



## SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**a) Propuestas para el orden del día de la  
92.<sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia  
Internacional del Trabajo****Indice**

	<i>Página</i>
Introducción .....	1
Discusiones generales basadas en un enfoque integrado .....	2
Propuestas para el orden del día de la 92. <sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia.....	4
Propuestas para el orden del día de futuras Conferencias.....	5
Orden del día de la 92. <sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia.....	6
Propósito de la primera discusión.....	6
Parte I. Propuestas para el orden del día de la 92. <sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia.....	8
Derechos humanos fundamentales en el ámbito laboral.....	8
1. Nuevas disposiciones relativas a la discriminación en el empleo y la ocupación: ampliación de los criterios de prohibición de la discriminación en virtud del artículo 1 del Convenio núm. 111 (elaboración de normas) .....	8
2. Trabajo infantil y protección de niños y menores (discusión general basada en un enfoque integrado).....	11
Empleo.....	19
3. El empleo de las mujeres (discusión general) .....	19
4. Trabajo decente y productividad (discusión general).....	26
Protección social.....	30
5. Trabajo y familia en el siglo XXI (discusión general) .....	30
6. Trabajadores migrantes (discusión general).....	35
Diálogo social.....	41
7. Diálogo social (discusión general) .....	41

Género.....	45
8.    La igualdad de género en el mundo del trabajo (examen general basado en el enfoque integrado).....	45
Parte II.  Propuestas para el orden del día de futuras conferencias .....	48
Protección social.....	48
9.    Tiempo de trabajo.....	48
10.   Prevención del acoso sexual en el lugar de trabajo .....	54
Categorías específicas de trabajadores.....	60
11.   Cómo abordar el déficit de trabajo decente existente en el sector pesquero: un enfoque integrado.....	60
12.   Un enfoque integrado del trabajo en los puertos .....	62

## Introducción

1. El Consejo de Administración, de conformidad con su práctica habitual, mantiene cada año en noviembre una primera discusión sobre puntos que se proponen para su inclusión en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebra dos años más tarde. El objeto de esa discusión es seleccionar una lista restringida de puntos que serán seleccionados de forma más minuciosa en marzo del año siguiente. La práctica general ha consistido en fijar el orden del día de las Conferencias con dos años de antelación.
2. El presente documento, que se somete al examen del Consejo de Administración en su 282.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2001), contiene, en la primera parte, los puntos propuestos que podrían incluirse en el orden del día de la 92.<sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia. La Oficina también propone incluir en el orden del día de la 92.<sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia la cuestión del retiro de 16 recomendaciones que han quedado obsoletas. Esta propuesta se examina en un documento aparte <sup>1</sup>.
3. Desde 1997, el Consejo de Administración ha ampliado el ámbito de la discusión de noviembre a fin de incluir también un examen de los puntos que podrían figurar en el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia. Se trata de temas que no parecen encontrarse en una fase de desarrollo suficiente para examinarlos inmediatamente, pero que podrían examinarse en las conferencias que se celebren después de 2004. Este tipo de propuestas se incluyen en la segunda parte del presente documento. El Consejo de Administración podría indicar, en esta reunión, cuáles son las otras propuestas que deberían considerarse prioritarias, de forma que la Oficina realice las labores de investigación y las consultas necesarias para avanzar en el nivel de preparación, teniendo en cuenta los recursos y el tiempo que se precisan para ello.
4. El presente documento da curso a la decisión tomada por el Consejo de Administración en su 279.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2000), de adoptar un nuevo enfoque integrado de la elaboración de normas y de las demás actividades normativas de la OIT y de incluir puntos en el orden del día de la Conferencia para discusiones generales basadas en un enfoque integrado <sup>2</sup>. Como resultado de esta decisión, el presente documento no sólo contiene, de conformidad con la práctica establecida, propuestas para incluir en el orden del día de la Conferencia puntos para la elaboración de normas o para una discusión general, sino también propuestas para discusiones generales basadas en un enfoque integrado. No obstante, esta decisión no afecta la práctica de incluir puntos en el orden del día de la Conferencia sobre cuestiones que parecen apreciar una acción normativa específica.
5. Antes de presentar las propuestas de forma detallada, el presente documento recordará brevemente el propósito y la naturaleza de las discusiones generales basadas en un enfoque integrado.

<sup>1</sup> Véase el documento GB.282/2/2.

<sup>2</sup> Véanse los documentos GB.279/4 y GB.279/5/2. Véase, asimismo, el documento GB.280/2.

## Discusiones generales basadas en un enfoque integrado

6. El *propósito* de las discusiones generales basadas en un enfoque integrado es aumentar la coherencia, pertinencia y repercusión de las actividades normativas de la OIT a la luz de los objetivos de la Organización, tal y como se han vuelto a consignar en el Programa de Trabajo Decente.
7. Las *premisas básicas* de este enfoque reposan sobre la opinión de que «la mejor garantía de la viabilidad y la pertinencia de la acción normativa ha de buscarse en *un trabajo preparatorio más profundo*», y de que es preciso lograr el mayor consenso posible entre, los mandantes de la OIT sobre la utilidad de las actividades que se propongan<sup>3</sup>. Las discusiones tripartitas deberían basarse en un trabajo preparatorio detallado, «de modo que el Consejo de Administración pueda inscribir un tema en el orden del día cuando su objeto, la necesidad a la que responde y el valor añadido que el instrumento que se contempla aporta a las normas ya existentes sean también claramente identificados y lo más ampliamente aceptados que sea posible»<sup>4</sup>.
8. El término «integrado» hace referencia al hecho de que «hace falta procurar a la vez una mejor integración de las normas entre sí y una mejor integración de las normas con los demás medios de acción». Esto debería garantizar «una acción normativa lo más eficaz posible al servicio de los objetivos constitucionales de la OIT» y una mayor incidencia en la realidad del mundo del trabajo<sup>5</sup>.
9. En términos de proceso, la discusión general propuesta representa *una fase preparatoria* para el desarrollo de puntos a inscribir en el orden del día de la Conferencia y conlleva un examen detallado de las actividades normativas de la OIT en un campo de actividad elegido que será cubierto por un informe. El propósito específico de esta discusión general es crear un consenso en torno a *un plan de acción* que establezca orientaciones para las futuras actividades normativas en la materia de que se trate. Tras su adopción en la Conferencia, el Consejo de Administración extraerá las conclusiones apropiadas de este plan de acción<sup>6</sup>. Cuando en dicho plan de acción se incluyan propuestas de acción normativa, sea de revisión (teniendo en cuenta las posibles revisiones previstas por el Consejo de Administración) o de nuevas normas, etc., los pormenores de dichas propuestas se desarrollarán y someterán al Consejo de Administración para su examen, de conformidad con la práctica habitual.
10. El *examen detallado* preparatorio comprenderá, por un lado, una revisión de las normas de un campo de actividad determinado y, por otro, las actividades normativas de la OIT destinadas a responder a los problemas, retos y necesidades en la materia. Esta revisión incluirá un examen del contenido básico, la aplicación y la repercusión de las normas internacionales del trabajo pertinentes, aunque no se limitará únicamente a ello. Entre otras cosas, debería servir para establecer si la cobertura de las normas existentes en el ámbito examinado presenta lagunas que haya que colmar, y cuál es la magnitud de las mismas; además, cuando corresponda, permitiría determinar la medida en que las normas examinadas podrían solaparse, lo que tal vez plantearía la necesidad de proceder cuando

<sup>3</sup> Documento GB.279/4, párrafos 9 y 12.

<sup>4</sup> Documento GB.279/4, párrafo 9.

<sup>5</sup> Documento GB.279/4, párrafo 10, c).

<sup>6</sup> Documento GB.279/4, *ibíd.*

sea apropiado, a su refundición. El examen abarcará también una revisión de las actividades conexas, incluidos el desarrollo y la divulgación de otros instrumentos, como, por ejemplo repertorios de recomendaciones prácticas, cuando sea pertinente. Asimismo, se analizarán las medidas destinadas a promover estas normas, y en particular la asistencia y la cooperación técnicas. Se recopilará información sobre la repercusión de las actividades normativas de la OIT en materia de legislación y práctica en los Estados Miembros de la OIT, así como sobre la manera de abordar los problemas, retos y necesidades en las áreas de actividad elegidas, cuando sea apropiado, a través de una encuesta entre los mandantes de la OIT.

11. El propósito de tal *encuesta* consistiría en obtener información adicional directamente de todos los Estados Miembros de la OIT sobre: *a)* si las normas existentes en el campo de actividad objeto de examen se reflejan, y en qué medida, en la legislación y la práctica nacionales; *b)* si estas normas pueden contribuir, y en qué medida, a alcanzar los objetivos de la OIT, teniendo en cuenta las necesidades y preocupaciones nacionales, y *c)* si es necesario, y en qué medida, renovar o, por el contrario, mantener los actuales niveles de la cooperación técnica de la OIT destinada a hacer realidad los objetivos en el campo de actividad de que se trate <sup>7</sup>.
12. Ya están en marcha los preparativos para aplicar por vez primera en 2003 este enfoque a las actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo. No obstante, es pertinente referirse también a los cambios que se han producido en el sector marítimo con objeto de aclarar su relación con las discusiones generales propuestas sobre la base de un enfoque integrado.
13. En el sector marítimo, se vienen manteniendo consultas entre la Oficina y los interlocutores sociales desde 1996, inclusive en el contexto de las labores del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas. Los importantes cambios estructurales que estaba experimentando, la industria marítima, incluida la repercusión de la globalización, permitieron a los interlocutores sociales examinar las preocupaciones más amplias y fundamentales relativas al sistema de regulación de las normas laborales en el sector marítimo. Cuando se reunieron en la 29.<sup>a</sup> reunión de la Comisión Paritaria Marítima (CPM) <sup>8</sup> en enero de 2001, recomendaron al Consejo de Administración que convocase una reunión marítima de la Conferencia en 2005 para adoptar un instrumento único en el que se refundiesen, en la medida de lo posible, las más de 40 normas marítimas actualizadas de la OIT <sup>9</sup>. Con objeto de ayudar en las labores de desarrollo de dicho instrumento, la CPM recomendó también que se estableciese un Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel sobre las normas relativas al trabajo marítimo, el que debería reunirse en 2001, 2002 y 2003. El Consejo de Administración así lo decidió; la primera reunión de este Grupo de Trabajo se celebrará, pues, del 17 al 21 de diciembre de 2001. Como se indicó anteriormente, la recomendación adoptada por la CPM en enero de 2001 y la decisión de desarrollar un instrumento único que refunda en la medida de lo posible las normas marítimas de la OIT constituyen una opción estratégica basada en el consenso logrado entre los interlocutores sociales del sector tras varios años de discusiones. El sector

<sup>7</sup> Se está preparando una encuesta de tales características en el contexto de las actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, cuyos resultados serán comunicados en enero de 2002.

<sup>8</sup> La CPM asesora al Consejo de Administración sobre cuestiones relacionadas con las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar aptas para una acción normativa.

<sup>9</sup> Véase el Informe final, documento JMC/29/2001/14.

marítimo es un caso único. La industria naviera es y siempre ha sido una industria de ámbito mundial. El enfoque seguido en este caso no se puede trasponer fácilmente a otras áreas, y la medida en que sea pertinente en el contexto de otras esferas de actividad de la OIT, debe reexaminarse caso por caso. Tales exámenes serán naturalmente tripartitos, y se llevarán a cabo en primer lugar en el marco de una discusión general de la Conferencia Internacional del Trabajo.

14. En *resumen*: la discusión general propuesta, basada en un enfoque integrado, permitiría que los mandantes celebren una discusión preparatoria sobre los problemas, retos y necesidades que la OIT está llamada a afrontar, así como sobre las opciones que se le presentan para alcanzar estos objetivos en un campo de actividad específico a través de la elaboración de normas o de otras actividades normativas. Tales discusiones generales tienen por objeto permitir que los mandantes asuman un compromiso compartido sobre las opciones que hay que elegir y las orientaciones que la OIT debería seguir para aumentar la repercusión de sus actividades normativas en cada campo de actividad.

### Propuestas para el orden del día de la 92.<sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia

15. Las propuestas presentadas al Consejo de Administración sobre temas que podrían ser tratados en la 92.<sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia reflejan, en términos de contenido básico, la evolución actual y futuras en todos los sectores de actividad de la OIT, incluida la cuestión de la igualdad de género, de actualidad en todos ellos. Entre las diferentes opciones de acción que se presentan a la Conferencia figuran una propuesta para la elaboración de normas, cinco propuestas para discusión general y dos propuestas para discusiones generales basadas en un enfoque integrado.

- *Una propuesta para elaboración de normas*: En el ámbito de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la Oficina vuelve a presentar para examen la propuesta sobre la **posible ampliación de los criterios de prohibición de la discriminación en virtud del artículo 1 del Convenio núm. 111**<sup>10</sup>.
- *Cinco propuestas para discusión general*: Las dos propuestas que conciernen al sector del empleo, sobre los temas del **empleo de la mujer y el trabajo decente y la productividad**, ya habían sido presentadas anteriormente para su examen por el Consejo de Administración. Ahora bien, en las propuestas presentadas a continuación se han tomado en consideración la evolución de la situación y los estudios realizados entre tanto en este ámbito. En lo que respecta a las propuestas sobre el sector de la protección social, cabe recordar que en el Consejo de Administración de marzo de 2001 se examinó una propuesta detallada para celebrar una discusión general — que incluía la posible elaboración de normas — sobre la cuestión de los **trabajadores migrantes**. Dicha propuesta suscitó cierto interés en el contexto de la 91.<sup>a</sup> reunión (2003) de la Conferencia y varios miembros expresaron su interés por reconsiderarla en el contexto del orden del día de la Conferencia de 2004<sup>11</sup>. La propuesta de tratar el

<sup>10</sup> Aunque el contenido básico de esta propuesta sigue siendo el mismo que el de la propuesta detallada examinada por el Consejo de Administración en su 280.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2001), para comodidad del lector, se ha incluido en el presente documento una versión ligeramente abreviada.

