



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Fecha, lugar y orden del día de la 91.^a reunión
(2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo****Indice**

	<i>Página</i>
Fecha.....	1
Lugar.....	1
Orden del día.....	1
Puntos sobre los que se presentan nuevos antecedentes	2
El enfoque integrado.....	2
Puntos que se presentan nuevamente para examen.....	3
1. Formación y desarrollo de los recursos humanos – Revisión de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150).....	4
Antecedentes.....	4
Las normas de la OIT y sus efectos prácticos.....	6
Legislación y práctica	7
Objetivo de la nueva recomendación propuesta	8
Contenido de la nueva recomendación	8
Guías prácticas y bases de datos	10
Calendario de actividades y trabajos preparatorios	11
2. La relación de trabajo (campo de aplicación)	12
I. Antecedentes.....	12
II. La imprecisión de la relación de trabajo es un fenómeno mundial	13
III. El reenfoque de la legislación del trabajo.....	17
IV. Perspectivas para una acción internacional	18

	<i>Página</i>
3. Trabajadores migrantes.....	21
I. Tendencias contemporáneas en la migración internacional	22
II. Hacia una estrategia global de la OIT.....	25
4. Actividades de la OIT relacionadas con las normas en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo: una discusión detallada con miras a la adopción de un plan de acción para dichas actividades.....	32
Introducción.....	32
Características del estudio.....	33
5. Las inversiones y el empleo	37
La función de las empresas en las inversiones y el empleo.....	37
La función del Estado como inversor y aportador de inversiones	39
Polarización de las inversiones	41
Financiación de las inversiones	44

Anexo: GB.279/5/2

Fecha

1. *De conformidad con las disposiciones adoptadas por el Consejo de Administración en su 254.^a reunión (noviembre de 1992)¹, se propone que la 91.^a reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo se inaugure el martes 3 de junio de 2003.*

Lugar

2. *Se propone que la reunión se celebre en Ginebra.*

Orden del día

3. En su 91.^a reunión (2003), la Conferencia tendrá ante sí los siguientes puntos inscritos de oficio:
 - Informe del Presidente del Consejo de Administración y Memoria del Director General.
 - Propuestas de Programa y Presupuesto para 2004-2005 y otras cuestiones financieras.
 - Información y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones.
4. El orden del día de la 90.^a reunión (2002) de la Conferencia, establecido por el Consejo de Administración en su 279.^a reunión (noviembre de 2000), comprende los cuatro puntos siguientes:
 1. Promoción de las cooperativas (*elaboración de normas, segunda discusión*).
 2. Registro y notificación de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, inclusive la posible revisión de la lista de enfermedades profesionales de la OIT (*elaboración de normas, simple discusión*).
 3. Sector informal (*discusión general*).
 4. Retiro de 20 recomendaciones (*retiro de instrumentos*).
5. Este documento se presenta al Consejo de Administración como base para reexaminar y seleccionar los puntos que constituirán el orden del día de la 91.^a reunión (2003) de la Conferencia. En el orden del día de la 90.^a reunión (2002) no figura ningún punto sobre elaboración de normas que suponga una segunda discusión en 2003. De conformidad con la práctica habitual, la Conferencia puede ocuparse de tres puntos técnicos en una misma reunión. Por lo que se refiere a las propuestas que se presentan para consideración más adelante, entre éstas figura una cuestión cuya finalidad es la elaboración de normas. En

¹ Documento GB.254/16/19, párrafo 5.

cuanto a las otras cuatro materias, el Consejo de Administración podrá escoger entre: un punto propuesto ya sea para la elaboración de normas o para una discusión general que podría dar origen a la formulación de normas futuras; otro punto de discusión general que también podría dar origen a la elaboración de normas; un punto propuesto para un análisis integrado sobre un tema del que debería resultar un plan de acción, y en particular un plan de actividades normativas futuras, y, por último, un punto de discusión general.

6. En su 279.^a reunión (noviembre de 2000), el Consejo de Administración examinó por primera vez las propuestas para el orden del día de la Conferencia del año 2003, basándose en dos documentos preparados por la Oficina ². El Consejo seleccionó algunos puntos que serán examinados en mayor profundidad durante la presente reunión, y decidió solicitar informes sobre la legislación y la práctica o propuestas más detalladas sobre cinco temas:
 1. Formación y desarrollo de los recursos humanos — Revisión de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150) (*elaboración de normas*).
 2. La relación de trabajo (campo de aplicación) (*elaboración de normas o discusión general*).
 3. Trabajadores migrantes (*discusión general*).
 4. Actividades de la OIT relacionadas con las normas en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo: un estudio detallado que sirva de base para el debate con miras a la adopción de un plan de acción sobre dichas actividades (*discusión general*).
 5. Las inversiones y el empleo (*discusión general*).

Puntos sobre los que se presentan nuevos antecedentes

7. En esta oportunidad proseguirá el debate sobre los puntos 1 (desarrollo de los recursos humanos) y 2 (la relación de trabajo). El punto 1 es el seguimiento de la discusión general sobre la cuestión del desarrollo de los recursos humanos, que tuvo lugar en junio de 2000. Esta propuesta se seleccionó por primera vez en noviembre de 2000 y se presenta en el marco de las actividades normativas con miras a la posible adopción de una recomendación revisada. El punto 2 fue examinado por el Consejo de Administración en las reuniones de marzo y de noviembre de 2000 y se presenta ahora junto con los nuevos antecedentes surgidos de las deliberaciones del Consejo de Administración en noviembre de 2000.

El enfoque integrado

8. El punto 4 (enfoque integrado aplicado al campo de la seguridad y la salud en el trabajo) se propuso a raíz de los debates que el Consejo de Administración llevó a cabo en noviembre de 2000 sobre el tema «Posibles mejoras en las actividades relacionadas con las normas de la OIT» ³, y sobre la base de las propuestas para el orden del día de la 91.^a reunión de la

² Documentos GB.279/5/1 y GB.279/5/2.

³ Documento GB.279/4.

Conferencia⁴. El Consejo de Administración decidió adoptar un nuevo enfoque integrado y aplicarlo a las actividades relacionadas con las normas de la OIT, y más concretamente — por primera vez — al campo de la seguridad y la salud en el trabajo. Este enfoque se usará también, según proceda, para examinar otras materias que se someterán a la consideración del Consejo de Administración en su 282.^a reunión (noviembre de 2001).

9. En su reunión de noviembre de 2000, el Consejo de Administración aceptó una propuesta de llevar a cabo un examen a fondo de las actividades relacionadas con las normas de la OIT en el campo de la seguridad y la salud en el trabajo, según el método de discusión general. En virtud del procedimiento reglamentario, las propuestas aceptadas en la reunión de noviembre se examinan en forma más detallada en la reunión de marzo del Consejo de Administración. La propuesta presentada al Consejo de Administración en noviembre de 2000⁵ incluía ya un esquema detallado del contenido posible del nuevo examen detallado que se proponía emprender. Los detalles de la propuesta que se analizan a continuación se centran, pues, en las cuestiones de procedimiento con miras a la preparación del debate en la Conferencia, más que en el contenido sustantivo de la propuesta.

Puntos que se presentan nuevamente para examen

10. El Consejo de Administración había seleccionado en su 272.^a reunión (noviembre de 1999) los puntos 3 (Trabajadores migrantes) y 5 (Las inversiones y el empleo) para un examen detallado en el contexto del orden del día de la Conferencia de 2002. Por ende, estos puntos ya han sido propuestos al Consejo de Administración en sus 277.^a y 279.^a reuniones (marzo y noviembre de 2000)⁶. Su contenido casi no se ha modificado desde marzo de 2000. Ambas propuestas vuelven a presentarse con miras a la discusión general de los temas respectivos. En lo que atañe a la discusión general sobre los trabajadores migrantes, uno de los puntos para debate es la posibilidad de iniciar en el futuro el procedimiento de elaboración de normas.
11. *Por consiguiente, se invita al Consejo de Administración a que complete el orden del día de la 91.^a reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo tomando en consideración las siguientes propuestas:*
 1. *Formación y desarrollo de los recursos humanos — Revisión de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150) (elaboración de normas).*
 2. *La relación de trabajo (campo de aplicación) (elaboración de normas o discusión general).*
 3. *Trabajadores migrantes (discusión general).*

⁴ Documentos GB.279/5/1 y GB.279/5/2.

⁵ Se incluye en anexo al presente documento.

⁶ La cuestión fue presentada al Consejo de Administración en dos oportunidades, puesto que en marzo de 2000 éste decidió remitir su decisión a la reunión de noviembre de 2000.

4. *Actividades de la OIT relacionadas con las normas en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo: un estudio detallado que sirva de base para el debate con miras a la adopción de un plan de acción sobre dichas actividades (discusión general).*
5. *Las inversiones y el empleo (discusión general).*

Ginebra, 27 de febrero de 2001.

Puntos que requieren decisión: párrafo 1;
párrafo 2;
párrafo 11.

1. **Formación y desarrollo de los recursos humanos – Revisión de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150)**

Resumen

En este documento se detalla la propuesta de adopción de una nueva recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos. Mientras que, por una parte, el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), conserva su validez, en cambio, la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150), adoptada al mismo tiempo que dicho Convenio, ha sido superada por la evolución económica y social desde 1975 y, en muchos aspectos, ha perdido su pertinencia. Para sustituirla se propone un instrumento dinámico y flexible que debería ser complementado con una guía práctica y renovable que ayude a los Estados Miembros a dar efecto a las disposiciones del instrumento. En éste deberían plasmarse las nuevas orientaciones de la formación profesional, caracterizada por la voluntad de articular en forma óptima la formación a la demanda económica y a las necesidades sociales, en armonía con una nueva repartición de funciones y responsabilidades en el campo del desarrollo de los recursos humanos entre el Estado, los interlocutores sociales y los actores presentes en la actividad formativa. En la propuesta se dan algunos ejemplos de la legislación y la práctica nacionales que han cristalizado este nuevo enfoque de la formación, se esbozan algunos de los elementos del proyecto de recomendación y se describen brevemente las tareas preparatorias en curso. Asimismo, se propone un calendario para la preparación del nuevo instrumento.

Antecedentes

12. En las «Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos», adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 88.^a reunión (2000)⁷ — en adelante, «las Conclusiones» — se confirmó que:

⁷ OIT: *Actas Provisionales* núm. 21, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.^a reunión (Ginebra, 2000), Conclusiones, pág. 21/64.

el desarrollo de los recursos humanos, la educación y la formación contribuyen poderosamente a promover los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad. Al permitir que las personas sean empleables y se conviertan en ciudadanos informados, la formación y el desarrollo de los recursos humanos contribuyen al desarrollo económico, a lograr el pleno empleo y a promover la inserción social. También ayudan a las personas a tener acceso a un trabajo decente y buenos empleos, y a liberarse de la pobreza y de la marginación. La educación y la adquisición de calificaciones podrían conducir a menos desempleo o más equidad en el empleo. La economía y la sociedad en general, de la misma manera que las personas y las empresas, se benefician de la formación y el desarrollo de los recursos humano. La economía es más productiva, innovadora y competitiva gracias a la existencia de un potencial humanos más calificado. La formación y el desarrollo de los recursos humanos ponen de relieve los valores fundamentales de una sociedad de equidad, justicia, igualdad de trato entre hombres y mujeres, no discriminación, responsabilidad social y participación ⁸.

13. En las Conclusiones también se reconoció que la formación y el desarrollo de los recursos humanos son componentes de la respuesta social y económica a la mundialización, es decir, de los distintos procesos que en los últimos años han acelerado la integración de la actividad económica en el mundo. En este contexto, la educación y la formación profesional cumplen una función *proactiva*, a saber, ayudar a los países, las empresas y las personas a aprovechar las nuevas oportunidades que ofrece la mundialización, aumentando la competitividad de las empresas y la productividad de las personas, así como su capacidad para la captación de ingresos. Pero la educación y la formación profesional cumplen también una *función social* igualmente importante, que consiste en contrarrestar los efectos negativos de la mundialización. Aunque su objeto es atender necesidades de diversa índole, estas dos funciones coadyuvan al desarrollo de las sociedades basadas en el conocimiento y las calificaciones, en que la educación y las competencias profesionales determinan en gran medida las posibilidades de empleo y de carrera de las personas, la competitividad de las empresas y, en último término, la riqueza y el bienestar de las naciones.
14. Aun cuando los objetivos de la formación y el desarrollo de los recursos humanos no han cambiado en lo esencial con el transcurso del tiempo, su contexto sí se ha transformado en los últimos años, como lo demuestra la nueva orientación de las economías — hacia el liberalismo y el predominio del mercado —, las exigencias profesionales cada vez mayores que determina el cambio tecnológico, la creciente inseguridad del empleo, la pobreza y la exclusión social, y las nuevas funciones y responsabilidades que en materia de desarrollo de recursos humanos y de formación asumen hoy el Estado, los interlocutores sociales y otros sectores interesados. El potencial económico y los beneficios sociales que se derivan de la enseñanza y de la formación, tanto para las personas, como para las empresas y la sociedad, son enormes. Sin embargo, ni la sociedad ni tampoco las empresas o las personas han podido aprovechar plenamente estos beneficios, debido a la falta de inversiones suficientes en la enseñanza y la formación profesional. Para permitir que todos puedan participar cabalmente en la sociedad del conocimiento y las competencias profesionales, es fundamental volver a definir los conceptos básicos del desarrollo de los recursos humanos y de la formación.

