres y cómo impulsar la organización de los diferentes grupos.

Objetivos

35. La discusión en la CIT en 2010 tendría dos resultados:

- el intercambio de información sobre buenas prácticas que permiten orientar la microfinanciación hacia el trabajo decente, es decir, qué prácticas funcionan, cuándo y en qué circunstancias;
- en segundo lugar, la discusión de la CIT permitirá identificar opciones para establecer alianzas entre los interlocutores sociales, los gobiernos y las instituciones de microfinanciación. También permitirá determinar en qué esferas hace falta aumentar la capacidad de las organizaciones de interlocutores sociales y de las instituciones de microfinanciación¹³ y proporcionará asesoramiento a los mandantes sobre la aplicación paulatina de iniciativas a gran escala que utilizan la microfinanciación para el trabajo decente.

Puntos que se han de examinar

36. Podrían discutirse los puntos siguientes:

- ¿De qué manera los instrumentos utilizados en la financiación social o solidaria promueven el empleo productivo y el trabajo decente, y los progresos en materia de normas internacionales del trabajo?
- ¿De qué manera la microfinanciación ayuda a los operadores a pasar de la economía informal a la economía formal?
- ¿Qué pueden hacer las organizaciones de interlocutores sociales para proteger mejor a los trabajadores y a los productores independientes del endeudamiento excesivo?
- ¿Cuál es la mejor manera de ayudar a los ministros de trabajo a administrar los componentes de microfinanciación de los fondos sociales?
- ¿De qué manera las organizaciones de empleadores:
 - a) ayudan a reducir los costos de inversión y a promover los acuerdos de participación en el riesgo para las PYME;
 - b) facilitan la obtención de capitales entre sus empresas afiliadas;
 - c) fomentan el ahorro de los trabajadores, facilitan el envío de remesas, etc.?
- ¿De qué manera las organizaciones de trabajadores:
 - a) pueden conceder subvenciones (a través de fondos de pensiones y de inversiones socialmente responsables) a las instituciones de microfinanciación a fin de luchar contra los déficit de trabajo decente;
 - b) pueden asociarse con las instituciones de microfinanciación para garantizar a los trabajadores facilidades abordables y seguras en materia de ahorro y créditos;

¹³ *La Financial Sector Charter* (Carta del sector financiero) adoptada en Sudáfrica en 2004 con la participación de los interlocutores sociales muestra que este enfoque proactivo es viable y permite obtener resultados beneficiosos para los trabajadores pobres, los pequeños empresarios y los hogares de los trabajadores.

- c) pueden mejorar la competencia financiera de los trabajadores para garantizar que tengan una mejor comprensión de los riesgos y oportunidades de los contratos financieros?

Diálogo social

3. Derecho a la información y la consulta en el contexto de la reestructuración económica (Discusión general)

Resumen

La globalización y los rápidos cambios registrados en los mercados han llevado a las empresas a adoptar numerosas estrategias para tratar de mantener y aumentar su ventaja competitiva. Uno de estos posibles enfoques consiste en reestructurar la empresa, lo cual puede hacerse de muchas maneras. Debido a las repercusiones considerables que la reestructuración económica podría tener sobre la fuerza de trabajo, la empresa y la sociedad en general, es importante que vaya acompañada de formas apropiadas de diálogo social — integradas en la empresa — que aporten respuestas eficaces a los retos que plantean las presiones externas. La discusión de este tema no constituiría una injerencia en el derecho de los administradores en materia de gestión empresarial ni en el de las empresas de considerar la posibilidad de proceder a una reestructuración como una de las distintas opciones a su alcance para mantener su posición en un mercado determinado. Por el contrario, la inscripción de este punto en el orden del día de la reunión de 2010 de la Conferencia Internacional del Trabajo proporcionaría una oportunidad a los mandantes para reflexionar sobre la importancia del diálogo social como herramienta para gestionar el cambio de una manera eficaz. Permitiría una mejor comprensión de:

- las cuestiones que es necesario abordar durante la reestructuración de una empresa;
- la manera en que las relaciones laborales armoniosas pueden facilitar la obtención de resultados de la reestructuración que permitan un equilibrio entre las preocupaciones en materia de flexibilidad y de seguridad;
- los cambios recientes de la legislación y la práctica nacionales y transnacionales que proporcionan información y consultas sobre esas cuestiones, y
- una evaluación de las repercusiones que tendrían este tema para la labor de la OIT en varias áreas.

Antecedentes

37. Las presiones que obligan a las empresas a reestructurarse para responder a la evolución en los planos nacional e internacional están aumentando debido a factores tales como: cambios en la situación de los distintos sectores (con inclusión del sector público) de las economías nacionales, el aumento de nuevas formas de organización de la producción (con inclusión de la rápida expansión de las cadenas de suministro mundiales tras el declive de la «producción en masa») y las repercusiones de la globalización. En este último caso, muchas empresas se enfrentan con una competencia mucho más fuerte. Esto crea presiones para que los lugares de trabajo o bien se adapten a los niveles de eficiencia, producción y calidad de los líderes del mercado — o, en muchos casos, cierren¹⁴. Independientemente de las causas que la motiven, la reestructuración de empresas puede implicar costos sociales de varios tipos, con inclusión de la pérdida de empleos, un aumento del desempleo, desigualdades de trato entre los trabajadores, una mayor inseguridad en el lugar de trabajo y conflictos laborales y sociales.
38. Hay muchos ejemplos de colaboración exitosa entre los interlocutores sociales para responder a cambios estructurales y de otro tipo y movilizar el pleno potencial de sus

¹⁴ OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*, Memoria del Director General a la CIT, 2006.

empresas. Cabe mencionar los casos en que se han realizado esfuerzos para mejorar la adaptabilidad de las empresas mediante un enfoque consultivo y dirigido hacia el logro de un equilibrio entre la «flexibilidad» y la «seguridad». Aunque la utilización de este enfoque no obvia la necesidad de que las empresas procedan a una reestructuración eficiente y eficaz, este enfoque puede aumentar la competitividad de las empresas porque trata de obtener la comprensión y el apoyo de la fuerza laboral para aplicar los cambios propuestos. Con este enfoque, los trabajadores y sus representantes pueden seguir beneficiándose de salarios y condiciones de trabajo decentes porque el hecho de hacer aportes a los cambios propuestos les da capacidad de influencia para obtener los mejores resultados posibles. En este contexto se están produciendo cambios en la relación laboral tradicional. Los modelos de negociación están cambiando, así como su contenido y los enfoques utilizados por los actores pertinentes. A este respecto, los interlocutores sociales en todos los niveles están negociando muchas soluciones, que a menudo conducen a la concertación de acuerdos sobre paquetes de cuestiones de «canje» tales como la seguridad en el empleo, los horarios de trabajo, los salarios, las posibilidades de educación permanente y/o nuevos métodos de organización del trabajo.