<sup>11</sup> Aunque el contenido básico de esta propuesta sigue siendo el mismo que el de la propuesta detallada examinada por el Consejo de Administración en su 280.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2001), para comodidad del lector, se ha incluido en el presente documento una versión ligeramente abreviada.

tema del **trabajo y la familia en el siglo XXI** se ha desarrollado más desde que fueran examinadas por primera vez por el Consejo de Administración en noviembre de 2000. Por último, en lo que respecta al sector del diálogo social, la Oficina presenta una nueva propuesta para celebrar una discusión amplia sobre el **diálogo social**, destinada a ofrecer a los mandantes una oportunidad para que orienten a la OIT sobre la manera de abordar el diálogo social y determinen las áreas de acción prioritarias.

- Dos nuevas propuestas para una discusión general basada en un enfoque integrado: en el ámbito de los principios y derechos fundamentales en el trabajo se propone celebrar una discusión sobre el tema del **trabajo infantil y la protección de niños y menores**, basada en un enfoque general y exhaustivo de la cuestión del trabajo infantil. Esta discusión tendría por objeto establecer nuevas orientaciones sobre la forma en que deben combinarse las normas con las actividades de promoción, movilización y cooperación técnica, a fin de aumentar la protección de los niños y los menores. La segunda propuesta basada en un enfoque integrado se refiere a la **igualdad de género en el mundo del trabajo**. Se podría celebrar una discusión amplia e integral sobre la respuesta de la OIT a los importantes cambios que se han venido produciendo en este ámbito desde que se examinara la cuestión en la 71.<sup>a</sup> reunión (1985) de la Conferencia. Ello proporcionaría a los mandantes la oportunidad de valorar y evaluar los resultados de la estrategia de la Oficina de incorporar la cuestión de género en todas sus actividades. No obstante, esta lista no es exhaustiva ya que algunos de los temas que serían objeto de una discusión general también podrían examinarse en el marco de un enfoque integrado.

16. Debería señalarse que, debido a las investigaciones que está realizando el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Globalización<sup>12</sup>, la Oficina no ha presentado una propuesta sobre el tema de **las inversiones y el empleo**, examinado anteriormente.

## Propuestas para el orden del día de futuras Conferencias

17. La segunda parte de este documento contiene las propuestas planteadas para su examen en el contexto de las Conferencias que se celebren después de 2004. Por el momento, se refieren al sector de la protección social y a diferentes categorías de trabajadores. En particular, se están estudiando propuestas futuras relativas al sector del empleo que se examinarían no antes de 2005; figuran entre ellas propuestas posibles de discusión general con arreglo al enfoque integrado. Dichas propuestas se insertan en el marco de la puesta en marcha del Programa Global de Empleo, que figura en el orden del día de la Comisión de Empleo y Política Social en la presente reunión del Consejo de Administración. Las propuestas presentadas son las siguientes:
18. *Dos nuevas propuestas detalladas:* Dos de las propuestas tienen que ver con campos de actividad que diversos miembros del Consejo de Administración están interesados en examinar, a saber, las cuestiones relacionadas con el **tiempo de trabajo** y la **prevención del acoso sexual en el lugar de trabajo**. La Oficina ha realizado una importante labor de investigación para desarrollar un marco apropiado de discusión de cada uno de estos temas en reuniones futuras de la Conferencia. En ambos casos se propone continuar con esa labor.

<sup>12</sup> Véase el documento GB.280/WP/SDG/2(Corr.), párrafo 4.

19. *Dos propuestas de enfoques integrados:* También, se invita al Consejo de Administración a examinar dos propuestas en relación con categorías particulares de trabajadores en lo que respecta al **trabajo portuario** y la **pescas**. En ambos casos, se propone celebrar discusiones generales basadas en un enfoque integrado con miras a desarrollar un plan de acción para las futuras orientaciones de la OIT en estas áreas. En ambos casos también, dicha discusión permitiría a los mandantes considerar un seguimiento apropiado de las decisiones del Consejo de Administración, basadas en las labores del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, de revisar diversos instrumentos en cada una de estas áreas. Dependiendo de los acontecimientos del sector marítimo, estas propuestas podrían ser considerados para su inclusión en el orden del día de las Conferencias de 2006 ó 2007.
20. *Propuestas restantes del repertorio de 1999:* Habría que recordar que todavía no se han tomado nuevas medidas en relación con ciertas propuestas y sugerencias expresadas en el contexto de las consultas sobre el repertorio. Estas propuestas restantes constituyen un fondo de sugerencias que se retomarán, según convenga, en relación con el desarrollo de propuestas para la elaboración de normas, con las discusiones generales «tradicionales» o con las discusiones generales basadas en un enfoque integrado.

### **Orden del día de la 92.<sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia**

21. La Conferencia, en su 92.<sup>a</sup> reunión (2004), examinará los siguientes puntos inscritos de oficio en el orden del día:
- informe del Presidente del Consejo de Administración y Memoria del Director General, incluido el Informe global sobre la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
  - información y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones.
22. Además, según lo dispuesto en la 280.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración, el orden del día de la 91.<sup>a</sup> reunión (2003) de la Conferencia incluye los puntos siguientes: 1) Formación y desarrollo de los recursos humanos — Revisión de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150) (*primera discusión*); 2) La relación de trabajo (campo de aplicación) (*discusión general*), y 3) 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 basada en un enfoque integrado*). En la Conferencia de 2004 se celebraría, por tanto, una segunda discusión sobre formación y desarrollo de los recursos humanos.

### **Propósito de la primera discusión**

23. Se invita al Consejo de Administración a llevar a cabo una primera discusión sobre las propuestas incluidas en la primera parte del presente documento, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 10 del Reglamento del Consejo de Administración, con miras a seleccionar algunas cuestiones que se examinarán con mayor profundidad en su 283.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2002). Para esa reunión y a partir de dicha selección se preparará, según convenga, un resumen sucinto de la legislación y la práctica, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 10 del Reglamento del Consejo de Administración. En marzo de 2002, el Consejo de Administración determinará cuáles son las cuestiones

que se seleccionarán para completar el orden del día de la 92.<sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia.

- 24.** Como se indicó anteriormente, además de seleccionar algunas cuestiones que se examinarán con mayor profundidad en su 283.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2002), sobre la base de las propuestas presentadas <sup>13</sup>, se invita también al Consejo de Administración a que señale, otras propuestas a las que se podría dar prioridad en el marco de los estudios y las consultas que lleva a cabo la Oficina. De esta forma, se podría adelantar su nivel de preparación, teniendo en cuenta los recursos y el tiempo que requieran dichas tareas.
- 25.** *A fin de fijar el orden del día de la 92.<sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia y de desarrollar los puntos del orden del día de futuras reuniones de la Conferencia, se invita al Consejo de Administración a que:*
- a) examine las propuestas para el orden del día de la Conferencia incluidas en el presente documento, y*
  - b) seleccione las propuestas que serán objeto de un examen más detallado en su 283.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2002), durante la cual fijará el orden del día definitivo de la 92.<sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia Internacional del Trabajo, e indique las propuestas respecto de las cuales se podrían acelerar las labores de investigación y las consultas.*

<sup>13</sup> Véase también el documento GB.280/2/2.

## Parte I. Propuestas para el orden del día de la 92.<sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia

### Derechos humanos fundamentales en el ámbito laboral

#### 1. **Nuevas disposiciones relativas a la discriminación en el empleo y la ocupación: ampliación de los criterios de prohibición de la discriminación en virtud del artículo 1 del Convenio núm. 111**<sup>14</sup> (elaboración de normas)

##### Resumen

En su *Estudio especial* de 1996 sobre la igualdad en el empleo y la ocupación prevista en el Convenio núm. 111, la Comisión de Expertos comprobó que cierto número de criterios por los cuales se prohíbe la discriminación en otras normas de la OIT o en otras normas internacionales, y sobre todo en la legislación nacional, no se contemplaban específicamente en este Convenio. Como el Convenio núm. 111 constituye el principal instrumento de la OIT contra la discriminación, la Comisión de Expertos recomendó que el Consejo de Administración considerase la adopción de un protocolo, que no revisaría el Convenio como tal, pero que permitiría a los países ratificantes aceptar formalmente unos criterios adicionales por los que se prohíbe la discriminación. Esto consolidaría la protección de la OIT contra la discriminación, y pondría a la OIT en más estrecha armonía con los instrumentos recientemente adoptados por otras organizaciones sobre los derechos humanos y con la evolución de la práctica nacional.

### Introducción

26. En su *Estudio especial* realizado en 1996 sobre la igualdad en el empleo y la ocupación prevista en el Convenio núm. 111, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones recomendaba que se considerase la adopción de un protocolo al Convenio, que estuviese orientado específicamente a los criterios adicionales de prohibición de la discriminación en virtud del Convenio, teniendo en cuenta los cambios producidos en este terreno que se hubiesen reflejado en la legislación nacional, e incorporando otros motivos de discriminación prohibidos que ya estuvieran previstos en otros convenios de la OIT<sup>15</sup>.
27. La Comisión de Expertos no propuso que se revisara el Convenio, sino que más bien sugirió que se añadiera un protocolo que pudiese ser ratificado como complemento al Convenio, bien por los países que ya lo hubieran ratificado o bien en el momento de la ratificación del Convenio. Así, el Convenio núm. 111, uno de los convenios fundamentales de la OIT, permanecería inalterado. Al parecer, en general se está de acuerdo en que, en caso de tratarse esta cuestión, habría que optar por el enfoque de consolidar y ampliar los criterios en virtud de los cuales debería prohibirse la discriminación en el empleo y la ocupación.

<sup>14</sup> Se trata de una versión abreviada de una propuesta que fue sometida al Consejo de Administración en noviembre de 2000, véase el documento GB.279/3, párrafos 21-34.

<sup>15</sup> La Comisión de Expertos sugirió que también podría adoptarse un protocolo que permitiera a los países invertir la carga de la prueba, en algunas circunstancias, cuando se tratara de una presunta discriminación. Al no haber sido acogida favorablemente en las discusiones del Consejo de Administración, esta propuesta no será examinada.

## Situación de la legislación y la práctica nacionales

- 28.** El Convenio núm. 111 exige a los Estados que lo ratifiquen que adopten medidas contra la discriminación en el empleo y la ocupación basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. No obstante, la Comisión consideró que existían suficientes antecedentes, tanto en las legislaciones nacionales sobre discriminación como en otros convenios de la OIT, que justificaban la adopción de un protocolo cuya ratificación impusiera obligaciones adicionales respecto de algunos o de todos los criterios que a continuación se enumeran: edad, discapacidad, responsabilidades familiares, idioma, estado civil, nacionalidad, posición económica, inclinaciones sexuales y estado de salud <sup>16</sup>.
- 29.** La Comisión de Expertos ha señalado que ya existe una disposición en el Convenio núm. 111 que permite a los gobiernos asumir obligaciones en relación con criterios distintos de los que se detallan en el Convenio. El apartado *b)*, del párrafo 1, del artículo 1, dispone que la definición de discriminación puede modificarse a fin de incluir cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que indique el gobierno del país ratificante previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores. Aunque en la discusión anterior se manifestaron algunas opiniones favorables a esta vía, la Comisión de Expertos sugirió que el protocolo era un mejor medio para permitir que los Estados ampliasen los criterios previstos en el Convenio. Asimismo, cabe destacar que las sugerencias hechas por la Comisión de Expertos a los gobiernos, en el sentido de que recurran al apartado *b)*, del párrafo 1, del artículo 1, sólo han recibido contadas respuestas positivas.

## Otras normas y su ámbito de aplicación

- 30.** En relación con los posibles nuevos criterios de discriminación previstos, la Comisión de Expertos dedicó una atención considerable en su *Estudio especial* a los criterios adicionales de discriminación recogidos en otras normas de la OIT. Aun cuando el Convenio núm. 111 es el principal instrumento de la OIT en materia de prevención de la discriminación, no cubre específicamente muchas de las áreas en que las normas de la OIT ofrecen la mejor (y a menudo, la única) protección en la legislación internacional. Se trata, en particular, de la edad, la nacionalidad, la afiliación sindical, la discapacidad y las responsabilidades familiares <sup>17</sup>. La adopción de un protocolo podría permitir consolidar la protección y añadiría coherencia a los esfuerzos de asesoramiento y control de la OIT en este tema.
- 31.** En segundo lugar, las normas sobre derechos humanos adoptadas por otras organizaciones internacionales desde la adopción del Convenio núm. 111, en 1958, han ampliado la protección en materia de discriminación que ofrece la legislación internacional, sin que todos estos criterios se contemplen en el convenio más importante de la OIT sobre este

<sup>16</sup> Para más detalles, véase el documento GB.279/3, párrafos 24-27.