⁸ *Ibíd.*, párrafo 1 de las Conclusiones.

Las normas de la OIT y sus efectos prácticos

15. Tanto la Constitución de la OIT como la Declaración de Filadelfia reconocen la importancia de la formación profesional y técnica como medio para mejorar la condición de los trabajadores. La OIT ha desplegado una extensa labor formativa, de investigación, de asesoramiento y de cooperación técnica en los campos del desarrollo de los recursos humanos y de la formación profesional. Los principales instrumentos de la OIT en estas materias son el Convenio (núm. 142) y la Recomendación (núm. 150) sobre desarrollo de los recursos humanos, adoptados en 1975, y el Convenio (núm. 140) y la Recomendación (núm. 148) sobre la licencia pagada de estudios, adoptados en 1974⁹. El Convenio núm. 142 y la Recomendación núm. 150 abarcan casi todos los aspectos de la orientación y la formación profesionales, por lo que han reemplazado a diversas recomendaciones más antiguas de la OIT¹⁰. El Convenio núm. 142, de carácter más bien general, sigue conservando su validez. Por otra parte, como se señala en las Conclusiones, «aunque algunas disposiciones de la Recomendación [sobre los recursos humanos] siguen siendo válidas, otras han dejado de ser pertinentes»¹¹.
16. El tenor de la Recomendación núm. 150 refleja el contexto de la planificación en los años 1970. En otras palabras, da una escasa cabida a consideraciones sobre la demanda y el mercado de trabajo, y propone muy pocas orientaciones sobre problemas contemporáneos que hoy revisten una importancia crucial en las reformas de las políticas y sistemas de formación introducidas por muchos Estados Miembros. Estos problemas se refieren a la política, ejecución y marco normativo de la formación profesional; la necesidad de adecuar la formación y el desarrollo de los recursos humanos a la demanda económica y social, y la necesidad de proponer competencias profesionales que mejoren la empleabilidad de las personas, su productividad y su integración social; la necesidad de ofrecer posibilidades de educación y formación profesional continuas de acuerdo con las circunstancias de las personas y de la evolución de las necesidades en materia de aprendizaje; las nuevas funciones que incumben a los sectores interesados en el desarrollo de los recursos humanos — esto es, al Estado, las empresas, los interlocutores sociales y otros actores, como la sociedad civil, las ONG y los propios particulares —, y en especial la mayor importancia que tiene hoy la formación en el lugar de trabajo; los medios y mecanismos para incrementar las inversiones de los distintos sectores interesados en el desarrollo de los recursos humanos; la aparición de un enfoque competitivo del desarrollo de los recursos humanos, a menudo en un contexto de modernización del marco nacional (y también regional) de la calificación profesional; y los esfuerzos que muchos países despliegan para impartir formación con miras al empleo independiente y, en definitiva, para transformar — por ejemplo mediante el desarrollo de los recursos humanos — el trabajo en el sector informal en trabajo decente y productivo, plenamente integrado en las actividades económicas generales.

⁹ En la presente reunión del Consejo de Administración se están examinando tanto el Convenio núm. 140 como la Recomendación núm. 148, en el contexto del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas. Véanse los documentos GB.280/LILS/WP/PRS/2/1 y GB.280/LILS/WP/PRS/3.

¹⁰ Entre éstas figuran la Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (núm. 117), que a su vez sustituyó a una serie de normas específicas adoptadas desde 1939, en particular, la Recomendación sobre la formación profesional, 1939 (núm. 57), la Recomendación sobre el aprendizaje, 1939 (núm. 60) y la Recomendación sobre la formación profesional (adultos), 1950 (núm. 88).

¹¹ OIT: *Actas Provisionales* núm. 21, *op. cit.*, párrafo 21 de las Conclusiones.

Legislación y práctica

17. Pocos países se han dotado de políticas explícitas en materia de formación y desarrollo de los recursos humanos. Los esfuerzos en este campo suelen orientarse en función de la planificación económica y social del país o de las políticas del empleo; también se tomará en consideración las políticas sectoriales, como, por ejemplo, educativa, industrial o agrícola. Entre los instrumentos jurídicos pertinentes puede figurar la Constitución nacional, en la que se estipulan los derechos fundamentales y en particular el derecho y la igualdad de acceso a la educación y la formación profesional. Muchos países han adoptado leyes o reglamentos generales en materia de formación y enseñanza, o en algunos campos específicos como la formación profesional, la formación continua y la educación permanente. En los últimos años, estas leyes han cobrado un carácter más bien promocional que vinculante. La legislación deja un mayor margen a la flexibilidad en la oferta de formación profesional, necesidad que ha surgido a raíz de la mundialización y de los esfuerzos de las empresas por elevar su competitividad.
18. Un objetivo importante de las reformas en la formación se refiere a orientar a las instituciones y los programas a atender más bien la demanda económica y las necesidades sociales, dejando de dar prioridad a criterios basados en la oferta educativa. Las nuevas tecnologías, y en especial la introducción de las nuevas técnicas de la información y las comunicaciones, han facilitado la transferencia de atribuciones hacia niveles decisorios inferiores y permitido articular mejor la oferta de formación a nivel local con las necesidades económicas y sociales de cada caso. En la región italiana de Emilia-Romagna, por ejemplo, los sectores interesados locales (por ejemplo, las autoridades, las empresas, los interlocutores sociales y las instituciones de formación) participan en la financiación y puesta en práctica de los programas de formación profesional. La rapidez de los cambios tecnológicos y del mercado de trabajo hacen que las calificaciones profesionales queden pronto obsoletas. Surge entonces la necesidad de que la fuerza de trabajo renueve sus competencias técnicas a medida que lo exijan las nuevas circunstancias y necesidades económicas. Por consiguiente, varios países (casi todos miembros de la OCDE) han inscrito en sus textos constitucionales el derecho a la educación permanente; muchos de estos países, y también otros como Benin, Marruecos, Sudáfrica y Argentina, han adoptado leyes de fomento y desarrollo de la educación permanente. Al cabo de extensas consultas con todas las partes interesadas, Australia instituyó una estrategia nacional muy completa de enseñanza y formación profesional que lleva por título «A Bridge to the Future». Otro objetivo importante de la legislación nacional ha sido el fomento de la igualdad de ingreso a la formación y los programas de ayuda específica a grupos sobre los que pesa la amenaza de la exclusión y la discriminación en los planos económico y social. En muchos países en desarrollo, las entidades que ofrecen servicios de formación vuelcan cada vez más su oferta hacia los empresarios y trabajadores del sector informal, con el objeto de elevar su productividad y su capacidad de generación de ingresos.
19. El mayor grado de integración económica ha estimulado la actividad legislativa de nivel regional, por ejemplo, en la Unión Europea, donde se han promovido las políticas a favor del empleo. La UE y sus Estados miembros también han instaurado un gran número de programas de fomento de la enseñanza, la formación profesional y los intercambios. A su vez, estos programas han estimulado la adopción de nuevas iniciativas de formación en los planos regional, nacional y local.
20. El proceso de transición desde un sistema fundamentalmente regido por el Estado, centralizado y determinado por la oferta hacia un sistema de formación de responsabilidades repartidas y determinado en mayor medida por la demanda del mercado ha redundado en una nueva definición de los papeles que incumben al Estado y a las otras partes interesadas en las actividades de formación. Paralelamente a esta transición, ha

surgido la necesidad cada vez mayor de mantener un diálogo y una colaboración productivos y eficaces entre los interlocutores sociales, el Estado, las autoridades locales y los representantes de la sociedad civil. Los interlocutores sociales están asumiendo funciones de mayor importancia en el diseño, financiación y ejecución de los programas de formación, a menudo en el marco de convenios colectivos tripartitos o bipartitos. Muchas empresas han comprendido la importancia estratégica que tienen sus recursos humanos en la perspectiva de conservar su competitividad en una economía mundial cada vez más integrada. Por ende, han invertido grandes recursos en el desarrollo y la formación de su personal, de una cuantía que con frecuencia excede sus obligaciones legales. También se ha estimulado a las personas a que, a título personal, inviertan en su formación permanente, a fin de garantizar la actualización y mejora de sus competencias profesionales. En el Reino Unido, por ejemplo, el proyecto «Skill Account» fomenta el ahorro personal en cuentas bancarias que se utilizan para financiar una formación que les permita mantenerse económicamente activos en un mercado de trabajo en rápida transformación. En Suecia, existe el proyecto de conceder exenciones tributarias para estimular a las personas y a las empresas a que contribuyan regularmente a las llamadas cuentas de aprendizaje individual (IKS) concebidas para costear la formación de los trabajadores. En Dinamarca también existe un sistema de financiación de la formación profesional con participación de los trabajadores y las empresas.

Objetivo de la nueva recomendación propuesta

21. Se ha propuesto una nueva recomendación que recoja el nuevo enfoque en materia de formación, cuyos elementos se han descrito en los párrafos 16 a 20 anteriores. Este nuevo instrumento debería sustituir a la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150). En las Conclusiones (párrafo 21) se preconiza la adopción de «un instrumento nuevo y más dinámico que los Estados Miembros y los interlocutores sociales puedan aplicar y utilizar más fácilmente en la formulación y ejecución de sus políticas de desarrollo de los recursos humanos»¹². La nueva recomendación tendrá por objeto: *a)* ayudar a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales a poner en práctica políticas de formación y desarrollo de los recursos humanos, así como programas que se integren en las políticas globales del mercado de trabajo y del desarrollo social, y también programas de crecimiento económico y empleo; *b)* ayudar a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales a garantizar el acceso general a la educación básica, la formación profesional inicial, la formación continua y la educación permanente, así como el aumento y la mejora de las inversiones en estos campos, y *c)* definir claramente las funciones y responsabilidades respectivas del Estado, los interlocutores sociales, las empresas, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los particulares y toda otra parte interesada en la formación de políticas, las inversiones, la prestación de servicios de desarrollo de los recursos humanos y formación.

Contenido de la nueva recomendación

22. En el mundo de hoy, el acervo de competencias y conocimientos técnicos de las personas, las empresas y las sociedades determina en gran medida el rendimiento de cada trabajador y de cada empresa, así como, en definitiva, el nivel de riqueza y de bienestar que alcanzan los países. Por consiguiente, en este instrumento deberían quedar plasmados los principios de la responsabilidad compartida en lo que atañe a la formación y el desarrollo de los

¹² OIT: *Actas Provisionales* núm. 21, *op. cit.*, párrafo 21 de las Conclusiones.

recursos humanos, así como los objetivos fundamentales en este campo. En particular, debería promover los medios y arbitrios que permitan reforzar el diálogo y las asociaciones entre los interlocutores sociales y entre éstos y las autoridades, e incluir disposiciones con miras al establecimiento de mecanismos tripartitos, nacionales y sectoriales de formación. El sustrato político de la nueva recomendación debería estar constituido por las Conclusiones, los compromisos de la Carta de Colonia de 1999 y las opiniones vertidas sobre este tema por las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores; en particular, el instrumento debería:

- a) atender las necesidades de enseñanza y de formación profesional del mundo de trabajo actual tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, y promover la equidad social en la economía mundializada;
- b) promover el concepto de trabajo decente en el marco de la definición de las funciones de la enseñanza y la formación;
- c) fomentar la educación permanente, incrementar la empleabilidad de los trabajadores de todo el mundo y aportar soluciones a sus dificultades económicas;
- d) reconocer las distintas responsabilidades en materia de inversiones y de financiación de la enseñanza y la formación profesional;
- e) impulsar la definición de marcos nacionales, regionales e internacionales en materia de calificaciones profesionales, inclusive disposiciones relativas a la formación previa;
- f) asegurar la igualdad de oportunidades y mejorar el acceso a la enseñanza y la formación profesional para todos los trabajadores;
- g) potenciar la capacidad de los interlocutores sociales para constituir asociaciones en el campo de la enseñanza y la formación profesional;
- h) atender la necesidad de aumentar la asistencia técnica y financiera destinada a los países y sociedades menos adelantados ¹³.

23. Por lo que se refiere a las necesidades de enseñanza y formación del mundo del trabajo de hoy, en la nueva recomendación deberían preconizarse políticas y programas que fomenten y mantengan la empleabilidad y la productividad durante toda la vida de la persona, asegurando en el período de enseñanza básica el aprendizaje de las competencias esenciales para la empleabilidad, que integren a los jóvenes en la vida de trabajo mediante mecanismos adecuados de formación inicial y de adquisición de experiencia laboral, y que luego mantengan la empleabilidad de las personas por medio de sistemas de formación continua y educación permanente. En la recomendación se deberían propugnar políticas, marcos institucionales y mecanismos de financiación que ayuden a las personas a tener acceso a la enseñanza según el principio de la educación permanente. En las Conclusiones se abogó por una nueva recomendación que mejore la igualdad de oportunidades y las posibilidades de acceso a la enseñanza y la formación para todos los trabajadores. Por ende, el instrumento debería comprender disposiciones que aseguren una orientación cuidadosa de las actividades de formación, a fin de beneficiar en particular a los grupos confrontados al peligro de la exclusión social y la discriminación. En particular, se trata de las mujeres y de personas con dificultades específicas, los trabajadores rurales, los

¹³ OIT: *Actas Provisionales* núm. 21, *op. cit.*, párrafo 21 de las Conclusiones.

trabajadores de más edad, los desempleados de larga duración — sobre todo, los poco calificados —, los jóvenes, los trabajadores migrantes, y los trabajadores despedidos en el marco de programas de reforma económica o de reestructuración industrial o de empresas. Al atender las necesidades de estos grupos, y en especial de los jóvenes, se debería hacer hincapié en facilitar el acceso a mecanismos integrados de enseñanza regular, formación profesional y escolar y formación en el lugar de trabajo.

