



TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Orden del día de la 90.^a reunión (2002)
de la Conferencia****Indice**

	<i>Página</i>
I. Introducción	1
1. Puntos que se presentan nuevamente para examen	1
2. Punto sobre el que se presentan nuevos antecedentes	1
3. Plazos para la presentación de informes	2
4. Selección de los puntos del orden del día	3
II. La relación de trabajo (campo de aplicación)	6
1. Introducción	6
2. Del trabajo en subcontratación a los problemas de la relación de trabajo	7
3. El reenfoque de la legislación del trabajo	9
4. La opción de una acción normativa internacional	10
5. Forma de los instrumentos posibles	11
6. Conclusiones	12
Anexo	13

I. Introducción

1. En su 277.^a reunión de marzo de 2000, el Consejo de Administración empezó a discutir sobre la fecha, lugar y orden del día de la 90.^a reunión (2002) de la Conferencia Internacional del Trabajo a partir de los dos documentos preparados por la Oficina sobre dicha cuestión¹. Tras considerar la cuestión, el Consejo de Administración decidió la fecha y el lugar de dicha reunión de la Conferencia y decidió incluir la cuestión del retiro de 20 recomendaciones en su orden del día pero aplazar el/los asunto(s) siguiente(s) a la presente reunión. Este documento se presenta al Consejo de Administración como base para reexaminar el orden del día de la 90.^a reunión (2002) de la Conferencia.

1. Puntos que se presentan nuevamente para examen

2. Los puntos que se deben considerar incluyen seis puntos que el Consejo de Administración seleccionó para examinar más detalladamente en su 266.^a reunión (noviembre de 1999) y que ya se habían propuesto en la 267.^a reunión (marzo de 2000). Dichas propuestas no han registrado ninguna modificación desde marzo de 2000 pero se adjuntan por conveniencia *in extenso* en forma de anexo del documento de marzo².

2. Punto sobre el que se presentan nuevos antecedentes

3. Se recordará que en marzo el Consejo de Administración discutió el seguimiento que debería darse a la resolución de la Conferencia de 1998 sobre la cuestión de la protección de los trabajadores en las situaciones identificadas por la Comisión del Trabajo en Subcontratación en la 86.^a reunión (1998) de la Conferencia Internacional del Trabajo³, y particularmente a la luz del resultado de la Reunión de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección, celebrada del 15 al 19 de mayo de 2000⁴. Como se indica en el informe de dicha reunión, así como en la propuesta presentada a continuación en la parte II, los nuevos antecedentes sobre esta cuestión se han traducido en una opinión más exacta sobre cómo resolver los problemas en cuestión. Esta opinión se presenta en una propuesta al Consejo de Administración para que considere una cuestión normativa en la 90.^a reunión de la Conferencia bajo el título «La relación del empleo (alcance)», que figura a continuación en la parte II. Habida cuenta del aplazamiento a la presente reunión de la decisión para determinar el orden del día de la 90.^a reunión (2002) de la Conferencia, el Consejo de Administración tal vez quiera considerar las posibles repercusiones que dicho aplazamiento puede tener en el procedimiento y debe seguirse, en particular en la preparación de las cuestiones presentadas para una acción normativa.

¹ Documentos GB.277/2/1 y GB.277/2/2: *Propuestas de retiro de las recomendaciones núms. 1, 5, 11, 15, 37, 38, 39, 42, 45, 50, 51, 54, 56, 59, 63, 64, 65, 66, 72 y 73.*

² Documento GB.277/2/1.

³ *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.^a reunión (1998), vol. II, pág. 22.

⁴ Documento GB.279/2, informe de la Reunión de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección, Ginebra, mayo de 2000.

3. Plazos para la presentación de informes

4. En el curso de la discusión de marzo de 2000⁵, se plantearon una serie de preguntas sobre las posibles repercusiones de procedimiento relativas a la decisión de aplazar hasta noviembre de 2000 la decisión para fijar el orden del día, es decir 19 meses antes de la apertura de la Conferencia. El Reglamento de la Conferencia establece una serie de plazos para que la Oficina y los gobiernos terminen los informes que preparan tanto las cuestiones normativas como las cuestiones para discusión general. En el primer caso, se pueden seguir dos procedimientos distintos, a saber, el procedimiento de simple discusión o el de doble discusión. En ambos casos, los plazos que se aplicarían para preparar una cuestión normativa para la 90.^a reunión (2002) de la Conferencia serían los siguientes:

— *Procedimiento de simple discusión:*

- diciembre de 2000: informe resumido y cuestionario para hacer llegar a los gobiernos;
- julio de 2001: respuestas de los gobiernos para hacer llegar a la Oficina;
- febrero de 2002: informe definitivo para hacer llegar a los gobiernos⁶.

Además, si la cuestión hubiera sido inscrita en el orden del día con menos de 26 meses de anticipación a la apertura de la reunión de la Conferencia en la que haya de discutirse, incumbirá al Consejo de Administración aprobar un programa de plazos reducidos⁷.

— *Procedimiento de doble discusión:*

- diciembre de 2000: informe resumido y cuestionario para hacer llegar a los gobiernos;
- julio de 2001: respuestas de los gobiernos para hacer llegar a la Oficina;
- febrero de 2002: informe para hacer llegar a los gobiernos;
- junio de 2002: primera discusión en la 90.^a reunión de la Conferencia;
- agosto de 2002: proyecto de convenio o recomendación para hacer llegar a los gobiernos;
- noviembre de 2002: respuestas con enmiendas o sugerencias para hacer llegar a la Oficina;
- marzo de 2003: informe definitivo para hacer llegar a los gobiernos;
- junio de 2003: segunda discusión en la 91.^a reunión de la Conferencia⁸.

⁵ Petición del Gobierno de Alemania.

⁶ Reglamento de la Conferencia, artículo 38.

⁷ *Ibíd.*, artículo 38.3.

⁸ *Ibíd.*, artículo 39.

Estas disposiciones se aplicarán solamente en caso de que la cuestión haya sido inscrita en el orden del día de la Conferencia 18 meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de procederse a la primera discusión ⁹.

5. En el caso de un punto incluido para *discusión general*, el plazo para que la Oficina envíe a los gobiernos un informe sobre tal cuestión es abril de 2002. El informe debería llegar a su poder, por lo menos, dos meses antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse la cuestión ¹⁰.
6. Como se ha dicho si el Consejo de Administración quiere inscribir un punto en el orden del día de la Conferencia de 2002 para acción normativa, independientemente de si la elaboración del mismo exigiría un procedimiento de simple o doble discusión, la Oficina tendría que terminar el informe resumido y el cuestionario exigidos y garantizar su traducción a fin y efecto de que se enviara a los gobiernos antes de diciembre de 2000. Habida cuenta de las dificultades de la Oficina para cumplir con plazos tan cortos, el Consejo de Administración puede, en cualquier caso, facilitar una prolongación de dos meses del plazo para la presentación del informe resumido y del cuestionario, así como una reducción proporcionada de otros plazos pertinentes ¹¹.

4. Selección de los puntos del orden del día

7. La Oficina recuerda las opiniones y propuestas presentadas en la reunión anterior del Consejo de Administración sobre los aspectos más generales de la cuestión de la sincronización de la decisión para fijar el orden del día de la Conferencia. Estas cuestiones merecen un examen más detallado. En función de la decisión de llevar a cabo un examen más extenso de las posibles mejoras en las actividades normativas de la OIT con respecto al cuarto punto del orden del día del Consejo de Administración en la presente reunión ¹², la Oficina propone referirse a esta cuestión para proceder a un examen más detallado en dicho contexto ¹³.
8. En su 90.^a reunión (2002), la Conferencia tendrá ante sí los siguientes puntos:
 - Informes del Presidente del Consejo de Administración y del Director General.

⁹ *Ibíd.*, artículo 39.5.

¹⁰ *Ibíd.*, artículo 11 *ter*, párrafo 1.

¹¹ En el caso de un procedimiento de simple discusión, los plazos serían los siguientes: febrero de 2001: informe resumido y cuestionario para hacer llegar a los gobiernos; agosto de 2001: respuestas de los gobiernos para hacer llegar a la Oficina; febrero de 2002: informe definitivo para hacer llegar a los gobiernos. En el caso de un procedimiento de doble discusión, los plazos después de la primera discusión quedarían intactos, mientras que los plazos hasta la primera discusión de junio de 2002 se reducirían de la siguiente manera: febrero de 2001: informe resumido y cuestionario para hacer llegar a los gobiernos; agosto de 2001: respuestas de los gobiernos para hacer llegar a la Oficina; febrero de 2002: informe para hacer llegar a los gobiernos; junio de 2002: primera discusión en la 90.^a reunión de la CIT.

¹² Documento GB.279/4.

¹³ A este efecto, el Gobierno de Japón presentó una propuesta en el curso de la discusión anterior sobre esta cuestión en marzo de 2000.

- Programa y presupuesto y otras cuestiones financieras.
- Información e informes sobre la aplicación de los convenios y recomendaciones.

9. Además, de conformidad con la decisión adoptada en marzo de 2000, la cuestión del retiro de 20 recomendaciones se inscribió en el orden del día de la 90.^a reunión de la Conferencia.
10. El orden del día de la 89.^a reunión (2001) de la Conferencia, como determinó el Consejo de Administración en su 264.^a reunión (marzo de 1999), incluye los siguientes tres puntos:
1. Seguridad y salud en la agricultura (*segunda discusión*).
 2. Promoción de las cooperativas (*primera discusión*).
 3. Seguridad social — cuestiones, desafíos y perspectivas (*discusión general*).

Como consecuencia, el orden del día de la Conferencia de 2002 probablemente también incluirá una cuestión normativa sobre la *promoción de las cooperativas* en segunda discusión.

11. La Conferencia suele abordar dos cuestiones normativas en la misma reunión. Siguiendo esta práctica, el Consejo de Administración tendría que elegir un punto para acción normativa y otro punto para discusión general a fin de completar el orden del día de la 90.^a reunión (2002) de la Conferencia.
12. A reserva de las consideraciones arriba mencionadas, se recuerda que, en su 276.^a reunión (noviembre de 1999), el Consejo de Administración examinó la cartera de propuestas en su discusión inicial sobre el orden del día de la Conferencia para el año 2002¹⁴. Se seleccionó una lista corta de puntos (tanto para acción normativa como para discusión general) para entablar una discusión más profunda, y se decidió solicitar los informes en que se expongan la legislación y la práctica o la presentación de propuestas más detalladas sobre seis cuestiones para marzo. Además, como se especifica en el párrafo 3, también se presenta un séptimo punto al Consejo de Administración en la parte II que sigue a continuación:
1. Nuevas medidas relativas a la discriminación en materia de empleo y ocupación (*acción normativa*).
 2. Empleo de las mujeres (*discusión general*).
 3. El sector no estructurado (*discusión general*).
 4. Inversión y empleo (*discusión general*).
 5. Trabajadores migrantes (*discusión general*).
 6. a) actas y notificación de los accidentes laborales y enfermedades (*Acción Normativa*);

¹⁴ Documento GB.276/2.

- b)* posible revisión de la lista de enfermedades profesionales, cuadro I del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121) (*Acción Normativa*).

7. La relación del empleo (alcance) (*acción normativa*).

- 13.** Se recuerda que los puntos 1, 2, 4 y 6, *a)* y *b)* están sujetos a las propuestas anteriores presentadas por el Consejo de Administración, más recientemente en su 274.^a reunión (marzo de 1999)¹⁵. Desde entonces y hasta que se presentaron al Consejo de Administración en marzo de 2000, los puntos 1 y 2 prácticamente no se modificaron, mientras que el punto 4 se modificó a la luz de las discusiones del Consejo de Administración de noviembre de 1999, y el punto 6 se modificó en virtud de la propuesta de cartera de noviembre de 1999 sobre la misma cuestión. Los puntos 3 y 5 se presentaron detalladamente al Consejo de Administración por primera vez en marzo de 2000. Desde que se presentaron en marzo de 2000, ninguna de estas propuestas se ha modificado. El punto 7 se propone en virtud de la resolución de la Conferencia en 1998 (véase a continuación en la parte II).
- 14.** El tipo de acción que podría adoptarse para los puntos de la lista precedente debería tener en cuenta las observaciones que figuran en los párrafos 4-6 *supra*. Como se indica arriba, los puntos 1, 6, *a)* y *b)* y 7 se presentan con miras a una acción normativa, mientras que los puntos 2, 3, 4 y 5 se presentan para discusión general. En cuanto a la propuesta 5 (trabajadores migrantes), uno de los puntos que debería aclararse en la discusión general es la posibilidad de una futura acción normativa.
- 15.** *De conformidad con lo antedicho, se invita al Consejo de Administración a completar el orden del día de la 90.^a reunión (2002) de la Conferencia Internacional del Trabajo en vista de las siguientes propuestas*¹⁶:
1. *Nuevas medidas relativas a la discriminación en materia de empleo y ocupación (acción normativa).*
 2. *Empleo de las mujeres (discusión general).*
 3. *El sector no estructurado (discusión general).*
 4. *Inversión y empleo (discusión general).*
 5. *Trabajadores migrantes (discusión general).*
 6. *a) actas y notificación de los accidentes laborales y enfermedades profesionales (acción normativa);*

¹⁵ Documento GB.274/3.

¹⁶ Las propuestas 1-6 se reproducen en el apéndice, mientras que la propuesta 7 se describe a continuación en la parte II. La decisión de incluir los puntos 1, 6 o 7 en el orden del día de la 90.^a reunión (2002) de la Conferencia está sujeta al reajuste de los plazos de presentación de las propuestas a los que se alude en el párrafo 6 *supra*.

- b) *posible revisión de la lista de enfermedades profesionales, cuadro I del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121) (acción normativa).*

7. *La relación del empleo (alcance) (acción normativa).*

II. La relación de trabajo (campo de aplicación)

Resumen

La situación de los trabajadores dependientes que en realidad no están amparados por la legislación sobre la relación de trabajo, a causa de su situación encubierta o ambigua, constituye un problema importante que perjudica a los trabajadores interesados, pero que también puede dañar la situación de las empresas, comprometer la paz social y no beneficiar a la salud y a la seguridad de la población. Se propone promover en los Estados Miembros por medio de normas internacionales del trabajo, la adopción de una política nacional de nueva definición del campo de aplicación de la legislación sobre la relación de trabajo, con la ayuda de los interesados.

1. Introducción

16. Al principio de esta propuesta se encuentra la resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.^a reunión, 1998, después de la discusión de un punto incluido en su orden del día, que trata del trabajo en subcontratación¹⁷. Se recordará que en la Conferencia se discutió sobre esta cuestión durante la 85.^a y 86.^a reuniones, con vistas a la adopción de normas internacionales del trabajo, y que durante la 86.^a reunión se le presentó un proyecto de un convenio acompañado de un proyecto de recomendación. Sin embargo, las dificultades terminológicas y conceptuales con las que han tropezado los delegados han impedido a la comisión técnica competente finalizar sus trabajos. Los debates de la Conferencia¹⁸ han permitido, en cambio, identificar las relaciones de trabajo cuyo denominador común es el no reconocimiento de la calidad del trabajador asalariado con respecto a algunos grupos de trabajadores, cuando trabajan en condiciones de dependencia y por cuenta ajena. A falta de poder definirles mejor, se ha acordado en la Conferencia nombrarles *trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección*.
17. En la resolución mencionada anteriormente, la Conferencia invitó al Consejo de Administración a dar instrucciones al Director General con miras a continuar estudios sobre esta cuestión, y a convocar reuniones de expertos. Además, ha invitado al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a incluir estas cuestiones en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo con miras a una posible adopción de normas, y en un plazo que no debería sobrepasar cuatro años a partir de 1998.
18. Más adelante, la Oficina dispuso que llevará a cabo estudios nacionales sobre los trabajadores que necesitan protección en el sentido definido por la Conferencia en 1998.

¹⁷ Resolución relativa a la posible adopción de instrumentos internacionales para la protección de los trabajadores en las situaciones identificadas por la Comisión del trabajo en subcontratación, Actas, CIT, 86.^a reunión Ginebra 1998, vol. II, págs. 33-34.

¹⁸ Véase *Actas provisionales núm. 18* y *Actas provisionales* de la 20.^a sesión del 18 de junio, CIT, 85.^a reunión, Ginebra 1997, págs. 311-328, respectivamente; y *Actas provisionales núms. 16 y 21*, CIT, 86.^a reunión, Ginebra 1998.

En total, se han realizado estudios en 29 países¹⁹. Estos estudios fueron acompañados de trabajos de cinco reuniones nacionales informales²⁰. Finalmente, el Consejo de Administración convocó una reunión tripartita de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección que se celebró del 15 al 19 de mayo de 2000, en Ginebra. Un documento técnico de base²¹, basado en gran medida en los estudios y las reuniones regionales se preparó para esta reunión, la cual, a su vez, adoptó un informe de los debates²², presentado al Consejo de Administración para esta misma reunión y que contiene entre otras cosas una declaración conjunta²³. En total, se habrá consultado a expertos de 41 países durante todo este proceso y habrán expresado sus opiniones en función de la legislación y de la práctica de sus países.

2. Del trabajo en subcontratación a los problemas de la relación de trabajo

19. La OIT ha planteado desde hace muchos años la cuestión de los trabajadores que no están amparados por la legislación del trabajo. En los últimos decenios ha adquirido, sin embargo, a raíz de los cambios que se han producido por diversas razones en las relaciones de trabajo, enormes proporciones y características propias a nuestro tiempo. Este problema puede plantearse en todo tipo de empresas y en todas las regiones. Es una cuestión esencial del derecho del trabajo porque la eficacia de la legislación del trabajo, nacional e internacional, depende de él.
20. Durante sus dos discusiones, en 1997 y 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo estudió el examen de lo que se acordó entonces denominar el *trabajo en subcontratación*. Si, como ya se ha dicho, no pudo terminar sus trabajos, sin embargo consiguió identificar a las personas que deberían protegerse por una norma internacional. Estas designan *todo trabajo realizado para una persona física o jurídica (designado como «empresas usuarias») cuando el trabajo lo realiza la persona que trabaja personalmente, en condiciones de dependencia o de subordinación efectivas respecto a la empresa usuaria, análogas a las que caracterizan una relación laboral de conformidad con la legislación y la práctica nacionales siempre que la persona que trabaja no tenga una relación de trabajo reconocida con la empresa usuaria*²⁴. El término *trabajo en subcontratación* se

¹⁹ Los países seleccionados son los siguientes: Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Camerún, República Checa, Chile, República de Corea, Eslovenia, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Hungría, India, República Islámica del Irán, Italia, Japón, Marruecos, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Polonia, Reino Unido, Federación de Rusia, Sudáfrica, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

²⁰ En Santiago (Chile) para los países latinoamericanos, en Manila para los países de Asia y del Pacífico, en Budapest para los países de Europa central y oriental, en Yaundé (Camerún) para los países africanos, y en Nueva York (Estados Unidos) para los países anglo-sajones que no se han incluido en los grupos anteriores. Por otro lado, se ha celebrado en Ginebra una reunión preliminar para los países de Europa occidental.

²¹ Documento técnico de base, MEWNP/2000, *op. cit.*

²² Véase documento GB.279/2, Reunión de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección. *Informe del debate*. OIT, Ginebra 19 de mayo de 2000 (MEWNP/2000/4 Rev.).

²³ *Informe, op. cit.*, párrafo 107.

²⁴ Véase CIT, 86.^a reunión, 1998, Actas, Informe de la Comisión del trabajo en subcontratación, párrafo 167.

suprimió a favor de la expresión *trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección*, quedando claro que ésta se revisaría más adelante a la vista de los trabajos que la Oficina se encargó de emprender de conformidad con la resolución de la Conferencia mencionada anteriormente.

21. La reflexión iniciada en 1998, que aprovecha los progresos realizados por las discusiones en la Conferencia y la contribución de los trabajos preparatorios de éstas, ha permitido delimitar el problema desde una nueva perspectiva. Lo que se pone de manifiesto ante todo de la observación de la realidad del trabajo es la existencia de un sector de trabajadores cada vez mayor que prestan servicios a terceros en condiciones de dependencia, y no están amparados por la legislación del trabajo, ya sea porque no se les reconoce como trabajadores dependientes, ya sea porque no pueden saber quién es su verdadero empleador. Por supuesto, nadie pone en duda que en numerosos casos el tipo de relación entre estos trabajadores y la empresa por cuyo encargo prestan sus servicios es de carácter civil o comercial, lo que justifica que las relaciones entre los interesados quedan excluidas del campo de aplicación de la legislación del trabajo. Sin embargo, no es menos cierto que en otros casos la relación que se establece entre los unos y los otros es en conjunto parecida a una relación de trabajo, con la salvedad del hecho de que se suele presentar bajo una forma jurídica distinta del contrato de trabajo habitual. Este es el caso, por ejemplo, del trabajador considerado erróneamente independiente, empleado con arreglo a un contrato civil o comercial o de otra índole, pero en todo caso diferente del contrato de trabajo; o de los trabajadores que según la modalidad de su contrato pueden no incluirse fácilmente en las categorías de una legislación poco explícita, o incompleta, o que no ha seguido la evolución de las relaciones de trabajo; o bien del trabajador que está en relación con varias personas que pueden ser su empleador, sin saber exactamente quién es en realidad y quién debe responder de sus derechos.
22. Lo que se pone de manifiesto en definitiva es la existencia de relaciones de trabajo de naturaleza encubierta, o con un carácter realmente ambiguo y complejo, tal como se señaló en las discusiones y los trabajos preparatorios sobre el trabajo en subcontratación. Resulta que las auténticas relaciones de trabajo quedan al margen del ámbito de regulación de la relación de trabajo, ya sea por la acción intencional de las partes interesadas o debido a la complejidad de estas relaciones.
23. Los estudios nacionales solicitados por la Oficina suelen mostrar que este fenómeno tiene actualmente un alcance mundial, que confirmaron los expertos invitados a la reunión de expertos mencionada anteriormente (sin embargo, con reservas en cuanto a su alcance expresadas por algunos expertos). Los expertos han señalado también que la situación varía tanto de una situación nacional a la otra como de un sector al otro en el interior de un mismo país. El documento técnico de base, que la Oficina ha presentado a la denominada reunión de expertos, facilita numerosos ejemplos en cuanto a las formas que puede adquirir este fenómeno en los diferentes países ²⁵.
24. En cuanto a las repercusiones de este fenómeno, no cabe duda de que podrían ser consecuencias muy graves para los trabajadores. No solamente se ven privados de los derechos previstos por la legislación del trabajo sino que además sus relaciones con la inspección del trabajo van a resultar difíciles y tropezarán con obstáculos cada vez que recurran a los tribunales del trabajo, lo que crea además una fuente de discriminación con respecto a otros trabajadores. En numerosos países, se ven privados también de la protección de la seguridad social o sólo están amparados por ésta en condiciones menos favorables que los trabajadores reconocidos como asalariados. La situación de las mujeres

²⁵ Capítulo III, párrafos 128 y siguientes.

que trabajan es todavía más precaria en las situaciones no protegidas y la proporción de mujeres en este tipo de situaciones es a veces elevada.

25. Los efectos negativos de la no protección de los trabajadores pueden alcanzar igualmente a los propios empleadores, porque menoscaba la productividad y distorsiona la competencia entre empleadores tanto a nivel nacional o de sectorial, como a nivel internacional, a menudo en detrimento del empleador que acata la legislación. La falta de seguridad jurídica que puede también crear la legislación es susceptible de dar lugar a decisiones judiciales que tienen consecuencias económicas considerables e inesperadas para la empresa²⁶. Asimismo, la insatisfacción causada por la injusticia contra los trabajadores es igualmente una amenaza para la paz social. Finalmente, el trabajo realizado fuera de la ley o en situaciones jurídicas ambiguas y sin el control de la inspección del trabajo es un riesgo para la salud de los trabajadores y también para la salud y la seguridad de la población²⁷.

3. El reenfoque de la legislación del trabajo

26. En respuesta a esta situación, varios países ya han ajustado el ámbito legal de la relación de trabajo, a fin de permitir que la legislación del trabajo proteja a las personas empleadas en las condiciones de subordinación que se producen en una relación de trabajo, cualquiera que sea la forma jurídica que los interesados hayan querido dar a su relación. A este respecto, tanto el documento técnico mencionado como las discusiones de la Reunión de expertos tienen en cuenta las disposiciones legislativas adoptadas en ciertos países, así como las decisiones judiciales adoptadas en otros. En general, esas soluciones tienen como objetivo establecer una distinción entre, por una parte, las actividades comerciales legítimas o de otra índole, a las que no se aplica la legislación del trabajo, y, por otra parte, las auténticas relaciones de trabajo dependiente, las cuales se definen en función de la naturaleza efectiva de las relaciones entre los interesados y no según la forma jurídica que éstos hayan querido dar a su relación. Así, se consigue esclarecer y, cabría decir, *reenfocar* el alcance personal de la regulación de la relación de trabajo, en función de la naturaleza auténtica de las relaciones entre el que desempeña un trabajo o presta un servicio a otro y este último.
27. Teniendo en cuenta esta evolución, en la declaración conjunta adoptada por la Reunión de expertos se señala que «La Reunión convino en que los países deberían adoptar o continuar una política nacional de acuerdo con la cual se debería revisar a intervalos apropiados y, si fuere pertinente, clarificar o adaptar el alcance de la regulación de la relación de trabajo en la legislación del país, de acuerdo con la realidad del empleo. Dicha revisión debería ser realizada de una manera transparente con participación de los interlocutores sociales»²⁸. A su juicio, esa política nacional debería incluir los aspectos siguientes:

²⁶ Véase sobre este tema, como ejemplo, las decisiones relativas a una empresa grande de informática y a una importante industria de fabricación de cerveza, *Documento técnico de base*, pág. 27, núm. 14 y pág. 38, núm. 39.

²⁷ Se cita por ejemplo el caso de un accidente entre un vehículo comercial pesado y dos automóviles, con saldo de seis personas muertas. La causa del accidente fue la extrema fatiga del conductor del vehículo pesado no asalariado que había conducido durante largos períodos y bajo el efecto de drogas estimulantes. Véase *Documento técnico de base, op. cit.*, párrafo 121.

²⁸ *Informe del debate, op. cit.*, declaración conjunta de los expertos, párrafo 107, 5.

- la información clara a empleadores y trabajadores acerca de las relaciones de trabajo y en particular sobre la distinción entre trabajadores dependientes e independientes;
- una efectiva protección de los trabajadores;
- disposiciones para combatir el encubrimiento de la relación de trabajo, el cual produce el efecto de privar de protección legal adecuada a los trabajadores dependientes;
- la no interferencia con las contrataciones genuinamente comerciales o de trabajo verdaderamente independientes;
- el acceso a mecanismos adecuados de solución de conflictos para determinar la condición jurídica de los trabajadores.