<sup>17</sup> Para más detalles, véase el documento GB.279/3, párrafo 28 (notas a pie de página, inclusive). Por ejemplo, el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), adoptado después del Convenio núm. 111, prohíbe la terminación de la relación de trabajo a iniciativa del empleador por motivos como, entre otras cosas, la raza, color, sexo, estado civil, responsabilidades familiares, embarazo, religión, opiniones políticas, ascendencia nacional, origen social o ausencia del trabajo durante la licencia de maternidad. El Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), aboga por que las personas con responsabilidades familiares sean protegidas de la discriminación, tal como se define en el Convenio núm. 111.

tema<sup>18</sup>. Al respecto, la Comisión de Expertos señaló que, «con el objetivo de guardar coherencia con la legislación internacional sobre derechos humanos, sería conveniente tomarla en cuenta al efectuar el examen del Convenio núm. 111». Entre los instrumentos a que se refiere la Comisión figuran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados en 1966 y ampliamente ratificados hasta ahora, que contienen ambos el siguiente párrafo:

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

A nivel regional, la Comisión de Expertos hizo notar también que la Convención Europea de Derechos Humanos, adoptada en 1950, prohíbe en su artículo 14 toda discriminación basada en el «sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación»<sup>19</sup>.

## Conclusiones

- 32.** Por lo tanto, se invita al Consejo de Administración a que considere de nuevo la propuesta de la Comisión de Expertos, en el sentido de estudiar la adopción de un protocolo al Convenio núm. 111, sobre posibles criterios adicionales de discriminación. La Comisión recomendó que el Consejo de Administración y la Conferencia considerasen dos soluciones alternativas a este respecto. La primera sería la de permitir que los Estados ratifiquen el protocolo y escojan cuál o cuáles de los criterios adicionales enumerados en él estarían dispuestos a aceptar como obligaciones adicionales en virtud del Convenio. La segunda posibilidad sería la de adoptar unos criterios considerados «fundamentales», que tendrían que ser aceptados al ratificar el protocolo, y permitir que los Estados Miembros decidan si aceptan o no los demás criterios enumerados, solución que ha sido preferida por la mayoría de quienes se han referido a ella en las consultas anteriores. La Comisión consideró que esto debería hacerse sin modificar el actual instrumento, simplemente mediante la adopción de un protocolo que podría ser ratificado voluntariamente.
- 33.** Es de suponer que este protocolo presentaría varias diferencias importantes respecto del apartado *b*), del párrafo 1, del artículo 1 mencionado anteriormente. Debe señalarse que el texto del Convenio no ofrece una indicación clara en cuanto a la manera en que tal decisión debería tomarse o comunicarse a la Comisión de Expertos, a diferencia de lo que ocurre con un protocolo, que está claramente abierto a una ratificación explícita. Una vez adoptado, el protocolo tendría que someterse a las autoridades competentes de todos los Estados Miembros, del mismo modo que ocurre con los convenios y recomendaciones, y, por lo tanto, los gobiernos habrían de examinarlo formalmente. Los gobiernos que han ratificado el Convenio no tienen obligación de emprender ninguna consulta formal sobre los criterios de discriminación en virtud del Convenio núm. 111, y de hecho no parece que estén llevando a cabo consultas a este respecto.

<sup>18</sup> Véase el documento GB.279/3, párrafo 30.

<sup>19</sup> Existen muchas disposiciones análogas, por ejemplo, en los instrumentos interamericanos relativos a los derechos humanos (como la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el Protocolo de Buenos Aires, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador), así como en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus diversos protocolos, en la Carta Social Europea y en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

34. La ratificación del protocolo supondría una obligación internacional, además de un compromiso público respecto de los criterios especificados por el gobierno que lo ratifique, y construiría un punto de convergencia para la acción relativa a la prevención de la discriminación en el empleo y la ocupación. Según el sistema jurídico nacional de que se tratara, la ratificación implicaría que los criterios seleccionados quedarían incorporados a la legislación nacional y a los compromisos internacionales de un modo que no se lograría con una declaración voluntaria en virtud del artículo 1 del Convenio. Por último, no existe contradicción entre el enfoque de la ratificación de un protocolo adicional y el de formular declaraciones adicionales en virtud del artículo 1 del Convenio; de hecho, ambos serían compatibles y podrían complementarse si los gobiernos comenzaran a utilizar el procedimiento previsto en el Convenio.

## 2. **Trabajo infantil y protección de niños y menores** (discusión general basada en un enfoque integrado)

### Resumen

Los principales pilares en el ámbito del trabajo infantil son los Convenios fundamentales núms. 138 y 182 y las Recomendaciones núms. 146 y 190 que los complementan. Sobre la base de estos instrumentos, el Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC) persigue un enfoque «integrado» en el que se combinan diversas actividades que van de la promoción de las normas a la cooperación técnica. Las recientes y continuadas actividades en este ámbito se centran en la eliminación del trabajo infantil, especialmente en sus peores formas. Ahora se estima que ya ha llegado el momento de proponer una discusión general con un enfoque más amplio y exhaustivo. En esta discusión se examinarán: 1) las medidas necesarias para garantizar la abolición efectiva del trabajo infantil en general, y no únicamente de sus peores formas, y 2) las actividades relacionadas con la protección de los niños y los menores en general, inclusive una discusión sobre los instrumentos en vigor por los que se regula el trabajo nocturno de los menores y el examen médico de aptitud para el trabajo. Estos dos puntos están estrechamente vinculados, ya que ahí donde no exista una protección suficiente, el trabajo o el empleo puede llegar a ser peligroso y debería ser *eliminado* en cuanto trabajo infantil, incluso en los casos en que se haya cumplido la edad mínima general. Se propone llevar a cabo en la Conferencia una discusión general basada en un enfoque integrado, que permita a la Conferencia examinar y fijar las nuevas orientaciones sobre la manera en que se pueden combinar las actividades normativas, de promoción, de movilización y de cooperación técnica para lograr la abolición efectiva del trabajo infantil y aumentar la protección de niños y menores.

### Antecedentes

35. Los principales pilares sobre los que descansan los esfuerzos desplegados por la OIT para eliminar el trabajo infantil, especialmente sus peores formas, son los dos Convenios actualizados (el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)), además de las dos recomendaciones que los complementan (la Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146), y la Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190), respectivamente). Estos instrumentos figuran entre los convenios fundamentales y están recibiendo el apoyo masivo de los Estados Miembros, como lo demuestra el gran aumento del número de ratificaciones<sup>20</sup>.
36. El trabajo infantil, según reconocen la OIT y la comunidad internacional, no es una cuestión que pueda tratarse únicamente adaptando la legislación a las normas internacionales, sino que exige medidas globales e integradas para romper el círculo vicioso de la pobreza, la desigualdad social y el trabajo infantil. Esta característica de la cuestión del trabajo infantil se demuestra en la transformación del Programa Internacional

<sup>20</sup> Véase el anexo.

para la Erradicación del Trabajo Infantil, que ha pasado a ser el Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC). El IPEC ha adoptado una forma de enfoque «integrado» que combina actividades relacionadas con las normas, la promoción, la movilización, la ampliación de la base de conocimientos y la cooperación técnica. De hecho, todas las actividades del IPEC toman los Convenios núms. 138 y 182 como los instrumentos clave para guiar las medidas adoptadas en favor de la abolición efectiva del trabajo infantil. En especial, los programas de duración determinada, que el IPEC está promoviendo para ayudar a los países a eliminar las peores formas de trabajo infantil dentro de un período de tiempo definido, hacen hincapié en la necesidad de complementar la prohibición con políticas y medidas que aborden las causas fundamentales del trabajo infantil, lo que supone, por ejemplo, luchar contra la pobreza y promover la educación universal y la movilización social.

37. Asimismo, cabría recordar que estas actividades se inscriben en el marco de los Convenios núms. 138 y 182 y se complementan con la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, de 1998. La abolición efectiva del trabajo infantil es uno de los cuatro principios fundamentales de la *Declaración*. En el contexto de su seguimiento, la Conferencia Internacional del Trabajo examinará por primera vez en 2002, y posteriormente en 2006, un informe global sobre el trabajo infantil.

#### Un enfoque más amplio

38. Las recientes actividades en este ámbito se han centrado en la eliminación del trabajo infantil, especialmente en sus peores formas. Ha llegado el momento de proponer una discusión general basada en un enfoque más amplio y exhaustivo. El ámbito de tal discusión podría centrarse en las direcciones que hay que tomar con respecto a dos aspectos destacados de la protección de los niños y los menores: 1) la forma de garantizar la abolición efectiva del trabajo infantil en general, incluido el trabajo infantil que no reviste las peores formas, pero que debe eliminarse de conformidad con el Convenio núm. 138, y 2) la forma de garantizar una protección efectiva de los niños y los menores en general, lo que requiere analizar los instrumentos en vigor por los que se regulan el trabajo nocturno de los menores y el examen médico de aptitud para el empleo.

#### *Eliminación del trabajo infantil*

39. Habida cuenta de la reciente actividad normativa en este ámbito, cabe suponer que esta cuestión está cubierta por algunas normas actualizadas. De ser así, una discusión sobre estos aspectos del trabajo infantil en la Conferencia se limitaría esencialmente a la forma de promover y acelerar aún más la ratificación de estos convenios y de prestar asistencia a los mandantes para que apliquen efectivamente estos instrumentos.
40. Asimismo, cabría recordar que hay una serie de convenios sectoriales anteriores que fueron revisados por el Convenio núm. 138<sup>21</sup>. Así, las nuevas ratificaciones del Convenio núm. 138 deberían entrañar la denuncia de dichos convenios sectoriales por los países

<sup>21</sup> Véase el artículo 10 del Convenio núm. 138. Entre estos instrumentos se incluye, además de los enumerados en el anexo, el Convenio sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920 (núm. 7), el Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921 (núm. 15), el Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1936 (núm. 58), y el Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959 (núm. 112). La promoción del Convenio núm. 138, así como la del Convenio núm. 182, en los sectores marítimo y pesquero debería considerarse también a la luz de la revisión en curso de las actividades normativas en los sectores marítimo y pesquero (véase el documento GB.280/5) o la revisión que se propone llevar a cabo (véase, a continuación, la parte II).

ratificantes, lo que contribuirá a racionalizar este grupo de normas. No obstante, el Convenio núm. 138 permite cierta flexibilidad, como se refleja en el artículo 10 que contiene las condiciones detalladas para la denuncia *ipso jure* de la mayoría de esos convenios anteriores. Como consecuencia de ello, la ratificación del Convenio núm. 138 por un país no siempre resulta en la denuncia automática de todos los convenios revisados ratificados por el mismo país. Por ejemplo, un Estado que haya ratificado el Convenio núm. 59 (que establece la edad mínima de 15 años en la industria) y que posteriormente ratifique el Convenio núm. 138 en el que se fija la edad mínima general en 14 años continúa estando vinculado por el Convenio núm. 59, a menos que declare que la edad mínima en la industria es de 15 años. Esta situación suscita confusión por lo que se refiere al nivel de compromiso nacional y hace que el reemplazo de los instrumentos por otros actualizados sea más lento. En principio, la solución consiste en prestar una asistencia más sistemática y adaptada a las necesidades de cada Estado Miembro, además de promover la ratificación del Convenio núm. 138. El objetivo sería convertir las obligaciones restantes de los convenios antiguos en obligaciones en el marco del Convenio núm. 138, y denunciar los convenios antiguos o derogarlos en una fase posterior, según convenga.

41. En este contexto, cabría señalar que algunas de las peticiones de asistencia técnica hechas por los mandantes al IPEC tienen que ver específicamente con las normas, como por ejemplo, cuando solicitan asistencia y orientación para definir con precisión lo que se entenderá a nivel nacional por «trabajo peligroso». Este es uno de los primeros requisitos para abordar el trabajo infantil en sus formas peligrosas, tanto en el marco del Convenio núm. 138 como en el del Convenio núm. 182. Este tipo de asistencia técnica continuará proporcionándose y puede que dé lugar a propuestas para que se elaboren repertorios de recomendaciones prácticas o directrices. Una discusión en el seno de la Conferencia serviría para añadir más dinamismo a este tipo de asistencia y facilitar su incorporación en las actividades regulares de la OIT de una forma claramente vinculada con la promoción de las normas pertinentes. De manera más general, una discusión en la Conferencia quizá contribuya también a aclarar las aplicaciones prácticas de las nociones de «trabajo infantil», entre ellas la de sus «peores formas».
42. Una dimensión que el Convenio núm. 182 ha añadido a la lucha contra el trabajo infantil es la referencia explícita a las medidas operativas necesarias para eliminar sus peores formas (por ejemplo, los mecanismos de supervisión, los programas de acción, las medidas de duración determinada o la cooperación internacional), además de la definición de lo que se debe combatir en cuanto «peores formas». La Recomendación núm. 190, que sugiere diversas medidas que podrían adoptar los diferentes actores, permite comprender mejor este aspecto. Una discusión en la Conferencia también podría profundizar en el estudio de las medidas necesarias para garantizar la abolición efectiva del trabajo infantil en general, incluido el trabajo infantil que no reviste las peores formas, pero que debe eliminarse de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 138.