39. Los procedimientos existentes para informar y consultar a los trabajadores y a sus representantes son esencialmente de naturaleza dual. En primer lugar, los interlocutores sociales pueden convenir normas informales en distintos niveles por medios de negociación; y, en segundo lugar, también pueden elaborarse marcos jurídicos, que prevén el intercambio de información y la celebración de consultas en los casos en que se producen «eventos» importantes en relación con los trabajadores, tales como despidos por reducción de personal o amenazas de despido, la transferencia de empresas, la deslocalización y otras formas de reestructuración que afectan a las empresas. En muchos países, las disposiciones jurídicas a menudo se basan en un enfoque posterior (es decir, se ocupan de las consecuencias económicas y sociales de la evolución, que en muchos casos no puede anticiparse). A menudo no prevén de manera suficiente la necesidad de un diálogo social continuo en la empresa; y no prestan la atención suficiente al examen de las repercusiones que tienen las decisiones adoptadas sobre la económica y el empleo.
40. El aumento de la globalización del capital, de los mercados de productos y de trabajo significan que las decisiones que afectan a las empresas y a sus trabajadores a menudo han sido adoptadas por organismos transnacionales. Las informaciones y consultas en este nivel aún no están muy desarrolladas y esto, a pesar de los intentos que han hecho algunas empresas multinacionales y agrupaciones de integración regional, sobre todo en Europa, donde la adopción de la directiva sobre las comisiones de empresa¹⁵ en 1994 ha conducido al establecimiento de una amplia variedad de prácticas en materia de consulta e intercambio de informaciones en las empresas europeas. Incluso en este caso, el principal objetivo de dar a los trabajadores una posibilidad real de expresarse en los procesos de toma de decisiones de las empresas se ha logrado en muy pocos casos. Además, muchos de los procedimientos pertinentes de los comités de empresa europeos han seguido estando dirigidos al suministro de información y a menudo el requisito de dar informaciones mínimas está orientado hacia las informaciones del pasado y no hacia la situación futura de una empresa¹⁶.
41. Sin embargo, los problemas que se plantean, y los enfoques en materia de consulta e información adoptados en esos casos, no constituyen un fenómeno exclusivamente

¹⁵ Directiva 2002/14/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2002 por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

¹⁶ «Comités de empresa europeos en la práctica», Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, 2004.

europeo. De los 71 países incluidos en la recopilación titulada *Termination of Employment Digest*, 45¹⁷ comunican que prevén cierto grado de consulta con representantes de los asalariados cuando hay recortes colectivos de empleos. Por ejemplo, la Ley sobre Relaciones Laborales de Sudáfrica prevé la participación en un «proceso conjunto útil para la búsqueda de consenso» con los asalariados y sus representantes cada vez que el empleador propone despidos relacionados con necesidades o cambios operativos de las condiciones de empleo. Este proceso permite que los representantes de los trabajadores y de los empleadores traten de buscar un acuerdo sobre las medidas necesarias para evitar los despidos, minimizar su número, modificar su calendario o mitigar de algún modo sus repercusiones negativas. También prevé que ha de darse acceso a la información sobre las razones y la necesidad de aplicar esas medidas. En Botswana, los interlocutores sociales han llegado a un acuerdo respecto de un código de buenas prácticas sobre la terminación de la relación de trabajo (Ley sobre Conflictos Laborales) que prevé la celebración de consultas similares respecto de cualquier propuesta de reorganización de las empresas que pueda producir reducciones de personal, pero el código todavía no tiene fuerza de ley.

42. Por último, en años recientes, los mercados mundiales han crecido con rapidez sin que se haya registrado el desarrollo paralelo de las instituciones económicas y sociales necesario para que funcionen sin dificultades y de manera equitativa¹⁸, situación que existe tanto en los países como en las empresas. La falta o las insuficiencias de esas instituciones y procedimientos de diálogo entre los gobiernos y/o entre los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones representativas hacen difícil obtener un consenso sobre cuestiones importantes que afectan a las empresas que realizan sus actividades dentro de las fronteras o a través de las fronteras y que pueden amenazar la paz social.

La respuesta de la OIT

Acción normativa de la OIT

43. La preocupación de la OIT por que los trabajadores de las empresas sean informados y consultados sobre las cuestiones que los afectan, y de manera más general su preocupación por fomentar una cooperación permanente entre la dirección y los trabajadores en relación con el desarrollo de la empresa, fueron claramente integradas en la Declaración de Filadelfia en 1944. En la Declaración se pedía a la Organización que desarrollara programas con vistas a promover el «reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción...» (párrafo III, e)).
44. Esta obligación constitucional se refleja en varios instrumentos ulteriores, tales como la Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94), la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113) y la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129). En la Recomendación núm. 129 se dan orientaciones detalladas sobre cómo establecer una comprensión y confianza mutuas dentro de las empresas, y se indica que debería suministrarse información a los trabajadores y a sus representantes y que deberían celebrarse consultas con ellos *antes* de que la dirección adopte decisiones sobre asuntos de mayor interés (párrafos 2 y 3). En la Recomendación se prevé que la dirección debería proporcionar a los trabajadores informaciones sobre una amplia gama de cuestiones, con inclusión, entre otras, de «la situación general de la empresa y perspectivas

¹⁷ Con inclusión de países de África, las Américas, Asia y el Pacífico y Europa. Véase <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/index.htm>.

¹⁸ *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (OIT, Ginebra, 2004).

o planes de desarrollo futuro» y explicar «las decisiones que probablemente tengan efectos directos o indirectos sobre la situación de los trabajadores en la empresa» (párrafo 15, 2)). La Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143) (párrafo 6, 2), f)) hace referencia de manera específica a la prioridad que ha de darse a los representantes de los trabajadores respecto de su continuación en el empleo en caso de reducción del personal. En estas Recomendaciones se hace hincapié en que los procesos de información y consulta deberían coexistir con la institución de la negociación colectiva y complementarla. En otros instrumentos de la OIT se desarrollan disposiciones similares, pero en algunas de ellas se abordan situaciones más específicas¹⁹.

Cooperación técnica de la OIT

45. La OIT proporciona asesoramiento y asistencia técnicos en relación con el suministro de informaciones y la celebración de consultas con los trabajadores y sus representantes en el marco de actividades y proyectos relacionados con el diálogo social y con otras cuestiones conexas, tales como la legislación laboral, el empleo, las condiciones de trabajo. En el campo de la reforma de la legislación laboral, la OIT ayuda a los mandantes a redactar leyes laborales, incluidas las relativas a las repercusiones de la reorganización económica.
46. Por ejemplo, en la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Oficina proporcionó apoyo técnico para la redacción de un modelo de legislación armonizada en materia de terminación de la relación de trabajo. Esta legislación modelo establece procedimientos de información y consulta durante una reestructuración económica que implica posibles recortes de personal, de conformidad con las normas internacionales pertinentes. La OIT sigue proporcionando apoyo a CARICOM y a sus Estados Miembros para promover la armonización con la legislación modelo.

Discusión en la CIT y resultados

47. Una discusión sobre este punto en la Conferencia podría abordar, entre otras cosas, cuestiones tales como:
- los acontecimientos económicos y sociales recientes que tienen repercusiones importantes sobre la competitividad, la seguridad en el empleo, las condiciones de empleo, los requisitos en materia de calificaciones, la organización del trabajo y la ubicación de la empresa²⁰;
 - los acontecimientos recientes registrados en las relaciones laborales en el plano de las empresas, con inclusión de nuevas formas para obtener un consenso a través del intercambio de información y la celebración de consultas;
 - los acontecimientos conexos registrados en materia de diálogo social en los planos nacional y transnacional;
 - las modificaciones de los marcos legislativos nacionales y transnacionales y de otras disposiciones y arreglos institucionales en materia de información y celebración de consultas; y

¹⁹ Por ejemplo, el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) y la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163). Véase también la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (por ejemplo, el párrafo 57).

²⁰ Por ejemplo, los cambios resultantes de las repercusiones de las absorciones, fusiones y adquisiciones, la creación de empresas mixtas, el régimen en subcontratación y la transnacionalización de las empresas.