4. La opción de una acción normativa internacional

- 28.** En la resolución de la Conferencia se previó explícitamente la inscripción de esta cuestión en el orden del día de la Conferencia con miras a la posible adopción de normas. En el marco de este mandato, a lo largo del proceso de investigaciones y discusiones llevadas a cabo desde 1998 se examinaron las condiciones para una acción normativa internacional, debido a la importancia del problema, a sus dimensiones internacionales y a los medios de que dispone la OIT para proponer instrumentos normativos que permitan encontrar soluciones nacionales adecuadas y equilibradas. Con el respaldo de la OIT, una acción en esta esfera constituye un reto esencial para este comienzo de siglo que probablemente se podrá afrontar, con la finalidad de conseguir para los trabajadores interesados los objetivos del trabajo decente.
- 29.** Ahora bien, todos los trabajos preparatorios tienden a mostrar que, si bien este fenómeno tiene un alcance mundial, se presenta también bajo aspectos diferentes, tanto entre los distintos países como entre los diversos sectores existentes en un mismo país. La diversidad de las situaciones requiere que el marco jurídico capaz de englobar las diferentes formas de empleo subordinado, pero no protegido, sea suficientemente flexible para que pueda adaptarse a esas diferentes situaciones. En efecto, un marco demasiado rígido y agobiante podría, a lo sumo, reflejar la situación real y responder a las necesidades de un número reducido de países, pero ciertamente no de la mayorías de éstos.
- 30.** A la vista de esta situación, la Oficina había propuesto, en el documento técnico de base que presentó a la Reunión de expertos, que se examinase detenidamente la posibilidad de elaborar una norma de tipo promocional, destinada a orientar la acción de los Estados Miembros hacia la formulación y la aplicación progresiva de políticas nacionales a partir de la observación de la evolución de las relaciones de trabajo. Esa norma contendría una obligación a emprender acciones, a saber, la formulación y la aplicación de una política nacional destinada a revisar a intervalos apropiados y, si fuere pertinente, a especificar y adaptar el alcance de la regulación de la relación de trabajo, de acuerdo con la realidad del empleo, así como con las condiciones previstas en los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT. La solución así propuesta podría tener los componentes siguientes: un principio, medidas de aplicación, un procedimiento destinado a facilitar la aplicación del principio e indicaciones prácticas:
- Un principio: tal como lo han manifestado los expertos, los Estados Miembros deberían formular y aplicar una política destinada a revisar, a intervalos necesarios, y, si fuere pertinente, a clarificar o adaptar el alcance de la regulación de la relación de trabajo en la legislación del país, de acuerdo con la realidad del empleo.

- Medidas de aplicación: a fin de reflejar en los hechos la política formulada, deberían adoptarse medidas concretas para favorecer la política de que se trate y eliminar lo que pueda obstaculizarla.
- Un procedimiento destinado a facilitar la aplicación del principio, en condiciones de transparencia: debería crearse o adaptarse una institución nacional de diálogo con la participación de los empleadores y los trabajadores para seguir y analizar la evolución de las relaciones de trabajo. Esa institución tendría asimismo la facultad de proponer medidas equilibradas y eficaces destinadas a modificar el ámbito legal de la relación de trabajo o a mejorar su aplicación. A nivel internacional, el procedimiento de control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, con el intercambio de información que supone, podría utilizarse igualmente para facilitar el intercambio de datos sobre las experiencias nacionales. Ese intercambio permitiría a los Estados Miembros avanzar en sus esfuerzos y prever, llegado el caso, la asistencia de la OIT. Asimismo, sería muy útil para los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones respectivas.
- Indicaciones prácticas: con el fin de ayudar a los Estados Miembros, en consulta con los sectores interesados, a adoptar medidas tendientes a la formulación y la aplicación de la política mencionada, se podrían incorporar indicaciones prácticas en las normas propuestas. Esas indicaciones podrían tratar, por ejemplo, de la redefinición del ámbito legal de la relación de trabajo, de los criterios que determinan su existencia, de las personas que intervienen en la relación de trabajo y de sus responsabilidades, y de los procedimientos simples y rápidos que se deben instituir o reforzar para conseguir una acción más eficaz de las autoridades laborales y garantizar el acceso a la justicia a los trabajadores interesados, así como del fomento de las iniciativas de las empresas o de los interlocutores sociales que promuevan un trato de los trabajadores conforme a la ley y al principio de la responsabilidad social de la empresa.

5. Forma de los instrumentos posibles

31. La labor realizada desde 1998 se orientó, de acuerdo con el mandato dimanante de la resolución de la Conferencia, hacia la preparación de dos instrumentos complementarios para tratar del tema con la flexibilidad necesaria: un proyecto de convenio que contenga esencialmente el principio (formulación y aplicación de una política nacional), las medidas de aplicación de éste y el procedimiento destinado a facilitar esa aplicación; un proyecto de recomendación que proporcione básicamente orientaciones prácticas para guiar a los mandantes en su acción.
32. En cuanto al procedimiento que debe seguirse conforme a esa hipótesis, se podría justificar una simple discusión por el hecho de que la Conferencia ya ha examinado esta cuestión, de que ya se han celebrado muchas consultas y de que en una reunión de expertos se examinaron los elementos de los posibles instrumentos. No obstante, los expertos trabajadores han propuesto que el tema se someta al procedimiento de doble discusión, dado que esta vez se presentó partiendo de bases nuevas, y su propuesta fue aceptada sin objeciones. La Oficina, por su parte, estaría de acuerdo con ambas opciones. No obstante, los elementos nuevos en la presentación del tema, que han surgido efectivamente desde 1998, y la necesidad de efectuar un examen equilibrado y profundo de éste, son razones válidas para prever la aplicación en este caso del procedimiento de doble discusión, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 10 del Reglamento del Consejo de Administración, que es por lo demás el procedimiento más habitual.
33. Es importante señalar que los expertos han considerado de común acuerdo que la OIT «puede jugar un papel importante en asistir a los países para que desarrollen políticas

tendientes a que la legislación que regula la relación de trabajo abarque a los trabajadores que necesitan protección». A su juicio, las acciones de la OIT podrían consistir en:

- «adoptar instrumentos por la Conferencia, incluida la aprobación de un convenio y una recomendación complementaria sobre este tema;
- suministrar cooperación técnica, asistencia y orientación a los Estados Miembros relativas al desarrollo de políticas nacionales apropiadas;
- facilitar el acopio e intercambio de informaciones relativas a los cambios en las relaciones de trabajo»²⁹.

34. No obstante, en lo que se refiere específicamente a la posibilidad de una acción normativa de la OIT, ha habido diferencias entre las posturas de los grupos de expertos antes y después de su declaración conjunta, dado que los expertos gubernamentales y trabajadores apoyaron la adopción de instrumentos de la OIT, decisión que no fue compartida por los expertos empleadores³⁰.

6. Conclusiones

35. Al final de los trabajos realizados a petición del Consejo de Administración, de conformidad con la resolución de la Conferencia, conviene señalar que se han hecho progresos en cuanto a la consideración del problema planteado primeramente en la Comisión del Trabajo en Subcontratación, en particular:

- respecto de la identificación de los datos del problema jurídico que tiene como resultado que haya personas que trabajan para otro que se encuentran, de hecho, fuera del ámbito de la regulación de la relación de trabajo y que, por consiguiente, no están protegidas por ésta;
- respecto de la formulación de criterios para una acción normativa de la OIT, que abarque varios aspectos, sin tropezar con obstáculos lingüísticos o conceptuales importantes.

Ginebra, 29 de septiembre de 2000.

Punto que requiere decisión: párrafo 15.

²⁹ *Idem.*, párrafo 107, 7.

³⁰ *Idem.*, párrafos 109-113.

Anexo

Extractos del documento GB.277/2/1, párrafos 21-197

1. Nuevas disposiciones relativas a la discriminación en el empleo y la ocupación: ampliación de los criterios de prohibición de la discriminación en virtud del artículo 1 del Convenio núm. 111

Resumen

En su Estudio especial de 1996 sobre el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), la Comisión de Expertos comprobó que cierto número de criterios por los cuales se prohíbe la discriminación en otras normas de la OIT o en otras normas internacionales, y sobre todo en la legislación nacional, no se contemplan en este Convenio. Como el Convenio núm. 111 constituye el principal instrumento de la OIT contra la discriminación, la Comisión de Expertos recomendó que el Consejo de Administración considerase la adopción de un protocolo, que no revisaría el Convenio como tal, pero que permitiría a los países ratificantes aceptar formalmente unos criterios adicionales por los que se prohíbe la discriminación. Esto consolidaría la protección de la OIT contra la discriminación, y pondría a la OIT en más estrecha armonía con los instrumentos recientemente adoptados por otras organizaciones sobre los derechos humanos y con la evolución de la práctica nacional. En las discusiones del Consejo de Administración no se dio acogida favorable a una propuesta de adoptar un protocolo que permita a los países invertir la carga de la prueba, en algunas circunstancias cuando se trate de una presunta discriminación, y dicha propuesta no será abordada ahora.

Introducción

21. En su Estudio especial realizado en 1996 respecto del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones recomendaba que se considerase la adopción de un protocolo al Convenio, que ofreciese criterios adicionales de prohibición de la discriminación en virtud del Convenio, teniendo en cuenta los cambios que se han producido en este terreno y que se han reflejado en la legislación nacional, e incorporando otros motivos de discriminación prohibidos que ya están previstos en otros convenios de la OIT ¹.
22. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones no propuso que se revisara el Convenio, sino que más bien sugirió que se añadiera un protocolo que pudiese ser ratificado como complemento al Convenio, bien por los países que ya lo hubieran ratificado o bien en el momento de la ratificación del Convenio. Así, el Convenio núm. 111, uno de los convenios fundamentales de la OIT, permanecería inalterado. Parece ser que en general se está de acuerdo en que el enfoque de consolidar y ampliar los criterios en virtud de los cuales debería prohibirse la discriminación en el empleo y la ocupación debería preferirse si hubiera que tratar esta cuestión.

¹ La Comisión de Expertos sugirió que también podría adoptarse un protocolo que permitiera a los países invertir la carga de la prueba, en algunas circunstancias, cuando se tratara de una presunta discriminación. Como esta propuesta no fue probablemente acogida en las discusiones del Consejo de Administración, no será abordada ahora.

Situación de la legislación y la práctica nacionales

23. El Convenio núm. 111 exige a los Estados que lo ratifiquen que adopten medidas contra la discriminación en el empleo y la ocupación basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. No obstante, la Comisión consideró que existían suficientes indicios, ya fuera en las legislaciones nacionales sobre discriminación, ya en otros convenios de la OIT, que justificaban la adopción de un protocolo que permitiera a los Estados asumir obligaciones adicionales respecto de alguno o de todos los criterios que a continuación se enumeran (por orden alfabético): afiliación sindical, condición matrimonial, edad, estado de salud, idioma, inclinaciones sexuales, invalidez, nacionalidad, posición económica y responsabilidades familiares. A continuación se indica cómo se tratan estos criterios en la legislación y la práctica nacionales.

Edad

24. La edad es un criterio que se menciona con mucha frecuencia en las legislaciones nacionales recientes. Por ejemplo, se menciona en *Nueva Zelandia* en el artículo 21 de la ley sobre derechos humanos, del 1.º de febrero de 1994; en *Croacia*, se contempla en el artículo 2 de la ley sobre el trabajo de 1995; el artículo 23, 3) de la nueva Constitución de la República del *Ecuador* adoptada el 5 de junio de 1998 establece la igualdad de derechos y oportunidades, así como las libertades reconocidas a todos los individuos sin discriminación, especialmente en base a su edad; este criterio se contempla también en el artículo 5 del Código de Trabajo de Níger de junio de 1996, en el artículo 26 de la ley orgánica sobre el trabajo, de 1997, de Venezuela, en el artículo 4 del Código de Trabajo de *Côte d'Ivoire* y en el artículo 246 del Código de Trabajo del *Chad*. En *Francia*, en virtud del artículo L.12214-11 del Código de Trabajo, son nulas y sin efecto alguno las disposiciones de los convenios o los acuerdos colectivos de trabajo y las cláusulas de los contratos de trabajo que estipulen la ruptura de pleno derecho del contrato de trabajo cuando el asalariado haya llegado a una determinada edad o tenga derecho a cobrar pensión de jubilación. Parecida situación es la que existe en los *Estados Unidos* en virtud de las decisiones de los tribunales, más tarde codificadas en forma de ley. *Australia*, según las memorias del Gobierno en relación con la aplicación del Convenio núm. 111, estudia actualmente la posibilidad de prevenir toda discriminación basada en la edad.

Estado de salud

25. El estado de salud no debería constituir motivo aceptable de denegación de empleo o de despido, a menos que haya una relación muy estrecha entre el estado de salud presente en el trabajador y las exigencias profesionales normales requeridas para el ejercicio de un determinado empleo. Según los países, se han adoptado a ese respecto diversas medidas:
- a) En lo que respecta al estado de salud en general, en *Francia*, el artículo L.1216 del Código de Trabajo establece la índole de la información que puede solicitarse a los candidatos a un empleo y a los propios trabajadores, y que estará sujeta a dos condiciones: por un lado, esta información debe recabarse únicamente con la finalidad de saber si la persona tiene la capacidad necesaria para ocupar el empleo propuesto y evaluar sus aptitudes profesionales, y por otro, esta información debe tener un vínculo directo y necesario con el empleo propuesto o con la evaluación de las aptitudes profesionales. El artículo L.122-45 del Código de Trabajo tiene por objeto ampliar el alcance de la protección que depara este artículo a todas las personas que puedan ser excluidas de un procedimiento de contratación con motivo de su estado de salud, a menos que el médico del trabajo haya certificado su ineptitud, de conformidad con la ley. En *Finlandia*, al igual que en otras legislaciones nacionales, la reforma del Código Penal tiende a tipificar como acto delictivo justiciable la discriminación por parte de un empleador de un candidato a un empleo o de un trabajador con motivo de su estado de salud. El artículo 23, 3) de la nueva Constitución del *Ecuador*, adoptada el 5 de junio de 1998, establece la igualdad de derechos y oportunidades, así como las libertades reconocidas a todos los individuos, refiriéndose expresamente a la discriminación en base al estado de salud.
 - b) Uno de los problemas actuales relacionados con el estado de salud es la discriminación de que pueden ser objeto los trabajadores seropositivos, es decir, infectados por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), o que tienen el síndrome de la inmunodeficiencia adquirida

(SIDA). Los países que han reglamentado esta cuestión estiman que la definición de las discriminaciones ilícitas derivadas de la condición de la persona infectada por el VIH debería ser lo más amplia posible y de carácter universal. En una definición de esta índole deberían estar comprendidas las discriminaciones que se ejercen contra las personas que están infectadas por el VIH (ya presenten o no los síntomas diacríticos) y las discriminaciones que se fundan en la mera sospecha de que una persona podría estar infectada por el VIH por pertenecer a su pertenencia a un grupo que supuestamente presenta riesgos de contaminación o por las relaciones que mantiene con una persona infectada por el VIH. En el *Canadá*, la categoría de las personas que están infectadas por el VIH está comprendida en el campo de aplicación de la prohibición de ejercer discriminaciones fundadas en una discapacidad. En *Costa Rica*, una ley general se promulgó en mayo de 1998 sobre el VIH-SIDA, cuyo artículo 4 estipula que todo portador del VIH-SIDA tiene derecho a la no interferencia en sus actividades... en materia de trabajo, profesión, educación..., y cuyo artículo 10 prohíbe toda discriminación en materia de trabajo contra todo trabajador infectado por el VIH-SIDA. En *Francia*, el Código de Trabajo protege también a los trabajadores infectados por el VIH de las discriminaciones de que puedan ser objeto en el trabajo. En los casos en que no se conozca la situación de un trabajador respecto al VIH, y cuando el mismo se niegue a someterse a una prueba de detección, algunas legislaciones nacionales establecen que el empleador no puede obligar al trabajador a hacerlo. La Recomendación núm. R (89) 14 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las consecuencias éticas de la infección del VIH en los ámbitos sanitario y social, pide a los Estados miembros que adopten medidas con vistas a proteger a los trabajadores de toda discriminación fundada en este motivo. En el *Canadá*, se aplica una política de no discriminación en el caso de los empleados de la función pública.

Discapacidad

26. Muchos países han adoptado medidas encaminadas a proteger a las personas con discapacidad y a promover la igualdad de oportunidades entre estos últimos y los demás trabajadores. El Código de Trabajo del Gabón, que entró en vigor en enero de 1995, contiene por ejemplo en su capítulo 5 toda una serie de disposiciones sobre la protección de los trabajadores discapacitados. En determinadas legislaciones nacionales se contemplan medidas específicas de protección de los derechos de los trabajadores discapacitados. En Nueva Zelandia, se adoptan medidas para la protección del empleo de las personas discapacitadas en la ley sobre las personas discapacitadas de 1960 y de 1975. En Polonia, cabe citar la ley de 9 de mayo de 1991 sobre el empleo y la readaptación profesional de los discapacitados. Varios países prevén una legislación que prohíbe hacer discriminación en materia de empleo y de profesión en razón de la discapacidad, entre ellos Ecuador, España, Kuwait, Níger y Suecia.

Inclinaciones sexuales

27. Se observa que los Estados Miembros se dotan cada vez más de disposiciones legislativas que protegen específicamente a los trabajadores susceptibles de ser discriminados por sus inclinaciones sexuales. Algunos países y Estados se han dotado de constituciones que prohíben explícitamente la discriminación fundada en las inclinaciones sexuales. Este tipo de prohibiciones se puede observar en la Constitución provisional de *Sudáfrica*, en la Constitución de *Alemania*, así como en las leyes fundamentales de los Länder de Brandeburgo y Turingia. El artículo 23, 3), de la nueva Constitución del *Ecuador*, adoptada el 5 de junio de 1998 establece la igualdad de derechos y oportunidades así como las libertades reconocidas a todos los individuos, sin discriminación, contemplando concretamente el caso de las inclinaciones sexuales. Este tipo de legislación, por el que se prohíbe explícitamente la discriminación fundada en las inclinaciones sexuales, existe en *Dinamarca*, *Francia* y *Nueva Zelandia*. En los *Países Bajos*, la ley refuerza las sanciones penales por las que se castigan, en especial, los actos públicos de aversión o de discriminación motivados por las inclinaciones sexuales. En *Australia*, la ley sobre el trabajo cita expresamente la necesidad de prevenir y eliminar toda discriminación fundada en las inclinaciones sexuales.

Otras normas y su ámbito de aplicación

28. La Comisión de Expertos también dedicó una atención considerable en su Estudio especial a los criterios adicionales de discriminación recogidos en otras normas de la OIT. Aun cuando el Convenio núm. 111 es el principal instrumento de la OIT en materia de

prevención de la discriminación, no abarca muchas de las áreas en que las normas de la OIT ofrecen la mayor (y a menudo, la única) protección en la legislación internacional. Esto comprende la edad², nacionalidad³, afiliación sindical⁴, discapacidad⁵ y responsabilidades

² Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3), artículo 2; Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4), artículo 3; Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1934 (núm. 41), artículo 3; Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 [y Protocolo, 1990] (núm. 89), artículo 3; Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), artículo 6, párrafo 1, *a*), *i*); Convenio sobre las plantaciones, 1958 [y Protocolo, 1982] (núm. 110), artículo 46; Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), artículo 6; Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), artículo 5, 1); Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, 1965 (núm. 123), párrafo 9, 2); Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150), párrafo 50, *b*), *v*); Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162), párrafo 3; Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166), párrafo 5, *a*); Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), párrafo 9.

³ Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3), artículo 2; Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), artículo 2; Convenio sobre las plantaciones, 1958 [y Protocolo, 1982] (núm. 110), artículos 2 y 46; Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), artículo 6; Recomendación sobre las condiciones de estada de la gente de mar en los puertos, 1936 (núm. 48), párrafo 3; Recomendación sobre la formación profesional (agricultura), 1956 (núm. 101), párrafo 3, 1); Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 104), párrafo 35, *b*); Recomendación sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110), párrafo 2. Conviene advertir que el criterio de nacionalidad es fundamental en las normas que están en relación con los migrantes y que las disposiciones que se dirigen a garantizarles igualdad de oportunidades y de trato y/o protección contra discriminación se incluyen, por lo tanto, en los instrumentos correspondientes, que son: Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, 1935 (núm. 48), artículos 2 y 10; Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1939 (núm. 66); Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), artículo 2; Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), artículo 3; Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143); Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157); Recomendación sobre las estadísticas de migraciones, 1922 (núm. 19); Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1939 (núm. 61); Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86); Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955 (núm. 100), párrafo 45.

⁴ Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 82), artículo 18, 1) y 2); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), artículo 1; Convenio sobre las plantaciones, 1958 [y Protocolo, 1982] (núm. 110), artículo 2; Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), artículo 14, 1) y 2); Recomendación sobre la política social en los territorios dependientes, 1944 (núm. 70), párrafo 41, 3); Recomendación sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110), párrafo 2; Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115), párrafo 25. La afiliación sindical de los trabajadores migrantes se contempla en la Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955 (núm. 100), párrafo 38 y en la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151), párrafo 8, 3), y en la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), párrafo 109.

⁵ Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), artículo 6; Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), artículo 5, 1); Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71), párrafo 43, 3); Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99), párrafos 25 y 41, y Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), párrafo 9.

familiares⁶. La adopción de un protocolo apropiado permitiría consolidar la protección y añadiría coherencia a los esfuerzos de asesoramiento y control de la OIT en este tema. Este puede ser un punto especialmente importante en lo que respecta a la labor de la OIT de revisar su cuerpo de normas y hacerlas más coherentes.

29. Por ejemplo, el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), adoptado después del Convenio núm. 11, prohíbe la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador por razón, entre otras cosas, de raza, color, sexo, estado civil, responsabilidades familiares, embarazo, religión, opiniones políticas, ascendencia nacional, origen social o ausencia del trabajo durante la licencia de maternidad. El Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) aboga por que la personas con responsabilidades familiares sean protegidas de la discriminación, tal como se define en el Convenio núm. 111.
30. Finalmente, las normas sobre derechos humanos adoptadas por otras organizaciones internacionales desde la adopción del Convenio núm. 111 de 1958, han ampliado la protección en materia de discriminación que ofrece la legislación internacional, sin que todos estos criterios se contemplen en los convenios más importantes de la OIT sobre este tema⁷. La Comisión de Expertos consideraba que, «con el objetivo de guardar coherencia con la legislación internacional sobre derechos humanos, sería conveniente tomarla en cuenta al efectuar el examen del Convenio núm. 111». La Comisión se refiere al respecto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados ambos en 1966, actualmente ampliamente ratificados y que contienen ambos el siguiente párrafo:

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

A nivel regional, la Comisión de Expertos advierte también que la Convención Europea de Derechos Humanos, adoptada en 1950, prohíbe en su artículo 14 toda discriminación basada en «el sexo, la raza, la religión, la opinión política o toda otra opinión, el origen nacional social, la

⁶ Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156); Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165), y Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), párrafo 9.

⁷ He aquí una breve reseña de los principales instrumentos internacionales: se ha interpretado que la *discapacidad* queda incluida en «o cualquier otra condición social» a que se refiere la observación general núm. 5 (1994): Personas con discapacidad, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (E/1995/22 - E/C.12/1994/20, pág. 106) en relación con el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el *idioma* como criterio de discriminación queda claramente establecido en la legislación internacional: véanse la Carta de las Naciones Unidas (artículos 1, 13, 55 y 76), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 4); se ha interpretado que la *nacionalidad* se incluye en «o cualquier otra condición social» en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: véase Comité de Derechos Humanos, comunicación núm. 196/1985 (*Gueye et. al. v. France*, párrafos 9.4, 9.5 y 10) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2 y 26). *En cambio, véase* el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (párrafo 3 del artículo 2) que dispone que los países en desarrollo podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos previstos en el pacto a personas que no sean nacionales suyos; *véanse también* las pertinentes interpretaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; para las *inclinaciones sexuales* véanse, entre otras cosas, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los casos previstos en el Protocolo Facultativo y los correspondientes al Comité de Derechos Humanos.

asociación con una minoría nacional, la posición económica, el nacimiento o cualquiera otra condición social»⁸.

Conclusiones

31. Por lo tanto, se invita al Consejo de Administración a que considere de nuevo la propuesta de la Comisión de Expertos, en el sentido de examinar un protocolo al Convenio núm. 111 sobre posibles criterios adicionales de discriminación. La Comisión recomendó que el Consejo de Administración y la Conferencia considerasen dos soluciones alternativas a este respecto. La primera sería la de permitir a los Estados ratificar el protocolo y escoger cuál o cuáles de los criterios adicionales enumerados en él estarían dispuestos a aceptar como obligaciones adicionales en virtud del Convenio (véase la lista indicativa antes mencionada). La segunda posibilidad sería la de adoptar unos criterios considerados «fundamentales», que tendrían que ser aceptados al ratificar el protocolo, y permitir a los Estados Miembros decidir si aceptan o no los demás criterios enumerados, solución que ha sido preferida por la mayor parte de los que se han referido a ella en las consultas anteriores. La Comisión considera que esto debería hacerse sin modificar el actual instrumento, sino simplemente por medio de la adopción de un protocolo que podría ser ratificado voluntariamente.
32. Asimismo, la Comisión de Expertos señaló que ya existe una disposición en el Convenio núm. 111 que permite a los gobiernos asumir obligaciones en relación con criterios distintos de los que se detallan en el Convenio. El apartado *b*) del párrafo 1 del artículo 1 establece que puede modificarse la definición de discriminación a fin de incluir cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que pueda ser especificada por el gobierno del país ratificante previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores. Aunque algunos hubieran preferido en la discusión anterior que se siguiese este camino, la Comisión de Expertos sugirió que el protocolo era una forma mejor de permitir a los Estados que ampliasen los criterios que abarca el Convenio. Asimismo, cabe destacar que las sugerencias realizadas por la Comisión de Expertos a los gobiernos, en el sentido de que recurran al apartado *b*) del párrafo 1 del artículo 1 todavía no han recibido respuesta positiva.
33. Es de suponer que este protocolo presentaría varias diferencias importantes respecto del apartado *b*) del párrafo 1 del artículo 1. Debe señalarse que el texto del Convenio no ofrece una indicación clara en cuanto a la manera en que debería tomarse tal decisión o comunicarse a la Comisión de Expertos, a diferencia de lo que ocurre con un protocolo, que está claramente abierto a una ratificación explícita. Una vez adoptado, un protocolo tendría que someterse a las autoridades competentes de todos los Estados Miembros, del mismo modo que ocurre con los convenios y recomendaciones y, por lo tanto, los gobiernos habrían de examinarlo formalmente. Los gobiernos que han ratificado el Convenio no tienen obligación de emprender ninguna consulta formal sobre los criterios de discriminación en virtud del Convenio núm. 111, y de hecho no parece que estén llevando a cabo consultas a este respecto.
34. La ratificación del protocolo supondría una obligación internacional además de un compromiso público respecto de los criterios especificados por el gobierno que lo ratifique, facilitando un punto de convergencia para la acción relativa a la prevención de la discriminación en el empleo y la ocupación. Según el sistema jurídico nacional de que se tratara, incorporaría los criterios seleccionados a la legislación nacional y a los compromisos internacionales de un modo que no se lograría con una declaración voluntaria en virtud del artículo 1 del Convenio. Por último, no existe contradicción entre el enfoque de la ratificación de un protocolo adicional y el de formular declaraciones adicionales en virtud del artículo 1 del Convenio; serían compatibles y podrían

⁸ Existen muchas disposiciones análogas, por ejemplo en las disposiciones interamericanas relativas a los derechos humanos (como la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el Protocolo de Buenos Aires, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador); el Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus varios protocolos, la Carta Social Europea y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

complementarse si los gobiernos comenzaran a utilizar el procedimiento de declaración previsto en el Convenio.