#### *Otros instrumentos relacionados con los niños y los menores*

43. En sus esfuerzos por proteger a niños y menores, la OIT también ha tomado como medida la adopción de normas centradas específicamente en el trabajo nocturno y en el examen médico de los niños y los menores<sup>22</sup>.
44. En lo que respecta a los instrumentos relativos al trabajo nocturno, el Consejo de Administración ya ha decidido que, como resultado de las labores del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, los Convenios núms. 6, 79 y 90, así como las

<sup>22</sup> Véase el anexo.

Recomendaciones núms. 14 y 80 deberían ser objeto de revisión. El último *Estudio general* realizado por la Comisión de Expertos sobre el trabajo nocturno de las mujeres en la industria<sup>23</sup> concluía que «los Estados Miembros están menos dispuestos a derogar, modificar o suavizar de otra manera la prohibición del trabajo nocturno de los menores que la prohibición, cuando la haya, aplicable a las trabajadoras adultas» (párrafo 111 *in fine*). Una de las cuestiones que deben considerarse es si la revisión antes mencionada debería realizarse de forma independiente o examinarse dentro un contexto más amplio que tenga relación directa con el objetivo de la abolición efectiva del trabajo infantil.

45. El Convenio núm. 182 fraguó un consenso global en el sentido de que el trabajo peligroso realizado por todos los niños y niñas menores de 18 años de edad debe abordarse con carácter de urgencia como una de las peores formas de trabajo infantil. Se confirmó así la edad mínima de 18 años para realizar trabajos peligrosos, de conformidad con el Convenio núm. 138. El trabajo peligroso se define como «todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los niños». No obstante, el Convenio núm. 182, así como el Convenio núm. 138, deja la definición del concepto de «trabajo peligroso» a la discreción de cada país. Cabe recordar que en la Recomendación núm. 190 se incluye explícitamente el «trabajo nocturno» como uno de los criterios de peligrosidad que deben tenerse en cuenta para dicha definición. Por lo tanto, se puede argüir que la revisión de las normas relativas al trabajo nocturno de los menores de 18 años debería examinarse dentro de este contexto general en relación con los convenios fundamentales.
46. De manera más general, las condiciones en que se realiza el trabajo son los criterios clave para definir en qué consiste el trabajo infantil peligroso que debe eliminarse. Así, se puede debatir que cuando la seguridad y la salud en el trabajo de los menores de 18 años no esté protegida adecuadamente, su empleo o trabajo ha de quedar enmarcado en la noción de trabajo infantil peligroso que debe eliminarse, incluso si la persona ha alcanzado la edad mínima general para el trabajo. Desde este ángulo, las normas internacionales del trabajo relacionadas con la protección de los niños y los menores, como por ejemplo el trabajo nocturno y el examen médico de los menores, están unidas de forma indisoluble a la cuestión del trabajo infantil y constituyen uno de los grupos de normas que debería examinarse en su conjunto en el contexto de un enfoque integrado.
47. En lo que respecta a las labores del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, el Consejo de Administración adoptó las solicitudes de información en relación con una serie de convenios y recomendaciones sobre la cuestión del examen médico de los menores<sup>24</sup>. El Consejo de Administración invitó a los Estados Miembros a informar a la Oficina sobre cualquier obstáculo o dificultad que pudiera impedir o retrasar la ratificación de los Convenios núms. 77, 78 y 124, y a examinar la necesidad de una revisión total o parcial de estos Convenios, incluida su posible refundición. Además, el Consejo de Administración invitó a los Estados Miembros a informar a la Oficina sobre cualquier

<sup>23</sup> Estudio general de las memorias relativas al Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4), al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1934 (núm. 41), al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89), y al Protocolo, 1990 relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, 2001.

<sup>24</sup> Véase el punto 2 del anexo. En este contexto, el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), 1921 (núm. 16) es también pertinente. La decisión del Consejo de Administración de revisar este Convenio debería considerarse a la luz de la revisión en curso de las actividades normativas del sector marítimo (véase la nota a pie de página 21).

obstáculo o dificultad surgido en la aplicación de las Recomendaciones núms. 79 y 125 conexas. El análisis de la orientación que cabría dar a estos instrumentos podría tener lugar efectivamente en el marco de un enfoque integrado.

48. Entre las diversas cuestiones posibles relativas a la protección de los niños y los menores, la discusión podría iniciarse indicando las áreas en que sería necesario adoptar una nueva acción normativa, así como otros medios de acción, inclusive la promoción y la asistencia.
49. Esta línea de pensamiento podría dar lugar a ampliar la cuestión del empleo de los menores. El término «menor» abarca por lo general a quienes tienen entre 15 y 24 años de edad. Tal definición se solapa claramente con la definición de «niños» que figura en el Convenio núm. 182. Las peores formas de trabajo infantil en el caso de los adolescentes que ya han cumplido la edad mínima general y el déficit de trabajo decente para los menores pueden, de hecho, ser las dos caras de una misma moneda. A la hora de aplicarse el Convenio núm. 182, cuando un adolescente sea retirado de una de las peores formas de trabajo infantil, debería encontrarse una solución sostenible para su integración social.

#### Propuesta

50. En este contexto, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno retener un punto sobre el trabajo infantil y la protección de los niños y los menores para una discusión general basada en un enfoque integrado que se llevaría a cabo durante la 92.<sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia Internacional del Trabajo. Tal discusión trataría de identificar, por un lado, qué direcciones deben seguirse para garantizar la abolición efectiva del trabajo infantil en general, como se prevé no sólo en el Convenio núm. 182, sino también en el Convenio núm. 138 y, por otro, qué medidas podrían tomarse en relación con el empleo y el trabajo de los niños y los menores. Ello permitiría a la Conferencia examinar de forma más amplia la protección de los niños y los menores en el contexto de un enfoque global destinado a eliminar el trabajo infantil. Asimismo, se vincularía a otras cuestiones importantes como el trabajo nocturno de los niños y los menores, el trabajo peligroso y los exámenes médicos de los menores.

## Anexo

### Protección de los niños y los menores

#### 1. Eliminación del trabajo infantil

Instrumentos	Número de ratificaciones (al 1/10/01)	Situación
<b>Instrumentos actualizados</b> (Convenios cuya ratificación se fomenta y recomendaciones sobre las que se invita a los Estados Miembros a dar cumplimiento)		
Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)	112	<b>Convenio fundamental</b>
Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146)	—	Esta Recomendación está relacionada con un convenio fundamental y se considera actualizada
Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	100	<b>Convenio fundamental</b>
Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190)	—	Esta Recomendación está relacionada con un convenio fundamental y se considera actualizada
<b>Otros instrumentos</b> (En esta categoría se incluyen los instrumentos que ya no están completamente actualizados, pero siguen siendo pertinentes en ciertos aspectos)		
Recomendación sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 41)	—	El Consejo de Administración decidió mantener el <i>statu quo</i> en relación con las Recomendaciones núms. 41 y 52
Recomendación sobre la edad mínima (empresas familiares), 1937 (núm. 52)	—	

<b>Instrumentos desfasados</b> (Instrumentos que ya no están actualizados; en esta categoría se incluyen los convenios sobre los que ya no se invita a los Estados Miembros a ratificar y las recomendaciones cuya aplicación ya no se fomenta)		
Instrumentos	Número de ratificaciones (al 1/10/01)	Situación
Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5)	24	El Consejo de Administración invitó a los Estados parte en el Convenio núm. 5 a que examinasen la posibilidad de ratificar el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y de denunciar al mismo tiempo el Convenio núm. 5, recurriendo eventualmente a la asistencia técnica de la Oficina
Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (núm. 10)	14	El Consejo de Administración invitó a los Estados parte en el Convenio núm. 10 a que examinasen la posibilidad de ratificar el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), cuya ratificación supondría la denuncia del Convenio núm. 10, de conformidad con la condición establecida en el apartado <i>b)</i> del párrafo 5 del artículo 10 del Convenio núm. 138, recurriendo eventualmente a la asistencia técnica de la Oficina
Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 33)	9	El Consejo de Administración invitó a los Estados parte en el Convenio núm. 33 a que examinasen la posibilidad de ratificar el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), cuya ratificación implicará <i>ipso jure</i> la denuncia inmediata del Convenio núm. 33, de conformidad con la condición establecida en el apartado <i>b)</i> del párrafo 4 del artículo 10 del Convenio núm. 138, recurriendo eventualmente a la asistencia técnica de la Oficina

Instrumentos	Número de ratificaciones (al 1/10/01)	Situación
Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937 (núm. 59)	15	El Consejo de Administración invitó a los Estados parte en el Convenio núm. 59 a que examinasen la posibilidad de ratificar el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), cuya ratificación implicaría <i>ipso jure</i> la denuncia inmediata del Convenio núm. 59, de conformidad con la condición establecida en el apartado <i>a)</i> del párrafo 4 del artículo 10 del Convenio núm. 138, recurriendo eventualmente a la asistencia técnica de la Oficina
Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937 (núm. 60)	1	El Consejo de Administración dejó de lado el Convenio núm. 60 con efecto inmediato. Asimismo, invitó a los Estados parte en el Convenio núm. 60 a que examinasen la posibilidad de ratificar el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y de denunciar al mismo tiempo el Convenio núm. 60. Por último, el Consejo de Administración decidió que la situación del Convenio núm. 60 volvería a examinarse en su debido momento con miras a su posible derogación por parte de la Conferencia
Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 123)	25	El Consejo de Administración invitó a los Estados parte en el Convenio núm. 123 a que examinasen la posibilidad de ratificar el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), cuya ratificación implicaría <i>ipso jure</i> la denuncia inmediata del Convenio núm. 123, de conformidad con la condición establecida en el apartado <i>f)</i> del párrafo 4 del artículo 10 del Convenio núm. 138, recurriendo eventualmente a la asistencia técnica de la Oficina
Recomendación sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 124)	—	El Consejo de Administración tomó nota de que la Recomendación núm. 124 estaba obsoleta y de que esta Recomendación debería retirarse, al tiempo que difería la propuesta de retirar este instrumento a la Conferencia hasta que la situación se hubiese vuelto a examinar en una fecha ulterior
Recomendación sobre la edad mínima (minas de carbón), 1953 (núm. 96)	—	El Consejo de Administración tomó nota de que la Recomendación núm. 96 estaba obsoleta y decidió proponer a la Conferencia que retirase esta Recomendación a su debido tiempo

## 2. Empleo de niños y menores

Instrumentos	Número de ratificaciones (al 1/10/01)	Situación
<b>Instrumentos actualizados</b> (Convenios cuya ratificación se fomenta y recomendaciones sobre las que se invita a los Estados Miembros a dar cumplimiento)		
Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77)	43	El Consejo de Administración invitó a los Estados Miembros a que examinasen: i) la posibilidad de ratificar los Convenios núms. 77, 78 y 124 e informaran a la Oficina de cualquier obstáculo o dificultad que pudiera impedir o retrasar la ratificación de estos Convenios, y ii) la necesidad de una revisión total o parcial de estos Convenios, incluida su posible refundición
Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78)	39	
Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 124)	41	

Instrumentos	Número de ratificaciones (al 1/10/01)	Situación
Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946 (núm. 79)	—	El Consejo de Administración invitó a los Estados Miembros a dar cumplimiento a las Recomendaciones núms. 79 y 125 y a informar a la Oficina de todo obstáculo o dificultad surgido en la aplicación de estas Recomendaciones
Recomendación sobre las condiciones de empleo de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 125)	—	

**Instrumentos que han de revisarse** (Instrumentos cuya revisión fue decidida por el Consejo de Administración)

Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6)	51	El Consejo de Administración decidió revisar los Convenios núms. 6, 79 y 90 y las Recomendaciones núms. 14 y 80
Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 79)	20	
Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948 (núm. 90)	50	
Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (agricultura), 1921 (núm. 14)	—	
Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 80)	—	

**Instrumentos desfasados** (Instrumentos que ya no están actualizados; en esta categoría se incluyen los convenios sobre los que ya no se invita a los Estados Miembros a ratificar y las recomendaciones cuya aplicación ya no se fomenta)

En el ámbito de las condiciones de empleo y de trabajo, el Consejo de Administración no ha considerado que ningún instrumento esté desfasado

## Empleo

### 3. *El empleo de las mujeres (discusión general)*

#### Resumen

A medida que se acercan las fechas de las Conferencias de Beijing +10 y Copenhague +10, resulta oportuno examinar los progresos logrados en la promoción de la igualdad entre los géneros en materia de trabajo decente en el contexto de una discusión general durante la Conferencia Internacional del Trabajo. Desde 1995, la creciente participación de las mujeres en el trabajo remunerado ha provocado un aumento en las tendencias del empleo, se han ido reduciendo las diferencias por razón de sexo en las tasas de participación de la fuerza de trabajo y el desarrollo del espíritu empresarial de las mujeres ha sido admirable. Pero siguen existiendo obstáculos y se siguen planteando retos significativos para poder hacer uso plenamente del potencial humano de las mujeres y promover el empleo decente. Para la mayoría de las mujeres, el acceso a más trabajos no ha implicado que fueran mejores. Las estadísticas tradicionales no captan adecuadamente los perjuicios cualitativos de los trabajos de las mujeres; tampoco muestran claramente la función de las mujeres tanto en la economía no estructurada como en la economía del cuidado no remunerado. La Conferencia tal vez estime oportuno discutir las siguientes cuestiones: cómo asegurarse de que las políticas macroeconómicas y sociales se basan en el empleo y se «generan»; cómo mejorar la recopilación de datos para poder medir de forma más exhaustiva todas las formas de trabajo que realizan las mujeres y los hombres, incluido el trabajo de cuidado no remunerado; cómo aplicar las prácticas adecuadas y las enseñanzas extraídas para crear políticas y programas globales y exhaustivos encaminados a mejorar la cantidad y la calidad del empleo de las mujeres; cómo garantizar que las estrategias de empleo se combinan con la promoción de los derechos, la protección social y la representación y participación fortalecidas para otorgar poder realmente a las mujeres; cómo romper el vínculo entre el círculo vicioso de la pobreza y la discriminación por razón de sexo que se inicia desde las primeras fases de la vida en el seno de las familias en detrimento de las niñas y que sigue afectando a las mujeres en la vejez; y cómo promover la verdadera igualdad ayudando a hombres y niños a tratar la cuestión del cambio en las relaciones entre los géneros en el seno del hogar y en el mercado de trabajo.