- las consecuencias para la labor de la OIT, con especial hincapié en el asesoramiento y la cooperación técnicos.

48. En el contexto de una discusión general también podría examinarse la posible necesidad de revisar y actualizar las normas vigentes de la OIT relativas al intercambio de información, la celebración de consultas y la cooperación en el plano de las empresas.

4. **Un trabajo decente para los trabajadores domésticos** (Acción normativa)

Resumen

Actualmente hay millones de trabajadores domésticos. Representan un segmento importante y cada vez más grande de la fuerza laboral y su trabajo está permitiendo que otras personas mejoren sus niveles de vida. La gran mayoría de ellos son mujeres. Desde 1948 y más recientemente en 2004, la Conferencia Internacional del Trabajo ha llamado la atención en repetidas ocasiones sobre el hecho de que en muchos casos o bien la legislación no les proporciona una protección suficiente o bien no están protegidos en absoluto. Según informes recientes, los trabajadores domésticos a menudo tienen que trabajar horarios prolongados e incluso excesivos, reciben una baja remuneración y tienen una cobertura de seguro de salud insuficiente, y también están expuestos a acoso físico y sexual, a actos violentos y abusos. En muchos países las legislaciones, laboral, de seguridad y de otro tipo no abarcan a los trabajadores domésticos, de modo que no existen normas jurídicas ni oficinas ni inspectores para aplicar las reglas existentes. Sin embargo, en los últimos años, varios gobiernos han tratado de abordar estas cuestiones y han empezado a adoptar medidas para mejorar la protección jurídica de los trabajadores domésticos. Las organizaciones sindicales están realizando más actividades, a menudo con organizaciones de la sociedad civil, para contactar a los trabajadores domésticos y en algunos países las organizaciones de empleadores han sido asociadas a los esfuerzos para reglamentar las condiciones de trabajo de esta categoría de trabajadores. Muchas de estas iniciativas se beneficiarían de la formulación de normas internacionales que puedan utilizarse para mejorar el entorno jurídico y permitir que los trabajadores domésticos se beneficien de la gama completa de medidas de protección y de los derechos relacionados con el trabajo decente.

49. En su 31.^a reunión (1948), la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución relativa a las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos en la que se pedía al Consejo de Administración «considerar la conveniencia de inscribir en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia el punto relativo a la situación legal y a las condiciones empleo de los trabajadores domésticos». En julio de 1951 se celebró una reunión de expertos sobre la situación y las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos y en la segunda Conferencia Regional Africana de la Organización Internacional del Trabajo (Addis Abeba, 30 de noviembre a 11 de diciembre de 1964), se invitó al Consejo de Administración en una resolución a que iniciara estudios de investigaciones sobre los problemas de los trabajadores domésticos «con vistas a mejorar sus condiciones de vida».
50. Desde entonces, la cuestión de las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos no ha vuelto a inscribirse en el orden de día de la Conferencia Internacional del Trabajo, a pesar de lo dispuesto en la Resolución de la 49.^a reunión de la CIT (Ginebra, junio de 1965) en la que también se invitaba al Consejo de Administración, entre otras cosas, a que considerara «la inscripción en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia de la cuestión de las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos, con miras a la adopción de un instrumento internacional»²¹.
51. En la resolución de 1965 se consideraba que «los trabajadores domésticos no gozan a menudo de protección alguna o se hallan insuficientemente protegidos por la legislación» y

²¹ OIT: Resolución sobre las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos, CIT, 49.^a reunión, adoptada en Ginebra el 23 de junio de 1965.

que era «urgente garantizar a los trabajadores domésticos de todos los Estados Miembros elementos fundamentales de protección que les aseguren un nivel de vida mínimo, compatible con el respeto de la persona y de la dignidad humanas, que son esenciales para la justicia social».

52. Muchas de las preocupaciones expresadas en 1948 y en 1965 por la Conferencia Internacional del Trabajo siguen siendo válidas en la actualidad, ya que los problemas que enfrentan los trabajadores domésticos parecen haberse exacerbado aún más y que el número de estos trabajadores está en aumento.
53. En un informe ²² preparado para la discusión general sobre los trabajadores migrantes, que tuvo lugar durante la 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2004), la Oficina Internacional del Trabajo recalcó que las trabajadoras domésticas migrantes se encuentran entre los trabajadores más vulnerables del mundo. Los trabajadores domésticos, en particular los trabajadores que viven con sus empleadores, a menudo tienen horarios de trabajo prolongados e incluso excesivos (en promedio, entre 15 y 16 horas diarias), sin días de descanso ni compensación por las horas extraordinarias trabajadas; generalmente reciben bajos salarios y tienen una cobertura de seguro de salud insuficiente, también están expuestos a acoso físico y sexual a actos de violencia y abusos, y en algunos casos están atrapados en situaciones en las que se les impide, física o legalmente, dejar la casa del empleador porque están sometidos a amenazas o a actos de violencia o porque se les retiene la remuneración o los documentos de identidad. En muchos países, la legislación laboral, de seguridad y de otro tipo no cubre a los trabajadores domésticos, de modo que no existen normas jurídicas que se les puedan aplicar ni oficinas ni inspectores para hacer cumplir las reglas existentes. Incluso cuando están protegidos por la legislación, a los trabajadores domésticos les puede resultar muy difícil conocer los tipos de protección de que disponen o beneficiarse de esos tipos de protección, lo cual da como resultado violaciones generalizadas de la legislación laboral de protección.
54. En las conclusiones que aprobó la Conferencia Internacional del Trabajo tras la discusión general se afirmaba que, «los trabajadores temporales y los trabajadores migrantes del servicio doméstico no suelen gozar de todos los derechos legales, pueden quedar excluidos de los beneficios de la seguridad social y hacer frente a múltiples desventajas» ²³. La incidencia del trabajo infantil también es alta y fue señalada en el Informe global de la OIT de 2006. En el informe se indica que «en el trabajo doméstico hay una mayor presencia de niñas, mientras que en las minas y canteras la presencia de niños es muy superior», y se añade que, «la situación se agrava cuando, como sucede con el trabajo doméstico en muchos países, el tipo de trabajo de que se trate no está reglamentado en un gran número de países» ²⁴. En el Informe global de 2004 sobre la libertad de asociación y la libertad sindical se recalcó que a menudo el silencio que guardaba la legislación laboral acerca del trabajo doméstico se justificaba invocando el principio de no intervención del Estado en la

²² OIT: *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, CIT, 92.^a reunión (Ginebra, junio de 2004).

²³ OIT: *Actas Provisionales* núm. 22, CIT, 92.^a reunión, Ginebra, junio de 2004, conclusiones, párrafo 7.

²⁴ OIT: *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Ginebra, junio de 2006).

esfera privada²⁵. Por esta razón, el trabajo doméstico ha terminado «ocupando una zona gris entre lo que constituye relaciones de mercado y lo que no constituye relaciones de mercado»²⁶.