2. El empleo de la mujer

Resumen

Las mujeres han hecho importantes avances en el mercado laboral; en muchos países son ahora cerca de la mitad de la fuerza de trabajo. Sin embargo, los mercados de trabajo masculino y femenino siguen estando muy segregados. Cerca de la mitad de los trabajadores del mundo actúan en ocupaciones que corresponden al estereotipo de su sexo. Muchas mujeres están relegadas a «empleos femeninos» (con escasa categoría, muchas veces sin seguridad en el empleo, con poca seguridad en el trabajo y en puestos mal pagados) que los hombres no quieren hacer. Incluso en el caso de unos tipos de trabajo similar, las mujeres suelen ser pagadas entre un 20 y un 30 por ciento menos que los hombres. Es cierto que ahora hay más mujeres entre los cuadros intermedios, pero no abundan demasiado en las salas de juntas o en los parlamentos. A medida que nos acercamos a la cumbre, su número disminuye. Si además desean tener una familia, aumentan las dificultades. Compatibilizar el trabajo con las obligaciones familiares y las responsabilidades públicas requiere una resistencia y una determinación excepcionales. El descenso de los índices de natalidad en algunos países industrializados puede atribuirse a que las mujeres han optado por el trabajo más bien que por la familia, porque no pueden soportar el estrés de compatibilizar ambas cosas. En todas partes, el ingreso de las mujeres en el mercado de trabajo ha tenido efectos profundos en los hombres. El modelo tradicional del hombre como sostén de la familia y jefe del hogar está siendo puesto en tela de juicio en todo el mundo. Hombres y mujeres están frente a la nueva realidad de unas mujeres a un tiempo trabajadoras y madres, con lo que se ha puesto de manifiesto la urgente necesidad de compartir de manera más equitativa el cuidado de los hijos, las obligaciones domésticas y las responsabilidades públicas. Por lo tanto, eliminar la discriminación de género en relación con el empleo y la ocupación no sólo es un derecho fundamental sino que también configura las sociedades y economías del futuro y la calidad de vida de hombres y mujeres. La OIT puede desempeñar una función que influya en el curso de estos cambios.

Creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo

35. Uno de los fenómenos más notables del siglo XX ha sido el incremento de la participación de la mujer en el empleo remunerado. Con la mundialización, los avances revolucionarios en materia de tecnología de la información y de las comunicaciones y el crecimiento de unas economías modernas de servicios, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo no sólo se ha incrementado sino que ha llegado a predominar en el crecimiento de la fuerza de trabajo en muchos países. Desde 1980, el crecimiento de la fuerza de trabajo femenina ha sido mucho mayor que el crecimiento de la fuerza de trabajo masculina en todas las regiones del mundo, a excepción de Africa.
36. Sin embargo, es fundamental comprender la dinámica que subyace en la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo, tanto porque las diferencias de género han afectado la manera en que los diversos países abordan la rápida evolución de la economía mundial como porque las relaciones propiamente dichas entre hombres y mujeres han sido transformadas por las fuerzas económicas desencadenadas por la mundialización. Conviene examinar las repercusiones que tienen estos cambios en la cantidad y calidad de empleos masculinos y femeninos.
37. En primer lugar, para hacer frente a una competitividad exterior cada vez más intensa y a la creciente volatilidad del mercado de productos, las empresas de todo el mundo han tratado, por una parte, de disminuir los costos, especialmente los que están vinculados al trabajo y, por otra parte, aumentar su capacidad de adaptación a la rápida evolución de las condiciones del mercado y de la demanda de los consumidores. Ello ha supuesto inversiones en las nuevas tecnologías, subcontratación de los procesos de producción con alto coeficiente de mano de obra al sector no estructurado o la reubicación de los mismos en países con bajos costos laborales, y una reestructuración de la producción a nivel de empresa. Las nuevas técnicas de producción han cambiado las estructuras de las capacitaciones y de los empleos. En ciertos sectores, algunos países han notado una baja en la proporción de empleos que requieren especialización, aprendizaje o una

larga formación en el puesto de trabajo, que tradicionalmente suelen ser ocupados por los hombres. Otra característica fundamental que se ha observado es una tendencia a la polarización de las capacitaciones, con un núcleo reducido de trabajadores que están en posesión de competencias especializadas y una mayoría que sólo necesita una formación rápida por medio de unos módulos de capacitaciones para el empleo, entre las cuales las principales suelen ser la habilidad manual, la docilidad, la aplicación y el aprendizaje repetitivo, que suelen asociarse con las características «femeninas». Esta polarización de las capacitaciones se dirige a una mayor dependencia de los mercados exteriores que de los interiores, porque las empresas se benefician menos de la continuidad de los trabajadores en el empleo. Con ello pierde terreno una de las razones que tradicionalmente se aducen para discriminar a las mujeres: que tienen una mayor rotación laboral. De hecho, los empleadores que recurran al trabajo eventual o temporero y a la rotación de empleos, probablemente preferirán a las mujeres.

38. En segundo lugar, la reorganización de la producción se ha visto acompañada por la debilitación de las disposiciones reglamentarias protectoras y de las instituciones del mercado de trabajo consideradas como obstáculos al libre funcionamiento de dicho mercado de trabajo. Uno de los resultados de esta desreglamentación ha sido debilitar a los «titulares» del mercado de trabajo, es decir a los trabajadores (hombres) que detentaban empleos estables a tiempo completo. Como ahora resulta más fácil despedir a los trabajadores y «redimensionar» las empresas, éstas han podido recurrir a los mercados de trabajo exteriores para sustituir a los titulares por trabajadores a bajo costo. Muchos de los nuevos empleos suponen formas de trabajo atípicas y con frecuencia precarias. Han proliferado las actividades económicas no estructuradas, la subcontratación, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo a domicilio y el empleo por cuenta propia, al tiempo que disminuyen los índices de sindicación. Todas estas novedades del mercado de trabajo han contribuido al aumento de la cuota femenina en el total de la fuerza de trabajo.
39. En tercer lugar, la precarización del mercado de trabajo ha creado una demanda de trabajadoras migrantes en ciertos sectores, aun cuando aumente el desempleo en el país receptor. En varios países desarrollados, los empleos muy mal pagados, sucios, difíciles y a veces peligrosos (como el trabajo a destajo y por turnos en factorías de volumen pequeño y medio, y a veces en talleres explotadores, trabajos de limpieza, servicio doméstico y trabajo en restaurantes) tienden a ser cubiertos por trabajadoras migrantes. Los trabajadores locales suelen evitar estos empleos, y a veces las trabajadoras migrantes son contratadas con preferencia a los trabajadores locales porque son más dóciles y trabajan por menos salario, exigen menos prestaciones suplementarias e insisten menos en otros derechos de los trabajadores. Recientemente, un fenómeno muy interesante ha sido la feminización de la migración temporera asiática, en la que las mujeres prefieren cada vez más ser migrantes económicas autónomas por derecho propio más bien que dependientes de los migrantes masculinos. A medida que han ido apareciendo oportunidades en empleos predominantemente femeninos, han sido las mujeres asiáticas, con preferencia a los hombres, las que han dejado familia y hogar para ganar unos ingresos. Por otra parte, la disponibilidad de sirvientas domésticas migrantes ha librado a las mujeres locales de sus responsabilidades domésticas para darles la posibilidad de buscar un empleo retribuido fuera del hogar.
40. En cuarto lugar, en los países industrializados y en transición, aunque por distintas razones, la baja de los salarios reales para una gran proporción de la fuerza de trabajo ha traído consigo una disminución de los ingresos que queda compensada por unos trabajos complementarios. Además, la disminución o aumento de selectividad en las prestaciones estatales de muchos países ha reducido el número de personas con derecho a ella: esto ha ampliado los efectos de «trabajador complementario», llevando a más mujeres al mercado de trabajo y manteniéndolas en él a causa del aumento de la inseguridad de los ingresos. Asimismo, la supresión de los mecanismos legislativos de fijación de salarios mínimos o la menor insistencia en las disposiciones ya existentes ha promovido el crecimiento de un empleo con bajos salarios, y el pago de unos salarios individuales más bien que familiares ha fomentado la contratación de mujeres.
41. En quinto lugar, en los países en desarrollo, la mundialización del comercio, de la producción y de los flujos de capital ha tenido efectos muy importantes. Uno de estos efectos es el fenómeno (ahora bien conocido) de que la industrialización de estos países se ha basado en la mano de obra femenina y se ha orientado a la exportación. Las empresas se han apoyado mucho en las trabajadoras a bajo costo como parte de su estrategia competitiva de reducción de costos. Pero ahora se está viendo que la proporción de mujeres en la fabricación para la exportación (especialmente en las industrias situadas en las zonas francas industriales) ha llegado a su techo y empieza ya a declinar. Esta

disminución se asocia con la diversificación de la combinación de productos para la exportación que se dirige actualmente a unas categorías de exportación de mayor valor añadido y más exigentes desde el punto de vista tecnológico, con una creciente concentración de capital en las tecnologías de producción. Es evidente que a medida que los empleos y los salarios van mejorando en calidad, las mujeres tienden a quedar excluidas de estos ámbitos. Otro efecto importante ha sido la elevada proporción de trabajadoras en el sector de los servicios financieros internacionales, más bien en las modalidades que requieren poca capacitación como el proceso de datos pero cada vez más en los servicios empresariales orientados a los clientes y que exigen unas capacitaciones elevadas como el diseño de soportes lógicos, la programación informática y los servicios de banca y seguros.

42. Finalmente, hay que reconocer que la evolución de las estructuras familiares ha repercutido en el empleo femenino. Ciertos acontecimientos, entre ellos el hundimiento de unas estructuras familiares más amplias, la movilidad creciente de la población, la erosión de la familia nuclear tradicional y el aumento de los hogares monoparentales, de los hogares presididos por la mujer y de las familias monoparentales han contribuido en cierta medida a unos niveles más altos de empleo femenino. En algunos países, la mayor disponibilidad de servicios de guardería infantil ha incitado también a las mujeres a conservar o buscar empleos retribuidos. Respecto a muchos de esos factores resulta por supuesto difícil determinar si los cambios en la relación familiar han creado una mayor demanda de empleo o si el ingreso de las mujeres en empleo ha ocasionado algunos de estos cambios.

Más empleos, pero no siempre mejores

43. Si en algunos países son ahora las mujeres casi la mitad de la fuerza de trabajo, se podría esperar que detentasen una gama de empleos parecida a la de los hombres. La segregación profesional por sexos ha ido disminuyendo en muchas partes del mundo, pero en general las mujeres siguen teniendo unas opciones muy limitadas en el mercado de trabajo. Las ocupaciones siguen estando muy separadas por sexos y las mujeres tienden a trabajar en una gama bastante reducida de ocupaciones, que suelen ser unos empleos relativamente malos en cuanto a retribuciones, categoría, poder de decisión y oportunidades de carrera. Estas ocupaciones suelen tener además unas características muy coherentes con los típicos estereotipos femeninos en el conjunto de la sociedad. Las ocupaciones en que predominan los hombres son más de siete veces más abundantes que las profesiones en que predominan las mujeres, y tienden a estar mucho más valoradas.
44. Con el tiempo, las mujeres han aumentado su cuota de participación en la labor administrativa y de dirección, pero normalmente permanecen en la gestión de nivel bajo y medio, concentradas en sectores como los cuidados médicos y de salud, las relaciones y educación del personal y de los trabajadores, que no son más que una extensión de su función doméstica tradicional. En todas partes (tanto en la empresa como en la vida profesional, universitaria o política) el nivel superior sigue estando casi exclusivamente ocupado por los hombres. La expresión «barreras invisibles» se acuñó en la década de 1970 para describir los obstáculos ocultos que impiden el acceso de las mujeres a los puestos de dirección, y para ilustrar que cuando no hay razones objetivas para que las mujeres no asciendan hasta la cumbre como los hombres, es que debe haber algo intrínsecamente desviado en las estructuras organizativas de las empresas y de las instituciones así como en la sociedad en general. Las mujeres pueden pasarse la vida mirando a través de las barreras invisibles para contemplar lo que saben que son capaces de hacer, pero a lo que no pueden llegar.
45. En vez de romperse la cabeza contra las barreras invisibles, las mujeres han ido creando sus propias empresas. En los Estados Unidos, la tercera parte de las empresas pequeñas y medianas están actualmente dirigidas por las mujeres. En el Brasil se cree que las mujeres dirigen más de un 50 por ciento de las microempresas y de las pequeñas empresas. Las mujeres empresarias se han convertido en actores importantes en el crecimiento de las empresas pequeñas y medianas en todo el mundo. Pero poner en marcha una empresa no resulta necesariamente una actividad rentable para las mujeres. Incluso en los Estados Unidos, se ha llegado a la conclusión de que las mujeres empleadas por cuenta propia a tiempo completo sólo ganan, como promedio, la mitad que las empleadas a tiempo completo. Sin embargo, comparada con la rigidez de la vida empresarial, la flexibilidad del empleo por cuenta propia ofrece a muchas trabajadoras una solución adecuada para su principal problema: conciliar su profesión y su familia.
46. Comparadas con los hombres, las mujeres tienen que hacer frente a otras muchas barreras que forman parte de las empresas o de sus prolongaciones. En los países occidentales, una dificultad

fundamental para las mujeres empresarias es ser tomadas en serio y conseguir que los hombres trabajen para ellas. En las economías en desarrollo y en transición, tienen que hacer frente a la discriminación por parte de los acreedores, de los proveedores y de los clientes. La falta de garantías y el volumen y naturaleza de sus empresas limitan su acceso al crédito. Este acceso limitado al crédito significa que las empresas de las mujeres tienden a empezar siendo pequeñas, a ampliarse con dificultad y a ser más vulnerables a la quiebra que las empresas fundadas por los hombres. Otro obstáculo para las mujeres empresarias es la falta de redes que puedan brindarles apoyo e información sobre las oportunidades, novedades y condiciones empresariales. Las asociaciones de empresas dominadas por los hombres suelen estar bien establecidas, y no siempre se comportan amistosamente con las mujeres.

47. La mayoría de las mujeres, especialmente en los países en desarrollo, encuentran trabajo porque han sido preparadas para «empleos femeninos» — con estatutos atípicos, generalmente poco seguros y mal pagados — que en las economías modernas de servicios parece que se están creando en cantidades siempre crecientes y que los hombres no están todavía dispuestos a desempeñar. Suelen ser trabajadoras «contingentes» (cuyos trabajos no se espera que duren demasiado) en una estrecha gama de industrias y llevan a cabo labores temporales o eventuales que requieren unos horarios irregulares o poco usuales, o que se hacen por contratos a destajo. Reciben menor remuneración que sus homólogos no contingentes y normalmente no están protegidas por las disposiciones reglamentarias sobre el trabajo y la seguridad social ni por las disposiciones de la negociación colectiva. El número de mujeres que trabajan a tiempo parcial ha ido también en rápido aumento, y conviene recordar aquí que los trabajadores a tiempo parcial siguen siendo vistos como menos comprometidos y menos útiles que los trabajadores a tiempo completo, y tratados en consecuencia. Es cierto que algunas mujeres escogen un empleo a tiempo parcial para poder compatibilizar el trabajo y la familia, pero con más frecuencia lo hacen porque no tienen otra solución. El hecho es que estas formas flexibles de trabajo suelen responder más bien a las necesidades de contención de costos de los empleadores que a las expectativas de calidad de empleo de las trabajadoras.
48. En las ocupaciones en que trabajan muchas mujeres y pocos hombres, los niveles de retribución tienden a ser bajos. Con tantas mujeres concentradas en empleos mal pagados, no es sorprendente que a pesar de la creciente adopción de leyes sobre igualdad de retribución, siga existiendo una gran laguna entre los ingresos de los hombres y los de las mujeres. Aun para empleos parecidos, las mujeres tienden a ganar de un 20 a un 30 por ciento menos que los hombres. Esta laguna se ha ido colmando en cierta medida, especialmente entre los jóvenes sin hijos y los trabajadores profesionales a tiempo completo. Pero una vez las mujeres empiezan a tener hijos, sus ingresos relativos disminuyen, y cuantos más hijos tienen más disminuyen también sus retribuciones: por la falta de ingresos del tiempo que han estado ausentes por maternidad, porque han perdido oportunidades de ascenso y porque suelen tener que aceptar unos empleos menos calificados cuando se reintegran al mercado de trabajo.
49. No se puede negar que las mujeres han recorrido un camino muy largo en el mercado de trabajo, pero cualquier examen de su situación y de sus condiciones de trabajo ha de concluir que todavía queda mucho camino que andar. El progreso hacia la consecución definitiva de la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres no ha sido en modo alguno continuo ni sostenido. En tiempos de crecimiento económico y prosperidad, la igualdad se paga con poco más que palabras, y los recursos se dedican a la eliminación de la discriminación. Sin embargo, en los períodos de transición, recesión o baja, estos esfuerzos quedan minimizados y las medidas para capacitar a las mujeres para que equilibren mejor su trabajo y sus responsabilidades familiares son de los primeros que se abandonan. Además, las mujeres están menos inclinadas a buscar reparaciones a la discriminación en estos tiempos económicamente turbios, por miedo de represalias que pudieran tener como consecuencia la pérdida del empleo. No obstante, las mujeres son las primeras en perder sus empleos. La adhesión cíclica a los más fundamentales derechos humanos de igualdad de oportunidades y de trato ha tenido, pues, un avance lento y desigual hacia la igualdad de género. A veces se produce incluso un claro retroceso en cuestiones que ya se habían adquirido. Ahora existen grupos nuevos y cada vez más vulnerables: los grupos más pobres de mujeres, comprendidas las jefas de hogar, las migrantes y las mujeres indígenas que no parecen poder escapar de ninguna forma significativa y sostenible de ser víctimas de la discriminación y de la marginación.

La enseñanza y la formación: las claves para mejorar el empleo femenino

50. El *Informe sobre el empleo en el mundo*, 1998-1999 cita algunas razones por las que la enseñanza y la formación constituyen la clave para mejorar el empleo femenino:
- llevar a las mujeres a unos puestos de trabajo no tradicionales y evitar que queden confinadas en unas ocupaciones «femeninas» mal pagadas;
 - ayudarlas a competir, en función de unos criterios «objetivos», en la contratación y los ascensos;
 - servir para conseguir salarios más altos;
 - ser un modo de mantener la continuidad del empleo sin descuidar las tareas familiares, y
 - ser una forma de protección contra una pérdida de categoría laboral al reincorporarse al mercado de trabajo.
51. Las tasas de matrícula escolar y postsecundaria de las muchachas y mujeres han ido creciendo en casi todos los países en los últimos decenios, aunque persistan importantes disparidades. Durante la escolarización, las muchachas suelen obtener mejores resultados que los muchachos, pero hay el grave problema de que su educación general está poco orientada hacia una carrera. Otro problema preocupante es que ciertos factores (como las limitaciones financieras y el resurgir de las actitudes religiosas fundamentalistas en muchos países pobres) podrían tener como consecuencia que los padres inviertan menos en la educación de las muchachas que en la de los muchachos, y que aumenten los índices de abandono escolar femenino.
52. Sin embargo, es en la formación de capacitaciones donde pueden detectarse los efectos discriminatorios más graves. El *Informe sobre el empleo en el mundo* advierte que, comparadas con los hombres, las mujeres tienen un acceso desigual a: i) la formación profesional; ii) la formación dispensada en el lugar de trabajo; iii) la educación permanente; iv) los programas de formación para desempleados; v) la enseñanza de nuevas tecnologías, y vi) la formación en el quehacer empresarial. Las políticas de apoyo a la educación permanente y los nuevos métodos encaminados a desarrollar las capacitaciones de los trabajadores que actúan en formas atípicas de trabajo así como de los trabajadores que tienen ocupaciones con escasas oportunidades de formación, pueden tener unas repercusiones muy grandes en el mercado de trabajo femenino. Como, cada vez más, lo que importa no es sólo el nivel académico sino más bien el tipo de educación y formación que reciben las mujeres y los hombres, es de gran importancia animar y apoyar a las mujeres y a las muchachas para que emprendan estudios en ámbitos no tradicionales, y muy especialmente a los que se relacionan con los ámbitos de futuro crecimiento de los empleos.
53. Sin embargo, el informe pone también de relieve que, por sí solas, las oportunidades de formación no bastan para suscitar cambios en el mercado de trabajo: «es evidente la necesidad de una serie de medidas en las que la formación no sea sino un elemento más para ampliar las oportunidades de las mujeres en el mercado de trabajo». Es asimismo imperativo que se adopten medidas para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en relación con el acceso al empleo en general, así como a las ocupaciones concretas.

Acabar con la discriminación basada en el género y mejorar el empleo para las mujeres (y para los hombres)

54. Como el empleo de las mujeres tiene unos beneficios inconmensurables para la sociedad en general, por medio, por ejemplo, de la mejor utilización de los recursos humanos, de su contribución al crecimiento económico nacional y a la eliminación de la pobreza y a la financiación de los planes de seguridad social, incumbe a los gobiernos adoptar unas medidas rigurosas para poner fin a la discriminación. Los convenios relativos a las trabajadoras — el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951

(núm. 100) — se cuentan en los que han sido más ampliamente ratificados. No obstante, su aplicación nacional suele ser bastante tibia, por diversas razones. En primer lugar, con frecuencia el marco legislativo no es adecuado. La OIT recibe muchas solicitudes de los gobiernos y de los interlocutores sociales para que preste asesoramiento sobre cómo debe configurarse la legislación nacional para que esté de conformidad con las normas internacionales y se adapte al mismo tiempo a las condiciones internas del país de que se trate, y sobre cómo fomentar un entorno que facilite la aplicación eficaz de la ley. Por ejemplo, muchos países no pueden aplicar el Convenio núm. 100, porque no disponen de especialistas locales para establecer unos sistemas de evaluación de los empleos, y las estadísticas de mercado de trabajo desglosadas por sexos no son adecuadas. En segundo lugar, los mecanismos nacionales de ejecución resultan débiles, especialmente en los países en que los sistemas de relaciones laborales están poco desarrollados, y en los que las mujeres están poco representadas en las instancias decisorias superiores. La voluntad y el compromiso político tienden a crecer o decrecer al ritmo de las condiciones económicas y sociales. En tercer lugar, las propias trabajadoras no suelen ser conscientes de sus derechos y obligaciones jurídicos, a veces se dejan intimidar o no disponen de los medios y del poder necesario para exigir sus derechos.

55. Un entorno favorable al empleo de las mujeres exige también que los gobiernos introduzcan determinados cambios en sus sistemas fiscales y de seguridad social. Los incentivos (positivos o negativos) que ofrezcan pueden suponer una gran diferencia en la manera en que las gentes organicen sus propias vidas. Para facultar a las mujeres a optar libremente por aceptar empleos, conviene que los sistemas fiscales y de seguridad social se adapten a los individuos más bien que a las unidades familiares. Asimismo, hay que examinar los diversos modos en que los gobiernos pueden facilitar que las mujeres compatibilicen su trabajo con el cuidado de sus hijos y de sus familiares de edad: tales medidas han adquirido una urgencia especial en muchos países que tienen unos índices de natalidad a la baja y una proporción creciente de ancianos.
56. Hay que convencer a las empresas de que es bueno para los negocios emplear y ascender a las mujeres, y adoptar políticas de formación y políticas favorables a la familia, de modo que las mujeres puedan aportar todas sus potencialidades. Por lo tanto, es importante recopilar y evaluar los datos pertinentes. Como las mujeres están recibiendo una educación igual o mejor que la de los hombres, las empresas limitarían sus alternativas a sólo la mitad de las personas más brillantes y útiles si se limitasen a reclutar sólo a los hombres; si una empresa ya está dando empleo a las mujeres y ha invertido en sus capacitaciones, tiene pleno sentido económico retenerlas ofreciéndoles, por ejemplo, permisos de maternidad u horas flexibles más bien que arriesgarse a perderlas y tener que proceder a nuevos contratos y a formar de nuevo a las que las sustituyan; los planteamientos y actitudes de las mujeres benefician a las empresas; dar un buen trato a las empleadas es una medida de relaciones públicas para la empresa, especialmente porque las mujeres son unas consumidoras muy importantes de sus productos y servicios.
57. Actualmente, un creciente número de empresas está aplicando unas políticas favorables a la familia. Sin embargo, el reto es cómo convencer a los empleadores, especialmente los de las pequeñas empresas, de que estas políticas son eficaces en relación con el costo. Asimismo, es importante garantizar que tales políticas no se dirijan exclusivamente a las mujeres, porque éstas podrían tener repercusiones negativas en un sentido de discriminación, ya que los hombres también tienen familia. Hay que incitar no sólo a las trabajadoras sino también a los trabajadores a hacer uso de estas medidas, sin temor a que se consideren una falta de dedicación a su trabajo, ni que sean justificación para la falta de oportunidades de ascenso.
58. En el caso de los grupos — muy extensos — de trabajadoras cuyos empleos se sitúan fuera del sector estructurado, la OIT ha suministrado asesoramiento en cuanto a las políticas a seguir, y asistencia de cooperación técnica a las medidas generales e integradas destinadas a promover más y mejores empleos. Por ejemplo, los programas para ayudar a los grupos vulnerables de las trabajadoras del sector no estructurado han incluido componentes de formación no sólo en las capacitaciones generadoras de ingresos sino también el desarrollo del espíritu empresarial, aumento de la concienciación de género y conocimientos jurídicos básicos, movilización y organización de grupos, acceso al crédito, mercados y otras facilidades de apoyo, etc. Estos programas han tratado también de garantizar que el empleo productivo y remunerado de las mujeres se traduzca directamente en una mejora del bienestar familiar, en unas relaciones de género más equitativas, en la escolarización de los niños y en la reducción del trabajo infantil. Ya es tiempo de partir de estas experiencias multidisciplinarias de diversos departamentos técnicos de la OIT y del Programa

internacional de más y mejores empleos para la mujer, e identificar y difundir más ampliamente las buenas prácticas.