#### Logros y obstáculos desde la Conferencia de Beijing

##### 51. Desde la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995,

... ha aumentado la participación de la mujer en el mercado laboral, con lo que ha ganado autonomía económica. Algunos gobiernos han adoptado diversas medidas relacionadas con los derechos económicos y sociales de la mujer, la igualdad en el acceso a los recursos económicos y el control sobre ellos y la igualdad en el empleo. Otras medidas incluyen la ratificación de convenios internacionales del trabajo y la promulgación o el fortalecimiento de las leyes con objeto de hacerlas compatibles con esos convenios <sup>25</sup>.

##### 52. No obstante, al mismo tiempo, ciertos obstáculos significativos impiden lograr la igualdad entre los géneros en el empleo:

Aún no se reconoce ampliamente la importancia de la perspectiva de género en el establecimiento de la política macroeconómica. Muchas mujeres siguen trabajando en zonas rurales y en el sector no estructurado de la economía como productoras de artículos de subsistencia, así como en el sector de los servicios, con niveles de ingresos bajos y poca seguridad laboral o social. Muchas mujeres con aptitudes y experiencia comparables a las del hombre se enfrentan a diferencias salariales y se encuentran en una posición de inferioridad en

<sup>25</sup> Naciones Unidas: Resolución aprobada por la Asamblea General, Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. Vigésimo tercer período extraordinario de sesiones (2000), A/RES/S-23/3, párrafo 20.

lo que respecta a los ingresos y a la movilidad en la carrera en el sector estructurado. Aún no se ha logrado plenamente el objetivo de igual remuneración para la mujer y el hombre por igual trabajo o trabajo de igual valor. En los lugares de trabajo persisten la discriminación por razones de género en la contratación y los ascensos y la discriminación por embarazo, lo que incluye la realización de pruebas de embarazo, así como el hostigamiento sexual. En algunos países, las leyes nacionales aún no reconocen a las mujeres derechos plenos y equitativos respecto de la propiedad de la tierra y otras formas de propiedad, incluso a través del derecho de herencia. En la mayor parte de los casos, el adelanto profesional sigue siendo más difícil para la mujer a causa de la falta de estructuras y medidas que tengan en cuenta las obligaciones relacionadas con la maternidad y la familia <sup>26</sup>.

**53.** Los siguientes datos permitirán dejar claro por qué aún queda mucho para lograr que las mujeres tengan un trabajo decente:

- sólo el 54 por ciento de las mujeres en edad laboral forman parte de la fuerza de trabajo en comparación con más del 80 por ciento de la participación masculina, lo que implica que el mundo no está aprovechando al máximo las capacidades y aptitudes de las mujeres;
- a nivel mundial, las mujeres sólo ocupan el uno por ciento de los cargos directivos. Aproximadamente la mitad de mano de obra mundial sigue realizando trabajos en ocupaciones basadas en estereotipos por razón de género; la presencia de las mujeres predomina en los trabajos de oficina y de secretariado y en las ocupaciones de más bajo nivel;
- a pesar de que la participación de las mujeres ha aumentado en la administración y en los puestos intermedios de dirección, aún queda mucho por aprender y lograr en términos de sacarle partido a las «características de las mujeres», como su capacidad comunicativa y su actitud en materia de gestión, para mejorar la productividad y la competitividad de las empresas que adoptan estrategias positivas para todos;
- para la mayoría de las mujeres, el acceso a más empleos no ha implicado que éstos sean mejores. En las ocupaciones en las que trabajan muchas mujeres pero poco hombres, los salarios siguen siendo bajos. A pesar de que se adoptan cada vez más leyes sobre la igualdad salarial, las mujeres siguen cobrando entre un 20 y un 30 por ciento menos que los hombres;
- en el empleo remunerado, los hombres normalmente ocupan puestos fundamentales o fijos y mejor remunerados, mientras que las mujeres tienen trabajos periféricos, inseguros y menos valorados, en el servicio doméstico o en ocupaciones ocasionales o temporales. Casi las dos terceras partes de todos los trabajadores que trabajan a tiempo parcial son mujeres y lo hacen cada vez más en contra de su voluntad;
- en el empleo independiente, existen más posibilidades de que los hombres sean empleadores y que las mujeres sean trabajadoras por cuenta propia y trabajen en la economía informal. Las mujeres predominan en la categoría de trabajo familiar no remunerado <sup>27</sup>;

<sup>26</sup> *Ibíd.*, párrafo 21.

<sup>27</sup> De las mujeres activas económicamente, las trabajadoras que colaboran en los trabajos familiares representan más del 77 por ciento en Bangladesh, el 54 por ciento en Pakistán, el 44 por ciento en Indonesia y Tailandia, el 65 por ciento en Etiopía y el 54 por ciento en Uganda.

- en los casos en que se dispone de datos, éstos indican que prácticamente en todos los países asiáticos y africanos la economía urbana no estructurada es una mayor fuente de empleo para las mujeres que para los hombres <sup>28</sup>;
- las tasas de desempleo declarado o abierto son casi siempre más elevadas para las mujeres que para los hombres. Las mujeres jóvenes, en especial, tienen grandes dificultades para incorporarse al mercado laboral y conservar sus empleos durante los períodos de recesión económica <sup>29</sup>;
- las mujeres también tienen más posibilidades que los hombres de estar subempleadas o desempleadas <sup>30</sup>, y
- las mujeres dedican menos tiempo que los hombres al trabajo remunerado, pero considerablemente más al trabajo no remunerado <sup>31</sup>.

**54.** En la Conferencia de Beijing +5 también se determinaron las nuevas áreas que han adquirido importancia desde 1995, entre las que figuran las siguientes: la persistente y creciente carga de pobreza que pesa sobre las mujeres; la vulnerabilidad de las mujeres migrantes, incluidas la explotación y el tráfico de mujeres; la formulación de estrategias que permitan a las mujeres y a los hombres conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares, y compartir equilibradamente las tareas en uno y otro ámbito, y la pandemia del VIH/SIDA. Muchas de las medidas tomadas se centraron en grupos específicos de mujeres beneficiarias, que incluían a las mujeres de edad avanzada, las jóvenes, las mujeres migrantes, las empresarias/trabajadoras independientes, las habitantes de las zonas rurales y las jefas de familia.

## El contexto global

**55.** Esta evolución de la situación del empleo de las mujeres se tiene que considerar en el contexto de las tendencias globales. Los años transcurridos desde que se celebraron las Conferencias de Beijing y de Copenhague han estado marcados por *un aumento del*

<sup>28</sup> En la India y en Indonesia, la economía no estructurada da trabajo a nueve de cada diez trabajadores que no se dedican a la agricultura, mientras que en Benin, Chad y Malí, más del 95 por ciento de la fuerza de trabajo femenina que no se dedica a la agricultura trabaja en la economía no estructurada. Incluso en esos casos, existen posibilidades de que se subestimen los prejuicios sexistas, puesto que existen más posibilidades de que las mujeres realicen esas actividades de la economía no estructurada que son invisibles o no se tienen en cuenta.

<sup>29</sup> Las tasas de desempleo de los jóvenes de ambos sexos superan en más del doble las tasas correspondientes a la población adulta económicamente activa en todas las regiones del mundo; entre los jóvenes, es considerablemente más elevado el desempleo de las mujeres.

<sup>30</sup> La proporción de la fuerza de trabajo femenina subempleada era al menos tres veces mayor que la proporción de hombres subempleados en los siguientes países: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Israel, Italia, Noruega y Suecia.

<sup>31</sup> Encuestas recientes sobre el uso del tiempo muestran que el tiempo total que dedican las mujeres al trabajo supera al de los hombres en dos horas o más en Australia, Francia, Japón, Letonia y la República de Corea, y que las mujeres dedican entre el 50 y el 70 por ciento del tiempo que los hombres dedican al trabajo remunerado, pero casi dos veces más tiempo que los hombres a los trabajos no remunerados, o incluso más.

*desempleo y la pobreza* <sup>32</sup>. A juzgar por las últimas recesiones y crisis financieras, el actual descenso de la economía global afectará más duramente a las mujeres que a los hombres.

56. En los años posteriores a la Conferencia de Beijing, también ha habido una creciente preocupación por la concentración de mujeres en la *economía informal*. La llamada «feminización» del trabajo informal requiere una atención especial. La concentración de mujeres en la economía informal está relacionada con los problemas más amplios de la discriminación y la explotación de que son objeto en la sociedad y en la economía.
57. El comercio internacional, las inversiones y la migración continúan, pero la novedad es que estos *procesos de globalización* han adquirido un movimiento acelerado y un mayor alcance debido principalmente al rápido progreso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. La globalización crea un entorno que permite a muchas mujeres lograr una mayor autonomía personal, pero les adjudica un lugar modesto en una jerarquía global cada vez más desigual. Además, intensifica algunas de las desigualdades e inseguridades que perjudican a las mujeres pobres, mientras que abre nuevas oportunidades sobre todo para las mujeres formadas y las profesionales <sup>33</sup>.
58. Las nuevas *tecnologías de la información y de la comunicación* (TIC) están remodelando el mundo del trabajo. Pero existe una «brecha de género» en las TIC, que podría seguir ensanchándose en el mercado de trabajo si no se promueven activamente medidas de mejoramiento del acceso a ellas, de la educación y de las condiciones de trabajo <sup>34</sup>. La brecha digital no sólo marca una diferencia entre mujeres y hombres, sino también entre las mujeres con formación y las que carecen de ella, y entre las mujeres jóvenes y las de edad más avanzada. En general, las mujeres siguen siendo minoría entre los usuarios de Internet, y afrontan considerables desequilibrios en materia de propiedad, control y regulación de las nuevas TIC.
59. Para un número cada vez mayor de mujeres, la globalización ha llegado a tener el significado de *migración internacional de trabajadores*. En los años posteriores a la Conferencia de Beijing, la feminización de las migraciones internacionales se ha convertido, sin duda, en una problemática de proporciones cada vez mayores y más graves, y que necesita medidas mucho más energéticas y eficaces. Un número creciente de mujeres

<sup>32</sup> Cerca de 1.000 millones de trabajadores, es decir, un tercio de la fuerza de trabajo mundial, están desempleados o subempleados. Cada año, la economía global ha creado alrededor de 40 millones de trabajos, mientras que unos 48 millones de personas se han incorporado a la población activa en busca de empleo. De los 40 millones de trabajos nuevos, hasta 10 millones corresponden a los niveles de empleo ocupados por los trabajadores pobres o, si no, al subempleo. Una estimación ampliamente aceptada indica que las mujeres constituyen el 70 por ciento de los 1.300 millones de pobres del mundo que subsisten con menos de 1 dólar de los Estados Unidos al día.

<sup>33</sup> La Plataforma de Acción de Beijing y el Programa de Acción de Copenhague abordaron algunos de los problemas de la globalización; «sin embargo, las soluciones propuestas para las mujeres en estos documentos eran en gran medida microeconómicas, ya que hacían hincapié en el acceso al crédito para las mujeres pobres (...). Para que se beneficie a un número mayor de mujeres, la globalización debe reestructurarse de modo que se centre en las personas y no en las ganancias, con una mayor responsabilidad hacia las mujeres (...) hay nuevas oportunidades para que las mujeres intervengan en la globalización y la renegocien, permitiendo que la tecnología de la información y de la comunicación se utilice de manera equitativa y que los mercados sirvan a fines humanos». Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer: El progreso de las mujeres en el mundo 2000, Informe Bienal de UNIFEM, Nueva York, 2000, pág. 131.

<sup>34</sup> OIT: *Informe sobre El Empleo en el Mundo 2001*.

se desplazan como migrantes económicas autónomas, principalmente en busca de ocupación como empleadas domésticas, trabajadoras manuales en la agricultura o la industria manufacturera, artistas del espectáculo o prostitutas. No cabe duda de que estas mujeres figuran entre las personas más vulnerables ante la explotación y el abuso.