55. Las investigaciones comparativas de textos jurídicos realizadas por la OIT indican que «con mucha frecuencia, las leyes laborales hacen referencia a los trabajadores domésticos ya sea para excluirlos por completo de su alcance o para concederles niveles más bajos de protección al privarlos de muchos de los derechos que se conceden a otras categorías de trabajadores»²⁷. Si bien la mayoría de las normas de la OIT se aplican generalmente a todos los trabajadores, esos instrumentos parecen seguir el mismo patrón, ya que prevén la posibilidad de exceptuar de la protección ofrecida en el convenio a ciertas categorías de trabajadores, con inclusión de los trabajadores domésticos. Este es concretamente el caso del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95). Muchos otros convenios permiten la exclusión de ciertas categorías de trabajadores, normalmente tras la celebración de consultas con organizaciones representativas de los empleadores y trabajadores interesados²⁸. Incluso en los casos en que en un convenio se aplica a todos los trabajadores sin «ninguna distinción», por ejemplo, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), se han encontrado varias disposiciones de legislaciones nacionales incompatibles con el instrumento, ya que en ellas se priva específicamente a los trabajadores domésticos del derecho a afiliarse a un sindicato o a constituirlo.
56. De hecho, los trabajadores domésticos carecen de protección tanto en la legislación internacional como en la legislación nacional. Sin embargo, constituyen un segmento importante y cada vez más grande de la fuerza laboral y su trabajo permite que otras personas mejoren sus niveles de vida, es decir, las personas que los emplean, quienes pueden así ejercer un empleo remunerado fuera del hogar. A pesar de la dificultad de

²⁵ OIT: *Organizarse en pos de la justicia social*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Ginebra, junio de 2004).

²⁶ B. Anderson: «Migration policies and vulnerabilities of domestic workers», documento presentado en el Programme Consultation Meeting on the Protection of Domestic Workers against the Threat of Forced Labour and Trafficking, Hong Kong, China, febrero de 2003, pág. 16.

²⁷ OIT: *Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective*, por J.M. Ramírez-Machado, ILO Conditions of Work and Employment Series núm. 7, publicado por primera vez en 2003. Véase también OIT: *Making domestic work visible: The case for specific regulation*, de A. Blackett, Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales (OIT, Ginebra, 1998) y M.-L. Vega Ruiz, *Relación laboral al servicio del hogar familiar en América Latina*, en *Relasur* (Montevideo), núm. 3, 1994.

²⁸ Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99), Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173), Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171), Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132), Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130), Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121), Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), y Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 79).

obtener estimaciones, informaciones y cifras sobre los trabajadores domésticos, debido principalmente a la inexactitud de los datos o a la falta de éstos (el empleo doméstico a menudo también está excluido de las estadísticas del trabajo) o a la naturaleza irregular de la relación de trabajo, las investigaciones indican que su número se eleva a «decenas de millones»²⁹. La gran mayoría de ellos son mujeres³⁰ y este sector está experimentando un fuerte crecimiento en todas partes. Según la Confederación Europea de Sindicatos Independiente (CESI), «éste es uno de los sectores de más rápido crecimiento en la economía de Europa»³¹. Las investigaciones de la OIT confirman que el trabajo doméstico lo realizan principalmente mujeres, que el recurso al trabajo infantil es generalizado y que una parte importante del trabajo doméstico es realizado por trabajadores migrantes³². Algunas de las principales cuestiones identificadas por la OIT son: los horarios de trabajo; los salarios; el volumen de trabajo y los períodos de descanso; la cobertura de seguridad social; el abuso físico y sexual; y los abusos de las agencias de contratación y las condiciones contractuales. Además del riesgo de trabajar en condiciones deficientes y de verse expuestos a posibles abusos, a los trabajadores domésticos, como se indica más arriba, a menudo se les deniega el derecho a sindicarse. En su Estudio general de 1994 sobre la libertad sindical y la negociación colectiva, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señaló que a menudo al personal doméstico se le deniega el derecho de constituir sindicatos «ya sea porque son excluidos del campo de aplicación de la legislación general del trabajo, o porque la legislación expresamente les niega el derecho de sindicación». Se recalcó que las disposiciones que prohíben el derecho de sindicación al personal doméstico son incompatibles con las disposiciones expresas del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)³³. Como lo señaló anteriormente la Comisión de Expertos, en algunos países, el Código del Trabajo incluye disposiciones discriminatorias contra los trabajadores domésticos, por ejemplo, en algunos casos las disposiciones generales que rigen la terminación de la relación de trabajo no se aplican a estos trabajadores³⁴.

57. La situación de esta categoría de trabajadores ha llevado a muchas organizaciones a iniciar una labor destinada a organizarlos y a proteger sus intereses. En el plano internacional, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y las Federaciones Sindicales Internacionales

²⁹ OIT: nota informativa sobre el trabajo doméstico, preparada por S. Grumiau a solicitud de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (Ginebra, junio de 2007).

³⁰ En el Informe global de 2000 sobre la libertad sindical y de asociación se indica que: «las mujeres constituyen una proporción grande y creciente de la población activa, pero las trabajadoras siguen estando insuficientemente sindicadas y representadas en los sindicatos. A juicio de ciertos expertos, esto se debe a la exclusión de sectores dominados por ellas, como el servicio doméstico, de la protección legal de la libertad sindical». OIT: *Su voz en el trabajo*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Ginebra, junio de 2000).

³¹ CESI: *Out of the shadows, organizing and protecting domestic workers in Europe: The role of trade unions* (Bruselas, noviembre de 2005).

³² OIT: *Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective*, by J.M. Ramírez-Machado, ILO Conditions of Work and Employment Series núm. 7, publicado por primera vez en 2003.

³³ OIT: *Libertad sindical y negociación colectiva; Derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir organizaciones y de afiliarse a ellas*, capítulo III, Informe III, Parte 4B, CIT, 81.ª reunión (Ginebra, junio de 1994).

³⁴ OIT: *Protección contra el despido injustificado; Campo de aplicación en cuanto a los trabajadores*, capítulo II, Informe III, Parte 4B, CIT, 82.ª reunión (Ginebra, junio de 1995).

(FSI) colaboran activamente, incluso a través de organizaciones regionales. Recientemente se han celebrado varias reuniones regionales e internacionales de trabajadores domésticos y una de las principales demandas de las organizaciones de trabajadores es invitar a la OIT a que considere la posibilidad de adoptar acciones normativas en relación con los trabajadores domésticos y que inscriba este punto en el orden del día como una cuestión normativa de conformidad con la resolución de 1965.

- 58.** Como resultado de las campañas nacionales para organizar a los trabajadores domésticos, y a pesar de los muchos obstáculos con que éstos tropiezan, en algunos países se han hecho progresos en relación con la legislación laboral aplicable a estos trabajadores. Estos progresos y las investigaciones que puedan realizarse en el futuro pueden utilizarse como una base para elaborar posibles instrumentos normativos.
- 59.** El hecho de que los trabajadores domésticos sufren de malas condiciones de trabajo y de que su aislamiento constituye una dificultad para que los sindicatos lleguen hasta ellos y los organicen con el fin de mejorar sus condiciones hace aún más necesario adoptar una norma internacional para mejorar su entorno jurídico a través de una legislación laboral que les permita beneficiarse de toda la gama completa de protecciones y derechos relacionados con el trabajo decente, con inclusión del derecho de sindicación.
- 60.** Por esta razón, se propone inscribir en el orden del día de la reunión de 2010 de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto relacionado con la promoción del trabajo decente para los trabajadores domésticos, a fin de elaborar instrumentos de la OIT, posiblemente bajo la forma de un convenio complementado por una recomendación, de modo que sea posible proporcionar el asesoramiento apropiado a los mandantes en materia de políticas y prácticas en la esfera del trabajo doméstico.