59. Finalmente, las políticas encaminadas al fomento de la verdadera igualdad tienen que dirigirse también a los hombres, puesto que son la otra mitad de la fuerza de trabajo y de la sociedad. El ingreso a gran escala de las mujeres en la fuerza de trabajo ha traído consigo una evolución de las actitudes sociales, de las normas y de las instituciones. En muchos países, el modelo familiar que se refleja en la legislación (por ejemplo, en el caso de la seguridad social y los impuestos) y en la mentalidad popular, sigue basándose en la idea de un hombre como sostén principal de la familia y de una mujer como ama de casa o aportadora de ingresos secundarios, pero la realidad es muy distinta. Los hombres (y también las mujeres) tienen que acostumbrarse a las jefas de empresa, a las compañeras de trabajo, a las madres trabajadoras y a las parejas con una doble fuente de ingresos, y los hombres tienen que ir mentalizándose para asumir una mayor proporción de las tareas domésticas. Los muchachos (y las muchachas) necesitan unos nuevos modelos de funcionalidad familiar que los equipen mentalmente para estas nuevas realidades.

Temas que se proponen para una discusión general en la Conferencia

60. El empleo de las mujeres como punto del orden del día para discusión general en la Conferencia, sería importante por lo menos en dos terrenos: i) a la luz del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y ii) como parte integrante de la preocupación fundamental de la OIT por el fomento del empleo.
61. En caso de que el Consejo de Administración decida inscribir este punto, se adjuntan a continuación algunas propuestas de tema que la Conferencia podría estimar oportuno tratar:
- ¿Cómo y por qué los hombres y las mujeres resultan diversamente afectados por el proceso de creación y de destrucción de empleos que se asocia con la mundialización, y por qué las mujeres (a pesar de que su situación anterior al mercado de trabajo era generalmente desfavorecida) han sido más flexibles y adaptables que los hombres, tanto en relación con las exigencias del empleo como en las condiciones de trabajo, para entrar en los nuevos ámbitos de empleo?
 - ¿En qué sentido el empleo de las mujeres es bueno para los gobiernos, los empleadores, las mujeres y los hombres concretos y los niños?
 - ¿Por qué persiste la segregación profesional y qué se puede hacer para terminar con ella, no sólo en el sentido de llevar a las mujeres a los «empleos masculinos» sino también a los hombres a los «empleos femeninos»?
 - ¿Cómo garantizar que el aumento cuantitativo del empleo femenino vaya acompañado de una mejora cualitativa en las condiciones de trabajo y la vida familiar, comprendida la garantía de que las formas «atípicas» de trabajo para las mujeres (y los hombres) no resulten «subtípicas» en cuanto a sus prestaciones y seguridad?
 - ¿Cómo es que, aunque muchos países han adoptado actualmente medidas y programas legislativos y administrativos, el progreso en la eliminación de la discriminación basada en el género no sea aún continuo ni sostenido? ¿Cuáles son los principales impedimentos a la igualdad de oportunidades y de trato? ¿Qué tipos de asistencia necesitan los mandantes tripartitos para garantizar una aplicación más efectiva y sostenida de las normas internacionales relativas a las trabajadoras?
 - ¿Por qué la enseñanza y la formación constituyen la clave para más y mejores empleos para la mujer, y qué incentivos y apoyos se necesitan para incitar a las empresas a invertir en el desarrollo y la gestión de los recursos humanos femeninos?
 - ¿Cómo se podría llevar a cabo una presión importante por parte de los mandantes tripartitos para fomentar unas políticas favorables a la familia y para ayudar tanto a las mujeres como a

los hombres a asumir debidamente la evolución que se está produciendo en la división sexual del trabajo?

- ¿Cuáles son las lecciones y las buenas prácticas que se han aprendido (sobre la base de la evaluación de las experiencias multidisciplinares de la OIT) para el fomento de nuevos y mejores empleos para la mujer y cuáles son sus posibilidades de repetición, adaptación o ampliación, especialmente en los países en desarrollo?
- ¿Cuáles son los grupos especialmente vulnerables de trabajadoras y cuáles son sus necesidades especiales?

3. El sector informal

Resumen

El sector informal ha crecido con rapidez inusitada en los últimos años en el mundo en desarrollo, en los países en proceso de transición e incluso en los países desarrollados. En los países en desarrollo su crecimiento se ha visto alimentado por los programas de ajuste estructural y los procesos relacionados con las reformas económicas, mientras que en los países desarrollados la informalización se ha visto impulsada por la búsqueda de métodos eficaces en función de los costos para aumentar la productividad y la competitividad como pueden ser la externalización y la subcontratación. La mundialización ha disminuido la importancia de las fronteras nacionales en la búsqueda de mano de obra flexible y barata, creando nuevos retos para la OIT, los gobiernos y los interlocutores sociales en su lucha por contener las repercusiones negativas de este proceso y garantizar el trabajo decente para todos los trabajadores.

Los abusos manifiestos de los derechos básicos en el sector informal pueden abordarse aplicando en este sector las normas fundamentales del trabajo inscritas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Ello quizás requiera, en algunos casos, reformar la legislación existente para garantizar su aplicación a todos los trabajadores, y en otros casos, adoptar nuevas leyes y reglamentos. Un factor que quizás ha de considerarse también es el desarrollo de un nuevo instrumento internacional que establezca estos principios y oriente a los gobiernos sobre la forma de aplicarlos en el sector informal.

Una de las claves para promover mejores condiciones de trabajo en el sector informal consiste en apoyar la organización y representación de los trabajadores de este sector. La función que podrían representar los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores a la hora de organizar y representar a los trabajadores del sector informal y/o formar alianzas con organismos representativos independientes necesita mayor aclaración.

La extensión de la protección social al sector informal y la promoción de prácticas y condiciones de trabajo seguras en el mismo son elementos cruciales para el concepto de trabajo decente. Dejando aparte las cuestiones de equidad y derechos humanos, la protección social está estrechamente vinculada a la productividad. Se necesitan mayores esfuerzos para lograr que los actuales regímenes públicos y privados también proporcionen cobertura a los trabajadores del sector informal, al tiempo que se determina los regímenes alternativos de protección mínimos basados en la solidaridad mutua que pueden ampliarse. En todas las áreas de preocupación mencionadas, el reto consiste en lograr una difusión a escala suficiente para tener una repercusión importante en lo que constituye un segmento tan grande y heterogéneo de muchas economías.

Cuestiones de microeconomía y política sectorial

62. En los últimos decenios del siglo XX se presenció un crecimiento fulminante del sector informal, más evidente en los países en desarrollo, pero también en los países en transición a partir de finales del decenio de 1980 y, aunque de forma más sutil, incluso en los países desarrollados, en especial durante el decenio de 1990. En 1972, cuando la OIT definió el término en una misión de estrategia de empleo para Kenya, se calculó que menos del 10 por ciento de la fuerza laboral trabajaba en el sector informal; pero hacia 1997 la cifra era superior al 63,4 por ciento. En India, la cifra oficial es del 91,7 por ciento de la fuerza laboral. En Africa, por lo menos el 90 por ciento de todos los nuevos

empleos creados en el decenio de 1990 pertenecían al sector informal. En algunos países de América Latina, debido a un crecimiento económico sin generación de empleo en el sector formal, se calcula que asciende al 100 por ciento de los nuevos empleos. En todas partes un alto porcentaje de los trabajadores del sector informal son mujeres; los jóvenes también están desproporcionadamente representados en este sector. Se suponía que el sector informal, considerado en un tiempo como un fenómeno transitorio de importancia principalmente para los países en desarrollo, podría integrarse gradualmente en el sector formal. No obstante, hoy en día queda claro que estamos siendo testigos de la tendencia opuesta — la informalización del sector formal en muchos países, independientemente del nivel de desarrollo.

63. Las fuerzas que mueven estos nuevos acontecimientos son diversas y convergentes, originando así un crecimiento rápido del sector informal en todo el mundo. Los programas de ajuste estructural aplicados en los países en desarrollo en los decenios de 1980 y 1990 dieron lugar a una reducción a gran escala de los gastos en los sectores público y formal, a la privatización y a la liberalización, que tuvieron como resultado el crecimiento del sector informal y provocaron cambios y realineamientos importantes en el equilibrio y la composición de las economías urbanas y rurales. El colapso de las economías de planificación centralizada en los países en transición también provocó la repentina aparición de un sector informal dominante, aunque muchas de las fuerzas y consecuencias difieran. La crisis económica en Asia oriental a mediados del decenio de 1990 invirtió la tendencia hacia la formalización que se había presenciado durante el decenio de 1980 y principios del decenio de 1990, que pareció proporcionar signos de la posible desaparición o formalización del sector informal. El sector informal se convirtió en una «esponja» que absorbió a cientos de personas que se quedaron sin trabajo debido a la crisis. La importancia y diversidad del sector informal en la mayoría de los países presenta un reto para el Estado que quiere conseguir un equilibrio entre los enfoques microeconómicos y macroeconómicos, entre el crecimiento económico y la protección social, y entre la promoción y la contención de las actividades del sector informal.
64. Además de estos cambios observados a nivel nacional hay que añadir la velocidad a la que se produjo el proceso de mundialización, que ha trascendido fronteras nacionales y niveles de tecnología a un ritmo jamás conocido hasta ahora. La externalización y la subcontratación se convirtieron en métodos aceptados para aumentar la eficacia y reducir los costos. Estas prácticas permitieron a las corporaciones transnacionales, así como a las industrias y a los servicios nacionales establecidos subcontratar la producción, el ensamblaje, el embalaje e incluso la mercadotecnia, a menudo a países en desarrollo. Ello coincidió con los esfuerzos desplegados por los países en desarrollo para atraer el comercio y las inversiones extranjeras directas mediante el desarrollo de zonas de libre comercio y zonas francas industriales, por lo general ofreciendo incentivos fiscales y exenciones especiales de la legislación laboral existente. En los países desarrollados, el redimensionamiento de las empresas, la externalización y la subcontratación contribuyeron al rápido crecimiento del trabajo a domicilio, especialmente en lo que respecta a las tecnologías de la información. La informalización a menudo provoca una reducción de la cobertura de los regímenes de protección social y un aumento de la inseguridad en el empleo debido a la ausencia de contratos de empleo claros. La rápida expansión de las tecnologías de la información por todo el mundo ha dado lugar a la subcontratación del trabajo, especialmente el de naturaleza repetitiva, a los países en desarrollo, llegando a veces incluso hasta el nivel de las aldeas.
65. Las presiones de la actual mundialización de la economía, la liberalización del comercio y los rápidos avances tecnológicos — que están obligando a muchos países a cambiar sus pautas de empleo y la organización del trabajo para continuar siendo competitivos — también pueden dar lugar a normas de seguridad y salud inadecuadas y a una degradación del entorno, especialmente en el caso del sector informal. Para muchos agentes económicos del sector informal, el hogar y el lugar de trabajo son una misma cosa. La mayoría de los trabajadores del sector informal urbano viven en zonas pobres, sin servicios de salud y bienestar básicos ni protección social, y trabajan en un entorno laboral insalubre e inseguro. La vulnerabilidad a la enfermedad y a la mala salud se produce por la combinación de unas condiciones de vida y trabajo indeseables. La salud y el desarrollo están íntimamente ligados, y por lo tanto, un requisito previo para obtener un desarrollo sostenible es proteger a los grupos más vulnerables, como, por ejemplo, los más pobres, y atender sus necesidades de salud básicas.
66. No obstante, no hay que perder de vista las increíbles oportunidades de creación de empleo del sector informal o su capacidad para contribuir al crecimiento económico. En India, un reciente estudio de la OIT calcula que en los últimos años se han creado alrededor de 500.000 empleos en las

industrias informáticas y de servicios conexos del sector informal, que en gran medida cumplen con los criterios de trabajo decente en términos de salarios e ingresos, aunque no de protección social. Con la expansión de esta industria en los próximos años, se espera crear más de un millón de nuevos empleos. En los Estados Unidos, por ejemplo, se calcula que 19,6 millones de trabajadores adultos teletrabajan de forma regular desde sus domicilios a sus empresas, y varios millones más trabajan en casa de vez en cuando. Muchos de esos trabajadores, si no la mayoría, pueden disfrutar de contratos de empleo y protección social comparables a los que disfrutaban quienes trabajan en oficinas, de forma que el crecimiento del trabajo a domicilio no corresponde necesariamente con el crecimiento del sector informal. Además, evitan así perder tiempo en desplazamientos del hogar al trabajo y gozan de una flexibilidad de su tiempo de trabajo que les permite cumplir con sus responsabilidades familiares, así como de otras ventajas que no disfrutaban sus colegas en las oficinas. La informalización, especialmente en el mundo desarrollado, puede por lo tanto incluir también la creación de empleos de calidad para trabajadores por cuenta propia, que pueden disfrutar de una situación mejor de la que tenían en sus empleos anteriores. El reto para la OIT y sus mandantes en los próximos años en lo que respecta a cuestiones macroeconómicas en el sector informal será trabajar por crear un entorno favorable en el que cada trabajador disfrute del derecho al trabajo decente.

67. El carácter heterogéneo y desestructurado del sector informal ha creado siempre problemas de concepto y definición que se han visto agravados con los diferentes objetivos de quienes han tratado de definirlo. Determinar cuál es la terminología más adecuada depende del aspecto del fenómeno que se quiera tratar. Por ejemplo, en estadística es necesario especificar los objetivos de medición y, consecuentemente, determinar cuáles son las unidades de observación más apropiadas o la terminología que debe utilizarse. Si las unidades de observación son unidades de producción, entonces se utiliza el término «sector informal» o «empleo en el sector informal», esta terminología es conforme con el Sistema de Cuentas Nacionales, que conceptúa el sector informal como un subsector del sector institucional denominado «hogares». Las expresiones «empleo informal» o «empleo en relaciones laborales informales» se utilizan si las unidades de observación son personas o empleos. Por otro lado, los sindicatos han adoptado recientemente una definición para sus propios objetivos que distingue tres segmentos principales de la fuerza de trabajo del sector informal: los propietarios o empleadores de microempresas, incluidos los granjeros, quienes pueden emplear a unos cuantos trabajadores y/o aprendices; los trabajadores por cuenta propia que comprenden a los llamados independientes, a los vendedores ambulantes y a los pequeños granjeros; y los empleados a tiempo completo o temporeros, incluidos los asalariados regulares, eventuales o por contratos, los trabajadores no remunerados, los trabajadores a domicilio y los empleados domésticos. Los sindicatos consideran que estos dos últimos grupos deberían ser el centro de atención de sus intentos por reclutar y proporcionar servicios para los trabajadores del sector informal. A los empleadores por lo general les preocupan más los propietarios o empleadores de microempresas. Debido a los cambios en la naturaleza y composición de las economías rurales y urbanas, se ha producido una tendencia entre los círculos universitarios y los expertos en desarrollo que rechaza el concepto de una dicotomía entre el sector formal e informal, y más bien considera que forman parte de la dinámica general del desarrollo económico, y por lo tanto prefiere los términos de «economía informal» y «empleo informal», que se producen como parte de un proceso continuo de formalidad e informalidad y no como sectores independientes y distintos.

Normas internacionales del trabajo

68. Existen pruebas abrumadoras de que en el sector informal a menudo se abusa de forma manifiesta de los derechos básicos enunciados en las normas internacionales del trabajo fundamentales. En el Coloquio internacional de la OIT sobre los sindicatos y el sector no estructurado (Ginebra, 18-22 de octubre de 1999)⁹, los participantes criticaron a los gobiernos y las organizaciones financieras internacionales por no centrar suficiente atención ni recursos en transformar las actividades del sector informal en empresas más productivas, organizadas y responsables socialmente. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 (libertad de asociación, negociación colectiva, trabajo forzoso, discriminación y trabajo infantil) no

⁹ Documento GB.277/STM/5.

hace distinción entre las economías formales e informales y puede servir de base para adoptar iniciativas en esta área. Cuando hablamos de lo que es fundamental — o universal — nos referimos a lo que se aplica a todos los seres humanos. Incluso aunque pueda resultar más difícil reivindicar estos principios y derechos en el sector informal — por ejemplo, garantizando la igualdad de remuneración o la inaceptabilidad de la prostitución infantil — no se deben ignorar o considerar inalcanzables. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo trascienden a todo el sector. La campaña para promover la Declaración debe proporcionar, por lo tanto, orientación a los gobiernos para que amplíen sus disposiciones al sector informal en todas sus manifestaciones, incluida la deterioración de los derechos en los países desarrollados debido a procesos como por ejemplo la informalización o la flexibilización, así como la cuestión de mejorar la situación en los países en desarrollo donde la inmensa mayoría de los trabajadores pueden estar trabajando en el sector informal. La Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo en 1999, *Trabajo decente*, reconocía que todos los trabajadores tienen derechos, independientemente de si trabajan en el sector formal o en el informal. La OIT puede ayudar en el proceso de elaboración de normas y su aplicación a nivel nacional para hacer avanzar la causa del trabajo decente en el sector informal. En algunos casos, puede que ello implique la reforma de la legislación del trabajo nacional para garantizar que las leyes y los reglamentos en vigor se apliquen de manera efectiva a todos los «trabajadores» y no únicamente a los «empleados» con un contrato de empleo.

69. Además de los esfuerzos desplegados para extender los principios de las normas fundamentales del trabajo al sector informal, existen otros instrumentos de la OIT que tienen pertinencia particular para la promoción del trabajo decente en ese sector. Por ejemplo, el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141) y la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149) que lo complementa están estrechamente vinculados al principio de la libertad sindical enunciado en la Declaración. Además, el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) y la Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184) que lo complementa, el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 [y Protocolo, 1995] (núm. 81) y el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) puede considerarse que están relacionados entre sí y son pertinentes a diversos aspectos laborales de este sector. No obstante, es posible que en un primer momento sean más útiles los instrumentos de promoción, como por ejemplo, Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y su Recomendación núm. 169, que promueven el pleno empleo productivo y elegido libremente, y la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189). Este conjunto de instrumentos de promoción describe las políticas macroeconómicas que podrían contribuir a lograr el trabajo decente en el sector informal, en especial el desarrollo de las empresas, e ilustra lo que pueden hacer los gobiernos para abordar los problemas planteados en este sector.
70. Asimismo, quizás haya que considerar el posible desarrollo de un nuevo instrumento en el que se determinen estos principios y se oriente a los gobiernos sobre la forma de aplicarlos al sector informal, ya sea en lo que respecta a segmentos específicos, como por ejemplo los vendedores ambulantes, o a todo el sector informal en su conjunto. El instrumento podría adoptar la forma de una recomendación o un conjunto de conclusiones extraídas de la discusión o una reunión de expertos para dar cuerpo a un código de conducta que proporcione orientación a los países cuyo sector informal representa una parte importante de la fuerza laboral. El objetivo principal consistiría en eliminar las violaciones graves de los principios y derechos fundamentales en el trabajo sufridos por los trabajadores del sector informal y promover en su favor el concepto del trabajo decente.

Organización y representación

71. Si uno de los principios y derechos fundamentales en el trabajo más importante es la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva, el problema sigue siendo cómo lograr y garantizar la representación de los trabajadores en el sector informal. Muchos de ellos, si no la mayoría, no tienen una relación empleador-empleado clara o un contrato de trabajo. El Convenio núm. 141 y la Recomendación núm. 149 sobre las organizaciones de trabajadores rurales sirve de base para la organización de los trabajadores que quedan fuera del sector formal en las zonas rurales, «tanto si se trata de asalariados [...] como de personas que trabajan por cuenta propia». Pero esta situación no abarca a los millones de trabajadores del sector informal urbano. En el Coloquio internacional sobre los sindicatos y el sector no estructurado se reconoció que el importante desplazamiento de la fuerza

de trabajo al sector informal plantea cuestiones importantes para los sindicatos y representa para ellos uno de los retos más importantes de la presente era. No obstante, la organización de los trabajadores del sector informal es esencial para proporcionar estructuras representativas que les permitan expresar sus necesidades y preocupaciones básicas y defender sus intereses de forma colectiva. En el Coloquio se reconoció que los sindicatos tienen que desplegar más esfuerzos para acomodar las necesidades de los trabajadores del sector informal a través de actividades especialmente diseñadas para ellos y demostrar su capacidad de prestar beneficios tangibles y aumentar la protección de los trabajadores que realizan actividades informales. Se confeccionó una lista de 20 recomendaciones específicas que sirvan de guía para esta tarea. Garantizar la igualdad de género y la representación de los jóvenes ocupaba un lugar preferente en el orden del día de sus actividades, habida cuenta de la participación desproporcionada de las mujeres y los jóvenes en el sector informal.

72. La función que pueden desempeñar los empleadores no resulta tan clara. Muchas organizaciones de empleadores han ofrecido servicios a los empresarios del sector informal, en especial a los que trabajan en pequeñas empresas y en microempresas, como por ejemplo, mediante el programa Inicie y Mejore su Negocio (SIYB), la formación y la prestación de servicios de asesoramiento jurídico. Aunque por un lado la flexibilización y la informalización de la fuerza de trabajo constituyen una ventaja para muchos empleadores, estos también han expresado su preocupación en relación con la competencia desleal de las empresas no sujetas a reglamentación, el control de la calidad de los productos del sector informal y la aplicación desigual de la legislación laboral cuya misión es promover el empleo decente. Hasta ahora, su principal interés parecía ser la identificación de los «subsectores dinámicos» que tienen posibilidades de crear empleo y pueden salir beneficiados si refuerzan su relación con las empresas del sector formal.
73. Está claro que existen numerosos retos, así como ventajas, para las organizaciones de empleadores y de trabajadores tradicionales en la organización y representación de los trabajadores del sector informal. La organización de estos trabajadores por parte de los interlocutores sociales puede aumentar la representatividad de estos últimos y, por lo tanto, reforzar su reclamación de hablar en nombre de todos los trabajadores. Las ventajas para los trabajadores del sector informal son la visibilidad, la legitimidad y la seguridad. No obstante, en muchas circunstancias, los organismos representativos independientes pueden ser más eficaces. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden ayudar a los agentes económicos del sector informal a organizarse en grupos «de interés comunitario». La OIT y su Programa InFocus sobre fortalecimiento de los interlocutores sociales puede ayudar a definir cuáles son los agentes económicos del sector informal que pueden organizarse de esta forma y cómo se les puede ayudar en particular. Después, la cuestión es determinar qué tipo de vínculos y alianzas podrían establecerse entre las organizaciones del sector informal y las organizaciones de empleadores y de trabajadores que benefician a todos.
74. La función del gobierno es también clave para garantizar un entorno favorable a la organización y representación de los trabajadores del sector informal. Se ha observado que, ya que una gran parte de los trabajadores del sector informal no tienen una relación empleador-empleado, sus principales preocupaciones y necesidades a menudo tienen que ver con la negociación con las autoridades gubernamentales locales, por ejemplo, para la obtención de legitimaciones a través del registro, la expedición de tarjetas de identidad y la garantía de la seguridad de los lugares donde realizan sus actividades de producción, comercio y servicios. Una segunda cuestión importante tiene que ver con el creciente acceso por parte de los trabajadores del sector informal a servicios básicos, como por ejemplo, la seguridad social, los servicios de seguridad y salud, el perfeccionamiento profesional y tecnológico, el microcrédito y los planes de ahorro, y los servicios empresariales. Unas estructuras institucionales y organizativas adecuadas para la prestación de dichos servicios pueden incluir a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como a los organismos representativos independientes, que pueden pertenecer a un área o sector específico.
75. Asimismo, la cuestión de la organización y la representación está adquiriendo cada vez más una dimensión mundial. Las alianzas nacionales de vendedores ambulantes y trabajadores a domicilio están comenzando a formar alianzas internacionales (la red ambulante y la red doméstica, respectivamente) para impulsar sus programas. En el Coloquio internacional sobre los sindicatos y el sector no estructurado se pidió, haciendo referencia a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (1977), que los gobiernos faciliten el acceso a la información sobre las cadenas de producción y el proceso de subcontratación externa, inclusive cuando el trabajo se subcontrata en el país de origen o se realiza en última instancia en otros países.

Asimismo, se pedía a los sindicatos que aumentaran su colaboración con otros centros sindicales más allá de las fronteras, y que la colaboración sindical internacional concentrara sus esfuerzos en aplicar mejores condiciones en cuatro áreas del sector informal, a saber: la promoción de vínculos entre las normas del trabajo y las cuestiones comerciales, la negociación y adopción de códigos de conducta, el desarrollo y aplicación de acuerdos marco entre organizaciones sindicales internacionales y empresas multinacionales, y los planes de etiquetado social.

Protección social

76. Más de la mitad de la población mundial está excluida actualmente de cualquier tipo de protección oficial de la seguridad social, y la mayoría de los excluidos pertenecen al sector informal. Además de las cuestiones de equidad y derechos humanos, la protección social está estrechamente relacionada con la productividad. Los días de trabajo perdidos por mala salud, accidentes o lesiones combinados con sus consecuentes costos médicos son un factor principal que contribuye a la pobreza, en especial en los países donde los subsidios gubernamentales se han reducido o eliminado debido a los programas de ajuste estructural y a la privatización, y también en los países industrializados donde los gastos médicos son elevados. El Coloquio internacional sobre los sindicatos y el sector no estructurado recomendaba la promoción de sistemas de protección social igualitarios y universales o, en su ausencia, regímenes de seguros mutuos locales a un coste que fuera asequible para los propios trabajadores, sus empleadores (de tener alguno) y el Estado a fin de disminuir las desigualdades de ingresos y proporcionar protección para todos y cada uno de los miembros de la sociedad. En un seminario internacional sobre protección social celebrado por la OIT en diciembre de 1999 en colaboración con WIEGO¹⁰ y el Banco Mundial, se pusieron de manifiesto otros modelos alternativos, por ejemplo los regímenes de seguros con fines de lucro, los regímenes parcialmente públicos y privados, los planes de prestaciones de enfermedad trasladables y los regímenes vinculados a instituciones de microfinanciación. En ambas reuniones se hizo especial hincapié en que el objetivo final o a largo plazo debería ser la extensión y adaptación de los regímenes existentes en el sector formal al sector informal. Estos podrían incluir los sistemas obligatorios de pensiones, los regímenes contributivos de pensiones y los seguros privados.
77. La extensión y modificación de los regímenes de seguridad social públicos y privados, diseñados para los trabajadores del sector formal que cuentan con una seguridad en el empleo, y a los que contribuyan de forma importante los empleadores para abarcar a los trabajadores del sector informal, plantea problemas, como es obvio. En muchos casos, los trabajadores del sector informal no pueden o no desean contribuir, en especial a programas a largo plazo, como los planes de pensiones. Se ha comprobado que la mayoría de los hogares del sector informal ya destinan una parte importante de su presupuesto a la salud y la educación, y muchos buscan protección en caso de muerte o discapacidad. Por lo general se observa ese mismo orden de prioridad en los planes de solidaridad de los grupos indígenas. Las mujeres del sector informal también conceden gran importancia a las prestaciones de maternidad y asistencia infantil. Los regímenes de solidaridad de grupos suelen ser pequeños en su alcance y su cobertura, pero interesan a los trabajadores del sector informal por una serie de razones: las cotizaciones ordinarias les permiten evitar el endeudamiento cuando tienen que reembolsar facturas médicas cuantiosas; en su calidad de grupo, están en condiciones de negociar precios y niveles de calidad con los proveedores privados de servicios de salud, y dentro del grupo, estarán quizás dispuestos a gastar en actividades preventivas y de fomento de la salud a fin de evitar la elevación de los costos de los servicios curativos. No obstante, los planes de autofinanciación en el sector informal requieren la existencia de una asociación basada en la confianza y una administración capaz de recaudar contribuciones y pagar compensaciones. Algunos de estos planes pueden estar administrados directamente por asociaciones u organizaciones formadas por los mismos trabajadores del sector informal (es decir, organizaciones de productores y empleadores, cooperativas y asociaciones de crédito) o podrían recurrir a intermediarios, por ejemplo, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y compañías de seguros privadas. El programa de la OIT sobre Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP)

¹⁰ *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing* (WIEGO) (La mujer en el empleo informal: mundialización y organización) — consorcio mundial de universitarios, ONG y organizaciones que se ocupan de las trabajadoras en el sector informal.

está actualmente recabando documentación y divulgando información sobre una serie de regímenes existentes, pero es evidente que hace falta mayor cooperación técnica y asistencia en esta área¹¹. Los regímenes de seguridad social, ya sean públicos, privados o autofinanciados deben abordar cuestiones de administración, costos, cotizaciones y subvenciones.