24. En la recomendación deberían señalarse y reconocerse las distintas responsabilidades que en materia de inversiones y financiación de la enseñanza y la formación profesional incumben a los sectores interesados en el desarrollo de los recursos humanos. En particular, habrá que delimitar tres niveles principales de responsabilidades de financiación: educación básica, educación profesional inicial y formación, y formación continua y educación permanente. Es probable que en cada uno de estos niveles las responsabilidades respectivas de las partes interesadas difieran entre sí. Como una forma de aumentar los recursos básicos destinados a la enseñanza y la formación profesional, en la recomendación se debería preconizar el establecimiento de formas de asociación entre los distintos actores sociales con miras a la inversión en la formación profesional: el Estado, las empresas, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las organizaciones sectoriales y profesionales, las instituciones de formación y los particulares. Debería hacerse hincapié en especial en la búsqueda de medios para alentar a las empresas, mediante diversos mecanismos de incentivo, a fin de que se ocupen de perfeccionar las competencias de su personal en forma permanente, y también para incitar a los particulares a que inviertan recursos en su propia educación, formación profesional y perfeccionamiento general. Al respecto, serán de gran utilidad los trabajos iniciados recientemente por la OIT con miras a crear una base de datos sobre inversiones en formación.
25. La recomendación debería precisar cuáles son los fundamentos, los principios y los medios y mecanismos en que se sustentarán los sistemas nacionales de calificación profesional. Tales sistemas facilitan el aprendizaje permanente, ayudan a las empresas y a las agencias de colocación a encontrar las competencias profesionales solicitadas por el mercado, y orientan a las personas en la elección de la formación y el cauce profesional que desean seguir. Por ejemplo, se ocupan de las normativas sobre competencias laborales, tanto sectoriales como por oficio, establecidas de concierto por los interlocutores tripartitos, y de los mecanismos de evaluación, reconocimiento y certificación de calificaciones profesionales, en cualesquiera forma que éstos revistan, ya sean oficiales, no oficiales o definidos en función de la práctica laboral. En lo que atañe al establecimiento de sistemas nacionales de calificaciones, la Oficina ha comenzado a examinar algunas experiencias por país (por ejemplo, las de Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica). En la redacción del proyecto de recomendación se tendrán en cuenta los resultados de ese trabajo.
26. La capacidad y los recursos de las partes interesadas suelen limitar el alcance y la eficacia del diálogo social y de la colaboración en el campo de la formación. En la recomendación se deberían propugnar medios y mecanismos para incrementar esta capacidad, por ejemplo, mediante la cooperación técnica, la oferta de subsidios a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y el intercambio de experiencias y de prácticas óptimas entre países y entre interlocutores sociales.

Guías prácticas y bases de datos

27. Se trata de preparar una guía práctica que complemente la nueva recomendación. Además, se procurará crear una base de datos que ayude a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales a aplicar las disposiciones de la nueva recomendación. La guía se renovará

continuamente, en el marco de las actividades ordinarias de la Oficina. En ella figurarán ejemplos de prácticas óptimas sobre política de formación y formulación de programas, financiación e inversiones en formación, reconocimiento y certificación de calificaciones profesionales, diálogo social, formación de mecanismos de colaboración y todos los demás elementos sobre enseñanza y formación que figuren en la recomendación. En la guía también se indicarán los requisitos que los países han de reunir si desean maximizar las posibilidades de repetición exitosa de tales prácticas óptimas. Las actividades relativas a la recomendación y otros trabajos de la Oficina en el campo de la formación y el desarrollo de los recursos humanos servirán para enriquecer la guía práctica y las dos bases de datos citadas en las Conclusiones, una sobre inversiones en formación y otra sobre los sistemas nacionales de calificación.

Calendario de actividades y trabajos preparatorios

- 28.** Para la preparación de la nueva recomendación se propone seguir el procedimiento de doble discusión. En virtud de este procedimiento, la primera discusión del informe sobre legislación y práctica debería efectuarse durante la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003; la segunda discusión tendría lugar en 2004.
- 29.** Durante el bienio en curso, se han modificado los planes de trabajo y el nivel de los recursos asignados a las tareas preparatorias con miras a la redacción de la nueva recomendación, de la guía práctica complementaria y de otros trabajos que generarán aportes para la recomendación, en particular sobre las inversiones en formación y sobre los sistemas nacionales de calificaciones. Una reunión tripartita celebrada en Bangkok, en diciembre de 2000, sirvió ya para aportar contribuciones a este trabajo, en particular respecto de las inversiones en formación. En dicha reunión se llegó a un entendimiento acerca de la función que incumbe a las autoridades y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la promoción de las inversiones en formación. También se analizaron cuestiones relativas a la evaluación de dichas inversiones, con miras a preparar la base de datos sobre inversiones en formación. En 2001 se celebrarán otras dos reuniones análogas en África y Europa.
- 30.** En 2001 se organizará también una serie de reuniones oficiosas de expertos con el objeto de preparar orientaciones y planes de trabajo detallados en la perspectiva de la redacción del informe sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos. Se prevé que este informe será enviado a los Estados Miembros en enero de 2002.
- 31.** Las actividades en torno a la nueva recomendación se apoyarán también en datos disponibles en la base de informaciones sobre políticas y experiencias nacionales en materia de empleo y de desarrollo de los recursos humanos, establecida a partir de las memorias nacionales sobre el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142); dicha base, actualmente en preparación, estará disponible, en principio, en 2001.

2. La relación de trabajo (campo de aplicación)

Resumen

La situación de los trabajadores dependientes que en la práctica no están amparados por la legislación sobre la relación de trabajo, a causa de su situación encubierta o ambigua, constituye un problema de alcance mundial, que reviste un interés de la máxima prioridad para el derecho laboral en la medida en que incide en la mayor o menor eficacia de la legislación del trabajo, tanto nacional como internacional. Este problema perjudica a los trabajadores interesados, pero también puede dañar la situación de las propias empresas, comprometer la paz social y redundar en un menoscabo de la salud y la seguridad de la población. Se propone, pues, fomentar en los Estados Miembros la adopción de una política de redefinición del campo de aplicación de la legislación sobre la relación de trabajo, con la participación de los interesados.

I. Antecedentes

32. Esta propuesta se originó en la resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.^a reunión (1998), después de la discusión de un punto inscrito en su orden del día, a saber, el relativo al trabajo en régimen de subcontratación¹⁴. En dicha resolución, la Conferencia invitó al Consejo de Administración a dar instrucciones al Director General para proseguir los estudios sobre esta cuestión y organizar reuniones de expertos con tal fin. Además, invitó al Consejo de Administración a incluir estas cuestiones en el orden del día en una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, con miras a una posible adopción de normas, proceso que debía llevarse a cabo en un plazo no mayor a cuatro años a partir de 1998.
33. Dando curso a tal invitación, la Oficina dispuso la realización de estudios nacionales en 29 países¹⁵, los que fueron complementados por los trabajos de cinco reuniones nacionales oficiosas¹⁶. Por último, el Consejo de Administración convocó una Reunión tripartita de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección, que tuvo lugar en Ginebra, del 15 al 19 de mayo de 2000. La Oficina preparó para esta Reunión un documento técnico de base¹⁷, basado en gran medida en los estudios nacionales y en las

¹⁴ *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, pág. 22.*

¹⁵ Los países seleccionados fueron 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.*

¹⁶ Estas tuvieron lugar en Santiago (Chile), para los países latinoamericanos; en Manila (Filipinas), para los países de Asia y el Pacífico, en Budapest (Hungría), para los países de Europa central y oriental; en Yaoundé (Camerún), para los países africanos, y en Nueva York (Estados Unidos), para los países de lengua inglesa no incluidos en alguno de los grupos anteriores. Por otra parte, se celebró en Ginebra una reunión preliminar para los países de Europa occidental.

¹⁷ Oficina Internacional del Trabajo: *Reunión de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección (La relación de trabajo: ámbito personal). Documento técnico de base*, OIT, Ginebra, 15-19 de mayo de 2000 (MEWNP/2000). Este documento puede consultarse también en línea, en la página Web de la OIT, en la dirección <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/govlab/papers/2000/mewnp/index.htm>. Los documentos nacionales pueden consultarse en la misma página Web, en la dirección <http://www.ilo.org/gllad>.

deliberaciones de las reuniones regionales. En el informe de esta Reunión, que se presentó al Consejo de Administración en su 279.^a reunión¹⁸, figura en particular una declaración conjunta de los expertos asistentes¹⁹. En total durante todo este proceso se consultó a expertos de 41 países, los que manifestaron sus opiniones en función de la legislación y la práctica de sus países respectivos.

II. La imprecisión de la relación de trabajo es un fenómeno mundial

34. La OIT ha planteado desde hace muchos años la cuestión de los trabajadores que no están amparados por la legislación del trabajo. Ahora bien, a raíz de los cambios que por diversas causas se han producido en las relaciones de trabajo en los últimos decenios, este problema ha cobrado enormes proporciones y revestido características muy singulares. De hecho, es una cuestión que se plantea en todo tipo de empresas y en todas las regiones del mundo, y que afecta la esencia misma del derecho laboral, en la medida en que de ella depende la eficacia de la legislación del trabajo, tanto nacional como internacional.
35. En sus dos discusiones sobre este tema, en 1997 y 1998, la Comisión del Trabajo en Subcontratación de la Conferencia Internacional del Trabajo no pudo concluir sus labores. Sin embargo, sí determinó de forma preliminar quiénes eran las personas que deberían ser protegidas con una norma internacional, a saber, las que ejecutan un trabajo «para una persona física o jurídica [...]» cuando realizan dicho trabajo «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»²⁰. El término «trabajo en subcontratación» se suprimió, prefiriéndose la expresión «trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección», que se empleará provisionalmente.
36. La reflexión iniciada en 1998, que aprovecha los progresos realizados en el curso de los debates de la Conferencia y la contribución de los trabajos preparatorios correspondientes, ha permitido delimitar el problema desde una nueva perspectiva. La observación de la realidad del trabajo ha puesto de manifiesto ante todo que existe un sector de trabajadores cada vez mayor que prestan servicios a terceros en condiciones de dependencia y no están amparados en la práctica por la legislación del trabajo. Ello se debe, por ejemplo, a que a algunos de estos trabajadores no se les reconoce su condición de dependientes, mientras que otros no tienen los medios para saber quién es su verdadero empleador.
37. Por cierto, abundan los casos en que la relación que se establece entre estos trabajadores y la empresa a la que prestan sus servicios es de índole civil o comercial, lo que explica que dichas relaciones queden fuera del ámbito de aplicación de la legislación del trabajo. Con todo, no es menos cierto que, en otros casos, la relación que se establece entre unos y otros

¹⁸ Véase documento MEWNP/2000/4 (Rev.), *Informe del debate*, que figura como anexo del documento GB.279/2. Véase también en el sitio Web de la OIT, en versión francesa (<http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/gb-2.pdf>) y en versión inglesa (<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/gb-2.pdf>).

¹⁹ *Informe del debate, op. cit.*, párrafo 107.

²⁰ CIT, 86.^a reunión, 1998, *Actas*, volumen I, Informe de la Comisión del Trabajo en Subcontratación, página 16/59, párrafo 167.

es globalmente análoga a una relación de trabajo, con la salvedad de que se tenderá a presentarla bajo una forma jurídica distinta del contrato de trabajo de habitual. Así ocurre, por ejemplo, con el trabajador que, considerado erróneamente independiente, está en realidad empleado con arreglo a un contrato civil o comercial o de otra índole, que a fin de cuentas es distinto del contrato de trabajo; también es el caso de los trabajadores que, en virtud de la modalidad de su contrato, no resulta fácil incluir en las categorías definidas por una legislación poco explícita, incompleta o que no ha seguido la evolución de las relaciones de trabajo; o incluso del trabajador que está en relación con varias personas, cada una de las cuales podría ser su empleador, pero no sabe exactamente quién o quiénes deben asumir dicha responsabilidad.