- 60.** El *tráfico de personas*, especialmente destinado a la prostitución y al trabajo forzoso, es una de las actividades criminales internacionales que crecen con mayor rapidez; en la actualidad, está considerado como la tercera fuente más importante de ingresos del crimen organizado, después del tráfico de drogas y de armas <sup>35</sup>.
- 61.** Las tendencias demográfica y del mercado de trabajo indican que es necesario prestar una mayor atención a las *trabajadoras de mayor edad*. Por una parte, hay indicios de que la discriminación en perjuicio de las trabajadoras «mayores» se estaría produciendo en etapas cada vez más tempranas de la vida (en un número creciente de países, las mujeres mayores de 35 años tienen cada vez más dificultades para conseguir un trabajo o volver a ser contratadas). Por otra parte, las mujeres viven más que los hombres <sup>36</sup> y representan la mayoría de las familias unipersonales, que no reciben el apoyo de una protección social oficial. Debido al trastorno de las responsabilidades tradicionales de cuidado entre las generaciones, es cada vez más frecuente que las mujeres de edad avanzada que han dedicado su vida al cuidado de otras personas no estén seguras de encontrar quien les brinde los cuidados que necesitarán en los últimos años de su vida. En muchos países menos desarrollados, las repercusiones de la pandemia del VIH/SIDA han obligado a las mujeres de edad a cuidar a sus hijos infectados y, posteriormente, a los hijos de sus hijos.

#### Promover el trabajo decente para las mujeres: desafíos y cuestiones propuestas para su discusión general en la Conferencia

- 62.** A medida que se acerca la fecha de las Conferencias de Beijing +10 y Copenhague +10, sería muy oportuno que la Conferencia Internacional del Trabajo examinara la situación del empleo de las mujeres. En una discusión general se evaluarían las actividades de seguimiento de la OIT para poner en práctica la Plataforma de Acción de Beijing y el Programa de Acción de Copenhague y, por supuesto, el seguimiento de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. También se reafirmaría el compromiso de la OIT de promover la igualdad de género como cuestión fundamental del Programa de Trabajo Decente.
- 63.** Las descripciones hechas anteriormente dejan claro que, si bien hace tiempo que las mujeres forman parte del mercado de trabajo, siguen siendo considerables los retos relativos a la promoción de las oportunidades para que hombres y mujeres consigan un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. La Conferencia tal vez estime oportuno discutir cuáles son estos retos y cómo la OIT puede asistir a sus Miembros tripartitos para que logren estos objetivos de una manera coherente e integrada. El énfasis se pone en los enfoques globales, porque el trabajo

<sup>35</sup> «En la última década, el comercio internacional de seres humanos, en especial de mujeres y niños, se extendió en todo el mundo... Se calcula que, cada año, entre 700.000 y un millón de mujeres y niños son enviados fuera de las fronteras nacionales y vendidos como esclavos de la edad moderna.» *International Herald Tribune*: «El comercio de seres humanos es un azote mundial» (jueves, 1.º de junio de 2000).

<sup>36</sup> A la edad de 60 años o más, hay 99 hombres por cada 100 mujeres. A la edad de 80 años, sólo hay 69 hombres por cada 100 mujeres.

decente para las mujeres implica no sólo un empleo sino también derechos básicos en el trabajo, protección social, representación y participación.

64. Quizás el reto más fundamental sea *garantizar no sólo que el empleo productivo se ubique en el centro de las políticas macroeconómicas y sociales, sino también que en dichas políticas se integren plenamente las consideraciones de género*. A este respecto, la Conferencia tal vez estime oportuno centrarse especialmente en cómo el Programa Global de Empleo de la OIT está ayudando a promover un cambio productivo, integrador y equitativo para que se reconozca y se remunere plenamente el trabajo de las mujeres, y para que haya un equilibrio entre, por una parte, la eficacia económica y, por la otra, un trato justo a las personas de ambos sexos. También son importantes las políticas que tengan en cuenta las diferencias de género, a la luz de los acuerdos alcanzados en Beijing y Copenhague. Por una parte, en dichos acuerdos se recogió «la expectativa de que los gobiernos sean responsables de implementar políticas para mejorar el bienestar de las mujeres, especialmente las mujeres pobres, pero no abordan de manera efectiva los modos en que la liberalización del mercado y la privatización pueden socavar la capacidad de los gobiernos para cumplir con estas responsabilidades». Por otra parte, en ellos se hizo un llamamiento a las empresas para que respaldaran a las mujeres de diferentes maneras, «pero no se identificó ningún mecanismo para la responsabilidad social empresarial»<sup>37</sup>.
65. Puesto que no puede haber un debate productivo si no se dispone de estadísticas adecuadas, la Conferencia tal vez estime oportuno centrarse también en *mejorar la recopilación de datos*. Esto proporcionará una medición más exacta de todas las formas de «trabajo», incluido el trabajo de cuidado no remunerado (sin una mejor contabilidad de la economía del cuidado de las personas, se seguirá desconociendo o subestimando la contribución y la carga de las mujeres, y no se logrará la igualdad en el trabajo remunerado). Una recopilación de datos mejorada también redundaría en una mejor descripción de los tipos de trabajo que se realizan en el mercado laboral y en una descripción detallada de las características de dichos trabajos (incluidos los de la economía informal), y permitiría obtener otras informaciones pertinentes, tales como la composición familiar, y la repartición del trabajo y de la toma de decisiones en el seno de los hogares (lo cual sería útil para determinar los factores que se ocultan tras las desigualdades de género en el mercado de trabajo).
66. *El objetivo sigue siendo que las mujeres consigan más y mejores trabajos*. La OIT hizo una propuesta para acelerar la puesta en marcha de la Plataforma de Acción de Beijing<sup>38</sup>, en la que se hacía hincapié en que el criterio cualitativo del empleo debe ser la base del trabajo decente para las mujeres, y se ponían de relieve las siguientes esferas de acción principales: ampliar la posibilidad de elección en materia de ocupación, impulsar la adquisición de calificaciones y formación, fomentar la demanda de mano de obra femenina, dar a conocer mejor a las mujeres sus oportunidades de empleo y promover el desarrollo empresarial. La Conferencia tal vez estime oportuno estudiar las estrategias de acción más adecuadas para cada una de estas esferas.
67. Se ha aprendido mucho desde que se celebró la Conferencia de Beijing. Se han logrado progresos significativos en la creación de estrategias destinadas a incorporar el principio de la igualdad de género de forma más eficaz, en la adopción de objetivos e indicadores que

<sup>37</sup> Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer: *El progreso de las mujeres en el mundo 2000*, Informe Bienal del UNIFEM, Nueva York, 2000, pág. 10.

<sup>38</sup> OIT: *El trabajo decente para las mujeres. Una propuesta de la OIT para acelerar la puesta en marcha de la Plataforma de Acción de Beijing*. Ginebra, Oficina para la Igualdad de Género, 2000.

tengan en cuenta la igualdad de género, en la elaboración de presupuestos basados en la igualdad de género y en la verificación de las cuestiones de género. Las organizaciones de mujeres han figurado entre los elementos más dinámicos de los recientes movimientos civiles. Tanto en la base de la economía formal como de la informal, a nivel local, nacional e internacional, las mujeres se han organizado no sólo para tratar de resolver sus problemas económicos y sociales (por ejemplo, muchos grupos locales de mujeres han tenido mucho éxito en la creación de cooperativas de trabajadores o de crédito, y en la gestión de su propia protección social), sino también para fortalecer su participación en distintos foros. La OIT también ha adquirido multitud de experiencias multidisciplinarias en la promoción de la igualdad de género en el trabajo decente. La Conferencia tal vez estime oportuno tomar nota de las *buenas prácticas y enseñanzas extraídas y evaluar el potencial de respuesta/adaptación/expansión*.

68. La Conferencia tal vez estime oportuno adoptar un *enfoque basado en el ciclo de vida*, en el que se reconozca que las desventajas y la discriminación en perjuicio de las mujeres — la mitad de la población mundial — suelen durar toda su vida. La niña de hoy es la trabajadora de edad del futuro; por ende, las oportunidades y experiencias que tenga hoy determinarán su capacidad para conseguir un trabajo decente y mantenerlo durante su vida adulta, para luego disfrutar de seguridad y protección en su vejez.
69. Puesto que la creación de empleo es sólo uno de los cuatro objetivos estratégicos interrelacionados que comprende el Programa de Trabajo Decente, la Conferencia tal vez estime oportuno debatir sobre las siguientes cuestiones:
- cómo hacer para que la mayor voluntad y compromiso político hoy existentes se traduzcan en una *promoción y una realización más efectivas y sostenibles de los derechos humanos de las mujeres y las niñas*, como parte integrante de los derechos humanos básicos. Sin lugar a dudas, desde 1995 ha aumentado el número de firmas y ratificaciones de los instrumentos relativos a los derechos humanos, pero su aplicación en términos de políticas y programas eficaces sigue tropezando con dificultades;
  - cómo garantizar un *trabajo seguro y sin riesgo para las mujeres*. Incluso en la economía formal, los ingresos reducidos y las pautas de empleo irregular de las mujeres socavan su capacidad para participar en sistemas contributivos de seguro social y beneficiarse de ellos. La introducción de sistemas innovadores de servicios de apoyo compartido y de redes de seguridad mejoraría la protección de la gran mayoría de las mujeres que trabajan en la economía informal;
  - cómo *fortalecer la representación y la participación de las mujeres en las estructuras del diálogo social*. No puede haber igualdad de género en el trabajo sin libertad sindical, y sólo es a través de la libertad sindical que las actividades de movilización, participación y asociación pueden promover la igualdad de género. La Conferencia tal vez estime oportuno estudiar especialmente las experiencias adquiridas por los interlocutores sociales en el marco de iniciativas de ayuda a las mujeres no sindicadas y de mejora de la representación de las mujeres en todos los niveles del proceso de toma de decisiones. También podría examinar la manera en que dichos interlocutores han estado forjando alianzas y creando asociaciones con nuevos actores sociales — especialmente con organizaciones de mujeres — con el objetivo común de promover la igualdad de género.

#### 4. Trabajo decente y productividad (discusión general)

##### Resumen

Las fuerzas que alimentan la globalización, tales como los rápidos avances de la tecnología de la información y de la comunicación están transformando los sistemas de producción, la organización del trabajo y el mercado laboral. Al mismo tiempo, debido a la creciente liberalización de los mercados nacionales e internacionales, las empresas se enfrentan con una mayor competencia. Ya se han expresado temores de que estos cambios puedan deteriorar la calidad de los empleos. Habida cuenta de ello, es necesario reexaminar la noción de productividad y sus vínculos con el trabajo decente. La OIT, con su estructura tripartita, sus instrumentos y sus medios de acción, podría desempeñar un papel muy importante para garantizar que las estrategias y los enfoques adoptados por los Estados Miembros y por las empresas se ajusten a los objetivos de mejorar la productividad y promover el trabajo decente. Muchas de las normas internacionales del trabajo vigentes y la *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* son muy pertinentes para alcanzar la productividad y la competitividad aplicando el enfoque «high road» o de niveles óptimos. Sin embargo, es necesario formular los principios directores y los enfoques básicos que han de guiar a la OIT y a los interlocutores sociales para aplicar estrategias de productividad que aseguren la viabilidad de las empresas y el trabajo decente.

##### Problemática

- 70.** Con el ritmo acelerado de la globalización económica y la creciente liberalización de los mercados nacionales e internacionales, las empresas son objeto de una competencia cada vez mayor. La presión de esta competencia aguda, provocada por la creciente liberalización del mercado en una economía globalizada, podría llevar fácilmente a las empresas a tratar de obtener competitividad a corto plazo recurriendo al pago de salarios bajos, al mantenimiento de malas condiciones de trabajo y condiciones de empleo precarias y a la utilización de trabajo infantil. Aunque todavía no se ha generalizado, esta estrategia de competencia basada en la búsqueda de niveles mínimos podría convertirse en la práctica dominante. El alto costo social que pudiera tener esta competencia más intensa ya constituye una preocupación importante para los interlocutores sociales.
- 71.** Las fuerzas que impulsan la globalización, como, por ejemplo, el rápido progreso de las tecnologías de la información y la producción, están transformando los sistemas de producción y los mercados laborales. La necesidad de flexibilidad, rapidez y adaptabilidad está creando nuevas formas de estructuración de la producción y de organización del trabajo basadas en redes, sistemas de producción manufacturera globalizada y cadenas de valor, que rebasan la empresa y las fronteras nacionales. A menos que las empresas y los trabajadores sean capaces de adaptar y adquirir nuevas capacidades y de desarrollar nuevos enfoques en pro del objetivo productivo, la nueva estructura de la producción podría crear condiciones contrarias al logro del objetivo del trabajo decente para todos.
- 72.** Por trabajo decente se entiende todo trabajo productivo y remunerado que se realice en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. El aumento de la productividad, cuando se busca a través de la participación y la consulta, del desarrollo del capital humano y social de las empresas y los países, de la innovación y de una mejor organización del trabajo y del reparto de las ganancias de la productividad, entre otras cosas, es un instrumento poderoso para crear y apoyar el trabajo decente. Todos estos aspectos del denominado enfoque «high road» o de niveles óptimos — basados en la consulta y la participación de los interlocutores sociales en el marco de instituciones tripartitas y bipartitas cuyo cometido es mejorar la productividad en el plano nacional y en las empresas —, refuerzan el diálogo social y la libertad de asociación. El aumento de la productividad, mediante un mejor diseño de la organización del trabajo y una mejora de las condiciones de trabajo, redundará a su vez en beneficio de la seguridad y la salud de los

trabajadores. El aumento de la productividad da lugar a la existencia de empresas viables que generan y mantienen oportunidades de empleo para las mujeres y los hombres, quienes de esta manera se encuentran en condiciones más fáciles para contribuir a los regímenes de seguridad social.