Parte II. Propuestas para el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia

5. *La protección de los niños y de los jóvenes trabajadores*³⁵

Resumen

El objetivo de esta propuesta es dar seguimiento a las conclusiones relativas al trabajo infantil y a la protección de los trabajadores jóvenes que formuló el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas en relación con varios grupos de instrumentos cuya revisión o posible refundición se ha recomendado. Estos instrumentos tratan específicamente de las condiciones de acceso al empleo (examen médico) y de algunos aspectos de las condiciones de trabajo (trabajo nocturno, trabajo subterráneo), y ofrecen una protección adicional a los trabajadores jóvenes de edad superior a la edad mínima, esto es, que ya han cumplido la edad mínima legal de admisión en el empleo, y en ese sentido complementan las normas sobre trabajo infantil porque protegen a los jóvenes. Así, la revisión y refundición de estas normas afectaría a unos 100 millones de adolescentes menores de 18 años que se estima trabajan legalmente en el mundo. Esta propuesta de ningún modo cuestiona ni constituye un intento de revisar los dos convenios fundamentales actualizados sobre el trabajo infantil, a saber, el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), ni sus recomendaciones correspondientes, que se seguirán promoviendo para lograr su ratificación y aplicación universal.

- 61.** Después de examinar esta propuesta preliminar en su 297.^a reunión (noviembre de 2006), el Consejo de Administración pidió a la Oficina que presentara una propuesta más detallada sobre esta cuestión. En primer lugar, cabe destacar que esta propuesta tiene su origen en el seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas (el Grupo de Trabajo Cartier) en materia de trabajo infantil y protección de los trabajadores jóvenes. En segundo lugar, en cuanto a la eliminación del trabajo infantil, ni la Oficina ni los mandantes han cuestionado o tratado de revisar los dos convenios fundamentales actualizados sobre el trabajo infantil, a saber, el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), complementados por sus respectivas recomendaciones. Estos instrumentos se seguirán promoviendo a fin de lograr su ratificación y aplicación universal, y siguen siendo la base de las actividades de cooperación técnica por conducto del Programa Internacional de la OIT para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), independientemente del resultado de la consideración de futuros órdenes del día de la Conferencia.
- 62.** Existen distintos tipos de normas sobre los niños y los jóvenes. En primer lugar, los dos convenios fundamentales y sus recomendaciones correspondientes, distinguen claramente entre el trabajo infantil que hay que erradicar y las formas aceptables de empleo o de trabajo que pueden realizar los niños y los jóvenes. En segundo lugar, algunas normas específicas prevén las condiciones de admisión en el empleo (examen médico) y algunos aspectos de las condiciones de trabajo (trabajo nocturno, trabajo subterráneo), y proporcionan una protección adicional a los trabajadores jóvenes por encima de la edad mínima, esto es, que ya han cumplido la edad mínima legal de admisión en el empleo. En este sentido, dichas normas complementan las normas sobre el trabajo infantil porque brindan protección a los jóvenes. La presente propuesta abarca esta segunda categoría de instrumentos y podría también comprender las dos recomendaciones de carácter autónomo sobre la edad mínima en trabajos no industriales y en empresas familiares que se mencionan más adelante.

³⁵ Esta propuesta se ha trasladado a la segunda parte del documento por las razones expuestas más arriba.

63. Como resultado de las labores del Grupo de Trabajo Cartier, el Consejo de Administración adoptó las siguientes decisiones:

- *Trabajo nocturno de los menores*: se deberían revisar tres convenios y dos recomendaciones, a saber: el Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6); el Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 79); el Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948 (núm. 90); la Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (agricultura), 1921 (núm. 14), y la Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 80).
- *Examen médico de los menores (trabajos industriales, trabajos no industriales y trabajos subterráneos) y condiciones de empleo de los menores (trabajo subterráneo)*: en el caso de los tres convenios, el Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77), el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78), y el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 124) — el Consejo de Administración invitó a los Miembros a: i) considerar la posibilidad de ratificarlos, e ii) informar a la Oficina sobre los obstáculos o las dificultades que podrían impedir o retardar su ratificación o poner de manifiesto la necesidad de proceder a su revisión total o parcial, o incluso a su eventual refundición. En lo que atañe a las dos recomendaciones conexas — la Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946 (núm. 79) y la Recomendación sobre las condiciones de empleo de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 125) —, el Consejo de Administración invitó a los Estados Miembros a hacerlas efectivas y a informar a la Oficina sobre los obstáculos o las dificultades encontrados al ponerlas en práctica. También invitó a la Oficina a estudiar la posibilidad de refundirlas.
- Además, dos recomendaciones de carácter autónomo, la Recomendación sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 41), y la Recomendación sobre la edad mínima (empresas familiares), 1937 (núm. 52), se encuentran en situación provisional³⁶.
- Como resultado de las decisiones del Consejo de Administración relativas al orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959 (núm. 112), fue uno de los instrumentos revisados por el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188).
- Por último, en lo que respecta a determinados convenios anteriores sobre la edad mínima que ya han sido revisados por el Convenio núm. 138³⁷ pero que siguen siendo aplicables a algunos países, se invita a los Estados parte en esos instrumentos más antiguos a que ratifiquen el Convenio núm. 138. No obstante, dado que en éste se prevé un mecanismo de flexibilidad (condiciones detalladas para la denuncia *ipso jure* de convenios anteriores), su ratificación no siempre implica que, automáticamente, se denuncien todos los convenios anteriores que el país en cuestión hubiera ratificado³⁸. Dado que se han

³⁶ Esto significa que el Grupo de Trabajo consideró que no estaban totalmente actualizadas pero que determinados aspectos seguían siendo pertinentes.

³⁷ Véase el artículo 10 del Convenio núm. 138.

³⁸ Por ejemplo, un Estado que ratificase el Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937 (núm. 59) y, que posteriormente, ratificase también el Convenio núm. 138, declarando una edad mínima general de 14 años, seguiría vinculado por el Convenio núm. 59, a menos que de conformidad con el Convenio núm. 138 declarase que la edad mínima en la industria es de 15 años.

quedado obsoletos, no se propone incluir a estos instrumentos en una posible norma revisada/refundida. La promoción del Convenio núm. 138 y la asistencia técnica con miras a fomentar su aplicación efectiva sería la solución para racionalizar el corpus de normas internacionales del trabajo, en particular a través de su denuncia y sustitución por el Convenio núm. 138.

— Además, una vez que entre en vigor el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT de 1997³⁹, se podrán derogar los convenios que hayan quedado obsoletos.