78. La seguridad y la salud en el trabajo es también una cuestión importante para el sector informal. Únicamente se pueden alcanzar altos niveles de productividad y de calidad en el empleo cuando se integren los requisitos necesarios para prevenir los accidentes y las enfermedades y proteger la salud y el bienestar de los trabajadores en la organización del trabajo y el proceso de producción. Esto resulta especialmente evidente cuando se tienen en cuenta los costos totales resultantes de las lesiones, enfermedades y discapacidades en el cálculo del costo real de la producción. En las microempresas del sector informal, las deficientes prácticas laborales y las malas condiciones de trabajo también están relacionadas entre sí. El trabajo peligroso no sólo perjudica la salud de los trabajadores del sector informal, sino que además disminuye la productividad de la empresa y, por ende, los ingresos debido a la mala salud y a la incapacidad para trabajar eficazmente. Los microempresarios no son muy conscientes de los efectos negativos a largo plazo de las malas y peligrosas condiciones de trabajo, ni de la forma de prevenir accidentes y enfermedades o mejorar la protección de los trabajadores y las prácticas comerciales a fin de aumentar la productividad.
79. La situación de la salud de los trabajadores del sector informal varía en función de sus condiciones de trabajo, su estado de salud general y el nivel de degradación del medioambiente. La manipulación de sustancias peligrosas, la exposición a temperaturas extremas y a enfermedades transmisibles, la falta de equipo y herramientas adecuados, la escasa iluminación y ventilación, etc. son situaciones muy comunes en el sector informal, pero constituyen problemas que a menudo pueden solucionarse con mejoras de bajo costo del lugar de trabajo, formación, promoción de la salud y educación pública. En la actualidad, se están desarrollando enfoques prácticos, simples y duraderos para mejorar las condiciones de trabajo de las microempresas en el sector informal y de los pequeños agricultores. Estos enfoques nuevos se basan en la experiencia adquirida con la aplicación en muchas regiones y países de la metodología del programa de la OIT sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (WISE), la promoción de mejoras de bajo costo en el lugar de trabajo con miras a la productividad y otros objetivos de las empresas, y su adaptación a las microempresas en el sector informal. En ese sentido, cabe recordar que, en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2000 se celebrará una primera discusión sobre la posibilidad de adoptar nuevas normas sobre seguridad y salud en la agricultura, que también afectan a los pequeños agricultores.
80. Con objeto de aumentar la productividad de los trabajadores del sector informal, es necesario adoptar medidas que combinen de forma eficaz servicios que permitan a las microempresas aumentar sus ingresos y servicios que les permitan proteger su salud y mejorar sus condiciones de trabajo. La protección de la salud y el bienestar de los trabajadores en el sector informal son retos que deberían abordarse mediante un enfoque que integre la promoción de la salud, la protección social y la creación de empleos de calidad y, por lo tanto, forme parte de una estrategia destinada a mejorar las condiciones de vida y trabajo básicas de las poblaciones urbanas pobres que buscan un nivel más alto de protección social y un desarrollo más duradero y equitativo.

Temas que se proponen para una discusión general en la Conferencia

81. Durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 1991 se celebró una discusión sobre la memoria del Director General titulada *El dilema del sector no estructurado*. Desde entonces, la OIT ha realizado un trabajo importante sobre este tema en lo que respecta a cuestiones de estadística y definición, políticas macroeconómicas, elaboración de normas y cooperación técnica, incluidos el desarrollo de las microempresas, las cuestiones de género, la formación, la organización y representación, la protección social y la seguridad y salud en el trabajo.

¹¹ Documento GB.271/TC/4.

82. Una discusión general sobre el sector informal sería en la actualidad oportuna y apropiada por tres razones: 1) el compromiso de la OIT y sus mandantes con respecto al concepto de trabajo decente para todos los trabajadores; 2) el reto de garantizar la aplicación de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo para todos los trabajadores; y 3) la necesidad de comprender mejor las nuevas formas de trabajo emergentes en el sector informal y la manera en que las fuerzas que las impulsan pueden influir en garantizar más y mejores oportunidades de empleo a nivel mundial. La desproporcionada representación de mujeres y jóvenes en el sector informal es también un tema que merece consideración.
83. Como alternativa, la Oficina está examinando la posibilidad de celebrar una conferencia independiente sobre el sector informal en el año 2002 (el treinta aniversario de la misión enviada a Kenya para realizar el estudio global que determinó y desarrolló el concepto de sector informal), dependiendo de los resultados de la discusión de este punto en el seno del Consejo de Administración.
84. En caso de que el Consejo de Administración decida inscribir este punto en el orden del día, se adjuntan a continuación algunas propuestas de tema que la Conferencia podría estimar oportuno tratar:
- a) ¿Cómo pueden las políticas nacionales contribuir a optimizar el nivel de protección social y laboral ante el crecimiento del empleo informal? ¿Qué función pueden desempeñar las políticas a la hora de prevenir el deterioro de la protección social debido a los procesos de informalización, por ejemplo, el mayor recurso a métodos eficaces en función de los costos, como la externalización o la subcontratación? ¿Cómo están fomentando las fuerzas de la mundialización este crecimiento y cambiando la naturaleza de las economías rurales y urbanas? ¿Cómo pueden influir los países o las organizaciones regionales para el comercio y la integración económica en estas tendencias? ¿Qué políticas deberían adoptar los gobiernos y las instituciones financieras internacionales para prevenir las implicaciones negativas de dichos cambios?
 - b) Habida cuenta de la naturaleza y composición cambiantes del sector informal ¿es necesario examinar y revisar el concepto y la definición del sector informal?
 - c) ¿Cómo se pueden extender las normas fundamentales del trabajo inscritas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo al sector informal? ¿Cuál debería ser la función de los interlocutores sociales y de la OIT para lograrlo? ¿Cómo pueden aplicarse efectivamente los instrumentos de promoción que existan sobre la materia o los que estén relacionados con actividades específicas para proteger a los trabajadores del sector informal? ¿Es oportuno y apropiado considerar la elaboración de un nuevo instrumento? En caso afirmativo, ¿qué forma debería adoptar?
 - d) ¿Cómo pueden ayudar los sindicatos y las organizaciones de empleadores a organizar a los trabajadores del sector informal, y cómo pueden representar y defender mejor sus intereses? ¿Cuál debería ser la función de la OIT en ese sentido? ¿Cómo pueden facilitar los gobiernos el desarrollo de organizaciones representativas de trabajadores del sector informal? ¿Qué tipo de vínculos y alianzas deben establecerse entre las organizaciones representativas independientes y los grupos tradicionales de trabajadores y de empleadores?
 - e) ¿Cómo pueden garantizar los interlocutores sociales un mayor acceso de los trabajadores del sector informal a los servicios y la protección social básicos? En particular, ¿cómo pueden aumentar los enfoques innovadores la difusión y el alcance de los servicios, por ejemplo colaborando con los canales del sector privado existentes? ¿Cómo pueden aumentar y extender los gobiernos y el sector privado los sistemas de seguridad social establecidos para ofrecer cobertura a los trabajadores del sector informal? ¿Cómo pueden ampliarse los regímenes de solidaridad de grupos de manera que su cobertura se extienda rápidamente y se obtengan economías de escala? ¿Cómo deberían diseñarse estos regímenes para garantizar la igualdad de género y la provisión de prestaciones de maternidad y asistencia infantil a las trabajadoras del sector informal?
 - f) ¿Qué tipo de colaboración internacional (por parte de la OIT, los sindicatos, las agrupaciones regionales, etc.) podría promover mejor los intereses de los trabajadores del sector informal?

¿Cómo puede obtener la cooperación técnica en general la divulgación y dimensión necesarias para repercutir de forma importante en un sector tan amplio y diverso de muchas economías?

4. Las inversiones y el empleo

Resumen

La mundialización ha fortalecido la importancia de las inversiones privadas a nivel nacional. Globalmente, la inversión extranjera directa (IED), que las empresas realizan sólo en un número limitado de países, ha reemplazado ampliamente las inversiones públicas, del tipo de la ayuda al desarrollo. Su cuota en la cartera de inversiones ha ido en aumento. Esas tendencias tienen considerables repercusiones en el nivel y estructura del crecimiento económico, del empleo y de la distribución de los ingresos.

Como quedó perfectamente claro en las conclusiones del informe que se presentó a la Conferencia Internacional del Trabajo en 1996 sobre «políticas de empleo en una economía mundializada», las inversiones constituyen un elemento fundamental en el proceso de generación de empleo y de crecimiento del producto. Desde entonces, no ha hecho más que aumentar la preocupación sobre cómo los mercados de trabajo (que siguen siendo locales) quedan afectados por los mercados de capitales, que son cada vez más mundiales.

Los gobiernos, los sindicatos y las organizaciones de empleadores disponen de varios medios para fomentar las inversiones en general, especialmente las que tienen efectos positivos en el empleo, aunque la función del Estado como inversor y suministrador de finanzas para inversiones ha disminuido de manera radical. Los cambios en la composición, ubicación y fuentes de financiación para las inversiones han afectado la selección de los medios disponibles para influir en las decisiones de inversión, que ahora se adoptan primariamente en las empresas.

La discusión sobre las inversiones y el empleo tiene su origen en la cuestión subyacente de cómo pueden mejorar los empleos en cantidad y calidad a partir de la inversión en el contexto cambiante de la adopción de decisiones, especialmente en los sectores en que son más necesarios: los países menos desarrollados, las regiones menos desarrolladas de cada país y las empresas más pequeñas.

La función de las empresas en las inversiones y el empleo

Ambitos de aplicación

85. Hasta mediados del decenio de 1980, las inversiones públicas y privadas tendían a evolucionar más o menos al mismo ritmo. Desde entonces, el nivel de la inversión privada ha sobrepasado las iniciativas de la inversión pública. La mayor privatización, desreglamentación y estabilidad económica han aumentado las oportunidades de crecimiento del sector privado, y nuevos sectores, como los relacionados con las infraestructuras en los servicios públicos, las telecomunicaciones y el transporte, se han abierto a las inversiones privadas. La función de las empresas privadas como inversores y aportadores de empleo ha crecido en importancia.
86. Durante los últimos 20 años, y en especial en el decenio de 1990, la producción se ha desplazado gradualmente hacia un mayor número de productos y servicios con alto coeficiente de conocimientos. Se ha calculado que la producción crecerá más rápido en estas industrias y que, en consecuencia, aumentará su cuota de producción total correspondiente. La mayor parte del valor de bienes, como por ejemplo los automóviles, también procede de los programas informáticos y otros insumos intangibles. Las empresas internacionales con alto coeficiente de conocimientos especializados demostraron su particular importancia en la creación de empleo a principios del decenio de 1990, cuando consiguieron aumentar la tasa de empleo cuando ésta disminuía en otros sectores.
87. En lo que respecta a la disponibilidad de recursos para la investigación y el desarrollo, las empresas que actúan en el mercado nacional se encuentran en una posición de desventaja. Muchas de estas

compañías son relativamente pequeñas y dependen del consumo de bienes y servicios por parte de empresas internacionales. En los últimos años, la competencia entre estas empresas ha aumentado ya que las empresas internacionales están tratando de reducir el número de sus principales subcontratistas.

88. La investigación y el desarrollo no sólo guardan relación con los productos con alto coeficiente de conocimientos sino también con las organizaciones intensivas en conocimientos especializados. En general, quienes se sitúan a la vanguardia del desarrollo de formas flexibles de organización del trabajo — como por ejemplo, la responsabilidad de gestión descentralizada, la utilización de equipos de trabajo y rotación en el empleo, el desarrollo de formación continua y el recurso a sistemas de remuneración basados en los resultados y la calidad — son las empresas internacionales más grandes que emplean personal con altos niveles de instrucción. Las empresas que han realizado dichas innovaciones han mostrado, de acuerdo con diversos estudios comparativos, un aumento de la productividad y la rentabilidad, así como la capacidad de atraer y retener a empleados altamente calificados.

Temas de discusión

89. ¿Cuáles son las estrategias de supervivencia de las empresas que operan en ramas de industria que tradicionalmente requieren un alto coeficiente de mano de obra? ¿Cómo se puede garantizar que estas empresas logren con éxito la transición hacia una mejor utilización de la tecnología y los recursos humanos? Muchas empresas que tradicionalmente requieren un gran coeficiente de capital se enfrentan a los mismos problemas, sobre todo en lo que respecta a la producción primaria. Existen proyectos locales que se ocupan de esta cuestión, pero las ideas y experiencia obtenidas con estos proyectos no están a disposición de todo el mundo debido a que la información no se ha recopilado u organizado a nivel mundial.
90. ¿Cómo pueden evitar las empresas que operan en regiones donde el acceso a las modernas tecnologías de la información y la comunicación y a la infraestructura es muy limitado, como por ejemplo el África subsahariana, ser excluidas del desarrollo que requiere gran uso de conocimientos? ¿Qué experiencia se puede obtener de los países europeos que no han formado parte de la corriente de la mundialización? Por ejemplo, ¿cuál ha sido la función de la inversión extranjera directa y la promoción de las inversiones extranjeras en la creación de empleos para la mano de obra calificada?
91. ¿Cuál es el futuro de las PYME en un entorno que hace hincapié en el crecimiento, inclusive el crecimiento de las empresas, como factor clave para la supervivencia? ¿Es la transformación de las pequeñas empresas en grandes un objetivo deseable y requisito previo para todas las pequeñas empresas? De no ser así, ¿cuáles son los factores determinantes — tecnología, organización, condiciones de mercado — que permiten a las empresas continuar siendo pequeñas pero eficaces en diferentes industrias y regiones?

La función del Estado como inversor y aportador de inversiones

Ambitos de preocupación

92. Se está produciendo una tendencia mundial de transferencia de la propiedad del Estado a la propiedad privada y del monopolio a la libre competencia. En casi todas las partes del mundo se ha producido una privatización a gran escala de las propiedades del Estado. Por consiguiente, la función del Estado como propietario de instalaciones de producción ha ido a la baja y su función como inversor ha evolucionado.
93. Hasta mediados del decenio de 1980, la inversión pública y privada tendían a evolucionar conjuntamente. Desde entonces, ha ido en aumento el nivel de las inversiones privadas. A medida que las industrias han sido transferidas al sector privado, la desreglamentación y la estabilización económica han ido aumentando las oportunidades de crecimiento, y nuevos sectores como los relacionados con la infraestructura se han abierto a las inversiones privadas.

94. La función inversora del Estado se centra cada vez más en los servicios sociales y especialmente en los recursos humanos. El desarrollo de los recursos humanos brinda excelentes oportunidades de inversión, en el sentido de su contribución a un crecimiento económico sostenible. Existe una asociación muy estrecha, por ejemplo, entre la matrícula escolar y las tasas medias de crecimiento. Una población que haya recibido educación resulta fundamental tanto para el crecimiento a largo plazo como para el empleo. A pesar de ello, la educación y la formación están entre los principales objetivos de los recortes del gasto público en muchos países desarrollados.
95. La función del Estado ha pasado de ser la de un inversor a la de un promotor de inversiones privadas: aun cuando las empresas privadas suministren una red de telecomunicaciones y otros servicios, el Gobierno tiene que desempeñar una función de promoción y desarrollo que facilite y garantice el aflujo de fondos de inversión hacia este sector. Esta función se compone de actividades de investigación y desarrollo, de redes piloto, de una política de adquisiciones, de infraestructuras básicas, etc. Las telecomunicaciones constituyen un buen ejemplo de las industrias de base que se requieren en una moderna empresa en redes y, al mismo tiempo, constituyen una actividad que necesita a su vez una infraestructura desarrollada que parta de la conectividad física bruta. Una empresa en red constituye la unidad real de actividad empresarial, formada por varias empresas (o segmentos de empresas) y por consultores y trabajadores temporeros vinculados a proyectos específicos. Los agentes del proyecto empresarial forman — para cada proyecto — una empresa que se define por la tarea que tiene asignada y por la eficacia con que la lleva a cabo, no por sus vinculaciones jurídicas.
96. Los Estados asignan también fondos públicos a sus inversiones en el sector privado, tanto en el marco nacional como en el internacional. Esta forma de financiación suele implicar algún tipo de condicionalidad, por ejemplo en forma de programas de ajuste.
97. A nivel nacional, varios incentivos a la inversión están vinculados con la expansión del empleo: suelen concederse subvenciones o créditos de cierto volumen a las inversiones empresariales que se comprometan a incrementar el empleo neto, generando un cierto promedio de empleos a tiempo completo a lo largo de un año fiscal determinado. Aunque el resultado positivo es perfectamente visible a corto plazo — nuevos empleos — este tipo de incentivos ha sido puesto en tela de juicio, porque sólo va bien si la empresa no puede conseguir por otro camino las inversiones que sean realmente susceptibles de aumentar su eficacia.
98. Se ha ido reconociendo cada vez más la capacidad de competencia y supervivencia de las pequeñas y medianas empresas, que suele estar muy influida por la calidad de las redes interempresariales y de las redes que existen entre las empresas y las instituciones en las que están situadas. Por lo tanto, se presta una gran atención política a las necesidades de los grupos de empresas, con preferencia a las de las empresas individuales. Las empresas pueden colaborar en cuestiones como la mejora del producto o la formación, y la iniciativa puede proceder de las propias empresas, de un organismo gubernamental, de una institución local de formación o (como en el caso de la Garment Industry Development Corporation, de Nueva York) de un organismo tripartito. Estos grupos de empresas son por su propia naturaleza de ámbito regional o subregional, y el fomento del desarrollo de un grupo puede redundar en beneficio del desarrollo, la inversión y el empleo a nivel local.
99. A nivel internacional, las subvenciones y los créditos forman parte de los programas de ajuste. La selección de los instrumentos para el fomento del crecimiento y del empleo es una consideración importante en el diseño de los programas de ajuste. Los programas de ajuste han incrementado el crecimiento en algunos de los países en que se han aplicado eficazmente, pero en muchas regiones sólo siguen creciendo las cifras de los pobres, y ello aún en países que disponen de unos programas de ajuste muy enérgicos. Se ha criticado a las políticas de ajuste por no tener en cuenta las circunstancias y tradiciones locales: en Africa, estos programas no suelen prestar atención a que la mayor parte de la gente vive en zonas rurales y trabaja por cuenta propia en pequeñas explotaciones agrícolas, por lo que los programas de ajuste que favorecen el comercio del sector rural y prestan especial atención a un crecimiento agrícola de amplia base, son los que ofrecen las oportunidades más inmediatas de reducción de la pobreza y de fomento del crecimiento económico.

Temas de discusión

100. Los temas de discusión podrían ser:

- Las distintas funciones gubernamentales, que conviene que se equilibren entre sí, y que comprendan: la creación de un marco macroeconómico adecuado; las inversiones públicas en recursos humanos; el fomento de la inversión privada; la financiación de la inversión privada; las medidas especiales que se imponen en apoyo de las pequeñas y medianas empresas para aumentar las inversiones generadoras de empleo. Para equilibrar estas funciones gubernamentales, ¿debería darse prioridad a las que con más evidencia dan los resultados deseados a largo plazo o al desarrollo de funciones y medios novedosos a título experimental?
- En relación con la formulación de orientaciones para el gasto del sector público que facilite las inversiones generadoras de empleo, ¿cuáles son las perspectivas a corto y largo plazo para invertir los recursos públicos de que se dispone; para las aportaciones de los sectores público y privado, al suministro de servicios esenciales o para responder a las demandas de diversos servicios relacionados con las inversiones y el empleo (educación básica, formación, servicios de empleo, etc.)?
- En relación con la formulación de orientaciones para la intervención gubernamental en las inversiones privadas, ¿deberían los gobiernos restringir su función a la construcción de infraestructuras o intervenir más directamente en la formación del capital privado? ¿Qué medios de intervención son los más adecuados en el contexto nacional e internacional, teniendo en cuenta la competitividad y otras políticas, así como las diferencias culturales, políticas y de otro tipo que puedan existir entre las regiones y los Estados? ¿Deberían los programas de ajuste concentrarse en el apoyo y el desarrollo de las estructuras existentes o en la creación de alternativas nuevas?

Polarización de las inversiones

Ambitos de preocupación

101. En casi todas las industrias, la tendencia predominante a nivel mundial se aleja de la producción basada en un alto coeficiente de mano de obra y se dirige a una producción con fuerte concentración de capital.
102. Los avances tecnológicos han hecho posible elaborar soluciones técnicas para diversos tipos de tareas que antes se llevaban a cabo manualmente. El carácter impredecible del contexto económico en el que muchas empresas están actuando las ha hecho más circunspectas en el empleo de trabajadores.
103. Para una empresa, una decisión de empleo es como una decisión de inversión en la que sólo es conveniente contratar a un trabajador cuando el valor actual neto de la decisión de contratación resulta positivo. Una empresa tiene que comparar el costo de invertir en trabajadores con el costo de invertir en máquinas y equipos. Casi siempre, un trabajador resulta más «flexible» que una máquina. La elevación de los costos por unidad laboral contribuye a la erosión de la competitividad.
104. La cuestión fundamental en la discusión sobre los costos laborales ha venido siendo la flexibilidad: las reglamentaciones de seguridad en el empleo afectan a la flexibilidad del mercado de trabajo; en general, tienen por efecto reducir la flexibilidad numérica, pero fomentan la flexibilidad funcional.
105. El grado de seguridad en el empleo que las empresas están dispuestas a brindar depende en parte de la amplitud de sus actuales inversiones en personal. La empresa calcula que brindando seguridad en el empleo aumentará también el rédito obtenido por la empresa a partir de sus inversiones en formación de la fuerza de trabajo y desarrollo de las capacitaciones, tanto específicas como generales. Por consiguiente, los trabajadores poco capacitados son más vulnerables en tiempo de recesión económica de la empresa o de la región.

106. Además de la legislación laboral y de la negociación colectiva, la legislación fiscal influye también en los costos laborales y en el empleo. La presión impositiva que se ejerce sobre el trabajo suele ser más intensa que la que se ejerce sobre el capital. Los impuestos sobre la nómina de empleados y empleadores — a cuyo cargo corren varias transferencias sociales — se han situado en el centro mismo de la discusión sobre las relaciones impositivas a la creación de empleo. Los impuestos sobre la nómina aumentan el costo relativo del trabajo, generando con ello un factor disuasivo para que las empresas creen empleos. Además, como los impuestos sobre la nómina no están en relación con los beneficios, cargan a las empresas durante las recesiones cíclicas.
107. Los elevados costos que alcanza el trabajo en los países desarrollados se han citado como argumento para invertir en medidas de ahorro de mano de obra, tecnología con alto coeficiente de capital y externización a países en los que la producción es más barata. La consecuencia de ello ha sido un aumento del desempleo estructural y los costos que a ello se asocian han incrementado la carga fiscal. A su vez, ello ha requerido unas tasas impositivas más elevadas, que han contribuido a disuadir aún más las inversiones y, por consiguiente, la creación de empleos.
108. Las empresas pequeñas y medianas generan una parte importante del empleo, pero absorben una cuota mucho menor de inversiones. Esto es inevitable, habida cuenta de que las industrias de alto coeficiente de capital suelen ser de gran escala. Sin embargo, muchas empresas pequeñas y medianas necesitan un nivel más alto de inversiones para ampliarse, elevar la calidad del producto y ser más competitivas. Con una inversión más grande, gran parte de la ineficacia y de los gastos inútiles que genera el mal funcionamiento de las empresas podrían evitarse, y con mejores equipos se podrían contratar unos trabajadores más capacitados, lo que contribuiría mucho a fomentar una amplia mentalidad de formación en la economía correspondiente. Es evidente que las empresas pequeñas y medianas sufren cierto número de limitaciones a su expansión y a su potencial aumento de rentabilidad, del tipo de problemas de comercialización, compras y alquileres, etc.
109. Las tasas sobre la nómina con cargo al empleador suelen afectar a las pequeñas empresas de manera distinta de a las grandes, y ello por diversas razones: los impuestos sobre la nómina constituyen una proporción mucho mayor del total de los impuestos en el caso de las pequeñas empresas; los costos administrativos son más altos; las empresas más pequeñas tienden a un coeficiente más elevado de mano de obra y a contratar empleados con menos ingresos y capacitaciones; los efectos de ajuste a corto plazo del mercado pueden tener unas repercusiones más intensas en el flujo de caja para las pequeñas empresas, y los impuestos sobre la nómina no se ajustan a los beneficios.

Temas de discusión

110. En esta sección, los temas de discusión podrían ser:

- Cómo pueden ajustarse la legislación laboral y los convenios colectivos, de modo que las disposiciones reglamentarias brinden una flexibilidad suficiente al mercado de trabajo sin infringir los derechos de los trabajadores ni reducir el empleo?
- ¿Cómo puede ajustarse la imposición fiscal de manera que la carga de costo disminuya sin erosionar el sistema de protección social? ¿Cuál es el efecto del nivel y tipo de los impuestos (por ejemplo, los impuestos sobre la renta del trabajo, el consumo y la propiedad, así como las contribuciones a la seguridad social) sobre el empleo?
- ¿Cómo pueden reformarse las disposiciones reglamentarias de modo que promuevan el empleo en las empresas pequeñas y medianas?