### Solución propuesta

- 73.** Ante el aumento de las presiones competitivas y la naturaleza cambiante de la producción, se deben desarrollar nuevos conceptos y modalidades compatibles con los principios de la *Declaración de Filadelfia*, en la que se pide la cooperación de los empleadores y los trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia de la producción, y la colaboración de los trabajadores y los empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas. Una competitividad basada en enfoques acordes con objetivos tanto económicos como sociales permitiría que los países y las empresas aprovechen las oportunidades que ofrece la globalización y al mismo tiempo permitiría reducir al mínimo sus posibles repercusiones sociales negativas.
- 74.** Diversos estudios han mostrado que la competitividad a largo plazo sólo puede lograrse mediante la mejora continua de la productividad total. Los aumentos sostenibles y a largo plazo de la productividad real, a su vez, se logran mediante los denominados enfoques «high road» o de niveles óptimos, que hacen hincapié en la buena gestión y desarrollo de los recursos humanos, en la modernización de las empresas y de la industria, en la cooperación y consulta entre trabajadores y empleadores, y en la repartición equitativa de las ganancias de la productividad entre todas las partes que intervienen en la actividad económica. Estos enfoques construyen el capital humano y el capital social de la empresa, que son los factores clave para obtener una productividad, una competitividad y una viabilidad a largo plazo.
- 75.** Aunque muchas empresas progresistas y avanzadas, tanto nacionales como multinacionales, han obtenido ya beneficios de los enfoques de niveles óptimos aplicados para afirmar su productividad y competitividad, hay que seguir impulsando la propagación de tales «prácticas óptimas», que resaltan el carácter complementario de los objetivos económicos y sociales. Una discusión general en la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el tema «trabajo decente y productividad» podría conducir a la ampliación del marco de la noción de productividad más allá del aspecto económico, lo que permitiría examinar conceptos emergentes como los de «productividad social» e integrar la productividad en la noción de estabilidad y equidad sociales. Esa discusión general promovería los objetivos de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, de garantizar que el proceso social y el progreso económico vayan de la mano.
- 76.** En la discusión general se podrían tener en cuenta — y se podrían situar en el contexto actual — los diversos convenios y recomendaciones relacionados con la promoción del empleo productivo, remunerador y de calidad. Se podría aclarar el significado del concepto de productividad, en particular en el contexto de las nuevas estructuras de producción, las nuevas formas de organización del trabajo, la naturaleza cambiante del trabajo y el empleo y la creciente competencia ocasionada por el rápido proceso de globalización. Por último, se podrían subrayar los factores clave que actualmente son decisivos para mejorar una productividad orientada hacia un desarrollo económico y social sostenible, y determinar las funciones clave que pueden desempeñar los interlocutores sociales con miras a crear las condiciones necesarias en los planos de la empresa, nacional, regional e internacional para mejorar continuamente la eficiencia y la eficacia del trabajo y lograr que se reconozcan los derechos y responsabilidades fundamentales de los trabajadores.

77. En la discusión general también se podría examinar la conveniencia de adoptar un instrumento, muy probablemente una recomendación, que proporcione orientación a los mandantes sobre cuestiones de política y práctica en materia de mejora de la productividad.

#### Relación con los instrumentos existentes

78. Esta propuesta, que guarda relación con varios documentos existentes, situará en el contexto de las realidades económicas modernas la lucha por alcanzar los principios y objetivos fundamentales de la *Declaración de Filadelfia*, y proporcionará nuevas orientaciones sobre la aplicación de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Otros instrumentos estrechamente vinculados con esta propuesta son: la Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94), la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), y la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129), en las que se hace un llamamiento a la colaboración, la consulta y las comunicaciones en los planos nacional, industrial y de las empresas; el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150), el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), el Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174), la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164), y la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), así como los convenios y recomendaciones relacionados con el empleo de menores y el trabajo infantil. La Resolución de 1984 de la Conferencia sobre la aportación de la OIT a la mejora de la producción y de la productividad señaló que la mejora de la productividad es necesaria para asegurar el crecimiento económico y subrayó la estrecha relación existente entre la cantidad y la calidad del empleo y otras cuestiones laborales y la mejora de la productividad. Aunque estos instrumentos proporcionan orientaciones y puntos de referencia valiosos, hay que organizarlos y sintetizarlos en un conjunto de principios coherentes y explícitos y en enfoques básicos recomendados que guíen a los interlocutores sociales en su lucha por alcanzar estrategias de mejora de la productividad acordes con los objetivos tendentes a crear empresas viables y con los objetivos en materia de trabajo decente.

#### Situación de las labores preparatorias

79. La mejora de la productividad, la competitividad y los empleos de calidad fueron los temas abordados en un programa de acción aplicado en el bienio 1998-1999. Los estudios realizados en el marco de ese programa de acción destacaron la naturaleza cambiante de la competencia ante las nuevas condiciones del mercado generadas por la globalización y la liberalización del comercio. Se han elaborado guías y manuales sobre cómo mejorar la productividad y la competitividad en el ámbito nacional y empresarial siguiendo el enfoque «high road» o de niveles óptimos, que permite lograr al mismo tiempo objetivos económicos y sociales. Las labores actuales incluyen el desarrollo de enfoques socialmente responsables aplicables a la reestructuración de empresas. Con esto se busca mejorar la productividad y la competitividad. También se busca ampliar la noción de desarrollo y gestión de los recursos humanos en el contexto de la naturaleza cambiante de la estructura de la producción, de la organización del trabajo y del contenido cada vez mayor de conocimientos que tiene el trabajo.

80. Se siguen llevando a cabo investigaciones sobre los vínculos que existen entre las normas internacionales del trabajo, y la productividad y la competitividad. Se están llevando a

cabo estudios sectoriales sobre la manera en que se administran las cuestiones de carácter social en las cadenas mundiales de abastecimiento y la manera en que las empresas tratan los distintos aspectos de su responsabilidad social empresarial. Se están compilando estudios de casos que muestran los vínculos positivos que existen entre las buenas prácticas empresariales basadas en los principios fundamentales de las normas internacionales del trabajo y los tres objetivos principales de las empresas: crecimiento, igualdad social y protección del medio ambiente. Se están elaborando módulos de formación sobre la integración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los valores, sistemas y procesos de las empresas.

- 81.** Por otra parte, se mantiene la colaboración con la red mundial de centros de productividad nacionales.

### Perspectivas

- 82.** Las oportunidades que ofrece la globalización y los efectos sociales negativos generados hasta la fecha por este proceso han sido objeto de un examen minucioso por parte de los interlocutores sociales y se han abordado en importantes reuniones internacionales. Hay una concienciación cada vez más fuerte y más presiones para que se adopten políticas y programas aptos para alcanzar los objetivos económicos, sociales y ecológicos de manera equilibrada. Los países, las empresas y los interlocutores sociales están buscando constantemente nuevos enfoques y estrategias que permitan lograr el crecimiento económico y la estabilidad en condiciones de justicia social e igualdad. En todo el mundo cunde el interés por el tema de la responsabilidad social de las empresas. La mejora de la productividad total, que tenga en cuenta la complementariedad y la simbiosis que existen entre el desarrollo económico y social, es vital para estas estrategias.
- 83.** Por consiguiente, es fundamental que, a medida que la globalización se vaya arraigando, la OIT examine la importancia cada vez mayor de la productividad, comprenda el estado actual de la legislación y la práctica, y explore la utilidad de adoptar una recomendación. Una recomendación podría ayudar a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales a tratar de consolidar la productividad y la competitividad aplicando enfoques «high road» o de niveles óptimos, es decir, de buena gestión y desarrollo de los recursos humanos, modernización de las empresas y la industria, cooperación y consulta entre los trabajadores y los empleadores, y repartición justa de los beneficios de la productividad entre los actores económicos. Asimismo, la discusión también podría considerar las posibilidades de ampliar el marco de la noción de productividad más allá de su dimensión puramente económica, de examinar el concepto de productividad social y de hacer hincapié en la integración de la productividad en la noción de estabilidad social.

### Cuestiones propuestas para una discusión general en la Conferencia

- 84.** En caso de que el Consejo de Administración decida incluir dicho punto en el orden del día, la Conferencia tal vez estime oportuno abordar las siguientes cuestiones propuestas:
- *La productividad en la era de la globalización.* ¿Cuál sería el concepto de productividad más pertinente en la era de la globalización? ¿Cómo podría ampliarse el concepto de productividad para que incluya cuestiones relacionadas con el trabajo decente? ¿Hasta qué punto son compatibles las nociones de productividad y de trabajo decente?
  - *Las prácticas óptimas en la mejora de la productividad.* ¿Qué estrategias y enfoques — compatibles con los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT y que reflejen los principios en que se basan las normas básicas del trabajo y otras normas internacionales del trabajo — podrían hacer realidad los objetivos tendentes a

mejorar la productividad y la creación y conservación de empleos decentes, en una era de rápidos cambios en las estructuras de producción y de distribución, de nuevas formas de organización del trabajo y de rápidos progresos tecnológicos? ¿Cómo se podrían repartir equitativamente los beneficios y las ganancias resultantes de la mejora de la productividad entre las partes interesadas?

- *Las calificaciones y competencias requeridas.* ¿Qué nuevas calificaciones y competencias se exigirán a los trabajadores y al personal directivo para seguir mejorando la productividad?
- *Un entorno y marco institucional favorable.* ¿Qué tipo de entorno político y jurídico podrá ayudar a alcanzar los objetivos de productividad y trabajo decente? ¿Cómo podrían promover la legislación laboral y la legislación en materia de inversiones los enfoques destinados a lograr esos dos objetivos? ¿Qué instituciones de apoyo habría que reforzar para respaldar los esfuerzos por mejorar la productividad en los planos, nacional, sectorial y de las empresas? ¿Qué funciones cumplen los mecanismos e instituciones tripartitos, por ejemplo, los consejos de productividad tripartitos?
- *Funciones de los interlocutores sociales.* ¿Cómo podrían los interlocutores sociales ayudar a garantizar que las estrategias y enfoques destinados a obtener tanto mejoras de la productividad como trabajos decentes se apliquen en los planos nacional, sectorial y en las empresas?
- *Función de la OIT.* ¿Cómo podría la OIT promover políticas, estrategias y enfoques que logren los objetivos de mejora de la productividad y de trabajo decente? ¿Qué instrumentos y medios de acción convendría utilizar? ¿Qué programas podría adoptar la Oficina?

## Protección social

### 5. Trabajo y familia en el siglo XXI (discusión general)

#### Resumen

La evolución del mundo del trabajo, especialmente vinculada a la globalización, las nuevas tecnologías, los cambios en la organización del trabajo, el aumento del empleo de las mujeres y otros cambios en la estructura del mercado laboral, se ha combinado con rápidos cambios en la definición y composición de la familia y con cambios en la asignación de tareas familiares, para plantear nuevos retos y ofrecer nuevas soluciones al dilema trabajo-familia. Estudiar las repercusiones de esos cambios exigirá hacer mayor hincapié en la repercusión que las exigencias familiares tienen en el trabajo, y considerar también la repercusión que el trabajo tiene en la vida familiar y personal tanto de los hombres como de las mujeres. En este contexto, la Conferencia podría analizar una amplia gama de cuestiones interrelacionadas, entre las que se cuentan los conflictos entre el trabajo y las responsabilidades familiares, el cuidado de los niños, el cuidado de los mayores y el cuidado de familiares con discapacidades, la organización del tiempo de trabajo flexible, las disposiciones en materia de licencias y de seguridad del empleo y de los ingresos, la pobreza, las familias y sus estrategias para afrontar los tiempos de crisis y el envejecimiento de la mano de obra.

85. En los últimos años la globalización, las nuevas tecnologías, los cambios en la organización del trabajo y en la estructura del mercado laboral han afectado tanto al mundo del trabajo y la familia, como a otras necesidades que no están relacionadas con el trabajo. Todo ello se ha plasmado en nuevas formas de trabajo, nuevos tipos de necesidades laborales-familiares y diversas soluciones al dilema trabajo-familia.