64. Podría considerarse que el ámbito de aplicación de los dos primeros grupos de instrumentos (trabajo nocturno y examen médico) es demasiado específico como para inscribir cada tema por separado en el orden del día con miras a la elaboración de futuras normas. A fin de seguir racionalizando el corpus de normas internacionales del trabajo, sería conveniente que el Consejo de Administración considere de forma exhaustiva qué seguimiento debe hacerse de las conclusiones del Grupo de Trabajo en relación con el tema de los niños y los jóvenes, en particular en lo que respecta a su ingreso en el mundo del trabajo decente con cierto grado de protección. También se podría tener en cuenta una posible refundición de las dos recomendaciones de carácter autónomo sobre la edad mínima.
65. Al igual que otras categorías de trabajadores abarcadas por determinados instrumentos especiales, los niños y los trabajadores jóvenes tienen derecho a la misma protección en el trabajo que los demás trabajadores, aunque debido a su edad e inmadurez, determinadas cuestiones están reglamentadas por disposiciones específicas. Según las últimas estimaciones mundiales, unos 100 millones de adolescentes menores de 18 años trabajan legalmente. La revisión/refundición de las normas sobre niños y jóvenes trabajadores, sobre la base de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier, sería pertinente para este grupo, y su objetivo sería centrarse en las condiciones en las que pueden ser empleados. Cabe recordar que no sólo en el Preámbulo de la Constitución de la OIT se hace un llamamiento explícito a la protección de los niños, sino también en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 1989, en la que se reconoce el derecho del niño (esto es, menor de 18 años) a la protección contra la explotación económica; los Estados parte deben tomar medidas como disposiciones sobre la(s) edad(es) mínima(s) de admisión al empleo y las condiciones de empleo.
66. La cuestión de la protección de los niños y de los jóvenes una vez admitidos al empleo está, sin embargo, estrechamente relacionada con el tema del trabajo infantil. Cuando no hay una protección suficiente, el trabajo, ya sea por su naturaleza o por las condiciones en que se realiza, pudiera entrar dentro de la categoría de trabajo infantil que hay que erradicar, incluso cuando se haya cumplido la edad mínima para trabajar. Por ejemplo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 de la Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190), el trabajo que una persona menor de 18 años realice en horarios nocturnos o bajo tierra debería tomarse en consideración a nivel nacional al determinar los tipos de trabajo peligrosos que se han de prohibir. Por consiguiente, se debería considerar si también sería útil proporcionar orientación sobre otros aspectos del trabajo peligroso mencionados en el párrafo 3 de la Recomendación núm. 190. Dado el principio plasmado claramente tanto en el Convenio núm. 138 como en el Convenio núm. 182 de que la lista exacta de los tipos de trabajo peligrosos debería determinarse a nivel nacional previa consulta tripartita, el objetivo de toda nueva disposición en este ámbito debería ser proporcionar una orientación general, y no establecer precisiones rígidas.
67. Dada la necesidad de llevar a cabo un examen general de la protección de los niños en el empleo o el trabajo, el Consejo de Administración podría considerar, si se retiene esta

³⁹ Véanse los documentos GB. 297/LILS/2 y GB.300/LILS/2.

propuesta, la posibilidad de llevar a cabo una doble discusión a fin de garantizar un examen exhaustivo de las cuestiones pertinentes por los mandantes.

6. *Tiempo de trabajo*

68. El tiempo de trabajo es una de las esferas que, en los últimos años, se ha visto más afectada por los importantes cambios ocurridos en las políticas sociales y económicas, acelerados por las fuerzas de la globalización. Desde la adopción de las principales normas de la OIT en materia de horas de trabajo, en particular el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), y el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30), han evolucionado los enfoques adoptados en relación con la reglamentación del tiempo de trabajo y, por consiguiente, de otras cuestiones interrelacionadas tales como las horas de descanso y las vacaciones anuales pagadas.
69. Los últimos avances en lo que se refiere a las normas en materia de tiempo de trabajo, que se centran sobre todo en las orientaciones brindadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en el marco de su Estudio general de 2005 relativo a los Convenios núms. 1 y 30⁴⁰, así como en las opiniones expresadas durante la discusión de dicho documento en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia⁴¹, fueron examinados en un documento presentado a la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo en noviembre de 2005, titulado «Delimitar una estrategia para la acción que podría emprender la OIT en materia de tiempo de trabajo»⁴². Se ha acordado, en particular, la celebración de una reunión de expertos que tendría por misión formular un marco integrado de principios, distintas opciones en materia de políticas y recomendaciones que podrían servir de base para una posible discusión general sobre el tiempo de trabajo en la CIT, en una fecha que se fijará cuando el Consejo de Administración llegue a una decisión sobre su financiación.

Investigación y otras actividades

70. En respuesta a la solicitud formulada por el Consejo de Administración de seguir investigando el tema del tiempo de trabajo con miras a elaborar propuestas que puedan examinarse en futuras reuniones de la CIT, la Oficina ha seguido desarrollando un amplio programa de investigación y acopio de información sobre los avances logrados en relación con el tiempo de trabajo, y ha ejecutado actividades de cooperación técnica en respuesta a solicitudes de los mandantes de la OIT, como seminarios y cursillos de formación basados en actividades de investigación. Entre los principales elementos del programa de trabajo, cabe citar los siguientes: un informe sobre el tiempo de trabajo en los países industrializados en el que se analizan los avances hechos con respecto al tiempo de trabajo en el mundo industrializado, haciendo especial hincapié en la relación entre las necesidades y preferencias de los trabajadores y los empleadores y la manera de combinarlas en políticas de tiempo de trabajo⁴³; una base de datos jurídica en línea sobre el tiempo de trabajo con disposiciones legislativas sobre el tiempo de trabajo en los

⁴⁰ Véase: *Horas de trabajo ¿De lo fijo a lo flexible?*, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, 2005, Informe III (Parte 1B).

⁴¹ Véase: Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, 2005, *Actas Provisionales* núm. 22, primera parte, párrafos 73 a 131.

⁴² Véase el documento GB.294/LILS/7/1.

⁴³ J.C. Messenger, ed.: *Working Time and Workers' Needs and Preferences in Industrialized Countries: finding the balance* (Londres, Routledge, 2004).

Estados Miembros de la OIT⁴⁴; un análisis comparativo de las legislaciones nacionales relativas al tiempo de trabajo⁴⁵; y una recopilación de documentos preparados por investigadores destacados y presentados en el último simposio internacional sobre el tiempo de trabajo⁴⁶. También se han encomendado una serie de estudios por país sobre las tendencias estadísticas y de políticas recientes en cuanto al tiempo de trabajo y la organización del trabajo en los países en desarrollo y en transición, que sentarán las bases para realizar un análisis comparativo del tiempo de trabajo en todo el mundo, que se publicará en 2007⁴⁷.

71. En todos estos proyectos se abordan varios temas fundamentales derivados del objetivo de garantizar unas condiciones de trabajo decentes en relación con el tiempo de trabajo. Por ejemplo, en la investigación se estudia la manera de elaborar disposiciones relativas al horario y al tiempo de trabajo de manera que se preserve la seguridad del lugar de trabajo y se fomente la salud y el bienestar del trabajador⁴⁸. También se tienen en cuenta las diferencias de género en las disposiciones relacionadas con el tiempo de trabajo, y se analiza el efecto de esas diferencias en el objetivo de la igualdad de género y las modalidades del tiempo de trabajo que permiten mejorar el mercado de trabajo y la situación social de la mujer. Las actividades de investigación se centran asimismo en las repercusiones de las modalidades del tiempo de trabajo vigentes en la manera en que los trabajadores pueden lograr un equilibrio entre el trabajo remunerado y la vida familiar y otras responsabilidades e intereses no relacionados con el trabajo, mediante el estudio de la forma de promover el equilibrio entre la vida laboral y personal sin que ello afecte a la igualdad de género. Por último, el programa de investigación de la Oficina intenta identificar modalidades de organización del tiempo de trabajo que favorezcan unas condiciones de trabajo decentes y, al mismo tiempo, mejoren la productividad, incluidas las formas flexibles de organización del trabajo, así como las ventajas que comporta para las empresas la adopción de políticas que promueven el equilibrio entre la vida laboral y personal.
72. Estos productos de investigación, complementados con las actividades de cooperación técnica llevadas a cabo en respuesta a solicitudes de los mandantes y con los resultados de la reunión de expertos, proporcionarían insumos esenciales para la orientación y el contenido de toda futura discusión propuesta en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre las novedades registradas en el ámbito del tiempo de trabajo.