Ubicación de las inversión

Ambitos de preocupación

111. Actualmente, las empresas adoptan sus decisiones de inversión y producción a nivel mundial. Los inversores basan sus decisiones respecto a los capitales en el volumen potencial de ventas, en las

posibilidades de materias primas, en la proximidad a los clientes y las demandas de los mismos, en las estructuras de mercado y de costos y en las condiciones que imperan a nivel político y jurídico.

112. La mundialización ofrece a los inversores en los mercados internacionales de capitales una gama más amplia de oportunidades de inversión, unos réditos más elevados por sus ahorros y una mayor diversificación de la cartera de inversiones. Para el conjunto de la economía mundial, la mundialización promueve una asignación más eficaz de los recursos en todo el mundo, lo que trae consigo un mayor crecimiento, inversión y empleo a nivel mundial.
113. Las inversiones — entre ellas la inversión extranjera directa (IED) que contribuye directamente al empleo — se distribuyen de manera desigual por regiones y países. Los países y regiones que no pueden participar en la expansión del comercio mundial o atraer cantidades significativas de inversión privada, corren el riesgo de quedar rezagados en la economía mundial. Los países y regiones que tienen mayor riesgo de marginación son precisamente los que tienen más necesidad del comercio, inversión y crecimiento que la mundialización podría aportarles.
114. El conjunto de los países en desarrollo recibió un 37 por ciento del aflujo de IED en 1997, por comparación con el 17 por ciento que recibieron a principios del decenio. Sin embargo, entre los países en desarrollo los aflujos de IED se concentran en un pequeño número de países y regiones. Los principales países receptores son Asia oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe. Por comparación con otras partes del mundo, el volumen general de IED en África sigue siendo bajo, y ello constituye una fuente de preocupación. Entre 1991 y 1996, África atrajo menos de un 5 por ciento del total de los flujos de IED dirigidos a los países en desarrollo.
115. Las razones de la ausencia de IED son variadas, y las relaciones entre ellas no se entienden plenamente. Además de las razones económicas, hay también razones políticas, que a su vez se relacionan con otras consideraciones económicas. La inestabilidad política y la falta de confianza en los gobiernos suelen considerarse como los culpables más claros. Los inversores pueden pensar que las reformas no están todavía firmemente enraizadas en un país determinado o que las inversiones privadas no son objeto de un compromiso pleno que haga de ello su objetivo del gobierno, por lo que dudan en invertir. Algunos observadores aluden al hecho de que en estos países apenas suele existir un sector privado organizado. Finalmente, para los inversores extranjeros los riesgos resultan relativamente elevados, a tiempo que los beneficios son bastante bajos.
116. Aunque se reconozcan los méritos de la mundialización y de la inversión extranjera directa, el fenómeno de la mundialización no deja de suscitar temores. Se ha dicho que las empresas multinacionales han exportado empleos de los países desarrollados a los países en desarrollo por medio de la inversión extranjera y la producción para la exportación en zonas económicas especiales, así como que a través de la liberalización del comercio los gobiernos han fomentado la sustitución de los productos de fabricación nacional por otros de fabricación extranjera.
117. Las zonas económicas especiales son uno de los muchos incentivos que los gobiernos utilizan para atraer la inversión extranjera directa. Básicamente, una zona económica especial — que confiere a los exportadores un estatuto de zona franca — es una medida intermedia muy práctica para los países que no pueden pasar con rapidez a una situación de libre comercio. Las zonas de libre comercio y las zonas francas industriales son unos sectores en que las mercancías extranjeras o nacionales pueden entrar sin necesidad de exhibir facturas oficiales de aduana ni de pagar derechos arancelarios o arbitrios gubernamentales de consumo. Las zonas francas industriales se dedican a fabricar para la exportación, mientras que las zonas de libre comercio operan también con productos importados. Sin embargo, las actitudes en uno y otro caso suelen ser muy distintas. Cuando funcionan bien (como en Asia oriental), estos planes de zonas especiales contribuyen mucho al buen éxito de la exportación de manufacturas. Además, este aumento de las exportaciones conduce no sólo al crecimiento económico sino también a generar el ímpetu económico necesario para la liberalización del comercio. Por otra parte, los operadores de las zonas económicas especiales han sido acusados, entre otras cosas, de violaciones de los derechos humanos.
118. Para la gestión de la mundialización se han ido formando muchas organizaciones regionales, encaminadas todas ellas a garantizar la integración económica. Respecto a la integración regional se pueden distinguir tres tendencias: las zonas de libre comercio evolucionan hasta convertirse en zonas que suponen una mayor integración económica, ya porque sus estructuras son reemplazadas por otras nuevas o porque se añaden elementos nuevos a las ya existentes. Las zonas de integración

económica siguen ampliándose por medio de fusiones entre sus estructuras o por admisión de nuevos miembros a las ya existentes. Asimismo, aumentan los acuerdos de cooperación entre los diversos grupos regionales.

Temas de discusión

119. En esta sección, los temas de discusión podrían ser:

- ¿Cómo pueden asegurarse las condiciones por las cuales, en una economía mundial, un país consiga atraer inversiones sin perjudicar a los demás?
- ¿Cómo deberían coordinarse y recibir las correspondientes prioridades las políticas y actividades de las organizaciones mundiales (como las organizaciones dependientes de las Naciones Unidas), las organizaciones regionales de integración económica o de libre comercio (como la Unión Europea, la ASEAN, el TLC, la CARICOM, el MERCOSUR, la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional, la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional, etc.) y los gobiernos nacionales para evitar una distribución desigual de la inversión extranjera directa y otros beneficios de la mundialización? ¿Deberían tener algún tipo de objetivos políticos comunes a nivel macroeconómico dirigidos, por ejemplo, a las tasas de interés o a las políticas relativas a los diversos medios de atraer la inversión extranjera directa?
- ¿Qué tipos de servicios consultivos, de asistencia y de información son los que convienen a la formulación de políticas, a la oportuna simplificación y fortalecimiento de los mecanismos y de los procedimientos administrativos y a la puesta al día de la información sobre las tendencias mundiales del mercado y las políticas y prácticas de otros países?

Financiación de las inversiones

Ambitos de preocupación

120. En la mayor parte de los países en desarrollo, las tasas de ahorro (públicas y privadas) son demasiado bajas para financiar los niveles de inversión que se han fijado como objetivo.
121. El capital privado ha desplazado la financiación oficial al desarrollo como fuente principal de financiación exterior con destino a los países en desarrollo, de modo que en 1997 ascendía ya a un 85 por ciento del total, por comparación con sólo un 41 por ciento en 1990. Entre 1990 y 1997, los reembolsos realizados por los organismos oficiales de ayuda disminuyeron su nivel (que estaba cercano a un 60 por ciento de los flujos de recursos netos a largo plazo con destino a los países en desarrollo) y sufrieron una reducción de un 15 por ciento. Asimismo, se ha producido un descenso en términos absolutos. Este descenso refleja el mejor acceso a los mercados de capitales que ahora tienen muchos países en desarrollo, así como el descenso en la demanda de asistencia oficial para la financiación de las inversiones del sector público, tales como los proyectos en infraestructura.
122. Sin embargo, los flujos privados de inversión extranjera directa se concentran mucho en un margen bastante estrecho de países, sectores y prestatarios: un 75 por ciento de los flujos netos de capital privado va a una docena de países, que comprenden los mayores países en desarrollo. Esto deja a más de 100 países en desarrollo con escaso acceso a la financiación privada. Aun entre los países que reciben capitales privados, el préstamo se limita a un pequeño grupo de países de primera línea, y suele encaminarse hacia las industrias extractivas, la infraestructura y el sector financiero.
123. Esta concentración hace pensar que los bancos multilaterales de desarrollo deberían desempeñar una función más selectiva en la financiación del desarrollo en el siglo XXI, concentrando su atención en los sectores que no se financian adecuadamente con cargo a otras fuentes. Ello plantea un dilema para los bancos multilaterales de desarrollo, puesto que los resultados de las investigaciones realizadas en relación con la eficacia de la asistencia prestada hacen pensar que para obtener mayores efectos deberían concentrar esa asistencia en los países en que las políticas e instituciones presentan un grado razonable de apoyo al desarrollo. Probablemente, esos serán también los países

que resulten más atractivos para los investigadores privados. Ello plantea la cuestión de si los países en desarrollo con un buen acceso a la financiación privada deberían cesar de recibir préstamos mundiales de desarrollo. Por otra parte, el momento en que deberían hacerlo así sería probablemente difícil de definir, puesto que las disparidades a nivel de desarrollo y de acceso a la financiación pueden ser tan grandes dentro de los propios países como entre un país y otro: por ejemplo, hay un verdadero abismo entre el nivel de vida que impera en la zona costera de China y el que prevalece en el interior del país, y lo mismo se diga entre São Paulo y Manaus, en el Brasil.

124. Probablemente seguirá fluctuando la demanda de préstamos de base política, que sigue siendo una de las principales atribuciones del Banco Mundial. Estos últimos años, el volumen de las medidas de ayuda urgente ha ido aumentando con cada crisis importante. La mayor liberalización podría acompañarse de una volatilidad aún mayor. Así pues, los bancos mundiales de desarrollo podrían mantener su papel en los préstamos de urgencia a los países, aun cuando su función financiadora de las inversiones haya cesado.
125. La estructura de la financiación privada de las inversiones ha cambiado radicalmente estos últimos años. Tradicionalmente, los tratos entre prestatarios y ahorradores se producían por medio de los bancos y las sociedades de valores: los bancos prestaban directamente a las empresas los fondos que tenían en depósito, y las sociedades de valores facilitaban la distribución de nuevos títulos de deuda y de acciones a los inversores individuales, a los fondos de pensiones y a las compañías de seguros. Esta concepción tradicional de la mediación financiera ha sido socavada por dos tendencias dignas de mención.
126. En primer lugar, por el lado de la oferta, unas instituciones financieras distintas de los bancos han ido entrando paulatinamente en el terreno de los bancos, facilitando la seguridad de las finanzas y ofreciendo unos servicios financieros que históricamente habían sido suministrados casi exclusivamente por los bancos. Los bancos de inversiones, las sociedades de valores, los gestores de bienes, los fondos de ayuda mutua, las empresas de seguros, las empresas que financian los contratos y el comercio, los fondos de inversión con alto riesgo y las telecomunicaciones instantáneas, las empresas de programas informáticos y de alimentación, todas ellas están empezando a brindar unos servicios que no son demasiado distintos de los que tradicionalmente suministraban los bancos.
127. En segundo lugar, por el lado de la demanda, muchos hogares han superado ya los depósitos bancarios y las sociedades de valores para depositar sus fondos en instituciones más capaces de diversificar los riesgos, reducir las cargas de imposición fiscal y aprovecharse de las economías de escala. El resultado ha sido un espectacular crecimiento del volumen y sofisticación de las instituciones especializadas en invertir dinero por cuenta de los hogares, y estas inversiones se hacen cada vez más a nivel mundial.
128. Los sectores financieros distintos de los bancos son, en las economías más avanzadas, muy amplios. En los países del G-7, las empresas de seguros, los fondos de pensiones, las empresas de inversiones y otros inversores institucionales distintos de los bancos manejaban en 1995 unos activos que totalizaban más de 20.000.000.000.000 de dólares de Estados Unidos. Para situar esta cifra en la perspectiva que le corresponde, conviene advertir que equivale aproximadamente a un 110 por ciento del producto interior bruto de todos los países del G-7, que es más de la mitad del valor de todas las obligaciones y acciones que se negocian en estos países y que representa un 90 por ciento de todos los activos de los sistemas bancarios de dichos países. Los movimientos internacionales de capital financiero se han ampliado enormemente bajo los efectos combinados de la desreglamentación financiera y de la innovación. Por ejemplo, las transacciones internacionales en acciones y obligaciones han subido espectacularmente en los principales países industriales, pasando de menos de un 10 por ciento del producto interior bruto en 1980 a situarse entre el 150 y el 250 por ciento en 1995.
129. Aunque las inversiones de cartera puedan hacer una aportación importante a la financiación del capital por acciones de las compañías locales, los países receptores han expresado su preocupación, en particular en relación con la volatilidad de esos flujos y su efecto en los tipos de cambio y las tasas de interés. Con frecuencia las políticas fiscales han contribuido a fomentar el crecimiento de la cuota de inversiones en cartera.

130. La abundancia de fuentes lleva a las empresas a hacer un uso moderado de la inversión exterior en acciones. Los niveles de inversión se mantienen elevados, pero la rentabilidad es relativamente baja.
131. El aumento de la inversión rentable de los ingresos del sector privado ha sido recientemente objeto de debate en muchos países desarrollados. La discusión se ha centrado en los fondos de varios programas de seguridad social, y especialmente en los fondos de seguridad social. Tradicionalmente, estos fondos se han colocado sólo en los sectores considerados como inversión segura, como los títulos del Estado, que adoptan sobre todo la forma de obligaciones a largo plazo. Sin embargo, estos fondos podrían obtener unos réditos mucho más elevados si el dinero se invirtiese en acciones. Existen también, por lo menos en teoría, otras alternativas: los gobiernos (u otras instancias decisorias) podrían financiar las inversiones que tengan repercusiones en la generación de empleo.

Temas de discusión

132. En esta sección, los temas de discusión podrían ser:

- ¿Cuál debiera ser la función los bancos mundiales de desarrollo y, en general de las instituciones financieras oficiales para el desarrollo en la financiación de inversiones en los países en desarrollo? ¿Cómo podrían combinarse una ayuda eficaz y un desarrollo sostenible a largo plazo?
- ¿Qué tipo de redes preventivas de seguridad conviene, con vistas a evitar las grandes crisis económicas y a reducir la necesidad de que los bancos mundiales de desarrollo recurran a medidas de ayuda urgente? ¿Deberían las redes de seguridad suplantar o de alguna manera fortalecer los mecanismos privados de capital, control y clausura? ¿Qué tipo de riesgos deberían tener en cuenta estas redes de seguridad?
- ¿Debería restaurarse de alguna manera la financiación pública de las inversiones, por ejemplo empezando a invertir masivamente el dinero excedente de los fondos de seguridad social en los mercados de acciones?

5. Los trabajadores migrantes

Resumen

La migración internacional de mano de obra se ha convertido en una cuestión más compleja y diversa que afecta a un número mucho mayor de países que en el pasado. Cada vez existen más problemas con respecto a la migración irregular, y buena parte de la migración contemporánea se organiza a través de intermediarios privados. La mayor parte de los trabajadores migrantes de hoy en día son admitidos únicamente de forma temporal, lo que en muchas ocasiones origina un trato desigual. Como respuesta a las pocas ratificaciones y a la tendencia a la baja de las mismas con respecto a los instrumentos de la OIT existentes en la materia, el Consejo de Administración en su 267.^a reunión pidió a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones que llevara a cabo un Estudio general sobre el estado de la legislación y la práctica. La Comisión de Expertos señaló claramente la necesidad de celebrar una discusión general sobre la cuestión de los trabajadores migrantes en una próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, con miras al examen y la posible revisión de los instrumentos.

133. En la actualidad, se calcula que entre 40 a 45 millones de personas son económicamente activas en un país que no es el suyo, cuentan con o sin autorización, y están acompañadas de por lo menos un número similar de familiares a cargo. Este cálculo no incluye a los millones de rusos, kazakos, ucranianos, y demás personas dispersadas entre los estados que han sucedido a la URSS. Nunca antes como ahora hubo tantos países involucrados en los fenómenos de migración, ya sea como países receptores o emisores de migración o como ambos. Los 64 países que constituían los principales emisores o receptores en el decenio de 1970 han pasado a ser 98, veinte años después. A principios del decenio de 1990, cerca de un centenar de países participaba de manera significativa en la migración económica internacional.

I. Tendencias contemporáneas en la migración internacional

A. Nuevas formas de migración de mano de obra

134. La migración de mano de obra internacional ha pasado a ser más diversa y compleja que en los decenios anteriores. Los agricultores o campesinos con escasas calificaciones que dejan sus tierras temporal o permanentemente para buscar actividades remuneradas siguen representando un componente importante de los migrantes transfronterizos. Los trabajadores industriales y de la construcción calificados¹² que se desplazan individualmente o como parte de la fuerza laboral de una empresa y que pueden estar vinculados a un proyecto específico o realizar tareas recurrentes para un contratista, constituyen una proporción cada vez mayor de los migrantes actuales, al igual que las mujeres jóvenes que realizan labores domésticas o cuidan de ancianos en el extranjero. Los profesionales, administradores, técnicos y proveedores de servicios altamente calificados circulan por todo el mundo en mayor medida que antes, tanto dentro como fuera de las empresas transnacionales, pero sus movimientos raramente se registran. Los jóvenes que realizan pasantías en empresas extranjeras con miras a mejorar sus calificaciones, y que pueden desempeñar un trabajo normal dentro de su misión, forman parte de la migración económica contemporánea como los empresarios que son admitidos con la promesa de obtener la nacionalidad si aportan fondos suficientes para crear empleo para ellos y para otros. Ninguna clasificación puede recoger de forma clara y global la variedad de los migrantes internacionales de hoy en día. Incluso las distinciones entre migrantes temporales y quienes se instalan de forma permanente ya no son tan claras.
135. Diversos factores se han combinado para producir esta creciente movilidad transfronteriza de los trabajadores¹³. La intensificación del comercio y las inversiones es, sin duda alguna un factor importante, pero en los países en desarrollo sólo ha afectado hasta ahora a un pequeño número de países en Asia y América Latina. Habida cuenta de que muchos países pobres todavía no se han beneficiado del aumento de los flujos de capital, las cada vez mayores diferencias de ingresos entre el Norte y el Sur producidos durante los tres últimos decenios probablemente han contribuido a aumentar las presiones migratorias. El descenso de las tarifas del transporte, junto con el aumento de la información disponible, así como la expansión de las redes personales e institucionales, están facilitando sin duda alguna la movilidad. A todo estos factores quizás se pueda añadir los cambios políticos, como por ejemplo el colapso de la antigua Unión Soviética, que levantó algunos de los obstáculos existentes a la libre circulación de personas. Por último, existen ciertos indicios de que el crecimiento del sector informal está relacionado con una mayor absorción de la mano de obra extranjera en los países industrializados. Por lo general, no es en las grandes empresas manufactureras donde se encuentra a los trabajadores extranjeros, sino más bien en las pequeñas pero muy competitivas empresas manufactureras, las empresas de subcontratación de la construcción, los puntos de venta al por menor, los servicios que requieren escasa tecnología y la agricultura, sectores donde el bajo nivel de los salarios y los empleos no calificados no atraen a los nacionales.

B. Problemas y dilemas de política

136. Muchos de los nuevos problemas y dilemas de política que han surgido a la superficie se deben al crecimiento y aparición de nuevas formas de migración de mano de obra. Entre los más importantes cabe destacar los siguientes.

¹² Véase OIT: *Problemas de carácter social y laboral de los trabajadores migrantes en la industria de la construcción*, Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral de los trabajadores migrantes en la industria de la construcción, Ginebra, marzo de 1996.

¹³ Véase Stalker, P. *Global Nations: The impact of Globalization on International Migration*, Estudios sobre Migraciones Internacionales núm. 17, OIT, Ginebra, 1997.

1. *Migración irregular y empleo ilegal de migrantes indocumentados*

137. Aunque las estadísticas sobre migración irregular son inherentemente deficientes, se calcula que la cuarta parte de la mano de obra migrante internacional trabaja sin los adecuados documentos o autorizaciones de trabajo legales. Aunque algunos disfrutan de situaciones privilegiadas debido a sus singulares calificaciones o educación, la mayoría son trabajadores ordinarios que sufren un trato de explotación en términos de salarios inferiores y largas horas de trabajo. Entre las formas más inquietantes de migración irregular está el «tráfico», por sindicatos criminales transnacionales de mujeres jóvenes para emplearlas en la industria del sexo. Igualmente importante por su número son los que han sido admitidos legalmente, pero no para trabajar, y los que en un principio recibieron permiso para trabajar pero sólo durante un período que ya ha terminado. En algunas regiones, el fenómeno más importante es el empleo de no nacionales simplemente debido a la ruptura de los estados, así como de la aparición en el mercado laboral de extranjeros autorizados únicamente para el «tránsito» a través del territorio del Estado.

2. *Comercialización de los procesos migratorios*

138. La comercialización de la contratación a través de actividades de agencias de contratación privadas ha contribuido de forma importante a que aumente la movilidad de la fuerza de trabajo de todo tipo más allá de las fronteras nacionales. Las agencias de contratación con fines lucrativos han logrado traspasar los mercados laborales nacionales en aquellos estados donde se permite el movimiento de la mano de obra. Los agentes privados han resultado ser particularmente eficaces a la hora de comprender rápidamente cuáles son las calificaciones que escasean en los mercados laborales, de buscar la mano de obra necesaria para suplir esa falta y de proporcionar respuestas flexibles y apropiadas a medida que las economías se vuelven cada vez más complejas. Sus operaciones han conseguido, en efecto, remediar las lagunas en materia de información y los obstáculos institucionales que separan los mercados laborales nacionales. Debido a la reticencia de muchos países de inmigración a adoptar acuerdos laborales bilaterales con los países de emigración, existen muy pocos ejemplos de procesos de migración laboral organizados por los servicios de empleo públicos o estatales.

139. No obstante, se han observado numerosos problemas graves en los países que no han supervisado eficazmente las actividades de los intermediarios privados, en especial el trato discriminatorio de los trabajadores a través de ofertas de empleo falsas o inexistentes, la información engañosa o falsa acerca de las condiciones de trabajo, las tarifas exorbitantes obtenidas de los posibles migrantes, la detención en los países de destino o deportación debido a la falsificación por los agentes de los documentos de viaje de los trabajadores y los visados de entrada de los trabajadores, o los despidos antes de tiempo de los trabajadores por no reunir las calificaciones declaradas. Son actividades mucho más graves por sus consecuencias las que tienen que ver con la subversión de las leyes y reglamentos en materia de inmigración a través del fraude y el engaño, que pone a los trabajadores en una situación ilegal en los países de destino.

3. *Migrantes en ocupaciones subprotegidas*

140. Un número importante de trabajadores migrantes, especialmente las mujeres, trabajan en ocupaciones y sectores donde las condiciones de empleo distan mucho de cumplir con las normas internacionales y nacionales debido a que las autoridades nacionales raramente las supervisan eficazmente. Por ejemplo, en muchos países no se realizan inspecciones laborales sobre las condiciones de trabajo de los empleados domésticos o de los que cuidan de otras personas. En muchos países, las sirvientas internas procedentes de otros países trabajan por lo general más horas de las normales pero es muy raro que reciban las compensaciones por las horas extraordinarias trabajadas. Se han señalado problemas más graves en el caso de los «animadores», cuyo empleo en algunos países está controlado a menudo por agentes, algunos vinculados a elementos criminales. Cuando estos trabajadores son admitidos en la categoría de «artistas», a menudo pueden escapar a la cobertura de las leyes laborales y, por lo tanto, quedar excluidos de recibir reparaciones oficiales por abusos y malos tratos. Situaciones parecidas surgen también, por ejemplo, en la agricultura, sector que en algunos países reagrupa muchos migrantes.

4. *El crecimiento de la migración temporal por motivos de empleo*

141. El reciente aumento y la diversificación de la migración temporal ha planteado cuestiones de igualdad de trato en materia de remuneración, seguridad social, seguridad en el empleo, movilidad, vivienda y reunificación familiar. Muchas de estas cuestiones ya se abordan en las normas existentes para los trabajadores migrantes establecidos permanentemente, pero la inmensa mayoría de la nueva migración incluye a trabajadores que llegan al país por períodos temporales, como por ejemplo los trabajadores agrícolas estacionales, los trabajadores contratados por la duración de un proyecto (por ejemplo, la construcción), los aprendices que en realidad desempeñan trabajos normales, los proveedores de servicios internacionales enviados por contratistas sobre todo para realizar labores de diseño o reparación y mantenimiento, y los trabajadores destinados a tareas particulares. La admisión temporal de extranjeros tiene sin duda alguna beneficios a corto y largo plazo para los países receptores de migración. Los beneficios se derivan, entre otros ¹⁴, del hecho de que cualquier empleo vacante puede cubrirse inmediatamente, que los salarios o remuneraciones probablemente no sufrirán presiones alcistas, que el gasto en infraestructuras para viviendas o escuelas, en cambio, puede reducirse de forma significativa en comparación con el de los nacionales, etc.
142. Los movimientos transfronterizos de los proveedores de servicios internacionales es un fenómeno cada vez más importante, sobre todo desde la liberalización puesta en marcha por la Ronda Uruguay. Entre las personas que prestan servicios en un país donde no residen habitualmente se encuentran los trabajadores independientes o por cuenta propia ¹⁵ que se ocupan de tareas de consultoría, asesoramiento, supervisión, formación de terceros, etc., y no de la producción de materias primas en el sentido tradicional. Ejemplos de trabajadores destinados a tareas particulares son los académicos, artistas, animadores, atletas y personal de nivel intermedio desplazados dentro de una empresa multinacional. Los artistas y animadores a menudo son trabajadores independientes y están ligados a un agente o patrocinador en vez de a un empleador en el sentido tradicional de la palabra.
143. Existen diversos problemas asociados con la admisión de trabajadores extranjeros para empleos temporales. Estos son inherentes en una situación donde diferentes series de leyes nacionales o internacionales pueden regir la actividad económica de una persona que reside en un país y establece un contrato para la prestación de servicios en otros país durante un período de tiempo. Una de las cuestiones más planteadas es la igualdad de trato, ya sea en relación con los salarios y la remuneración, la seguridad social o la movilidad en el mercado laboral. En algunos casos, la legislación laboral no se aplica a los trabajadores extranjeros estacionales. Los trabajadores migrantes temporales están vinculados por lo general a empleadores — no se les permite cambiar de empleo o de empleadores. También se plantean cuestiones sobre quién debería hacerse cargo del alojamiento de los trabajadores. Los trabajadores temporales extranjeros también pueden quedar excluidos de participar en los regímenes de la seguridad social o, cuando este problema no se plantea, los derechos a recibir prestaciones en el país receptor o una vez de regreso al país de origen pueden variar considerablemente y dejar mucho que desear.

5. *Altas tasas de desempleo entre los trabajadores inmigrantes*

144. Existe una creciente marginalización de los trabajadores inmigrantes establecidos en algunos países industrializados, entre otros, debido por un lado, a la disminución de las oportunidades de empleo

¹⁴ Los beneficios económicos para los diferentes actores figuran en el documento del Consejo de Europa: *Temporary migration for employment and training purposes: Report and guidelines*, Estrasburgo, 1996, pág. 42. Véase asimismo K. Groenendijk y R. Hampsink: *Temporary employment of migrants in Europe*, Universidad Católica, Facultad de Derecho, Nijmegen, 1995.