- 38.** En definitiva, se pone de manifiesto la existencia de relaciones de trabajo encubiertas bajo otra forma jurídica o cuyo carácter es efectivamente ambiguo y complejo. En consecuencia, hay relaciones de trabajo efectivas que son literalmente arrastradas fuera del ámbito de aplicación de la legislación del trabajo, ya sea por la acción deliberada de las partes interesadas o a raíz de la complejidad de las relaciones entre dichas partes.
- 39.** Los estudios nacionales solicitados por la Oficina y otras informaciones recientes tienden a mostrar que este fenómeno alcanza hoy proporciones mundiales, sin perjuicio de que la situación y la forma que revisten varía de un país a otro, así como entre los sectores económicos de un mismo país. Por ejemplo, según un informe oficial publicado en junio de 2000 en los Estados Unidos, hay en este país categorías formadas por millones de trabajadores entre los cuales figura una proporción más elevada de personas que perciben ingresos familiares bajos e incluso por debajo del límite de pobreza definido a nivel nacional, que carecen de prestaciones de salud o de jubilación, o que, en caso de perder su empleo, no están amparadas por la legislación fundamental de protección de los trabajadores. Al respecto, en julio de 2000 se presentó un proyecto de ley destinado a garantizar que los trabajadores no queden indebidamente excluidos de la percepción de prestaciones de los regímenes de jubilación o de los programas de bienestar a raíz de una clasificación errónea de su condición en el empleo²¹. Asimismo, en agosto de 2000, la Comisión Nacional de Relaciones de Trabajo de los Estados Unidos tomó una importante decisión, al disponer que una gran proporción de los trabajadores objeto del informe antes mencionados tendrán derecho de representación en virtud de la ley nacional de relaciones de trabajo²², poniendo fin a una situación de carencia de derechos que perduró durante muchos años. Por lo que se refiere a las relaciones *ambiguas* y a las medidas de «*externalización*», la sala de asuntos sociales del Tribunal de Casación de Francia dictaminó el 19 de diciembre de 2000 que un conductor que ha suscrito un contrato de alquiler de un vehículo equipado como taxi era en realidad un asalariado²³. Además, en dos sentencias pronunciadas un mismo día en relación con una misma empresa, este Tribunal dictaminó que la transferencia de trabajadores desde una empresa a una entidad subcontratista no era sino una simple repartición geográfica de los servicios centrales de la empresa, descentralización que no convertía a estos servicios en entidades económicas

²¹ Véase United States General Accounting Office: *Contingent Workers: Income and Benefits Lag Behind Those of the Rest of Workforce*, GAO/HEHS-00-76, junio de 2000, en la dirección <http://www.gao.gov>. Véase también la ley sobre la equidad en la elegibilidad de los trabajadores para la percepción de prestaciones (presentada a la Cámara de Representantes el 26/07/2000 y al Senado el 27/07/2000), documento HR 4962 IH, S 2946 IS, en la dirección <http://thomas.loc.gov>.

²² Véase [331 NLRB núm. 173] M.B. Sturgis, Inc., 14-RC-11572, en la dirección <http://www.nlr.gov/decisiones.html>.

²³ Sentencia de 19 de diciembre de 2000. Véase *Le Monde*, 22/12/2000.

independientes²⁴. En Australia, el Tribunal Federal de Victoria ordenó en septiembre de 2000 el reintegro de 70 trabajadores del sector público que habían sido despedidos tras la subcontratación ilegal de las actividades en que se ocupaban²⁵. Valga mencionar también las conclusiones de una reunión reciente de tribunales de trabajo europeos, en la que se confirma que dichos órganos se ven confrontados periódicamente con este problema, lo que les obliga a distinguir cuáles son las relaciones comprendidas en el campo de aplicación de la legislación laboral de aquellas que rebasan tal ámbito²⁶. Por su parte, la Comisión Europea emprendió el 26 de junio de 2000 una consulta entre los interlocutores sociales respecto de la modernización y mejora de las relaciones de trabajo, en general, y respecto del teletrabajo y los «trabajadores económicamente dependientes», en particular. El Parlamento Europeo, por su parte, adoptó el 21 de septiembre de 2000 una *Resolución sobre la Comunicación de la Comisión sobre el trabajo no declarado*, en la que se aborda, entre otros temas, la cuestión de la responsabilidad de los subcontratistas y la necesidad de luchar contra el trabajo independiente ficticio²⁷. Por último, en diciembre de 2000 se firmó en Italia el primer convenio colectivo nacional que servirá de marco a las relaciones de trabajo no subordinado en el sector de los estudios de mercado, acuerdo que sigue a otros dos convenios similares firmados en 1999 y 2000 con establecimientos públicos y empresas privadas. Este convenio, que ampara a unos 7.000 trabajadores, contiene las bases de los futuros contratos individuales²⁸, en espera de la adopción del proyecto de ley sobre las relaciones de trabajo, la colaboración coordinada y continua, o trabajo «parasubordinado», que se encuentra en trámite en el Senado²⁹.

40. Las lagunas de la legislación favorecen el desarrollo de relaciones de trabajo objetivamente ambiguas. Entonces, puede resultar difícil de establecer la condición de dependencia o independencia del trabajador, o determinar con precisión quién es el empleador, al tener el trabajador varios interlocutores cuyo comportamiento puede corresponder al de empleadores o de utilizadores de los servicios del primero. Estos vacíos en la legislación favorecen también las actitudes que propician deliberadamente tales ambigüedades,

²⁴ Véanse *Le Monde*, 20/07/2000, y Gérard Couturier: «L'article L.122-12 du Code du travail et les pratiques d'externalisation» (*Les arrêts Perrier Vitte France du 18 juillet 2000*), *Droit social* No. 9/10, septiembre-octubre de 2000, págs. 845-849.

²⁵ Véase *The Age*, 6 de septiembre de 2000.

²⁶ Octava reunión de jueces de los tribunales del trabajo de Europa, celebrada en Jerusalén, el 3 de septiembre de 2000, punto II de su orden del día: El contrato de trabajo y la protección de los trabajadores. El informe general y los informes sobre cada uno de los siete países europeos presentes pueden consultarse en línea (en versión inglesa únicamente) en la dirección siguiente: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/papers/2000/mlcj8/index.htm>.

²⁷ Véase Parlamento Europeo, documento COM (1998) 219-C4-0566/1998-1998/2082(COS), A5-0220/2000.

²⁸ El convenio comprende también disposiciones sobre las garantías sociales, los accidentes y la seguridad en el trabajo, la actividad sindical, el derecho de reunión y la formación profesional, y prevé la creación de una comisión paritaria para la solución de conflictos y de un observatorio de la profesión. Véase un resumen del convenio, de 15 de diciembre de 2000, en la página *ironline* (enero de 2001) de la Fundación Europea, en la dirección <http://www.eiro.europafund.ie/2001/01/inbrief/IT0101171N.html>, y también en la dirección <http://www.cgil.it/nidi/nuovi%20file%20html/contrattieaccordicolletivi.htm>, que incluye además un resumen de los acuerdos anteriores ya mencionados.

²⁹ Véase el texto del proyecto en la dirección <http://www.cgil.it/nidi/nuovi%20file%20html/testidilegge.htm>.

especialmente en algunos sectores económicos en que las relaciones de trabajo han experimentado cambios importantes³⁰.

41. Las consecuencias de este fenómeno son graves para los trabajadores afectados. Estos no sólo se ven privados de los derechos previstos por la legislación del trabajo, sino que también tienen dificultades para lograr que los servicios competentes inspeccionen en forma cabal sus condiciones de trabajo y para recurrir a los tribunales de trabajo, lo que constituye una práctica discriminatoria de este personal con respecto a otros trabajadores. En muchos países, las categorías afectadas quedan también al margen de la protección de la seguridad social o reciben prestaciones menos favorables que los trabajadores reconocidos como asalariados. La situación de las mujeres que trabajan en estas condiciones es aún más precaria.
42. Los efectos negativos de la falta de protección de los trabajadores pueden alcanzar igualmente a los propios empleadores, en la medida en que tal deficiencia menoscaba la productividad y distorsiona la competencia entre las empresas, tanto a nivel nacional como sectorial o internacional, a menudo en detrimento de quienes acatan la legislación³¹. La falta de seguridad jurídica producida por el carácter ambiguo de la legislación también puede redundar en decisiones judiciales de recalificación de los trabajadores, con consecuencias económicas considerables e inesperadas para las empresas³².
43. Asimismo, las autoridades están también preocupadas por las consecuencias que tendrá la falta de protección de los trabajadores. Por una parte, la insatisfacción que estas insuficiencias provocan entre los trabajadores es una amenaza para la paz social. Por otra parte, también pueden ser considerables sus repercusiones negativas en la financiación y el funcionamiento de los sistemas de seguridad social, así como en la formación profesional y en el nivel de las recaudaciones tributarias. Por último, el trabajo realizado al margen de la reglamentación o en situaciones jurídicas ambiguas y sin control por los servicios de inspección del trabajo crea o aumenta el riesgo de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que también pueden poner en peligro la salud y la seguridad de la población en general³³.

³⁰ Para un análisis más detallado de este tema, acompañado de ejemplos, véase OIT: Reunión de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección. *Documento técnico de base, op. cit.*, capítulo III, párrafo 128 y siguientes.

³¹ El tema de la competencia figura explícitamente en el acuerdo marco italiano que se ha mencionado en el párrafo 39 y en la nota 24. Las partes en dicho acuerdo se han propuesto llevar a cabo una gestión correcta de la competencia y establecer las primeras garantías normativas indispensables para los trabajadores y las empresas, en la perspectiva de «proteger a los trabajadores y desalentar el recurso al trabajo ilegal, que falsea la competencia» (página Web eironline, véase la nota 28).

³² Véanse, por ejemplo, las decisiones relativas a una gran empresa informática y a una importante empresa cervecera en OIT: Reunión de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección. *Documento técnico de base, op. cit.*, pág. 27, nota 14, y pág. 38, nota 39.

³³ *Ibid.*, párrafo 121. Figura allí el ejemplo de una colisión entre un camión y dos automóviles, que provocó la muerte de seis personas. La causa del accidente fue la extrema fatiga del conductor del camión, quien llevaba conduciendo un número excesivo de horas y se encontraba bajo el efecto de fármacos.

III. El reenfoque de la legislación del trabajo

44. En respuesta a esta situación, varios países han ajustado ya el ámbito legal de la relación de trabajo, a fin de permitir que la legislación laboral proteja a las personas empleadas en condiciones de subordinación, cualquiera que sea la forma jurídica que los interesados hayan querido dar a su relación. Tal ajuste suele efectuarse una vez determinada la noción de «asalariado». En general, dichas soluciones tienen por objeto establecer una distinción entre, por una parte, las actividades legítimas, sean éstas comerciales o de otra índole, a las que no se aplica la legislación del trabajo, y, por otra parte, las relaciones de trabajo dependiente auténticas, que 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 *reenfocar* el ámbito de aplicación personal de la legislación, sobre la base de la real naturaleza de las relaciones entre quien ejecuta un trabajo o presta servicios para un tercero y este último³⁴.
45. Teniendo en cuenta esta evolución, en su reunión de mayo de 2000, los expertos señalaron: «La Reunión convino en que los países deberían adoptar o aplicar una política nacional en virtud de la cual se debería revisar a intervalos apropiados y, si fuese pertinente, clarificar y adaptar el alcance de la relación de trabajo en el marco de la legislación de cada país, habida cuenta de las condiciones reales del empleo. Dicha revisión debería llevarse a cabo en forma transparente, con la participación de los interlocutores sociales»³⁵. A juicio de los expertos, dicha política nacional debería incluir medidas tendientes a:
- dar orientaciones claras a los empleadores y trabajadores acerca de las relaciones de trabajo y, en particular, sobre la distinción entre trabajadores dependientes y trabajadores independientes;
 - garantizar una protección efectiva a los trabajadores;
 - combatir el encubrimiento de las relaciones de trabajo, que priva de protección legal adecuada a los trabajadores dependientes;
 - evitar toda interferencia con las relaciones contractuales genuinamente comerciales o independientes, y
 - facilitar el acceso a mecanismos adecuados de solución de conflictos que permitan determinar la condición jurídica de los trabajadores³⁶.

³⁴ Por ejemplo, la ley neozelandesa sobre las relaciones de trabajo, que entró en vigor en octubre de 2000, define el concepto de asalariado en su artículo 6, párrafo 1, y luego establece las disposiciones siguientes: 2) al decidir, a los efectos del apartado a) del párrafo 1, si una persona está empleada por un tercero en virtud de un contrato de prestación de servicios, el tribunal o la autoridad competente (según sea el caso) debe determinar la índole efectiva de las relaciones entre estas personas. 3) A los efectos del párrafo 2), el tribunal o la autoridad competente... a) debe considerar todas las cuestiones pertinentes, inclusive las que pongan de manifiesto las intenciones de las personas, y b) no debe considerar como criterio determinante las declaraciones de las personas interesadas que describen la naturaleza de la relación que los une.

³⁵ Véase en Reunión de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección, *Informe del debate, op. cit.*, la Declaración conjunta de los expertos, párrafo 107.5.

³⁶ *Ibíd.*, párrafo 107.6.

IV. Perspectivas para una acción internacional

46. Los expertos convinieron en que la OIT debería desempeñar un papel central en la asistencia que se presta a los países acerca de la elaboración de políticas destinadas a garantizar que la legislación sobre las relaciones de trabajo ampare a los trabajadores que necesitan protección. A juicio de los expertos, entre las medidas al respecto podrían figurar la adopción de normas internacionales del trabajo, la cooperación y la asistencia técnica, así como la orientación relativa a la elaboración de políticas nacionales adecuadas y el acopio e intercambio de informaciones relativas a los cambios en la relación de trabajo³⁷. Por consiguiente, se ha propuesto inscribir este punto en el orden del día de la 91.^a reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo. Habida cuenta de las discusiones que tuvieron lugar en el Consejo de Administración en su 279.^a reunión³⁸, podrían considerarse dos opciones: a) el procedimiento de elaboración de normas y b) el procedimiento de discusión general.

a) Opción de la elaboración de normas

47. La eventualidad de la elaboración de normas está prevista en la resolución de la Conferencia, citada más arriba, la cual «... invita al Consejo de Administración de la OIT a introducir estos temas en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo con miras a la posible adopción de un convenio complementado por una recomendación si la Conferencia, de acuerdo con los procedimientos reglamentarios, considera necesaria tal adopción». La Oficina examinó los posibles contenidos y formas de esta actividad, a fin de abarcar las distintas formas de empleo subordinado pero no protegido, en un marco jurídico suficientemente flexible como para ser operativo en situaciones nacionales muy diversas. Basándose en estas consideraciones, la Oficina ha propuesto la elaboración y adopción de normas de índole promocional, ciñéndose a la formulación muy apropiada que aparece en la resolución.