Propuesta

73. A la luz de estos avances y teniendo en cuenta asimismo las importantes actividades de investigación llevadas a cabo por la OIT recientemente, así como la mejora de los conocimientos técnicos en esta esfera, parece que la Conferencia Internacional del Trabajo

⁴⁴ <http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/workingtime>.

⁴⁵ D. McCann: *Working time laws: A global perspective*. Findings from the ILO's Conditions of Work and Employment Database (OIT, Ginebra, 2005) (<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/publ/wtwo-dm-05.htm>).

⁴⁶ J.Y. Boulin; M. Lallement; F. Michon; J.C. Messenger, directores de la publicación: *Decent working time: new trends, new issues* (OIT, Ginebra, 2006).

⁴⁷ S. Lee; D. McCann; J.C. Messenger: *Working time around the world: Trends in hours of work, laws, and policies in a global comparative perspective* (Routledge y OIT, Londres y Ginebra, 2007).

⁴⁸ Véase: A. Spurgeon: *Working time: Its impact on safety and health* (OIT y OSHRI, Ginebra, 2003).

tiene la oportunidad de examinar, en una de sus reuniones futuras, el tema del tiempo de trabajo en sus múltiples vertientes. A reserva de que el Consejo de Administración exprese una opinión favorable, la Oficina estaría preparada para elaborar una propuesta de discusión general sobre todos los aspectos de la reglamentación del tiempo de trabajo, discusión que ya podría celebrarse en la 100.^a reunión (junio de 2011) de la Conferencia Internacional del Trabajo. Toda discusión futura se basaría, en grado sustancial, en los resultados de la reunión de expertos.

7. La seguridad y la salud en el trabajo

74. A raíz de la discusión general mantenida en junio de 2003 sobre la base de un enfoque integrado, la Conferencia trazó la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo. En esta Estrategia se fijaron prioridades para la preparación y revisión de instrumentos de la OIT. La primera de ellas, a saber, la elaboración de un nuevo instrumento en el que se crease un marco de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo, se sometió a debate en la 93.^a reunión (2005) de la Conferencia Internacional del Trabajo. El nuevo Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) y la Recomendación conexas (núm. 197) fueron adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 95.^a reunión (2006). Se espera que ambos instrumentos ayuden a privilegiar la seguridad y la salud en el trabajo en los programas de acción nacionales, así como a promover la aplicación de las normas de la OIT pertinentes.
75. Otra prioridad con respecto a la elaboración de normas recogida en la Estrategia global es la revisión de las normas relacionadas con la seguridad de la maquinaria (el Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119) y la Recomendación conexas (núm. 118)) y de ciertas normas que conciernen a productos químicos peligrosos concretos, a saber, la Recomendación sobre el saturnismo (mujeres y niños), 1919 (núm. 4); la Recomendación sobre el fósforo blanco, 1919 (núm. 6); el Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13); y el Convenio sobre el benceno, 1971 (núm. 136) y la Recomendación conexas (núm. 144)⁴⁹.
76. En cuanto a la seguridad de la maquinaria, se concederá prioridad absoluta, respecto de la revisión del Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119), a la elaboración de un repertorio de recomendaciones prácticas, cuya necesidad se recalcó en la estrategia global. La Oficina ha empezado a estudiar los últimos avances registrados en este campo como punto de partida para preparar un repertorio de recomendaciones prácticas. Este proceso será una muy buena base con miras a revisar las normas correspondientes. La Oficina ha incluido una propuesta de celebrar una reunión de expertos sobre la seguridad en la utilización de maquinarias entre las propuestas de financiación con cargo a la reserva para reuniones técnicas de 2008-2009⁵⁰.
77. En lo que respecta a los productos químicos peligrosos, el Consejo de Administración aprobó, en su 292.^a reunión (marzo de 2005), la organización de una reunión de expertos encargados de examinar los instrumentos, los conocimientos, la promoción, la cooperación técnica y la colaboración internacional como herramientas para el establecimiento de un marco regulador de las sustancias peligrosas, como tema de trabajo del Programa de

⁴⁹ La revisión del Convenio sobre el peso máximo, 1967 (núm. 127) y la Recomendación conexas (núm. 128) no se consideró prioritaria. En lo que respecta a la revisión de la Recomendación sobre la prevención del carbunco, 1919 (núm. 3), vinculada a la cuestión de los riesgos biológicos, no se proyecta ningún seguimiento específico.

⁵⁰ Documento GB.300/PFA/10.

Actividades Sectoriales⁵¹. En la reunión se examinaría la manera en que podrían incorporarse mejor en un nuevo marco normativo y en un plan de acción los instrumentos y demás herramientas de la OIT relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo y con las sustancias peligrosas. En ella también se examinarán prácticas recomendables y marcos jurídicos nacionales apropiados para promover un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, además de revisarse la función de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y estudiarse la manera de establecer mecanismos de consulta tripartita en materia de seguridad y salud en el trabajo y de velar por que los trabajadores y sus organizaciones participen en ellos y creen de ese modo una cultura de prevención en el trabajo. En la reunión también se abordarán las repercusiones de iniciativas sobre sustancias peligrosas recién emprendidas y más antiguas, entre ellas, el Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional, del sistema de las Naciones Unidas. Su objetivo es adoptar recomendaciones que sirvan de base a actividades ulteriores de la OIT en este campo. Se celebrará en Ginebra, del 10 al 13 de diciembre de 2007⁵².

8. Trabajo en los puertos

78. Durante la última década, la Oficina ha promovido activamente el Programa de Desarrollo para Trabajadores Portuarios (PDP). En 2005 se publicó una segunda edición revisada. Actualmente el PDP se utiliza en muchos puertos de distintas partes del mundo. En 2003, una reunión de expertos adoptó el texto de un *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre seguridad y salud en los puertos*. Este repertorio reemplaza dos publicaciones anteriores de la OIT: la *Guide to safety and health in dock work* (1976) y el *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios* (1977). En 2004, la Organización Marítima Internacional (OMI) y la OIT aprobaron la publicación de un *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre protección en los puertos*. Desde entonces, la Oficina ha llevado a cabo seminarios de información y formación en varias partes del mundo para mejorar la capacidad de las partes interesadas en los puertos de aplicar los distintos componentes del PDP y los repertorios de recomendaciones prácticas.

Novedades registradas desde noviembre de 2006

79. En los últimos seis años, la cuestión de una posible discusión general sobre el trabajo en los puertos basada en un enfoque integrado ha sido incluida en las propuestas para el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia. A efectos de preparar una posible propuesta actualizada sobre esta cuestión, la Oficina celebró nuevas consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En una reunión que tuvo lugar el 4 de julio de 2007 en el marco de estas consultas, se concluyó por unanimidad que no deberían celebrarse nuevos exámenes para incluir esta propuesta en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
80. Habida cuenta de esta labor práctica relacionada con el trabajo en los puertos y del resultado de las consultas, la Oficina propone que este punto — una discusión general basada en un enfoque integrado del trabajo en los puertos — sea retirada de las propuestas para el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia.

⁵¹ Documento GB.292/STM/1.

⁵² Para mayores informaciones sobre esta reunión de expertos, véanse el documento GB.297/STM/2 y la decisión correspondiente del Consejo de Administración.