¹⁵ Esto les diferencia de los obreros o los empleados que se desplazan dentro de una misma empresa multinacional de un país a otro, quienes están incluidos en las categorías anteriormente mencionadas de trabajadores destinados a tareas particulares o los contratados por la duración de un proyecto.

en la industria manufacturera y, por otro, a la discriminación¹⁶. Las tasas de desempleo entre las minorías étnicas, y en especial los jóvenes, a veces representan el doble o incluso el triple de la tasa para los nacionales de los mismos grupos de edad o nivel de instrucción. La investigación llevada a cabo por la Oficina en colaboración con las instituciones de investigación locales de esos países ha confirmado que las prácticas discriminatorias en la contratación explican una buena parte de sus malos resultados en el mercado laboral¹⁷.

II. Hacia una estrategia global de la OIT

A. **Actividades de la OIT relativas a la protección de los trabajadores migrantes**

1. *Actividades normativas de la OIT*

145. La protección de los trabajadores empleados en un país que no es su país de origen siempre ha ocupado un lugar importante en las actividades de la OIT¹⁸, ya que estos trabajadores son más susceptibles de ser explotados que los demás, en especial si se encuentran en una situación irregular o son víctimas del tráfico de mano de obra. Aunque todos los instrumentos de la OIT son pertinentes para los trabajadores migrantes, en la medida en que se aplican de forma general a todos los trabajadores, la OIT ha adoptado diversas normas de importancia específica para los trabajadores migrantes: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y la Recomendación (núm. 86), 1949, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y la Recomendación (núm. 51), 1975¹⁹. El Convenio de 1949, instrumento clave de la legislación internacional en materia de migración, surgió en Europa durante los turbulentos años de la posguerra con el deseo de facilitar la transferencia de mano de obra excedente de este continente a otros. El Convenio de 1975 fue el primer intento de la comunidad internacional para hacer frente a las cuestiones de los movimientos de migración irregular y empleo

¹⁶ Véase W.R. Bonning y R. Zegers de Beijl: *The integration of migrant workers in the labour market: Policies and their impact*, Estudios sobre Migraciones Internacionales núm. 8E, OIT, Ginebra, 1995. Véase asimismo Doomernik, J. *The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and the Netherlands*, Estudios sobre Migraciones Internacionales núm. 27, OIT, Ginebra, 1998.

¹⁷ Véase por ejemplo P. Arriijn, S. Feld y A. Nayer *Discrimination in access to employment on grounds of foreign origin: the case of Belgium*, Estudio sobre Migraciones Internacionales núm. 23E, OIT Ginebra, 1998; M. Bendick, Jr. *Discrimination against racial/ethnic minorities in access to employment in the United States, Empirical findings from situation testing*, Estudio sobre Migraciones Internacionales núm. 12, OIT, Ginebra, 1996.

¹⁸ Para más detalles véase el párrafo 32 de Trabajadores migrantes, Estudio general sobre el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y la Recomendación núm. (86) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y la Recomendación núm. (151), 1975, OIT, Ginebra, 1999.

¹⁹ Diversas normas de la OIT hacen referencia específica a los trabajadores migrantes e instan a los Estados Miembros a tener en cuenta sus disposiciones. Entre éstas cabe destacar el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157) y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Aunque la mayoría de las normas de la OIT no incluyen disposiciones que se ocupan específicamente de los trabajadores migrantes, la Comisión de Expertos a menudo hace referencia a la situación de estos trabajadores cuando examina la aplicación de dichos instrumentos. Tales referencias incluyen numerosas observaciones formuladas por la Comisión durante el examen de la aplicación de los convenios marítimos. Véase el párrafo 38 del Estudio general donde se incluye una lista no exhaustiva de estos instrumentos.

ilegal. Asimismo, el objetivo era promover una mayor igualdad de oportunidades y trato para los migrantes legales en relación con el empleo y la ocupación. El Convenio núm. 97 ha sido ratificado hasta la fecha por 41 Estados Miembros y el Convenio núm. 143 por 18.

2. *El Estudio general de 1998*

146. Las pocas ratificaciones y la tendencia a la baja de las mismas con respecto a los instrumentos de la OIT sobre los trabajadores migrantes fueron dos de los factores considerados durante el examen de estos instrumentos por el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas. Este examen dio como resultado la decisión del Consejo de Administración en su 267.^a reunión (noviembre de 1996) de solicitar a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones que llevara a cabo un Estudio general²⁰ sobre el estado de la legislación y la práctica en los Estados Miembros con respecto a los Convenios núms. 97 y 143 y sus Recomendaciones correspondientes. Cabe destacar que ésta era la primera vez que se iniciaba un Estudio general con el objetivo específico de examinar de nuevo «la posibilidad de inscribir la cuestión de los trabajadores migrantes para discusión general en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia, también con vistas a precisar las necesidades eventuales de revisión de los Convenios núms. 97 y 143»²¹. El Estudio general se discutió en la 88.^a reunión (junio de 1999) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

147. Conviene señalar algunos de los cambios más significativos que la Comisión de Expertos consideró que habían tenido lugar en la migración internacional desde la adopción de los instrumentos y su efecto en el modo de aplicar los mismos:

- los *estereotipos sobre el género* que existían cuando se redactaron los instrumentos ya no eran válidos y actualmente las mujeres constituían una proporción cada vez más significativa de los trabajadores migrantes por razón de empleo. La Comisión expresó su preocupación en particular por el hecho de que los instrumentos no ofrezcan protección a las mujeres que son objeto de compra y venta en el mercado del sexo;
- la *comercialización del reclutamiento* que había tenido lugar en los últimos decenios se había raducido en un número de prácticas abusivas, sobre todo el recurso a propaganda engañosa, cobro de honorarios exorbitantes a los migrantes potenciales, retención de informaciones y confiscación de documentos de viaje, prácticas quizá insuficientemente reguladas por los instrumentos de la OIT, así como por la legislación nacional;
- el reciente *aumento y la diversificación de la migración temporal* habían tenido importantes ramificaciones y la Comisión se preguntaba si la cobertura general de los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes permanentes y temporales reflejaba la diversidad contemporánea de sus situaciones;
- el *efecto de la integración regional* en el movimiento de los trabajadores transfronterizos había sido significativo, y, en particular, la aplicación de las disposiciones relativas a la igualdad de oportunidades y trato de los trabajadores por parte de los grupos regionales externos ponía en tela de juicio, según la Comisión, por cuestiones de principio que debían tratarse;
- el hecho de que el *aumento de la migración irregular* había dificultado la interpretación de varias de las disposiciones, en particular en relación con la falta de una definición de los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes;
- el *crecimiento de la migración por transporte aéreo* había significado que algunas de las disposiciones de estos instrumentos, tales como el artículo 5 del Convenio núm. 97, que exige un examen médico tanto antes de salir del país como al llegar al país

²⁰ Véase *supra*.

²¹ Véase el documento GB.267/LILS/4/2; véanse también los documentos GB.267/9/2, párrafo 14, y GB.267/PV, página IV/6.

huésped, podían estar anticuadas. La Comisión concluyó su análisis sobre el tema afirmando que «esta cuestión debería ser considerada por la Conferencia Internacional del Trabajo en el marco de una discusión sobre las migraciones con fines de empleo»²².

148. Además de las lagunas legales de los Convenios núms. 97 y 143 debido a la evolución de la práctica, la comparación de las legislaciones nacionales y de las normas internacionales del trabajo sobre los trabajadores migrantes pone en evidencia otras lagunas en los instrumentos examinados. Por ejemplo, estos instrumentos no tratan de la elaboración o puesta en práctica, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de una política sobre migración nacional dentro del marco de la política de empleo nacional. En los instrumentos existentes tampoco se mencionan las cuestiones relativas a los contratos de los trabajadores migrantes, que revisten una importancia capital para la protección de los trabajadores. Lo mismo puede decirse de las cuestiones referentes al pago de los salarios a los trabajadores migrantes. Además, la Comisión elaboró una lista de todas las disposiciones que, conforme indicaron los gobiernos en sus memorias, planteaban problemas, y observó que se mencionaban prácticamente todas las disposiciones de los convenios, los anexos y las recomendaciones pertinentes²³. La Comisión opinaba que algunas de las dificultades mencionadas no deberían constituir un obstáculo fundamental a la ratificación de dichos Convenios y parecía que en general se estaba de acuerdo en que los principios inscritos en esos instrumentos seguían siendo válidos.
149. En la 276.^a reunión (noviembre de 1999) del Consejo de Administración, 16 gobiernos y tanto el Grupo de los Trabajadores como el Grupo de los Empleadores apoyaron la propuesta de una discusión general con objeto de aclarar la necesidad de emprender acciones normativas en el futuro²⁴.

3. *Otras actividades de la OIT en el campo de la migración*

150. Además de la adopción y supervisión de normas, la OIT ha llevado a cabo una serie de actividades en el campo de la migración destinadas a mejorar la situación de millones de trabajadores migrantes en todo el mundo.

a) Cooperación técnica y servicios de asesoramiento técnico

151. La mayor parte de las actividades de la OIT en materia de migración, además de la promoción de la ratificación y aplicación de las normas de la OIT sobre trabajadores migrantes, consiste en prestar asistencia a los países para que formulen políticas y leyes sobre migración y gestionen los flujos migratorios de forma más eficaz, en consonancia con las disposiciones de los instrumentos de la OIT. Asimismo, la Oficina organiza cursos de formación para funcionarios que deseen familiarizarse con las prácticas óptimas en materia de política y administración de la migración, las funciones de los enlaces sindicales, las metodologías de las encuestas de migración, etc. La OIT también ha recurrido a maneras menos formales de atajar problemas como las ayudas a los Estados Miembros para que resuelvan problemas específicos que han sido objeto de queja o reclamación.

b) Otros proyectos

152. A principios del decenio de 1990, la Oficina puso en marcha un programa titulado Lucha contra la discriminación de que son objeto los trabajadores migrantes y las minorías étnicas en el medio laboral. El objetivo consistía en reducir la discriminación contra los trabajadores migrantes y las minorías étnicas informando a los responsables de la elaboración de políticas, legisladores, empleadores, trabajadores, ONG y personas que participan en la formación contra la discriminación

²² Véase el párrafo 653 del Estudio general.

²³ Véase el párrafo 642 del Estudio general.

²⁴ Los Gobiernos que expresaron su apoyo a la discusión general fueron: Alemania, Argelia, Brasil, Eslovaquia, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Guatemala, India, Italia, México, Perú, Portugal, Sudán, Suiza y Venezuela.

sobre la manera de conseguir que las medidas legislativas y las actividades de formación sean más eficaces, basándose en la comparación internacional de la eficacia de dichas medidas y actividades. Otro proyecto fue el Proyecto interdepartamental sobre trabajadores migrantes realizado entre 1994 y 1995, que dio lugar a una serie de estudios y publicaciones sobre una variedad de temas pertinentes a la migración internacional. Uno de los proyectos más importantes realizados por la Oficina en los últimos años fue el programa regional titulado Red oficioso sobre la mano de obra extranjera en Europa central y oriental que reunió a las autoridades de la política y a los legisladores de los países de la región en un marco informal para desarrollar y mejorar las políticas bilaterales y multilaterales en materia de migración.

c) *Actividades recientes de la OIT*

153. En abril de 1997, la OIT celebró una Reunión tripartita de expertos sobre las actividades futuras de la OIT en el campo de la migración, en la que se recomendó se estableciesen dos series de *directivas*: unas sobre las medidas especiales de protección de los trabajadores migrantes que llevan a cabo actividades temporales y las otras sobre medidas especiales de protección de los trabajadores migrantes contratados por agentes privados. Asimismo se recomendaba la utilización de *estudios de modalidades y prácticas* sobre la explotación de los trabajadores migrantes como medios de acción no incluidos en los procedimientos basados en los convenios²⁵. Desde que el Consejo de Administración aprobase en 1997 la creación de la Base de Datos sobre Migraciones Laborales Internacionales, la Oficina ha podido recopilar datos sobre la magnitud y naturaleza de los flujos de migración contemporáneos, datos accesibles en la actualidad vía Internet²⁶. La OIT continúa realizando investigaciones en diversas regiones del mundo, y periódicamente publica obras y documentos de trabajo²⁷.

4. *Acontecimientos relacionados*

154. En 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*²⁸. Esta Convención, que reconoce la existencia y se inspira de las disposiciones recogidas en los convenios de la OIT, tenía por objeto articular los derechos de los trabajadores migrantes independientemente de su condición jurídica. Habida cuenta de que hasta la fecha únicamente 12 Estados son parte en la Convención de las Naciones Unidas, por su ratificación o adhesión todavía no ha entrado en

²⁵ Véase *Informe de la reunión tripartita de expertos sobre las actividades futuras de la OIT en el campo de la migración*, documento MEIM/1997/D.4, OIT, Ginebra, abril de 1997.

²⁶ <http://www.ilo.org/public/spanish/protection/migrant/ilmdb/index.htm>

²⁷ La serie de documentos de la Oficina titulada *Estudios sobre Migraciones Internacionales* cubre una gran parte de los asuntos sobre migración que van desde la evaluación de las presiones de la emigración en algunas regiones, el análisis de la importancia de la discriminación contra los inmigrantes en el mundo del trabajo, la eficacia de las sanciones de los empleadores para reducir el empleo ilegal de migrantes indocumentados, las implicaciones de la adhesión a la UE en las políticas sobre migración de algunos países de Europa del Este, a la repercusión de las remesas en algunos países de origen de Asia. Cabría hacer mención de las siguientes publicaciones de la OIT: *El empleo de los trabajadores extranjeros. Manual sobre las políticas y procedimientos de especial interés para los países de ingresos medianos y bajos*, por W.R. Böhning, (Ginebra, 1996); *Sending workers abroad: A manual for low-and middle-income countries*, por M.I. Abella (Ginebra, 1977); e *International migration statistics: Guidelines for improvement of data collecting systems*, por R. Billsborrow, G. Hugo, A. Oberai y H. Zlotnik (Ginebra, 1997), y E. Hoffmann y S. Lawrence: *Statistics on international labour migration: A review of sources and methodological issues*, Proyecto interdepartamental sobre trabajadores migrantes, OIT, Ginebra, 1996.

²⁸ Véase el documento GB.249/IO/3/2.

vigor²⁹. Cuando entre en vigor, las Naciones Unidas crearán un órgano independiente para su supervisión. Los motivos por los que esta nueva Convención todavía no ha recibido el número suficiente de ratificaciones para entrar en vigor deberían analizarse y tenerse en cuenta en las actividades futuras de la OIT sobre esta cuestión.

155. En lo que respecta a la cuestión específica de la liberalización de las normas que rigen el movimiento temporal de las personas «naturales» que llevan a cabo actividades temporales, hay que recordar que la Organización Mundial del Comercio adoptó el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) en abril de 1994³⁰. En el AGCS estas personas naturales se denominan «proveedores internacionales de servicios». Tres gobiernos³¹ han propuesto que la OIT siga examinando esta cuestión.

B. Hacia una estrategia global de la OIT

156. Ante esta situación (nuevas formas de migración de mano de obra y el estado de las ratificaciones y las perspectivas de ratificación de los Convenios de la OIT sobre trabajadores migrantes), el Director General señaló en su Memoria a la 87.ª reunión (junio de 1999) de la Conferencia Internacional del Trabajo que en el próximo bienio las actividades de la OIT «tomarían muy en cuenta la importancia creciente de la migración de trabajadores para la economía mundial». El objetivo fundamental ha de ser el de ayudar a obtener un consenso internacional [...] sobre el modo de ofrecer una protección adecuada a los emigrantes de ambos sexos y a sus familiares, a la vez que se permite un movimiento ordenado y fecundo de esos trabajadores deseosos de mejorar su nivel de vida³². Por lo tanto, parecería muy pertinente que la OIT desarrollase una estrategia global para alcanzar este objetivo. Esta estrategia global debería tener por finalidad guiar la acción de la OIT en las siguientes áreas:

- ayudar a los Estados Miembros a comprender los problemas de migración, elaborando políticas y mejorando la administración;
- realizar un seguimiento de los descubrimientos del Estudio general de la OIT sobre los Convenios relativos a los trabajadores migrantes y hacer campaña por una mayor ratificación, o examinar su revisión según lo determine la Conferencia;
- promover acuerdos bilaterales o multilaterales como medio para fomentar formas más reguladas de migración;
- fomentar el desarrollo de códigos de conducta para el trato de los trabajadores migrantes;
- llevar a cabo acciones conjuntas con otros organismos de las Naciones Unidas y con organizaciones internacionales y regionales para fomentar una migración regulada y promover la integración de los migrantes establecidos, y

²⁹ En 1998 se puso en marcha la Campaña Mundial por la Ratificación de la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios. Para más detalle sobre las actividades de las Naciones Unidas y sus instituciones especializadas, véanse los párrafos 49-61 del Estudio general.

³⁰ Para los textos relativos al AGCS véase OMC: *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales*, Ginebra, junio de 1994 o Internet: <http://www.wto.org/services/gats-htm>.

³¹ Chile, Finlandia y Suiza.

³² *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión (1999), «Nuevo programa sobre la migración de mano de obra en la economía mundial».

- aumentar la Base de datos sobre Migraciones Laborales Internacionales y fomentar su accesibilidad a los mandantes.

1. *Acción propuesta*

157. La Oficina señala que durante las discusiones de la Conferencia se sugirió que la OIT optase entre las tres medidas siguientes y decidiese:

- inscribir la cuestión de los trabajadores migrantes para la discusión general en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia, con vistas a un nuevo examen y una eventual revisión de los instrumentos pertinentes,
- inscribir la revisión de los Convenios núms. 97 y 143 en el orden del día de la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, y
- mantener los convenios existentes, e inscribir al mismo tiempo en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la adopción de un nuevo convenio que aborde las preocupaciones de la migración contemporánea.

158. Aunque la tendencia general en la discusión del Estudio general se descartaba a favor de la revisión de los Convenios núms. 97 y 143, no se pudo alcanzar un consenso claro sobre esta cuestión. Por lo tanto, la Oficina propone celebrar una discusión general sobre la cuestión de los trabajadores migrantes. Dicha discusión podría contribuir a desarrollar una estrategia global de la OIT en esta área y a alcanzar un acuerdo común sobre las medidas más apropiadas que conviene adoptar.

2. *Temas de discusión*

159. La discusión general sobre las cuestiones planteadas por la creciente movilidad de los trabajadores y las alternativas a la acción de la OIT podría organizarse en torno a los siguientes temas:

- a) *Migración internacional de mano de obra en la era de la mundialización. ¿Cómo podría manejarse mejor la migración en la era de la mundialización y así garantizar que desempeñe una función positiva en el crecimiento y desarrollo de los países de origen y los países de empleo, al tiempo que protege a los trabajadores migrantes en su búsqueda de un mejor nivel de vida? ¿Qué función puede desempeñar la OIT para lograr un consenso internacional sobre la forma de gestionar la migración?*
- b) *Prácticas óptimas para abordar la migración irregular por motivos de empleo. ¿Cuáles son las estrategias compatibles con los principios de la OIT y los derechos humanos fundamentales que podrían tener un éxito razonable a la hora de poner freno a la migración irregular?*
- c) *Mejora de la protección de los trabajadores migrantes a través de la elaboración de normas. ¿Qué enfoque podría adoptarse para garantizar una mayor ratificación y aplicación de los Convenios de la OIT sobre trabajadores migrantes? ¿Cómo se puede lograr que las normas internacionales sean más pertinentes en vista de la aparición de nuevas formas de migración? En especial, ¿deberían revisarse las normas existentes?*

6. a) **Registro y notificación de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales**
 b) **Posible revisión de la lista de enfermedades profesionales, cuadro I del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121)³³**

Resumen

La práctica internacional en materia de registro y notificación de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales dista mucho de ser uniforme. La aplicación de definiciones diferentes, las diferencias de los procedimientos de compilación y notificación, así como la falta de conocimientos especializados a nivel nacional, dan lugar a situaciones dispares en los Estados Miembros. La adopción de nuevas normas internacionales podría contribuir mejor que los documentos y los instrumentos existentes a establecer sistemas nacionales apropiados y a mejorar y armonizar tanto la terminología como los procedimientos, lo que sentaría las bases de una acción preventiva así como también de políticas coherentes a nivel nacional, sectorial y en las empresas. Se podría prever la elaboración de un convenio en el que se establezcan los principios fundamentales, completado por una recomendación.

Dichos instrumentos internacionales podrían prever que las autoridades competentes de los Estados Miembros deberán garantizar el establecimiento y la aplicación de una política nacional coherente, así como también de sistemas, programas e infraestructuras, y de conceptos y terminología pertinentes para el registro, notificación e investigación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, que estén en armonía con los acuerdos y recomendaciones internacionales.

Tras efectuarse un examen de este punto y de algunas de las preocupaciones y reservas expresadas en consultas y discusiones anteriores y con arreglo a una resolución que adoptó la decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en octubre de 1998 en la que se pide la elaboración de normas para las estadísticas de las enfermedades profesionales, se propone que no se excluyan las enfermedades profesionales del alcance de un instrumento internacional. Esto se debe a que esa exclusión perpetuaría la falta de directrices en materia de requisitos legales, la falta de información y de conocimientos y las medidas de prevención insuficientes que se aplican. Sin embargo, se propone que los Estados Miembros puedan aceptar por separado las obligaciones de este Convenio relacionadas con los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.

Para aplicar los nuevos instrumentos propuestos sería conveniente adoptar una nueva lista de enfermedades profesionales de la OIT al mismo tiempo que se elaboran los instrumentos internacionales y que complemente la versión revisada de la actual clasificación de la OIT de los accidentes del trabajo que promueve la decimosexta CIET y que ya se ha iniciado. Se proponen dos nuevas opciones para la nueva lista: *a)* actualizar el cuadro I del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [cuadro I modificado en 1980] (núm. 121) revisado, que sirviera a efectos de indemnizaciones, registro y notificación, y/o *b)* establecer un mecanismo para la actualización periódica de la lista de enfermedades profesionales del cuadro I del Convenio núm. 121 que sirva para las indemnizaciones y para la elaboración, adopción y actualización periódica de cualquier otra lista correspondiente que adopten los órganos de la OIT a efectos de registro y notificación.

Antecedentes

160. Las investigaciones llevadas a cabo recientemente en la Oficina junto con la Organización Mundial de la Salud demuestran que, pese a los importantes adelantos alcanzados en la lucha contra muchos de los factores que afectan la seguridad, la salud y el bienestar de los trabajadores, cada año se producen por lo menos aproximadamente 1,2 millones de muertes relacionadas con el trabajo (de acuerdo con una estimación realizada a nivel mundial en 1999) y, además, se calcula que cada año

³³ Las contribuciones anteriores sobre esta cuestión fueron presentadas al Consejo Gde Administración en marzo y noviembre de 1998. Véanse los documentos GB.271/4/1, párrafos 175-205; GB.273/2, párrafos 153-166; GB.2743, párrafos 190-221, y GB.276/2.

en todo el mundo se producen aproximadamente 250 millones de accidentes y 160 millones de enfermedades relacionados con el trabajo.

161. En los países en desarrollo en particular, la tarea de impedir que se pierdan vidas o que se produzcan lesiones en esta escala y la adopción de medidas eficaces de control tropiezan con un importante obstáculo: la falta de información fiable acerca de la incidencia de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales y la falta de conocimientos y directrices para aplicar los sistemas nacionales de registro y notificación, que sirven de herramienta para las actividades de prevención. Sólo un tercio de los 120 Estados Miembros que han ratificado el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 [y Protocolo, 1995] (núm. 81), comunican estadísticas sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en sus memorias anuales, en conformidad con los artículos 20 y 21.
162. Los empleadores deben realizar investigaciones sobre las enfermedades y los accidentes que se producen en sus empresas, y registrar la información al respecto. Como parte del registro, deben anotarse los datos esenciales exigidos para la notificación, lo que facilita el análisis por parte del empleador de los datos consignados, la determinación de las causas y los efectos de los accidentes y las enfermedades, y la elaboración de programas y medidas de prevención y control. Además, cuando esta información llega a manos de los representantes de los trabajadores, éstos pueden contribuir a mejorar las condiciones de trabajo.
163. La información acerca de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales registrada y conservada en las empresas constituye la base y determina la calidad de su notificación a las autoridades competentes, es decir, fundamentalmente, a las instituciones de seguridad social o a las autoridades que tienen la responsabilidad de velar por la aplicación de la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo. Las instituciones de seguridad social necesitan ese tipo de información para indemnizar a las personas accidentadas y a los familiares que tengan a su cargo. Las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación necesitan disponer de informaciones a fin de investigar cada caso por separado y determinar los accidentes y las enfermedades que se repiten con cierta frecuencia. Además, el análisis de las estadísticas acumuladas les sirve para elaborar estrategias y directivas nacionales, sectoriales y a nivel de empresa coherentes, y orientar la ejecución de programas de prevención eficaces.
164. Si bien existen resoluciones sobre estadísticas sobre lesiones profesionales, adoptadas en las décima y decimotercera Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo en 1962 y 1982, que recomiendan una terminología, definiciones y conceptos normalizados, y proporcionan directrices para la clasificación y la presentación de datos estadísticos, la práctica internacional es poco uniforme. Muchos Estados Miembros no han establecido sistemas de registro y notificación. Con frecuencia las definiciones nacionales de los accidentes y enfermedades profesionales difieren de las definiciones internacionales recomendadas en dichas resoluciones. Debido a las diferencias que hay en materia de legislación sobre las prestaciones de seguridad social y sobre la protección de la seguridad y la salud en el trabajo, debido también a la falta de conocimientos especializados a nivel nacional, o porque algunos países todavía no han tomado las medidas adecuadas para la recopilación de datos, existen diferencias entre los países en materia de recopilación de datos y procedimientos de notificación, así como en cuanto a las fuentes y la cobertura. Cuando los datos no son coherentes y comparables, los empleadores y los gobiernos no pueden realizar análisis comparativos a nivel de las empresas y a escala nacional a fin de determinar medidas preventivas y establecer prioridades que permitan su aplicación y utilizar los recursos disponibles de manera económica y racional. Con frecuencia, los datos comunicados en los informes son inferiores a la realidad, y es difícil determinar el número de casos de accidentes y enfermedades profesionales que quedan sin notificar. En el estudio «Accidentes de trabajo en la Unión Europea en 1994», publicado por la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) en 1998, la tasa media de notificación de los accidentes del trabajo que ocasionan más de tres días de ausencia de ocho sectores de actividad comunes de 15 Estados miembros fue del 91,1 por ciento. Sólo ocho miembros comunicaron una tasa del 100 por ciento. Tres miembros comunicaron tasas de entre el 41 y el 56 por ciento.
165. En el pasado se hicieron varias tentativas para mejorar la situación: los participantes del Seminario tripartito regional latinoamericano sobre la organización de los servicios de salud en el trabajo y el registro y análisis de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales pusieron de relieve ya en 1989 la necesidad de armonizar los sistemas de registro y notificación. La 24.^a Asamblea General

de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) adoptó en 1992 un informe en el que se subraya la necesidad de adoptar un sistema internacional armonizado para la notificación de los accidentes y la compilación de estadísticas al respecto. En la Comunidad Europea se han desarrollado metodologías para armonizar las estadísticas sobre accidentes del trabajo y hacer comparables las estadísticas sobre enfermedades profesionales. Con ocasión de la adopción del Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el registro y la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales por una reunión de expertos en octubre de 1994³⁴, los expertos destacaron que la recopilación y el registro y la notificación de los datos relativos a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales contribuirían materialmente a la determinación y al análisis de sus causas. Además, reconocieron que las listas de enfermedades profesionales no sólo son valiosas sino que son necesarias como documento de orientación, en particular en los países donde dichas listas no existen, pero también reconocieron las dificultades inherentes a la determinación de las enfermedades profesionales. Se mostraron preocupados con respecto a la lista actual de enfermedades profesionales de la OIT que figura en el cuadro I del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [cuadro I modificado en 1980] (núm. 121), enmendado en 1980 y recomendaron la actualización de la lista. La resolución sobre estadísticas de lesiones profesionales ocasionadas por accidentes del trabajo que adoptó la decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (Ginebra, 6-15 de octubre de 1998)³⁵ pide que en cada país se elabore un programa completo de estadísticas sobre seguridad y salud en el trabajo, incluidas las enfermedades y lesiones profesionales. El objetivo de este programa sería proporcionar una base de estadística adecuada para los distintos usuarios (véase el párrafo 194).