Naturaleza y contenido de los instrumentos propuestos

48. Mediante un instrumento promocional se tiende a orientar a la acción de los Estados Miembros hacia la formulación y la puesta en práctica de medidas progresivas, adaptadas a la situación nacional, a partir de la evolución de las relaciones de trabajo y actuando de consuno con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

49. A este respecto, en un *convenio* podría preverse:

- a) la formulación y aplicación de una política de protección de los trabajadores, en cuyo marco se reexamine a intervalos adecuados y, cuando proceda, se delimite y adapte el

³⁷ *Ibíd.*, párrafo 107.7 y 8.

³⁸ Varios miembros del Consejo de Administración intervinieron en los debates cuando este asunto fue sometido a examen en la primera discusión. Entre los gobiernos que se pronunciaron en favor de que se inscribiera este tema en el orden del día de la Conferencia, algunos indicaron que propugnaban la elaboración de normas, mientras que otros propusieron una discusión general; otros más manifestaron el deseo de que se proporcionaran más informaciones. Al parecer, el Grupo de los Empleadores propugnaba una discusión general pero sin que condujera forzosamente a una elaboración de normas ulterior. El Grupo de los Trabajadores se manifestó a favor de la inscripción de este punto en el orden del día de la Conferencia en su reunión de 2003, sea para una elaboración de normas, sea para una discusión general que podría conducir a una acción normativa.

alcance de la relación de trabajo tomando en consideración las condiciones reales del empleo;

- b) el establecimiento o la designación de mecanismos apropiados que tengan por objeto analizar la evolución del empleo y proponer opiniones sobre el particular a las autoridades, con miras a la adopción y la puesta en práctica de las medidas imprescindibles; también debería estipularse la participación en estos mecanismos de las autoridades públicas y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas.

50. En una *recomendación* complementaria, que detalle las modalidades de la acción de las autoridades, podrían figurar:

- indicaciones prácticas sobre los criterios que determinan una situación de dependencia o de subordinación, la definición de la relación de trabajo, procedimientos de calificación y de solución de conflictos, facilidades para la presentación de pruebas, y
- una cláusula según la cual ninguna de las disposiciones de estos instrumentos podrá ser interpretada, por ningún motivo, en el sentido de limitar el derecho de los empleadores a establecer con otras personas relaciones contractuales genuinamente independientes o de índole civil o comercial.

51. El examen de los instrumentos propuestos podría tener lugar inmediatamente después de finalizado el procedimiento de doble discusión, lo que permitiría que los delegados dispongan de un margen de tiempo mayor para intercambiar información y reflexionar sobre la cuestión. No obstante, el Consejo de Administración puede decidir que esta cuestión se inscriba en el orden del día de la Conferencia con miras a una simple discusión.

52. Dos elementos podrían contribuir al logro de un consenso en torno a esta propuesta de elaboración de normas, en relación con los debates sobre el trabajo en subcontratación que tuvieron lugar en 1997 y 1998.

53. En primer lugar, en el curso de los trabajos preliminares y en los de la reunión de expertos no se plantearon los problemas lingüísticos y conceptuales de entonces. La metodología propuesta en este caso se centra en la idea universalmente conocida de la relación de trabajo y se remite a la situación de los trabajadores que, siendo dependientes, no están protegidos por la legislación del trabajo.

54. En segundo lugar, el cauce de acción propuesto tendría por objetivo la adopción de una política nacional por los propios Estados partes, fundada en bases comunes; en cambio, los aspectos técnicos y concretos relativos al alcance de la relación de trabajo serían de competencia de cada uno de dichos Estados. Las orientaciones a este respecto deberían incluirse en la recomendación. Valga hacer hincapié que esta metodología, que consiste en impulsar una política nacional de reenfoque de la legislación de trabajo, recibió el apoyo unánime de los expertos.

55. Una actividad normativa de índole promocional como la que se propone podría poner a disposición de cada Estado Miembro instrumentos útiles para instituir programas flexibles y adaptables a las condiciones nacionales, compatibles con la necesidad de ajuste del campo de aplicación de la legislación del trabajo respectiva. En este sentido, tales instrumentos normativos podrían contribuir a la realización del objetivo del trabajo decente.

b) Opción de discusión general

56. La posibilidad de seguir el procedimiento de discusión general se planteó en la 279.^a reunión del Consejo de Administración. De aplicarse, este procedimiento permitiría delimitar en mejor forma el tema del campo de aplicación de la relación de trabajo.
57. En efecto, una discusión general podría ofrecer a la Oficina la posibilidad de completar sus informaciones sobre la cuestión y permitiría que la Conferencia Internacional del Trabajo examine el tema del campo de aplicación de la relación de trabajo de manera más abierta que en el marco de la adopción de textos normativos. En cambio, la posibilidad de iniciar posteriormente una actividad normativa sería aplazada.
58. Con miras a la preparación de dicha discusión, sería conveniente llevar a cabo estudios complementarios y, eventualmente, proceder a intercambios de información a fin de actualizar los datos disponibles, dando así curso a las recomendaciones que en tal sentido formuló la Reunión de expertos ³⁹.

Temas de discusión

59. En la discusión general sobre el alcance de la relación de trabajo podrían incluirse cuatro grandes temas:
- a) ¿Cuáles son las *modalidades* más extendidas de trabajo dependiente no protegido entre las relaciones de trabajo establecidas entre los empleadores y los trabajadores? ¿Cuáles son las modalidades más extendidas de trabajo dependiente no protegido en las relaciones de trabajo que también involucran a otras personas usuarias de los servicios del trabajador? ¿Cuáles son las modalidades más extendidas de trabajo dependiente no protegido en las relaciones de trabajo que se practican en lugares donde prestan servicios trabajadores de varias empresas? ¿Cuáles son los *motivos* por los que han proliferado en distintos países las relaciones de trabajo no protegidas?
 - b) ¿Cuáles son las *soluciones* que podrían imaginarse y ponerse en práctica para remediar las deficiencias del régimen de trabajo dependiente, y dar así una protección efectiva a los trabajadores interesados? ¿Cómo se debería reglamentar la relación de trabajo de tal manera que se pueda detectar claramente una relación no protegida cuando ella exista en la práctica, ya sea mediante la formulación de criterios o de índices, o mediante el establecimiento de facilidades de demostración, o por otros medios? ¿Qué clase de normas simples y claras podrían adoptarse para permitir la identificación del empleador o de otras personas eventualmente responsables de cara al trabajador? ¿Qué mecanismos podrían introducirse o mejorarse para promover la aplicación de la legislación y para garantizar a los trabajadores el acceso a los recursos jurídicos?
 - c) ¿Qué habría que hacer para que las medidas encaminadas a asegurar la protección de los trabajadores dependientes se adopten sobre la base de la *observación de las condiciones reales del empleo*, con la participación de las organizaciones más representativas de los empleadores y los trabajadores? ¿Qué tipos de mecanismo consultivo debería crearse o adaptarse, con la participación de las autoridades públicas y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para observar las condiciones reales del empleo y examinar las políticas y medidas destinadas a

³⁹ *Ibíd.*, párrafo 107, apartado 4.

reforzar la protección de los trabajadores dependientes? ¿Cómo podría garantizarse a estos mecanismos el apoyo de los servicios técnicos competentes a fin de llevar a cabo la observación de las condiciones reales del empleo y la preparación de las políticas y de las medidas pertinentes?

- d) ¿Cuáles son las perspectivas para una acción internacional encaminada a promover la definición del campo de aplicación de la relación de trabajo, a fin de proteger el trabajo dependiente? ¿Sobre qué bases podría promoverse el consenso de los Estados Miembros de la OIT para emprender una acción concertada con miras a proteger a los trabajadores dependientes en los distintos países, que se oriente en particular a amparar a los trabajadores que carecen de tal protección? ¿Qué papel deberían desempeñar los interlocutores sociales en el marco de dicha acción internacional? ¿Cuáles podrían ser los elementos de una eventual elaboración de normas? ¿Habría que prever en dicha actividad normativa cuestiones de fondo, y en particular obligaciones precisas para la acción de los Estados, o debería revestir aquélla un carácter más bien promocional? ¿Cuáles deberían ser la naturaleza, las modalidades y las finalidades de la asistencia de la cooperación técnica de la Oficina Internacional del Trabajo en este campo?

3. Trabajadores migrantes ⁴⁰

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.

60. 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.

⁴⁰ Esta propuesta es idéntica a la que se presentó al Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2000 (documento GB.277/2/1, párrafos 133-159).

I. Tendencias contemporáneas en la migración internacional

A. Nuevas formas de migración de mano de obra

61. 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 calificados⁴¹ 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.

62. Diversos factores se han combinado para producir esta creciente movilidad transfronteriza de los trabajadores⁴². 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.

⁴¹ 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.

⁴² Véase Stalker, P.: *Global Nations: The impact of Globalization on International Migration*, Estudios sobre Migraciones Internacionales núm. 17, OIT, Ginebra, 1997.

B. Problemas y dilemas de política

63. 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.

1. Migración irregular y empleo ilegal de migrantes indocumentados

64. 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

65. 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.

66. 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

67. 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

68. 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 algunos beneficios a corto y largo plazo para los países receptores de migración. Los beneficios se derivan, entre otros ⁴³, 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.

69. 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 ⁴⁴ 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,

⁴³ 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.

⁴⁴ 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.

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.

70. 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 otro 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

71. 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 en la industria manufacturera y, por otro, a la discriminación⁴⁵. 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 laboral⁴⁶.

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

72. La protección de los trabajadores empleados en un país que no es su país de origen forma parte explícitamente del mandato constitucional de la OIT y siempre ha ocupado un lugar

⁴⁵ 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 Doornik, 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.

⁴⁶ Véase, por ejemplo, P. Arriijn, S. Feld y A. Nayer: *Discrimination in access to employment on grounds of foreign origin: the case of Belgium*, Estudios 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*, Estudios sobre Migraciones Internacionales núm. 12, OIT, Ginebra, 1996.

importante en las actividades de la Organización⁴⁷, 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), 1975⁴⁸. 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 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

73. 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 general*⁴⁹ 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

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Véase *supra*.

Convenios núms. 97 y 143»⁵⁰ El *Estudio general* se discutió en la 88.^a reunión (junio de 1999) de la Conferencia Internacional del Trabajo

74. 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 traducido 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 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»⁵¹.

75. 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

⁵⁰ 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.

⁵¹ Véase el párrafo 653 del *Estudio general*.

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 pertinentes⁵². 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.

76. 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 futuro⁵³.

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

77. 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*

78. 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*

79. 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 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

⁵² Véase el párrafo 642 del *Estudio general*.

⁵³ 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.

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 oficiosa 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*

80. 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 convenios⁵⁴. 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 Internet⁵⁵. La OIT continúa realizando investigaciones en diversas regiones del mundo, y periódicamente publica obras y documentos de trabajo⁵⁶.

4. Acontecimientos relacionados

81. 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*⁵⁷. 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,

⁵⁴ 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.

⁵⁵ <http://www.ilo.org/public/spanish/protection/migrant/ilmdb/index.htm>.

⁵⁶ 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. Böhring, (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.

⁵⁷ Véase el documento GB.249/IO/3/2.

por su ratificación o adhesión todavía no ha entrado en vigor⁵⁸. 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.

82. 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 1994⁵⁹. En el AGCS estas personas naturales se denominan «proveedores internacionales de servicios». Tres gobiernos⁶⁰ han propuesto que la OIT siga examinando esta cuestión.

B. Hacia una estrategia global de la OIT

83. 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 vida⁶¹. 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;

⁵⁸ 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*.

⁵⁹ 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>.

⁶⁰ Chile, Finlandia y Suiza.

⁶¹ *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».

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

1. Acción propuesta

84. 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.

85. Aunque la tendencia general en la discusión del *Estudio general* se inclinaba 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

86. 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?

4. Actividades de la OIT relacionadas con las normas en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo: una discusión detallada con miras a la adopción de un plan de acción para dichas actividades

Resumen

En su 279.^a reunión (noviembre de 2000), el Consejo de Administración examinó la cuestión titulada «Posibles mejoras en las actividades relacionadas con las normas de la OIT» y aprobó una propuesta de adoptar un enfoque integrado de dichas actividades. Este enfoque integrado tiene por objeto reforzar la coherencia y pertinencia de las normas de la OIT, así como sus efectos. La primera discusión del Consejo se centró en una propuesta de aplicación, por vez primera y con carácter experimental, de este enfoque en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo. Al respecto, el Consejo de Administración pidió a la Oficina que preparase nuevos antecedentes sobre la propuesta para su examen en la presente reunión. Por consiguiente, se ha propuesto la elaboración de un estudio detallado de las actividades relacionadas con las normas de la OIT en este campo y que dicho estudio, junto con una propuesta de plan de acción sobre las actividades de la OIT relacionadas con las normas en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, sean examinados por la Conferencia según el procedimiento de discusión general. En la medida en que el contenido sustantivo del estudio que se presentará a la Conferencia fue conocido ya por el Consejo de Administración en noviembre de 2000, el presente documento se centra en los aspectos distintivos del examen detallado y en el método de trabajo que se propone para la preparación del estudio.