9. La duración del trabajo en los transportes por carretera

81. La Oficina ha seguido examinando detenidamente la evolución de las cuestiones relacionadas con las horas de trabajo y los períodos de descanso en el sector de los transportes por carretera — con inclusión de las cuestiones relativas al cruce de fronteras, la fatiga, las horas de conducción y los períodos de descanso. La Reunión tripartita sobre las cuestiones laborales y sociales surgidas de los problemas de movilidad transfronteriza de los conductores internacionales en el sector del transporte por carretera (Ginebra, octubre de 2006) señaló con preocupación que los retrasos debidos a deficiencias de la infraestructura, de las instalaciones y de los procedimientos de control en los cruces transfronterizos pueden tener repercusiones negativas sobre las condiciones de trabajo y de vida de los conductores, y sobre la seguridad de las carreteras. La Oficina llevó a cabo un análisis comparativo entre el Convenio sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979 (núm. 153) y otros recientes instrumentos jurídicos internacionales y nacionales relativos a la duración del trabajo y a los períodos de descanso en el transporte por carretera. El estudio mostró que hará falta más tiempo para estudiar los efectos de la reglamentación de la Unión Europea (UE) sobre el tiempo de conducción y períodos de descanso, que entró en vigor en abril de 2007. La aplicación de la reglamentación es objeto de un informe bienal. Del mismo modo, las experiencias adquiridas hasta el momento con el equipo de registro electrónico (tacómetro digital) no permiten realizar un análisis cuidadoso de sus repercusiones. La Oficina considera conveniente posponer el examen de una posible revisión del Convenio núm. 153 y de la Recomendación correspondiente (Recomendación núm. 161) hasta que se cuente con una evaluación de las repercusiones de las nuevas reglamentaciones internacionales a lo largo de un período de tiempo adecuado.

10. Zonas francas industriales (ZFI)

82. La OIT ha definido las ZFI como «zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a un cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados»⁵³. Estas zonas adoptan toda una variedad de nombres y de formas en diferentes países (por ejemplo, zonas de libre comercio, zonas económicas especiales, depósitos o almacenes de aduanas, puertos libres y maquiladoras). El número de zonas francas industriales ha seguido creciendo en todo el mundo en los últimos años. Su desarrollo es un proceso muy dinámico en el que pueden producirse cambios muy rápidos en el contexto de la globalización (por ejemplo, las repercusiones de la terminación del Acuerdo Multifibras (AMF), y los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC)). Al mismo tiempo algunas zonas francas industriales siguen suscitando cuestionamientos y preocupaciones por lo que se refiere al ejercicio de los derechos, a la aplicación de la legislación laboral, la creación de empleo, las condiciones de trabajo y la manera en que benefician a la economía nacional y al mejoramiento social de los países interesados.

83. La OIT ha estado siguiendo la evolución de las ZFI en los últimos 20 años en vista de la importancia que tienen en el contexto de la globalización. En varias reuniones sucesivas, el Consejo de Administración de la OIT dio instrucciones a la Oficina para que examinara en detalle las condiciones de trabajo, las oportunidades de empleo, las relaciones laborales y el diálogo social en esas zonas económicas específicas. En marzo de 2003⁵⁴, el Consejo de Administración invitó a la Oficina a que siguiera examinando esta cuestión en un marco tripartito integrando todos los aspectos del trabajo decente. En el Programa y Presupuesto

⁵³ <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/themes/epz/epzs.htm>.

⁵⁴ Documento GB.286/15.

para 2006-2007 se creó una Iniciativa InFocus sobre las zonas francas industriales, basada en el diálogo social y que requería un enfoque multidisciplinario en el contexto de la OIT.

84. Por lo que se refiere a los plazos, debe tenerse presente que la Oficina informará al Consejo de Administración en marzo de 2008 sobre la labor realizada por las instituciones financieras internacionales y al mismo tiempo formulará algunas recomendaciones sobre la acción futura de la OIT. El presente documento servirá de base para que el Consejo de Administración identifique los módulos de política más apropiados para mejorar la calidad de la producción y del empleo en las ZFI, fomentar políticas nacionales sobre trabajo decente, promover las normas del trabajo y el cumplimiento de las legislaciones nacionales, y respaldar la integración de las ZFI en estrategias de desarrollo más amplias de nivel nacional e internacional. Por esta razón, se propone que cualquier discusión que se celebre sobre esta cuestión tenga en cuenta las conclusiones y el asesoramiento que proporcione el Consejo de Administración en marzo de 2008.

11. Nuevas tendencias en la prevención y la solución de los conflictos laborales

85. En 1992, el Consejo de Administración examinó una propuesta sobre la posible inscripción en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de un punto relativo a la solución de conflictos. Ulteriormente se celebraron otras deliberaciones sobre este tema en varias reuniones del Consejo de Administración, con inclusión de un detallado informe en la 261.^a reunión, y mucho más recientemente en marzo de 1999. Al mismo tiempo, el tema se propuso para una discusión general, pero la propuesta no fue aceptada.
86. Los acontecimientos sociales y económicos resultantes de la globalización han sido ampliamente documentados. Si bien estos fenómenos han dado lugar a un crecimiento económico en varios países, la distribución desigual de sus beneficios y la rapidez con que se han producido y se producen estos cambios están provocando crecientes tensiones sociales y laborales. Si bien a lo largo de la historia siempre ha habido conflictos laborales, y se reconoce que son un fenómeno natural en la relación de trabajo y empleo, la prevención de estos conflictos, cuando es posible, y su solución eficiente y eficaz constituyen características clave de unas relaciones laborales armoniosas. Por esta razón, sería beneficioso hacer un balance y llevar a cabo discusiones sobre los nuevos acontecimientos relacionados con la prevención de conflictos y los sistemas de solución de conflictos.
87. La celebración de una discusión general, en el marco de un punto del orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, permitiría examinar los numerosos convenios y recomendaciones⁵⁵ vigentes de la OIT, así como la legislación y las prácticas nacionales y los principios sobre el derecho de huelga formulados por el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración y por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. Esta discusión proporcionaría a la Oficina y a los mandantes recomendaciones para adoptar acciones de seguimiento, y también podría representar una oportunidad para que los mandantes discutan sobre la posibilidad de

⁵⁵ La Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), la Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130), la Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94), la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129), el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159).

actualizar y refundir varias recomendaciones de la OIT sobre el tema, como se subrayó en las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas.

- 88.** Entre los temas que podrían examinarse durante una discusión general pueden citarse, entre otros, los siguientes:
- tendencias generales y evolución de la prevención y solución de conflictos;
 - diferentes enfoques respecto de los conflictos individuales y colectivos, y de los conflictos basados en los derechos e intereses;
 - papel que desempeñan los servicios de conciliación, arbitraje y mediación, así como los tribunales del trabajo;
 - medios para fortalecer los métodos tradicionales de solución de conflictos y para integrar nuevos enfoques, herramientas y técnicas, haciendo referencia a las características clave (es decir, marco jurídico, instituciones, mecanismos y procedimientos) de los sistemas que han tenido éxito;
 - el papel de los interlocutores sociales, y
 - perspectivas de nuevas investigaciones, servicios de consulta y cooperación técnica.
- 89.** Si el Consejo de Administración decidiera llevar a cabo una discusión general en una reunión futura de la Conferencia Internacional del Trabajo, tal vez estime oportuno pedir a la Oficina que inicie un programa de investigaciones destinado a definir la situación actual en relación con la legislación, las instituciones y prácticas sobre el tema. En la discusión también podría utilizarse un análisis de los principios formulados por los órganos de control de la OIT respecto del derecho de huelga, así como una interpretación de los mismos.

Ginebra, 16 de octubre de 2007.

Punto que requiere decisión: párrafo 11.