Examen de la práctica nacional

166. Las medidas que se adoptan en las empresas para registrar los accidentes difieren considerablemente de un caso a otro. Mientras las grandes empresas suelen llevar registros detallados de los accidentes y de sus causas, no siempre ocurre así en las más pequeñas. Algunas empresas han adoptado sus propios sistemas de registro, a veces con objeto de comparar las cifras en sus diferentes fábricas, sobre todo cuando se trata de empresas multinacionales. Pueden estar utilizándose diferentes sistemas de registro en determinados sectores de la economía de un mismo país, ya que en muchos países no existen disposiciones legislativas que requieran el registro de los accidentes y enfermedades en la empresa.
167. Por lo general, sólo los accidentes por los que se indemniza a las víctimas o los que reúnen ciertos criterios están previstos en *los sistemas nacionales de notificación*, mientras que no son tenidos en cuenta muchos accidentes menores, cuyo conocimiento es aún más importante para la definición de una política de prevención. Como consecuencia de ello, la frecuencia relativa de los accidentes notificados puede diferir mucho de unos países a otros y entre los diferentes sectores de actividad económica en un mismo país. Hay también grandes divergencias en cuanto a la notificación de los accidentes según los sectores específicos de la actividad económica. En particular, los accidentes que afectan a los trabajadores de la agricultura, la construcción, la marina y la minería están sujetos a criterios de notificación de distinta índole. La notificación puede limitarse a un cierto tipo de trabajadores, o a ciertos tipos de actividad económica y de empresa que emplean más de una cierta cantidad de trabajadores, y es más bien baja en el sector terciario. Asimismo, pueden quedar fuera de los criterios de notificación los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores ocasionales o con contratos de tiempo parcial y los practicantes y aprendices, por estar excluidos de los regímenes públicos de seguros. En gran medida, la información sobre los accidentes que tienen como consecuencia lesiones mortales es más fidedigna que la información sobre los accidentes no mortales, debido a que los primeros casi siempre se notifican. Pero, aun así, puede haber diferencias en la interpretación del término «mortal» a efectos de la notificación. (Por ejemplo, los accidentes que causan la muerte inmediata o cuyas lesiones causan la muerte en un plazo de 30 días, entre 31 y 365 días después del accidente o sin que se establezca un plazo.)

³⁴ Documentos GB.261/STM/4/14 y GB.261/8/26, párrafo 14.

³⁵ Documento GB.273/STM/7.

168. Un problema importante que plantea la comparación de las cifras sobre los accidentes de trabajo entre los distintos países, es la diferencia que hay en cuanto a las principales categorías de accidentes que han de notificarse en cada país, que pueden incluir tanto los accidentes que provocan una incapacidad para trabajar durante un número de días determinado como los accidentes de todo tipo independientemente de una interrupción del trabajo. En la mayoría de los países se requiere que se notifique la hora, el lugar y el día del accidente; el tipo y la causa principal del accidente, y la naturaleza de la lesión y la parte del cuerpo lesionada. En algunos países se exige que se comunique lo que la persona lesionada estaba haciendo en el momento de producirse el accidente. Sólo algunos países solicitan informaciones sobre la ocupación, las calificaciones o la formación del trabajador lesionado, el tiempo durante el cual había ejercido esa ocupación o los mecanismos de seguridad y el equipo de protección personal obligatorios. Los criterios que se aplican para notificar los accidentes difieren según que éstos tengan lugar en el camino del trabajo o del regreso del mismo (accidentes de trayecto), o sea accidentes de tránsito que ocurren durante el trabajo.
169. El *registro y la notificación de las enfermedades profesionales* son aún más complicados. La mayoría de los países tienen una definición legal de las enfermedades profesionales que se presenta en forma de una lista prescrita de enfermedades. Con frecuencia dicha lista está vinculada a criterios de indemnización. Sin embargo, se aplican diversos métodos a efectos de la definición. Algunos países poseen una lista de enfermedades especificadas, que puede ser similar, pero no necesariamente idéntica, a la que figura en el cuadro I del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121), enmendado en 1980. Otros Estados Miembros aplican un sistema denominado mixto (enfermedades prescritas y otras enfermedades). Como resultado de ello, las estadísticas nacionales sobre las enfermedades profesionales difieren respecto de las enfermedades que son objeto de protección, su definición, los criterios aplicados para el reconocimiento de estas enfermedades y los trabajadores amparados. Se plantean dificultades especiales respecto de las enfermedades provocadas por causas múltiples o las que presentan un largo período de latencia.
170. Los procedimientos que se aplican para notificar las enfermedades profesionales difieren considerablemente de los utilizados para los accidentes del trabajo en lo que respecta a las personas responsables de establecer los informes y a las que los reciben. La responsabilidad de notificar las enfermedades al servicio de inspección del trabajo o a servicios o entidades equivalentes recae en el empleador o el médico, o bien el informe correspondiente debe enviarse en primer lugar a la institución de seguros. En algunos países existen varias vías optativas para enviar la información pertinente. Los informes se envían en todas las circunstancias al organismo de seguros responsable de pagar la indemnización, pero los casos de enfermedades profesionales no siempre se notifican a las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las normas. De los estudios realizados en numerosos países se desprende que el número de enfermedades profesionales no notificadas es muy elevado. Muchos países en desarrollo no cuentan con los medios necesarios para compilar y publicar informaciones nacionales sobre las enfermedades profesionales debido a la falta de conocimientos o de servicios para hacer un diagnóstico de esas enfermedades, o por ambas razones.

Función de los nuevos instrumentos internacionales

171. Los sistemas nacionales de declaración, registro, notificación y evaluación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales son indispensables para la recopilación de datos coherentes y su posterior utilización para la determinación y aplicación eficaz de medidas de prevención. Las normas internacionales del trabajo pocas veces mencionan que el registro y la notificación son eficaces en tanto que medidas destinadas a tomar una acción preventiva, y no especifican métodos uniformes o procedimientos o sistemas nacionales apropiados como tampoco incluyen orientaciones suficientes (véase el párrafo 193). Las nuevas normas internacionales sobre registro y notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales deberían establecer obligaciones más estrictas para los gobiernos y, por tanto, serían más eficaces que las obligaciones actuales, que son en particular las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (véase el párrafo 194), y las disposiciones generales de ciertos convenios y recomendaciones (véanse los párrafos 193 y 94). A pesar de la existencia del Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el registro y la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, es evidente que las normas internacionales podrían contribuir más a crear sistemas nacionales apropiados y a mejorar y armonizar tanto la terminología como los procedimientos pues sientan las bases para formular políticas y actividades de prevención coherentes a nivel nacional,

sectorial y en las empresas. Si bien es más detallado que los instrumentos propuestos, dicho Repertorio podría no obstante servir de base para su preparación.

172. En consultas celebradas anteriormente con los Estados Miembros se propuso que se excluyeran las enfermedades profesionales del alcance de un instrumento internacional. Con esta exclusión se perpetuaría la situación insatisfactoria antes señalada, en particular la falta de normas internacionales sobre los requisitos legales para detectar y notificar las enfermedades profesionales, las actuales lagunas en materia de información y de toma de conciencia y las medidas insuficientes de prevención de las enfermedades profesionales, cuyo número mundial es imposible cuantificar en la actualidad (véase el párrafo 195). Cabe señalar que se recomienda que la OIT elabore normas para las estadísticas de las enfermedades profesionales, en el párrafo 30 de la resolución sobre estadísticas de lesiones profesionales ocasionadas por accidentes del trabajo que adoptó la decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (Ginebra, 6-15 de octubre de 1998).

173. Los instrumentos internacionales previstos deberían prever:

- la obligación por parte de las autoridades competentes de los Estados Miembros de establecer y aplicar una política nacional coherente, así como sistemas y programas y los conceptos y la terminología pertinentes en materia de registro, notificación e investigación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, que se armonicen con los acuerdos y las recomendaciones internacionales;
- la aplicación de un sistema nacional por parte de las autoridades competentes, e indirectamente por parte de los empleadores en consulta con los trabajadores y sus representantes;
- la recopilación uniforme de datos coherentes y comparables y la realización de análisis comparativos a escala nacional y a nivel de empresa para la determinación de medidas de prevención, el establecimiento de prioridades en su aplicación y la utilización económica y racional de los recursos;
- las medidas de promoción a escala nacional y a nivel de empresa.

A fin de contar con una mayor flexibilidad, y en caso de ser conveniente a efectos de ratificación, podría permitirse que los Miembros acepten por separado las obligaciones del Convenio en lo que respecta a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, como en el caso del Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148), en relación con estas tres categorías de riesgos.

Solución propuesta en relación con los instrumentos sobre el registro de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales

174. En respuesta a las preocupaciones y reservas expresadas en discusiones anteriores, se plantean tres soluciones posibles con respecto a la forma de los instrumentos propuestos:

Primera posibilidad

175. La adopción de un convenio sobre el registro y notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales que contuviera los principios básicos y estuviera complementado por una recomendación. Estos instrumentos también facilitarían la creación de mecanismos para la actualización periódica de la lista de enfermedades profesionales enumerada en el cuadro I del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121) o de cualquiera de las listas correspondientes adoptadas por los organismos de la OIT.

Segunda posibilidad

176. La adopción de un protocolo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) con el objetivo de proporcionar los elementos necesarios para implantar requisitos específicos. Esta opción se enraizaría en los artículos 4 y 11 del Convenio y en el párrafo 15 de la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164).
177. El artículo 4 del Convenio llama a formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo. Dicha política tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud. A fin de dar efecto a esa política, el artículo 11 sostiene que la autoridad o autoridades competentes deberán garantizar, entre otros, la realización progresiva de las siguientes funciones:
- i) el establecimiento y la aplicación de procedimientos para la notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales por parte de los empleadores y, cuando sea pertinente, de las instituciones aseguradoras u otros organismos o personas directamente interesados;
 - ii) la elaboración de estadísticas anuales;
 - iii) la publicación anual de informaciones sobre las medidas tomadas en aplicación de la política y sobre los accidentes del trabajo, los casos de enfermedades profesionales y otros daños para la salud. Bajo los términos del párrafo 15 de la Recomendación, debería exigirse a los empleadores que registren los datos sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.
178. El protocolo podría adoptarse por procedimiento de simple discusión. Solamente figurarían en él los principios básicos pero podría complementarse con una recomendación y estaría abierto a ratificación en el mismo momento o en cualquier momento después de la ratificación de los Estados Miembros del Convenio núm. 155³⁶.

Tercera posibilidad

179. La adopción de la recomendación sobre el registro y la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales que contenga los principios básicos e incorpore los requisitos esenciales del Código de práctica sobre el registro y la notificación de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (1996). Este instrumento tendría el objetivo de ayudar a los Estados Miembros a progresar en este ámbito sin la necesidad de cumplir con todas las obligaciones que un instrumento ratificado impone. Además, podría aplicarse un procedimiento de simple discusión.
180. La revisión propuesta de la lista actual de enfermedades profesionales de la OIT y la revisión de la clasificación de accidentes de la OIT que alentó la decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo y que ya se inició, podrían resultar indispensables para la aplicación de los nuevos instrumentos internacionales propuestos.

Contenido de los nuevos instrumentos

181. Los instrumentos previstos podrían tener la finalidad de reforzar y canalizar las distintas actividades, a fin de constituir sistemas coherentes para recopilar información sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en los Estados Miembros. Estos sistemas deberían abarcar los métodos de registro en las empresas y la notificación a la autoridad nacional. Un buen sistema de registro y notificación facilitaría la investigación y el análisis de las causas de los accidentes y enfermedades profesionales registrados, lo cual promovería la revisión y mejora continua de la política en materia de seguridad y salud en la empresa y a nivel nacional, en particular con el fin de elaborar programas de prevención coherentes y eficaces.

³⁶ Treinta Estados Miembros (31 de agosto de 1999).

182. Los instrumentos previstos podrían abarcar los siguientes aspectos del registro y la notificación de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales.

a) Disposiciones generales

183. Las disposiciones podrían especificar que la autoridad competente debería formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional y unos principios coherentes en materia de registro y notificación de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, y crear y aplicar de manera progresiva los procedimientos nacionales y las disposiciones legales, institucionales y administrativas que sean necesarias. Las disposiciones relativas a la notificación en el plano nacional podrían abarcar los accidentes del trabajo mortales, todos los accidentes del trabajo causantes de algún tipo de incapacidad laboral durante un período que fijaría la autoridad competente y todas las enfermedades profesionales enumeradas en una lista nacional, o incluidas en una definición de dichas enfermedades establecida por la autoridad competente, y diagnosticadas durante un período determinado. Las disposiciones sobre el registro en el plano de la empresa podrían ampliarse a los accidentes, enfermedades y casos que no han de notificarse de manera obligatoria (accidentes de trayecto, enfermedades relacionadas con el trabajo, incidentes y sucesos peligrosos).

b) Acción en el plano de la empresa

i) Medidas relativas al registro

184. Estas medidas podrían referirse al establecimiento de procedimientos adecuados y la asignación de responsabilidades en el marco de la empresa para que los trabajadores informen sobre los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales y para que los empleadores procedan a su registro. Las disposiciones podrían especificar el contenido y el formato que habrán de tener los registros; el plazo durante el cual los empleadores han de tener los registros a disposición; la confidencialidad de los datos médicos y personales; la colaboración de los trabajadores y la capacitación de los mismos en materia de notificación y registro. La información que habría de registrarse podría incluir al menos la información que hay que presentar necesariamente al órgano encargado de velar por el cumplimiento de la normativa, a la institución indemnizadora que corresponda o a los organismos que se determinen. Podrían incluirse especificaciones para el registro progresivo de información más detallada o de información suplementaria.

ii) Utilización de la información registrada

185. Una información fidedigna acerca de las causas más frecuentes de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, así como en lo que atañe al alcance de las lesiones, ayudará a fijar prioridades para el establecimiento de las medidas preventivas necesarias. Contribuirá asimismo a valorar el grado de eficacia de las medidas legislativas y de otra índole. Las disposiciones podrían especificar así algunas medidas destinadas a promover, mediante la utilización de la información registrada, la identificación uniforme y la evaluación de las causas de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales en cada empresa y, por consiguiente, en todas las ramas de la actividad económica y en el plano nacional.

c) Notificación a escala nacional

i) Disposiciones generales

186. Estas disposiciones podrían determinar la manera en que los Estados Miembros deberían establecer y aplicar procedimientos uniformes para la notificación de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, así como los órganos a los que debería dirigirse dicha notificación, y podrían especificar las responsabilidades de los empleadores y de los trabajadores en el cumplimiento de los procedimientos prescritos. Los instrumentos también podrían tratar de las medidas destinadas a garantizar su cumplimiento.

ii) Requisitos para la notificación

187. Las disposiciones deberían especificar la naturaleza y el alcance de la información que habrá de notificarse al órgano encargado de velar por el cumplimiento de la normativa, a la institución indemnizadora que corresponda o a los organismos que se determine. Deberían asimismo especificar el plazo para proceder a la notificación, dependiendo del tipo de lesión, y los procedimientos de notificación que habrán de establecerse en la empresa. La notificación de los accidentes del trabajo podría incluir información sobre la empresa en que se produjo el accidente, el empleador, la persona lesionada, la naturaleza e importancia de la lesión, la descripción detallada del accidente y las medidas tomadas para evitar la repetición del accidente. La notificación de la enfermedad profesional podría incluir información sobre la empresa, el empleador, la persona afectada, los agentes y procesos de carácter nocivo a que ésta puede atribuirse y el tiempo de exposición. También podrían incluirse especificaciones para que la información que se notifique sea progresivamente más detallada.

iii) Procedimientos relativos al uso de la información notificada

188. Los instrumentos podrían proponer también medios para promover el uso de la información notificada en el plano nacional, tales como la creación de bases de datos nacionales y la elaboración de estadísticas fiables en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que sirvan de base para la fijación de prioridades y para la formulación de la política nacional y de programas de prevención. Los instrumentos podrían tomar en consideración el papel que desempeñan, con arreglo a la legislación o la práctica nacionales, las instituciones de la seguridad nacional y las instituciones sectoriales.

Solución propuesta con respecto a la forma y el contenido de la lista de enfermedades profesionales

189. Dado que hay un número bastante considerable de países en desarrollo que no están en condiciones de recopilar o publicar datos nacionales sobre las enfermedades profesionales debido a la falta de requisitos legales nacionales y de conocimientos (inexistencia de listas nacionales o referencias internacionales) o servicios para el diagnóstico de las enfermedades profesionales o por ambas razones, debería proporcionarse orientación al respecto mediante una lista actualizada de la OIT de las enfermedades profesionales. Con miras a mejorar la rápida capacidad de respuesta de la Oficina, y como consecuencia de las preocupaciones y reservas expresadas en discusiones anteriores sobre esta cuestión, sería conveniente que la Conferencia considerara al mismo tiempo:

- i) actualizar, a efectos de la indemnización, del registro y la notificación, la lista de la OIT de enfermedades profesionales (cuadro I del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121)) junto con el o los instrumentos internacionales que podrían adoptarse sobre el registro y la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, y/o
- ii) establecer un mecanismo de actualización periódica de la lista de enfermedades profesionales que figuran en el cuadro I del Convenio núm. 121 a efectos de la indemnización y de la elaboración, adaptación y actualización periódica de cualquier otra lista pertinente adoptada por los organismos de la OIT, como las reuniones de expertos, a efectos del registro y la notificación.

190. La lista revisada canalizará mejor el flujo de informaciones sobre la frecuencia de las enfermedades relacionadas con el trabajo, con miras a su prevención. La lista también dará una útil orientación con respecto al control de la salud de los trabajadores expuestos a riesgos profesionales especiales. Y promoverá además la estrecha colaboración entre los organismos de seguros y las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las normas.

191. Sobre la base del examen de las enfermedades que sería oportuno incluir en una lista revisada del cuadro I del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121), así como de la práctica actual y las tendencias prevalecientes en los diagnósticos y en la evaluación de las enfermedades profesionales a efectos de indemnización, la

nueva lista de enfermedades profesionales que se propone podría incluir además los puntos siguientes:

- las enfermedades causadas por sustancias químicas orgánicas e inorgánicas o sus compuestos que no figuran en la lista actual;
- las enfermedades causadas por agentes físicos como las radiaciones térmicas, los rayos ultravioleta y las temperaturas extremas;
- las enfermedades respiratorias contraídas en el trabajo que no figuran en la lista actual;
- los trastornos musculares y óseos y las enfermedades causadas por los movimientos repetitivos, posturas y ejercicios forzados;
- el cáncer de origen profesional producido por sustancias cancerígenas que no figuran en la lista actual;
- los demás trastornos y enfermedades, incluidos los de carácter cutáneo causados por agentes físicos, químicos o biológicos que no se citan en otros puntos de la lista, y cualquier otra enfermedad respecto de la cual se haya determinado una relación directa entre la exposición del trabajador al agente de que se trate y la enfermedad padecida.

Origen de la propuesta

192. Varios puntos sobre el registro y la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales fueron sometidos a la consideración del Consejo de Administración para una eventual inscripción en el orden del día de la Conferencia en 1991, 1996, 1997, 1999, 2000 y 2001³⁷. Un punto sobre la revisión de la lista de enfermedades profesionales anexada al Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121) había sido propuesto para su inscripción en el orden del día de la Conferencia de 1994³⁸.

Relación con los instrumentos existentes

193. Unos 20 convenios y recomendaciones señalan la conveniencia de la recopilación de datos estadísticos sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, si bien sólo algunos de ellos se refieren a su registro y notificación. El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 [y Protocolo, 1995] (núm. 81) estipula que el informe anual publicado por la inspección central deberá considerar los datos estadísticos relativos a los accidentes y enfermedades profesionales. De conformidad con la Recomendación sobre la protección de la salud de los trabajadores, 1953 (núm. 97), las legislaciones o reglamentaciones nacionales deberían exigir la notificación de los casos reconocidos o presuntos de enfermedades profesionales. El Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) estipula que la autoridad competente deberá garantizar el establecimiento y la aplicación progresiva de procedimientos para la declaración de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con miras a la elaboración de estadísticas anuales. Conforme a lo estipulado en la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164), debería exigirse a los empleadores que mantengan registros de datos sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo los que podrían incluir datos sobre todos los accidentes y enfermedades profesionales que deban notificarse. El Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160) y su Recomendación correspondiente (núm. 170) dispone la recopilación de estadísticas sobre accidentes del trabajo y, de ser posible, sobre enfermedades profesionales. No obstante, no

³⁷ Documentos GB.244/2/2, párrafos 96-116; GB.259/2/2, párrafos 226-248; GB.262/2, párrafos 69-94; GB.268/2, párrafos 9-41; GB.271/4/1, párrafos 175-205; GB.273/2, párrafos 32-44; GB.274/3, párrafos 190-221, y GB.276/2, párrafos 176-197.

³⁸ Documento GB.254/2/1, párrafos 53-64.

existen ni orientaciones relativas a su estructura ni tampoco referencias a la resolución relativa a los datos estadísticos sobre accidentes y enfermedades profesionales que proporciona dichas orientaciones.

194. El Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [cuadro I modificado en 1980] (núm. 121) estipula que la legislación deberá prescribir una definición de «accidente de trabajo» y una lista de las enfermedades que serán reconocidas como enfermedades profesionales cuando sean contraídas en las condiciones prescritas. La legislación nacional debería incluir una definición general de las enfermedades profesionales que deberá ser suficientemente amplia para abarcar por lo menos las enfermedades enumeradas en la última versión del cuadro I del Convenio. La versión actual fue modificada en 1980 y convendría revisarla. Durante la consulta sobre la revisión del cuadro I, celebrada en 1991 por la OIT, se preparó una lista actualizada que no ha sido aprobada oficialmente. La resolución sobre estadísticas de accidentes y enfermedades profesionales, adoptada por la décima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1962) definió, para fines estadísticos, las nociones de mortal, discapacidad permanente y discapacidad transitoria y estableció cuatro clasificaciones de accidentes según el tipo de accidente, el agente físico, la naturaleza y la localización de la lesión. Como dichas clasificaciones debían actualizarse a fin de responder a las necesidades modernas y futuras, se celebró una Reunión de expertos sobre estadísticas del trabajo del 30 de marzo al 3 de abril de 1998³⁹ con el propósito de analizar las principales cuestiones relativas a la medición y la clasificación de los accidentes y enfermedades profesionales. La decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo que se celebró en Ginebra en octubre de 1998 tuvo en cuenta sus conclusiones. Las conclusiones de la Conferencia incluyeron, entre otras cosas, la resolución sobre estadísticas de lesiones profesionales ocasionadas por accidentes del trabajo en la cual se prevé la compilación de informaciones acerca de la empresa, establecimiento o unidad local, y acerca de la persona lesionada, la lesión y el accidente y sus consecuencias. Contiene además, clasificaciones revisadas de los accidentes profesionales según el tipo de lesión (anexo E) y según la parte del cuerpo lesionada (anexo F). Como parte de la acción que ha de efectuar la Oficina se recomienda la preparación de un manual para proporcionar orientación técnica sobre el contenido de la resolución y la formulación de normas para las estadísticas de las enfermedades profesionales.
195. Si bien el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el registro y la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales no es un documento vinculante, proporciona a las autoridades competentes orientaciones útiles a fin de elaborar sistemas nacionales para la recopilación de informaciones comparables y para la prevención general de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. El Repertorio, aunque es más detallado que los instrumentos propuestos, podría usarse como punto de partida para la preparación de los mismos (véase el párrafo 221).

Estado de la investigación y de las labores preparatorias

196. La Oficina distribuyó el Repertorio mencionado a todos los Estados Miembros en el marco del esfuerzo especial realizado en 1997 con miras a analizar las políticas y programas nacionales y a elaborar estadísticas sobre accidentes del trabajo más amplias y comparables a nivel internacional, especialmente las referentes a casos mortales. Se pidió a todos los Estados Miembros que comunicaran los datos disponibles o que exploraran las dificultades o circunstancias especiales que pueden enfrentar a la hora de recopilar datos a nivel nacional. Las respuestas recibidas de 107 instituciones de unos 99 países fueron evaluadas y los resultados obtenidos sirven de base para la labor futura de la Oficina en este campo.
197. En base a la experiencia adquirida durante la labor de preparación de la lista de enfermedades profesionales de la OIT, que figura en el cuadro I del Convenio núm. 121, a la aplicación práctica del Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el registro y la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales (véase el párrafo anterior) y a las investigaciones ya efectuadas para preparar la Reunión de expertos sobre estadísticas del trabajo (1998) y a la

³⁹ Documento GB.272/3.

decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1998), la Oficina está en condiciones de realizar la labor preparatoria que sea necesaria con miras a inscribir el tema en el orden del día de la Conferencia.

Ginebra, 9 de febrero de 2000.

Puntos que requieren decisión: párrafo 1;
párrafo 2;
párrafo 20.