Introducción

- 87.** En su 279.^a reunión (noviembre de 2000), el Consejo de Administración debatió la cuestión titulada «Posibles mejoras en las actividades relacionadas con las normas de la OIT»⁶². Concretamente, examinó una propuesta de adopción de un enfoque integrado de dichas actividades, con el objeto de reforzar la coherencia y la pertinencia de las normas de la OIT, así como sus efectos.
- 88.** El Consejo de Administración también discutió por primera vez una propuesta de aplicación de dicho enfoque integrado en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, que se llevaría a cabo basándose en un estudio detallado de las actividades de la OIT relacionadas con las normas en este campo⁶³. El estudio detallado, junto con un plan de acción que se formule a partir de este análisis, se presentará a la consideración de la Conferencia Internacional del Trabajo en el contexto de una discusión general.
- 89.** El Consejo de Administración aprobó la aplicación a título experimental del enfoque integrado y, en el marco del examen de las propuestas para el orden del día de la reunión de la Conferencia en 2003, decidió pedir a la Oficina que preparase más antecedentes sobre esta propuesta, para su examen en la presente reunión. En otras palabras, el Consejo de Administración examinará ahora en segunda discusión la propuesta de inclusión de este punto en el orden del día de la Conferencia.

⁶² Documento GB.279/4.

⁶³ Documentos GB.279/5/1 y GB.279/5/2. Este último documento se incluye en anexo a la presente propuesta.

90. La propuesta que el Consejo de Administración examinó en primera discusión de noviembre de 2000 incluía una descripción pormenorizada del contenido sustantivo del estudio detallado propuesto (véase el anexo). Por consiguiente, los detalles y datos suplementarios que se presentan a continuación están centrados en las características propias del estudio detallado, el método y los procedimientos previstos para el examen, el estudio, el plan de acción y otros productos derivados de esta actividad. También se incluye un calendario para la preparación del debate.

Características del estudio

91. El punto que se propone para examen por la Conferencia Internacional del Trabajo no es ni un tema tradicional de discusión general ni tampoco un punto de elaboración de normas. De hecho, constituye un nuevo tipo de debate con características específicas por lo que se refiere a su alcance y finalidades, así como al método aplicado a la preparación de la discusión.

Alcance

92. El alcance de la discusión propuesta difiere de una discusión general tradicional porque procura abarcar en forma completa un tema de las actividades de la OIT, y porque se sustenta en un examen holístico no sólo de las actividades normativas de la OIT sino también de las actividades *relacionadas* con las normas de la OIT. En este caso, se propone examinar tales actividades en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo (en adelante SST). Se escogió este tema por su amplitud, habida cuenta de que las normas sectoriales son a veces coincidentes, y también tomando en consideración la gran diversidad de medios de acción disponibles. Asimismo, tras el examen efectuado por el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, también se decidió que era necesario revisar cinco convenios y seis recomendaciones en este campo ⁶⁴.
93. La discusión tripartita en la Conferencia se basará en un inventario y un examen de las actividades relacionadas con las normas de la OIT en el campo en el que se trate. Dicho examen y el debate ulterior tratarán no sólo de los objetivos y las actividades en curso de la OIT basadas en las normas internacionales el trabajo existentes, sino también de las repercusiones que estas normas tienen y de las herramientas con que la OIT cuenta para producir efectos en el campo de que se trate.

Finalidad

94. El debate se centrará en las actividades relacionadas con las normas de la OIT en el campo que se escoja. Como se explica en detalle más adelante ⁶⁵, se trata de que la discusión redunde en un consenso acerca de un *plan de acción sobre las actividades relacionadas con las normas de la OIT* que sirva para orientar la acción futura de la OIT en el campo correspondiente. Con arreglo a dicho plan de acción, el Consejo de Administración sacará en el futuro conclusiones respecto de su acción normativa y de otras medidas que corresponda tomar de conformidad con sus procedimientos regulares.

⁶⁴ Véase el documento GB.279/4, párrafo 19.

⁶⁵ *Ibíd*, párrafo 100.

Método de preparación del estudio

Búsqueda de consenso

95. El enfoque integrado del examen de las actividades de la OIT relacionadas con sus normas en el campo de la seguridad y la salud en el trabajo podría incidir en distintos aspectos del método de preparación del estudio. Dada la naturaleza del estudio que se ha de presentar, la búsqueda de consenso con los mandantes es un elemento esencial del proceso de preparación del estudio mismo, del plan de acción y de la discusión en la Conferencia. Con tal fin, se propone una combinación de consultas tanto oficiales como oficiosas, verbales o por escrito, en las distintas etapas del proceso, según se detalla a continuación.
96. A fin de establecer y mantener un diálogo constante con los mandantes de la OIT durante el proceso, debería considerarse también la posibilidad de disponer de medios complementarios que faciliten la contribución de las partes interesadas. En particular, deberá solicitarse la asistencia de las oficinas exteriores de la OIT y, en particular, de los especialistas en normas y de los empleadores y trabajadores. También se deberá considerar la posibilidad de organizar reuniones y seminarios nacionales o regionales. Además, deberán tomarse en consideración las posibilidades que ofrece la tecnología de la información. Por ejemplo, será conveniente crear una página en la Internet, a fin de permitir el acceso a la información pertinente. Otra medida práctica que debería contemplarse es la creación de un foro de debate por intermedio de la Internet sobre cuestiones de SST. Se deberán desplegar también esfuerzos particulares para que todos los mandantes tengan acceso a la información en soporte informático durante las dos reuniones de la Conferencia que se celebrarán antes de la discusión de 2003.
97. Por lo que se refiere a la Oficina, se prevén medidas para garantizar que todas las unidades competentes participen en el proceso desde sus mismos inicios. Ese trabajo será coordinado por POLNORM y requerirá principalmente la participación de este servicio y de otras unidades del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, en particular APPL, y del programa *SafeWork* que se ocupa de las cuestiones de salud y seguridad en el trabajo. Conforme sea necesario, participarán también otras unidades de la Oficina. Será necesario crear un grupo de trabajo que se encargue de supervisar la preparación del estudio y de actuar como centro de intercambio de informaciones, así como de velar por que se examinen todos los aspectos importantes de la materia.

Encuestas y otras fuentes de información

98. El método propuesto incluye el acopio de información acerca de los aspectos pertinentes en la materia, en particular basándose en una encuesta entre los mandantes sobre las actividades relacionadas con las normas de la OIT. También debería considerarse la posibilidad de llevar a cabo estudios de ámbito nacional en algunos países seleccionados. Entre las materias investigadas deberían incluirse: los objetivos de la OIT; las normas y otros instrumentos en materia de seguridad y salud en el trabajo; la aplicación de dichas normas; las necesidades de cooperación técnica con respecto a las mismas, y la forma de organizar tal cooperación. La sección sobre normas debería abarcar los aspectos esenciales de las normas existentes objeto de examen. Se propone celebrar consultas oficiosas sobre los aspectos que se analizarán antes de presentar oficialmente este nuevo tipo de encuestas al Consejo de Administración en su 282.^a reunión (noviembre de 2001).

Estudio detallado

99. El examen de las respuestas recibidas servirá de base para el estudio y para esbozar un proyecto de plan de acción. El estudio reposará sobre el inventario y el análisis de una enorme cantidad de información. Habrá que desplegar, pues, un esfuerzo considerable de síntesis de la presentación de los resultados y proceder a una selección cuidadosa de los datos que deberían presentarse a la Conferencia, a fin de no recargar el contenido del estudio. Al mismo tiempo, habrá que velar por que la información que no se incluya en el estudio quede a disposición de las partes interesadas en algún soporte adecuado. Para optimizar el aprovechamiento de esta información, la Oficina examinará las posibilidades de poner la información copiada a disposición de los mandantes, por ejemplo, mediante tecnologías de la información ⁶⁶.

Plan de acción

100. Un componente esencial del estudio será la formulación de una propuesta de plan de acción para las actividades de la OIT relacionadas con sus normas en el campo de la seguridad y la salud en el trabajo. Dicho plan de acción debería basarse en el examen de la información objetiva disponible y en los resultados de la encuesta, y debería incluir propuestas para la elaboración de nuevas normas y también para la posible fusión de normas existentes. Como se hizo hincapié en noviembre de 2000, el campo de la SST es especialmente rico en normas, algunas de las cuales resultan a veces repetitivas. El plan de acción debería incluir: un esbozo de la forma y el contenido futuro de las normas consolidadas o de nueva factura (en el caso de que se detecten lagunas al respecto); propuestas de orientación para la revisión de cinco convenios y de tres recomendaciones; propuestas de medios para promover en forma efectiva las normas sobre SST y para contribuir a asegurar efectos potenciados mediante otros medios de acción, como los repertorios de orientaciones prácticas, las actividades de cooperación técnica, la recolección y difusión de información en bases de datos, la cooperación interorganismos y la publicación de documentos y otros datos. Antes de que concluya el estudio deberán celebrarse consultas sobre el plan de acción que se proponga.

Base de conocimientos

101. En principio, la preparación del estudio debería hacerse paralelamente a la actualización de las bases de datos sobre legislación nacional (NATLEX) y sobre normas internacionales del trabajo (ILOLEX) que la OIT ha puesto a disposición del público. El examen detallado ofrece a la OIT una oportunidad única para perfeccionar su base de información objetiva y para transferir la mayor cantidad de dicha información a soportes electrónicos, disponibles tanto para el público como para la propia Oficina. Así, ésta y los mandantes de la OIT podrán utilizar en su trabajo los recursos que contenga la base de datos actualizada sobre legislación nacional. También habrá que examinar la posibilidad de crear sinergias con otras bases de datos de acceso mediante pago, como la fuente bibliográfica del Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (CISDOC/CISILO).

⁶⁶ Véase, más adelante, el párrafo 102.

- 102.** Se deberán tomar también en consideración las posibilidades que ofrece la tecnología de la información para la difusión de ingentes cantidades de datos, por ejemplo, en forma de CD-ROM. Además de contener grandes cantidades de información necesaria para la comprensión de los problemas en este campo, los CR-ROM pueden servir como guía para usuarios respecto de las actividades pertinentes de la OIT, y convertirse de esta manera en un instrumento de promoción de la acción de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo.

Calendario posible

2001

Marzo-septiembre	Preparación de la encuesta
Septiembre-noviembre	Consultas sobre el contenido de la encuesta
Noviembre	282. ^a reunión del CA: presentación del contenido de la encuesta

2002

Enero	Comunicación de la encuesta
Mayo	Plazo para entregar las respuestas a la encuesta
Junio-agosto	Análisis de las respuestas
Septiembre-noviembre	Consultas sobre los resultados del estudio y proyecto de plan de acción

2003

Enero-febrero	Comunicación del estudio y de la propuesta de plan de acción
Junio	Discusión en la Conferencia

5. Las inversiones y el empleo ⁶⁷

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

- 103.** 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.
- 104.** 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.

⁶⁷ Salvo una nueva redacción del primer punto para la discusión que figura más adelante en el párrafo 137, esta propuesta es idéntica a la que se presentó al Consejo de Administración en marzo de 2000. Véase el documento GB.277/2/1, párrafos 85-132.

- 105.** 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.
- 106.** 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

- 107.** ¿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.
- 108.** ¿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 Africa 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?
- 109.** ¿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

- 110.** 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.
- 111.** 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.
- 112.** 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.
- 113.** 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.
- 114.** 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.
- 115.** 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.

- 116.** 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.
- 117.** 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

- 118.** 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

119. 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.
120. 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.
121. 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.
122. 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.
123. 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.
124. 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.
125. 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.
126. 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.

- 127.** 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

- 128.** 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 inversiones

Ambitos de preocupación

- 129.** 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.
- 130.** 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.

- 131.** 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.
- 132.** 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 Africa sigue siendo bajo, y ello constituye una fuente de preocupación. Entre 1991 y 1996, Africa atrajo menos de un 5 por ciento del total de los flujos de IED dirigidos a los países en desarrollo.
- 133.** 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.
- 134.** 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.
- 135.** 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.

136. 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

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

- ¿Cuáles son las condiciones que permiten a más países beneficiarse de la economía mundializada mediante la creación y la atracción de capital?
- ¿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 Africa 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

138. 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.

139. 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.

- 140.** 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.
- 141.** 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.
- 142.** 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.
- 143.** 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.
- 144.** 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.

- 145.** 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.
- 146.** Los sectores financieros distintos de los bancos son, en las economías más avanzadas, muy amplios. En los países del G7, 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 G7, 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.
- 147.** 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.
- 148.** 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.
- 149.** 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

- 150.** 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 convienen, 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?



QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Propuestas para el orden del día
de la 91.^a reunión (2003) de la Conferencia****Actividades de la OIT relacionadas con las normas
en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo****Indice**

	<i>Página</i>
Introducción.....	1
Finalidad de un análisis integrado	2
Metodología.....	2
Reseña preliminar	3
Mandato y objetivos de la OIT	3
Normas e instrumentos relativos al tema.....	4
Contenido.....	5
Alcance de las disposiciones.....	5
Estado de las normas existentes	6
Revisiones	6
Nuevas normas propuestas.....	7
Repercusiones de las normas sobre seguridad y salud en el trabajo	7
Repertorio de recomendaciones prácticas.....	7
Cooperación técnica.....	7
Cooperación interorganismos – Información y documentos técnicos.....	8
Investigaciones actuales y futuras.....	8
Conclusión.....	9

Anexos

I. Normas internacionales del trabajo sobre seguridad y salud en el trabajo.....	11
II. Otros instrumentos y actividades en curso pertinentes	13
III. Propuestas para la elaboración de nuevas normas y decisiones de revisión	14

Introducción

1. Se somete el presente documento al Consejo de Administración en conexión con dos puntos de su orden del día para esta reunión que están relacionados entre sí. En primer lugar, el Consejo de Administración tiene ante sí un documento titulado *Posibles mejoras en las actividades relacionadas con las normas de la OIT*¹. Este documento incluye una propuesta para introducir un nuevo enfoque integrado de la OIT con respecto a las actividades relacionadas con las normas destinado a reforzar la coherencia y pertinencia de las normas de la OIT, así como sus efectos. En el presente documento se esboza una aplicación concreta de este enfoque con respecto a las actividades de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. En segundo lugar, de acuerdo con su práctica habitual, el Consejo de Administración procede en su reunión de noviembre de cada año a una primera discusión sobre las propuestas para el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo.
2. El enfoque integrado propone un procedimiento que consiste en tres etapas. La primera de ellas comprende la realización por la Oficina de un análisis en profundidad de las actividades relacionadas con las normas en un ámbito específico de actividades de la OIT. La segunda etapa consiste en un examen tripartito en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de los resultados de ese análisis integrado. Como se señala en el documento principal que contiene las propuestas para el orden del día de la 91.^a reunión (2003) de la Conferencia², se propone celebrar una discusión en la reunión de la Conferencia de 2003 sobre las actividades de la OIT relacionadas con las normas en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo sobre la base de un examen pormenorizado de esas actividades, que se reseña en el presente documento. En la tercera etapa, el Consejo de Administración sacará conclusiones específicas a partir del examen de la Conferencia con respecto a la fijación de normas u otras medidas que deban tomarse.
3. Asimismo, el examen propuesto en este documento responde también a una solicitud formulada por el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas³ para emprender un análisis de los métodos de revisión apropiados con respecto a cinco convenios y seis recomendaciones en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, que deberían revisarse de acuerdo con lo decidido por el Consejo de Administración⁴.
4. Como se explica con mayor detalle en el documento titulado *Posibles mejoras en las actividades relacionadas con las normas de la OIT*, se somete la presente propuesta al Consejo de Administración con carácter experimental y el Consejo debe decidir si ha de adoptarse o no un enfoque integrado y de qué manera hacerlo. El presente documento contiene por lo tanto sólo las líneas generales del análisis integrado que se propone. Si el Consejo de Administración aprueba la propuesta para llevar adelante este enfoque integrado, se le someterá una propuesta más detallada para que sea examinada en su 280.^a reunión (marzo de 2001).

¹ Documento GB.279/4.

² Documento GB.279/5/1.

³ Documento GB.277/11/2, anexo I.

⁴ Véase el documento GB.279/LILS/WP/PRS/5, párrafos 7 y 41.

Finalidad de un análisis integrado

5. La finalidad del análisis integrado que se propone consiste en llevar a cabo un examen de las actividades de la OIT relacionadas con las normas en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, a la luz de los objetivos de la OIT estipulados en la Memoria del Director General de 1999 titulada *Trabajo Decente*⁵, con miras a reforzar la coherencia y la pertinencia de las normas de la OIT y sus efectos.

Metodología

6. El punto de partida del análisis consiste en el mandato y los objetivos de la OIT en el ámbito examinado. El paso siguiente consiste en hacer un inventario de las actividades pertinentes de la OIT relacionadas con las normas. Este inventario debería abarcar: *a)* los convenios y recomendaciones de la OIT en este ámbito; *b)* otros tipos de instrumentos elaborados, tales como los repertorios de recomendaciones prácticas, y las actividades que se llevan a cabo para impulsar los objetivos en este ámbito promoviendo las normas y ampliando sus efectos.
7. Sobre esta base, se debería evaluar si las normas existentes cumplen o no esos objetivos. Se trata, en particular, de determinar lo siguiente: *a)* si hay o no carencias o lagunas en cuanto al alcance de las normas que requieran la elaboración de nuevas normas; *b)* el objeto y la forma de las nuevas normas; *c)* el objeto y la forma de las revisiones de esos cinco convenios y seis recomendaciones⁶, y *d)* si hay traslapes entre las normas existentes que puedan requerir la refundición de las mismas.
8. Por lo que respecta a la revisión de las normas sobre seguridad y salud en el trabajo, cabe recordar que la selección de 11 de esos instrumentos es el resultado de las decisiones tomadas por el Consejo de Administración sobre la base de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas.
9. El examen de otros tipos de instrumentos y actividades tendrá por finalidad evaluar su pertinencia y su importancia para la promoción y aplicación de las normas a la luz de los objetivos planteados en este ámbito. Se debería explorar la forma más eficaz de potenciar los efectos de las normas de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo.
10. En conclusión, este análisis debería tener por resultado una propuesta de programa de acción, que habrá de someterse a la Conferencia para su examen tripartito, el cual abarcaría lo siguiente: *a)* propuestas con respecto a posibles nuevas normas o normas refundidas, así como su objeto y su forma; *b)* propuestas relativas al objeto y la forma de las normas que han de revisarse, y *c)* indicaciones con respecto a la manera más eficaz de promover las normas y de contribuir a lograr los efectos deseados. Esto podría implicar asesoramiento, asistencia y cooperación técnica.
11. Tras ese examen y la discusión en la Conferencia, el Consejo de Administración tendría que determinar las consecuencias específicas que pueda tener el resultado de los debates de la Conferencia en términos de elaboración de normas y en relación con las otras actividades de la OIT en el ámbito de que se trata.

⁵ Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión (1999), Memoria I.

⁶ Véase el anexo III.

12. Con el fin de dar a los miembros del Consejo de Administración una idea del alcance del examen propuesto en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, se ha hecho una reseña preliminar de algunas de las informaciones al respecto de que se dispone actualmente.

Reseña preliminar

Todos los años, unos 250 millones de trabajadores sufren accidentes mientras trabajan, y mueren 300.000 de ellos. Teniendo en cuenta los que fallecen a causa de una enfermedad profesional, el número total de muertes rebasa el millón, pese a lo cual sorprende el grado modesto de interés y preocupación mundial por la seguridad y la salud en el trabajo, y las medidas que se adoptan al respecto son limitadas. En muchos países en desarrollo y en transición hay poca información pública sobre el particular y es preciso reforzar su capacidad para concebir y aplicar una política y unos programas eficaces. Todavía hoy, en muchas de las nuevas decisiones de inversión se sigue haciendo caso omiso de la seguridad y salud en el trabajo y de los factores ambientales.

Trabajo Decente, pág. 43.

Mandato y objetivos de la OIT

13. En el Preámbulo de la Constitución de la OIT se afirma que es urgente mejorar las condiciones de trabajo, entre otras cosas, para la «... protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo... ». Las atroces condiciones de trabajo que había en los países industrializados a comienzos del siglo XX fueron uno de los motivos decisivos para la creación de la Organización Internacional del Trabajo. Una expresión más reciente de los objetivos de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo es la resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1984 sobre el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo (PIACT)⁷. En esta resolución se formuló ese objetivo con arreglo a tres principios: i) el trabajo debería realizarse en un medio ambiente seguro y salubre; ii) las condiciones de trabajo deberían ser compatibles con el bienestar y la dignidad humana de los trabajadores; iii) el trabajo debería ofrecer al trabajador posibilidades reales de realizarse, de desarrollar su personalidad y de servir a la sociedad.
14. La formulación más reciente de los objetivos en este ámbito es la que figura en la Memoria del Director General de 1999 titulada *Trabajo Decente*. Se considera que la protección de la seguridad y salud de los trabajadores es un elemento esencial para lograr condiciones de trabajo decentes para todos en el actual contexto de cambios y mundialización. Se entiende, pues, que la seguridad y salud en el trabajo no sólo es un aspecto esencial de la exigencia de mejorar la protección social, sino también un importante factor positivo que propicia el crecimiento económico y la productividad⁸.

⁷ CIT, 70.^a reunión (1984), resolución sobre el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo: un programa internacional.

⁸ *Trabajo Decente*, págs. 22 y 43.

15. En la Memoria sobre el *Trabajo Decente* se indica además que, para lograr esos objetivos, la OIT debe concentrar sus esfuerzos: «No puede hacerlo todo a la vez, por lo que tiene que elegir los campos a los cuales procede dedicar principalmente sus recursos»⁹. En este contexto, se estableció el programa InFocus sobre el trabajo sin riesgo. Los cuatro principales objetivos del programa sobre el trabajo sin riesgo para este bienio y probablemente para el próximo son los siguientes¹⁰:
- formular medidas políticas y programas preventivos, para proteger a quienes trabajan en ocupaciones y sectores peligrosos;
 - extender la protección real a las categorías vulnerables de trabajadores que queden al margen de las medidas de protección tradicionales;
 - procurar que los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores estén en mejores condiciones para allanar los obstáculos que recortan el bienestar de los trabajadores, la asistencia médica en el trabajo y la calidad de la vida laboral;
 - documentar el impacto social y económico de una mejor protección de los trabajadores y velar por que lo reconozcan los responsables y los dirigentes.
16. Estos objetivos han sido señalados como una primera respuesta a los efectos que tiene la actual mundialización de la economía en el mundo del trabajo en relación con la seguridad y la salud en el trabajo y, por consiguiente, como una contribución al programa sobre la promoción del trabajo decente para todos.

Normas e instrumentos relativos al tema

17. Durante los últimos 80 años la OIT ha elaborado y adoptado 35 convenios, 37 recomendaciones y 25 repertorios de recomendaciones prácticas y ha preparado más de 200 publicaciones técnicas directamente relacionadas con las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo. Aunque la principal parte de este estudio consistirá en un examen de los convenios y las recomendaciones sobre el tema, se incluirá también una presentación sistemática de las otras publicaciones técnicas.
18. El resultado de un esfuerzo desplegado recientemente por la Oficina para clasificar las normas relativas a la seguridad y salud en el trabajo, así como otros instrumentos y documentos relacionados con el tema ilustra claramente la abundancia del material que debe abarcarse. La clasificación emprendida agrupa esos instrumentos en diferentes categorías en función, entre otras cosas, del tema de los mismos, según se refieran directamente o no a las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo, y del sector de actividad económica abarcado¹¹. Se incluye, además, una presentación sistemática de todos los otros instrumentos pertinentes y actividades en curso¹².

⁹ *Trabajo Decente*, pág. 16.

¹⁰ Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente: www.ilo.org/safework.

¹¹ Véase el anexo I.

¹² Véase el anexo II.

19. Sobre la base del examen de las normas existentes y de los demás instrumentos y documentos relativos al tema, se hará una evaluación de las posibles lagunas en la protección prevista y se analizará también si las normas existentes se superponen o si es posible que se requiera su refundición.

Contenido

20. Las normas sobre seguridad y salud en el trabajo pueden agruparse, en función de su contenido, en seis categorías: i) normas destinadas a orientar las políticas con miras a la acción ¹³; ii) normas que prevén una protección contra determinados riesgos en el trabajo, tales como las radiaciones ionizantes, el benceno, el amianto, el cáncer profesional y los productos químicos; iii) protección en determinadas ramas de actividad económica tales como la minería, la industria de la construcción, el comercio y las oficinas; iv) normas relativas a medidas de protección, tales como la protección de la maquinaria, el peso máximo de las cargas que pueden ser transportadas por un solo trabajador, y a enfermedades; v) protección con respecto a determinadas profesiones (enfermeras, gente de mar) y categorías de trabajadores con necesidades particulares en materia de salud en el trabajo (mujeres, trabajadores jóvenes), y vi) medidas y procedimientos de carácter administrativo y orgánico, tales como la inspección del trabajo y la indemnización por lesiones y enfermedades profesionales.
21. Los principios básicos o fundamentales de la seguridad y salud en el trabajo estipulados en estas normas incluyen: i) la responsabilidad del empleador con respecto a la salud y la seguridad de los trabajadores que emplea, la participación de los trabajadores, el papel de la autoridad competente: política nacional, reglamentación, inspección y aplicación; ii) el tipo de medidas preventivas: medidas técnicas, medidas de organización, equipo de protección personal ¹⁴ y, más recientemente, medidas para eliminar los riesgos, controlarlos y minimizarlos, así como la utilización de equipo de protección personal ¹⁵; iii) el tipo de enfoque: prevención, rehabilitación e indemnización; iv) los cinco principios en la práctica de la seguridad y salud en el trabajo: prevención, protección, adaptación, promoción y mitigación; v) derechos básicos de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo: el derecho a participar, el derecho a saber y el derecho a interrumpir el trabajo en caso de peligro inminente.

Alcance de las disposiciones

22. Además de los instrumentos que se refieren principalmente a las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo, hay varios instrumentos de la OIT relativos a ciertas categorías de trabajadores que contienen disposiciones específicas en la materia, por ejemplo, los instrumentos relativos a los trabajadores de edad, los pueblos indígenas y los trabajadores migrantes. Debe considerarse, por lo tanto, si se deberían incluir en el examen los instrumentos que están relacionados con la seguridad y salud en el trabajo, pero no

¹³ El Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y la Recomendación sobre el tema (núm. 164), y el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161) y la Recomendación correspondiente (núm. 171).

¹⁴ Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148).

¹⁵ Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176), artículo 6.

están totalmente dedicados a ese tema, y hasta qué punto habría que incluirlos ¹⁶. Además, hay otros instrumentos que son esenciales para los objetivos en materia de seguridad y salud en el trabajo, aunque no abordan específicamente esa cuestión.

23. En cuanto al alcance de las disposiciones, cabe señalar que uno de los aspectos de los presentes objetivos es extender la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo a los grupos vulnerables de trabajadores que no están comprendidos en el campo de aplicación de las medidas de protección tradicionales ¹⁷. Sólo en unos pocos países la fuerza de trabajo está totalmente amparada en términos de protección contra los riesgos, aplicación de las normas o indemnización. La mayoría de los trabajadores de todo el mundo, no están amparados por disposiciones legislativas que los protejan contra los riesgos, no han visto nunca a un inspector ni han recibido indemnizaciones en los casos de accidentes ni tampoco han tenido protección por parte de servicios preventivos de salud en el trabajo. Esta cuestión debería ser examinada con más detenimiento.
24. Otro aspecto del alcance de las disposiciones que debe examinarse es el tipo de sectores de actividad económica que están amparados por las normas ¹⁸. Las normas cuyo alcance se limita a ciertos sectores de actividad económica pueden requerir una revisión con el fin de determinar si se superponen con otras normas de alcance más general y, de ser así, en qué forma lo hacen.

Estado de las normas existentes

25. Como resultado de la labor del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, hay 26 instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo que se consideran actualizados ¹⁹, y otros 11 respecto de los cuales se ha determinado la necesidad de revisión ²⁰. Con respecto a otro instrumento, el Consejo de Administración decidió mantener el *statu quo* ²¹.

Revisiones

26. Una parte importante del examen consistirá en explorar la dirección apropiada que debería seguir la revisión de los 11 instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo. La evaluación debería basarse en los resultados de los exámenes efectuados como se indica en párrafos anteriores y tener en cuenta también los puntos de vista expresados en las

¹⁶ Esos instrumentos son numerosos: además de los instrumentos a los que se hace referencia en el párrafo 17 *supra*, hay 136 convenios y 155 recomendaciones que contienen disposiciones relativas a cuestiones relacionadas con la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, pero que no se refieren exclusivamente a ese tema.

¹⁷ Véase el punto 2 del párrafo 15.

¹⁸ Véase el anexo I.

¹⁹ Véase el documento GB.279/LILS/WP/PRS/5.

²⁰ Véase el anexo III.

²¹ Véase la nota 18.

propuestas formuladas en el contexto del repertorio de puntos propuestos para el orden del día de la Conferencia elaborado en 1999²².

Nuevas normas propuestas

27. Cabe señalar que en el contexto de ese repertorio se formuló una propuesta para elaborar nuevas normas en el ámbito de la prevención de los riesgos biológicos en el lugar de trabajo. En el curso de las consultas sobre el repertorio que se efectuaron por escrito entre 1997 y 1999, se propuso explorar también la prevención de las perturbaciones psicosomáticas y del estrés mental y la cuestión del abuso de sustancias en el lugar de trabajo²³.

Repercusiones de las normas sobre seguridad y salud en el trabajo

28. Este examen comprende los medios de que dispone la OIT para contribuir a asegurar que las normas de la OIT tengan las repercusiones esperadas. Entre esos medios, se incluyen otros tipos de instrumentos y otros tipos de actividades²⁴.

Repertorio de recomendaciones prácticas

29. Con respecto a los otros tipos de instrumentos, tiene particular importancia la utilización de los repertorios de recomendaciones prácticas. Una mejor documentación podría mejorar también la importancia, la utilidad, las características y las repercusiones de esos repertorios.

Cooperación técnica

30. Entre otros medios de acción se incluye la asistencia a los países mediante el asesoramiento y la cooperación técnica para fortalecer la capacidad institucional. Esto se logra mediante la tradicional realización de seminarios para crear conciencia sobre el tema, la capacitación, el suministro de información y la prestación de asistencia para mejorar la legislación y la reglamentación nacionales. Esto puede lograrse también mediante el suministro de información sobre seguridad y salud en el trabajo a partir de la base de datos del Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (CIS) y su red de 135 centros nacionales, así como por medio de la preparación y difusión de publicaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, y el desarrollo de bases de datos y publicaciones en colaboración con otras organizaciones intergubernamentales (OMS, PNUMA, OIEA), organizaciones profesionales tanto internacionales como nacionales en el campo de la seguridad y salud en el trabajo, y organizaciones de trabajadores y de empleadores.

²² Véase el documento GB.276/2.

²³ Véase el anexo III, con inclusión de las referencias.

²⁴ Véase el anexo II.

Cooperación interorganismos – Información y documentos técnicos

31. Además de la promoción de las normas de la OIT en el marco de mecanismos de coordinación interorganismos tales como el PIGPQ²⁵ y el CIDS²⁶, y otros foros intergubernamentales tales como la CSD²⁷, el IFCS²⁸, cuatro tipos de actividades han dado lugar a una serie de documentos técnicos con carácter internacional. Esos documentos técnicos parecen tener importantes repercusiones; entre ellos se incluyen los siguientes:
- el examen crítico de las evaluaciones internacionales de riesgos del Programa Internacional sobre Seguridad de las Sustancias Químicas tales como las Fichas Internacionales de Seguridad Química, los criterios de higiene del medio ambiente, y los documentos internacionales concisos sobre evaluación de sustancias químicas;
 - el Sistema mundialmente armonizado para la clasificación y etiquetado de sustancias químicas, elaborado por la OIT junto con las Naciones Unidas y la OCDE (según lo previsto, quedará terminado en 2002);
 - Normas básicas internacionales de seguridad para la protección contra la radiación ionizante y para la seguridad de las fuentes de radiación publicado por la OIEA y elaborado mediante la colaboración entre la OIT, la OMS, la FAO, la OCDE, la AEN, la OPS y la OIEA²⁹;
 - las Directrices de la OIT relativas a la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (OSHMS) han de publicarse como repertorio de recomendaciones prácticas (la publicación está prevista para 2002).
32. Se debería examinar esta amplia gama de actividades y mecanismos de cooperación con el fin de evaluar su función en la promoción y aplicación de las normas relativas a la seguridad y salud en el trabajo.

Investigaciones actuales y futuras

33. El examen debería incluir un análisis de las investigaciones en curso³⁰ y de las que están planificadas, así como una exploración de las áreas para posibles investigaciones futuras.

²⁵ Programa interorganizaciones para la gestión ecológicamente racional de los productos químicos.

²⁶ Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible.

²⁷ Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

²⁸ Foro Intergubernamental de Seguridad Química.

²⁹ En el contexto de la aplicación de los términos «el mínimo compatible con la seguridad» que figura en el párrafo 2 del artículo 2 del Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 139), la Comisión de Expertos hizo referencia específicamente a esos documentos e invitó a los Estados Miembros a remitirse a su aplicación.

³⁰ Cabe mencionar en este sentido tres informes de particular importancia: *Establishment of a Global Programme on Occupational Safety, Health and the Environment*, Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo, 1998; *International Labour Standards on Occupational Safety and Health*, Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo, 1998; *Fundamental Principles of Occupational, Health and Safety*, Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo, 1999 (aceptado para su publicación como libro en 2000).

34. Cabe señalar que la información de que dispone la Oficina tendrá que ser sin duda complementada. Será necesario, en particular, recopilar información sobre los obstáculos a la ratificación de las normas sobre seguridad y salud en el trabajo por los Estados Miembros y sobre las repercusiones directas o indirectas de estas normas como modelos para la reglamentación y las prácticas nacionales.

Conclusión

35. Como se señala en el documento sobre las posibles mejoras en las actividades relacionadas con las normas de la OIT y se desprende claramente de todo lo antedicho³¹, la presente propuesta es de carácter experimental y tiene por finalidad permitir que el Consejo de Administración pueda apreciar mejor los objetivos y las posibilidades del enfoque integrado.
36. Se espera pues que la primera discusión del tema por el Consejo de Administración proporcione orientaciones sobre esta propuesta con respecto al objeto y el alcance del análisis integrado que se propone. En caso de que el Consejo de Administración apruebe la propuesta para adoptar este enfoque integrado (que figura en el punto que requiere decisión en el documento sobre las posibles mejoras en las actividades normativas de la OIT), se someterá una propuesta más detallada al Consejo de Administración para que éste la examine en su 280.^a reunión en marzo de 2001.

Ginebra, 23 de octubre de 2000.

³¹ Documento GB.279/4.

Anexo I

Normas internacionales del trabajo sobre seguridad y salud en el trabajo

1. Clasificación por tema

1.1. Normas consideradas como marco

- Seguridad y salud de los trabajadores, servicios de salud en el trabajo.

1.2. Normas sobre tipos específicos de peligros y riesgos

- Máquinas, pesos, contaminación del aire, ruido, vibraciones, radiaciones, carbón, sustancias químicas, plomo, benceno, cáncer, amianto, accidentes industriales mayores, etc.

1.3. Normas sobre la aplicación de la seguridad y salud en el trabajo

- Inspección del trabajo, servicios de salud en el trabajo, estadísticas del trabajo, seguro contra los accidentes y enfermedades profesionales.

2. Normas relativas a cuestiones de seguridad y salud en el trabajo

2.1. Normas directamente relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo

2.2. Normas que contienen disposiciones específicas sobre seguridad y salud en el trabajo

- Trabajadores de edad, trabajadores indígenas, trabajadores migrantes.

2.3. Normas que abarcan temas que son esenciales para los objetivos en materia de seguridad y salud en el trabajo

- *Necesidades específicas*: protección de la maternidad, edad mínima, pueblos indígenas y tribales, trabajadores migrantes, formación y readaptación profesionales.
- *Prohibiciones y limitaciones*: trabajo nocturno, trabajo forzoso, trabajo infantil.
- *Organización del tiempo de trabajo*: horas de trabajo, vacaciones pagadas.
- *Seguridad social y servicios sociales*: seguro de enfermedad, seguridad social.
- *Relaciones laborales*: colaboración, asociación y negociación.
- *Contexto social*: políticas y empleo, contratos, salarios, desempleo, discriminación, etc.

- 3. Normas sobre seguridad y salud en el trabajo por sector de actividad económica**
- 3.1. *Puertos y navegación (marítimos y fluviales)***
- 3.2. *Industria en general***
- 3.3. *Trabajo no industrial***
- 3.4. *Pequeñas y medianas empresas***
- 3.5. *Minería***
- 3.6. *Agricultura***
- 3.7. *Construcción***
- 3.8. *Servicios de atención de salud***
- 3.9. *Transporte***
- 3.10. *Comercio y oficinas***
- 3.11. *Actividades recreativas***
- 3.12. *Hoteles, restaurantes y elaboración de alimentos***
- 3.13. *Trabajo a domicilio***
- 3.14. *Obras públicas***

Anexo II

Otros instrumentos y actividades en curso pertinentes

4.1. *Documentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo*

- Declaraciones.
- Resoluciones.

4.2. *Documentos técnicos cuya publicación es aprobada por el Consejo de Administración*

- Repertorios de recomendaciones prácticas.
- Documentos que contienen directrices (serie Seguridad y Salud en el Trabajo núm. 72).
- Normas básicas de seguridad para la protección contra la radiación ionizante y para la seguridad de las fuentes de radiación.

4.3. *Recomendaciones técnicas cuya distribución es aprobada por el Consejo de Administración*

- Reuniones regionales.
- Reuniones sectoriales.
- Reuniones y grupos de trabajo de expertos.
- Comisiones mixtas (OIT/OMS; OIT/FAO/CEPE; OIT/UNESCO/CEPE).

4.4. *Normas técnicas*

- Clasificación de las radiografías de neumoconiosis.
- Certificación de los dispositivos de izada.
- Clasificación de las profesiones.
- Lista de enfermedades profesionales.
- Clasificación de los sectores de actividad económica.
- Sistema Armonizado para la Clasificación y Etiquetado de Sustancias Químicas (previsto para 2002).

Anexo III

Propuestas para la elaboración de nuevas normas y decisiones de revisión

Nuevas normas posibles

- Prevención de los riesgos biológicos en el lugar de trabajo ¹.

Instrumentos que deben revisarse ²

- Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13).
- Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119) y Recomendación correspondiente, 1963 (núm. 118).
- Convenio sobre el peso máximo, 1967 (núm. 127) y Recomendación correspondiente, 1967 (núm. 128).
- Convenio sobre el benceno, 1971 (núm. 136) y Recomendación correspondiente, 1971 (núm. 144).
- Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929 (núm. 27).
- Recomendación sobre la prevención del carbunco, 1919 (núm. 3).
- Recomendación sobre el saturnismo (mujeres y niños), 1919 (núm. 4).
- Recomendación sobre el fósforo blanco, 1919 (núm. 6).

Temas que se sugiere considerar

- Prevención de las perturbaciones psicosomáticas y del estrés mental ³.
- Abuso de sustancias en el lugar de trabajo ⁴.
- El papel y la función actuales de la seguridad y salud en el trabajo ⁵.

¹ Véase el documento GB.276/2, párrafos 151-161.

² Véanse los documentos GB.276/2, párrafos 243-301, GB.277/LILS/WP/PRS/4 y GB.277/LILS/4, bajo el subtítulo Seguridad e higiene en el trabajo.

³ Véase el documento GB.276/2, párrafos 332-333.

⁴ Véase el documento GB.276/2, párrafos 339-341.

⁵ Véase el documento GB.276/2, párrafo 352.