- 86.** Asimismo, se están produciendo cambios en la noción de familia. El alza de las familias monoparentales y las familias con dos receptores de ingresos, el aumento de la migración por cuestiones de trabajo — especialmente entre las mujeres —, así como los cambios demográficos como por ejemplo el aumento de la proporción de personas mayores, complican los retos a que se enfrentan los trabajadores para conciliar trabajo y familia. La cuestión del cuidado de los mayores comienza a ser tan importante como el cuidado de los niños en algunas sociedades, mientras que el cuidado de familiares con discapacidades también es una cuestión cada vez más importante. Además, en muchos países las cuestiones relacionadas con el trabajo y la familia están estrechamente vinculadas con la promoción de la igualdad de género en el trabajo y el hogar. El tema Trabajo y familia en el siglo XXI es, por lo tanto, no sólo una cuestión de protección social, sino además tiene que ver de forma crucial con cuestiones de igualdad y empleo que exigen un diálogo social.
- 87.** La pobreza de las familias es una preocupación central. Está ligada al empleo, a las oportunidades de creación de empresas y a la protección de los trabajadores atípicos, entre ellos los trabajadores a domicilio, y en especial a la potenciación de la autonomía económica de la mujer. El aumento de hogares cuyo jefe es una mujer es una preocupación especial, ya que la inseguridad a la que se enfrentan las trabajadoras, especialmente las empleadas en formas de trabajo atípicas o con bajos ingresos, afectan también a los hijos y a otras personas a cargo. Aunque las tasas de actividad económica de las mujeres han aumentado espectacularmente en los últimos años, las mujeres siguen siendo muy vulnerables a la inseguridad económica y social, ya que se encuentran concentradas en los sectores menos protegidos de la economía. Muchos trabajadores recurren al trabajo a domicilio y al trabajo en el sector informal para incrementar los ingresos de la familia y aumentar al máximo su flexibilidad para compaginar el trabajo con las necesidades familiares, especialmente a falta de permitirse un cuidado de los niños. Crear oportunidades para establecer microempresas y mejorar la calidad de los empleos en éstas tiene, por lo tanto, repercusiones importantes para los trabajadores con responsabilidades familiares. Promover políticas laborales flexibles, pero seguras, que proporcionen una integración mejor de la mujer en la fuerza de trabajo y de los hombres en la vida familiar fomentará mayor equidad de género y apoyo al cuidado entre generaciones.
- 88.** La migración por cuestiones de trabajo también tiene una repercusión importante en las familias. Aunque en el pasado las mujeres solían emigrar principalmente para reunirse con sus maridos, la migración autónoma de trabajadoras ha aumentado en muchas partes del mundo. A medida que los hombres y las mujeres deciden buscar empleo fuera de sus países de origen, los niños que quedan atrás pueden verse enfrentados a otros problemas.
- 89.** Debido a la globalización, a unos mercados laborales más flexibles y al aumento del sector informal, un número cada vez mayor de hombres y mujeres se queda sin el apoyo de la protección social oficial, especialmente en la vejez y en épocas de adversidad. Como es más probable que las mujeres entren y salgan de la fuerza laboral a diferentes niveles de la formación de la familia que los hombres, las interrupciones en sus vidas laborales significa que las mujeres acumulan un porcentaje menor de seguridad social para su vejez. Las mujeres representan la gran mayoría de la población de más de 60 años en casi todos los países del mundo, pero debido a toda una vida de discriminación directa o indirecta y en ausencia de un sistema de jubilación para la vejez, muchas mujeres deben hacer frente a la vejez sin disfrutar de la seguridad económica más básica. En algunos países, su penuria económica ha aumentado a medida que la epidemia del VIH/SIDA ha dejado a las mujeres más mayores al cargo de sus hijos infectados y, posteriormente, de los hijos de sus hijos.
- 90.** La duración del tiempo de trabajo, pero también, y de forma más importante, la organización del tiempo de trabajo, son factores importantes para conseguir que los

trabajadores compaginen el trabajo con sus responsabilidades familiares. Aunque el tiempo de trabajo se ha reducido en muchos países, en otros se ha tratado de prolongarlo. Lo que suceda en relación con la organización del tiempo de trabajo flexible y las licencias, incluida sobre todo en qué medida existe una flexibilidad de los horarios a iniciativa de los trabajadores, será clave en ese sentido. El rápido aumento del trabajo a tiempo parcial y del teletrabajo, por ejemplo, ofrece nuevas posibilidades para los trabajadores que intentan compaginar trabajo y familia. Muchos trabajadores recurren al trabajo a domicilio y al trabajo en el sector informal a fin de incrementar los ingresos familiares y aumentar al máximo su flexibilidad para compaginar el trabajo con las necesidades familiares. Por otro lado, el recurso y variedad de las organizaciones del trabajo por turnos, de noche y según se soliciten los servicios del asalariado plantean nuevos retos. A fin de abordar los efectos de estos cambios habrá que desplazar el centro de atención más allá de la repercusión que las exigencias familiares tienen en el trabajo, para considerar también la repercusión que el trabajo tiene en la vida familiar y personal.

- 91.** El increíble aumento del empleo de la mujer se ha visto acompañado por la aceptación gradual de la pertinencia del trabajo y las cuestiones familiares tanto para los hombres como para las mujeres. No obstante, la solución al dilema trabajo-familia está estrechamente vinculada a la promoción de la igualdad de género en el trabajo y el hogar, sobre todo porque la mujer continúa sobrellevando la carga principal del cuidado de los niños, las personas mayores, los enfermos y los miembros discapacitados de la familia y la comunidad cercana, así como de las tareas del hogar. Se ha demostrado que, incluso en los hogares en los que hombres y mujeres trabajan el mismo número de horas con el mismo salario, es muy difícil alentar a los hombres a sobrellevar más tareas familiares y a aprovecharse de las políticas trabajo-familia que facilita el lugar de trabajo.

#### Solución propuesta

- 92.** El Consejo de Administración podría decidir incluir la cuestión Trabajo y familia en el siglo XXI en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia para una discusión general. Como se sugirió en 1999, ello permitiría un examen generalizado de otras cuestiones relacionadas con este tema, entre ellos los conflictos entre trabajo y responsabilidades familiares, el cuidado de los niños, el cuidado de los mayores y el cuidado de familiares con discapacidades, la organización del tiempo de trabajo flexible, la licencia y la seguridad del empleo y de los ingresos, el envejecimiento de la mano de obra. La discusión también podría servir de oportunidad para evaluar la experiencia de la OIT y sus mandantes en este ámbito, incluso de realizar una evaluación de la aplicación práctica del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156).

#### Origen de la propuesta

- 93.** Se sometió una breve propuesta al Consejo de Administración en su 270.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1997), en la sección «Otras propuestas» con el título de «Políticas flexibles que permitan conciliar la vida profesional y familiar», basada en la sugerencia del Gobierno del Reino Unido. La cuestión trabajo y familia se sometió de nuevo al Consejo de Administración en su 276.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1999), de nuevo entre las «Otras propuestas». Sobre la base del apoyo recibido<sup>39</sup> en el Consejo de Administración esta cuestión ha sido desarrollada y se presenta para que el Consejo de Administración la debata en su 279.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2000).

<sup>39</sup> Para más detalles, véase el documento GB.279/5/1, párrafo 59.

94. Durante las discusiones celebradas con ocasión del Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), se plantearon diversas cuestiones relacionadas con la licencia parental, la licencia de paternidad, la protección para los padres adoptivos y otras preocupaciones que afectan a los trabajadores con responsabilidades familiares. En esa ocasión se consideró que muchas de estas cuestiones rebasaban el campo de aplicación adecuado del nuevo Convenio sobre protección de la maternidad, pero se reconocía que deberían ser abordadas en el contexto de una discusión sobre trabajo y familia.

#### Relación con los instrumentos existentes

95. El Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), y la Recomendación (núm. 165) son las principales normas internacionales del trabajo en este ámbito. Se trata de un convenio promocional que ha sido ratificado por 33 Estados Miembros. Otros instrumentos de la OIT pertinentes son: el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), toda una serie de normas relacionadas con el tiempo de trabajo (horas de trabajo, descanso semanal, vacaciones remuneradas o trabajo nocturno), etc., además de las normas relativas al trabajo infantil, a la igualdad de oportunidades y de trato y la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162).
96. Un Estudio general sobre el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) se llevó a cabo en 1993<sup>40</sup>.

#### Situación de la investigación y de las labores preparatorias

97. La OIT ha realizado una importante investigación sobre cuestiones relacionadas con el trabajo y la familia desde el decenio de 1980. Un repertorio titulado *Conditions of Work Digest on Work and Family: the Childcare Challenge* fue publicado en 1988, al que siguió una bibliografía anotada sobre cuidado infantil en 1990. Una publicación sobre *Combining Work and Elder Care* se publicó en 1996.
98. Aunque se reconoce que la mayor parte de la información disponible trata de las empresas modernas de los países industrializados, no por ello dejan de ser cuestiones universales, de ahí que en 2000-2001 se realice una serie de estudios sobre cuestiones de trabajo y familia, que se centrará específicamente en aumentar la base de los conocimientos existentes en los países en desarrollo y en transición. Estos estudios examinarán la armonización de las preocupaciones laborales y familiares, su influencia en la satisfacción y el rendimiento en el trabajo y los costos y beneficios de las medidas previstas para conciliar el trabajo con la familia. Asimismo, destacarán las similitudes y diferencias existentes en el tema trabajo-familia en países con diferentes necesidades económicas y sociales. Por último, gran parte de las demás labores de la OIT, es decir sus programas sobre igualdad de oportunidades y de trato, incluido el Programa internacional de más y mejores empleos para la mujer, repercute de forma importante en las preocupaciones laborales y familiares. Obtener una remuneración igual por un trabajo de igual valor y promover la igualdad de acceso al empleo modificarán los factores que afectan las decisiones que deben tomar las familias cuando tienen que decidir cómo distribuir su tiempo de trabajo total para ocuparse de las responsabilidades familiares. Además, los programas de la OIT sobre trabajo infantil, incluido el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

<sup>40</sup> *Trabajadores con responsabilidades familiares*, Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 156) y la Recomendación (núm. 165) sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981, Informe III (Parte 4B). Conferencia Internacional del Trabajo, 80.ª reunión, 1993.

(IPEC), repercuten no sólo en los derechos de los niños, sino también en las funciones de las familias a la hora de proteger a los niños de las peores formas del trabajo infantil. El Programa Mundial de la OIT sobre el VIH/SIDA en el Mundo del Trabajo también examinará la repercusión de la pandemia en las familias.

### Cuestiones propuestas para discusión general en la Conferencia

**99.** Si el Consejo de Administración decide incluir este punto en el orden del día, la Conferencia tal vez estime oportuno abordar las siguientes cuestiones:

- *Repercusiones en el trabajo de los cambios en la «familia».* ¿Cuáles son las repercusiones que producen en el lugar de trabajo los cambios en la familia, a saber, el grado de prevalencia del núcleo familiar, el aumento de familias con dos receptores de ingresos y monoparentales y el retraso en los nacimientos?
- *Feminización de la fuerza de trabajo.* ¿Cómo pueden las políticas y programas trabajo-familia contribuir a lograr la igualdad en el trabajo para el creciente número de mujeres que forman la fuerza de trabajo? ¿Qué puede hacerse para ayudar a los hombres a asumir un papel más activo en las responsabilidades familiares?
- *Pobreza y familia.* ¿Qué puede hacerse para reforzar o complementar la capacidad de la familia de proporcionar una «red de seguridad» en las épocas de depresión económica y crisis familiares o sociales?
- *Organización del trabajo, nuevos diseños de los puestos, nuevas tecnologías y trabajo-familia.* ¿Cómo pueden maximizarse los beneficios potenciales para equilibrar el trabajo y la familia resultantes del tiempo de trabajo flexible, el trabajo a tiempo parcial, el teletrabajo y otros cambios en la organización y cómo pueden minimizarse los potenciales efectos perjudiciales? ¿Cómo puede reestructurarse los puestos de empleo perjudiciales para la familia?
- *Mejores prácticas en materia de trabajo-familia en el lugar de trabajo.* ¿Qué estrategias y enfoques son más efectivos para satisfacer las necesidades de los trabajadores a fin de equilibrar su trabajo y responsabilidades familiares y, al mismo tiempo, las preocupaciones de los empleadores para lograr los objetivos de la empresa? ¿Cómo podrían crearse sistemas que cubrieran a los trabajadores que suelen excluirse de las iniciativas trabajo-familia en el lugar de trabajo, tales como los trabajadores menos calificados, los trabajadores de pequeñas y medianas empresas, los trabajadores que se dedican al cuidado de los discapacitados, las personas mayores y los trabajadores hombres?
- *Entorno propicio y marco institucional.* ¿Qué entorno político y legal respaldará el objetivo de lograr un equilibrio entre trabajo y vida familiar? ¿Cómo pueden reforzarse las distintas instituciones de apoyo, tales como las que tratan sobre cuestiones laborales, problemas familiares, cuestiones relativas a las mujeres y otras, para trabajar coherentemente a fin de desarrollar y apoyar iniciativas trabajo-familia? ¿Qué papel desempeñan los mecanismos e instituciones tripartitas?
- *Función de los interlocutores sociales.* ¿Cómo podrían contribuir los interlocutores sociales a velar por la aplicación a escala nacional, sectorial y empresarial de las estrategias y enfoques que permitan un equilibrio entre tráfico y familia?
- *Papel de la OIT.* ¿Cómo podría la OIT promocionar las políticas, estrategias y enfoques destinados a velar por un equilibrio entre trabajo y familia? ¿Qué tipo de medios de acción serían apropiados? ¿Qué medidas deberían adoptarse para

promover el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)?

## 6. *Trabajadores migrantes*<sup>41</sup> (discusión general)

### Resumen

La migración internacional de mano de obra se ha convertido en una cuestión más compleja y diversificada que concierne a un número de países mucho más importante que nunca en el pasado. Cada vez existen más problemas con respecto a la migración irregular, y buena parte de la migración actual es organizada por intermediarios privados. En el presente, la gran mayoría de los trabajadores migrantes son admitidos únicamente en forma temporal, lo que en muchas ocasiones da lugar a un trato desigual. Habida cuenta de que las tasas de ratificación de los instrumentos de la OIT existentes en la materia no sólo son bajas sino que, además disminuyen, el Consejo de Administración en su 267.<sup>a</sup> 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 en la materia. 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.

- 100.** En la actualidad, se calcula que entre 40 y 45 millones de personas son económicamente activas en un país que no es el suyo, 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, kázacos, ucranianos y demás personas diseminadas en los distintos Estados que antes pertenecían a la Unión Soviética. Muchos más países que nunca en el pasado están ahora involucrados en los fenómenos de migración, sea como 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 20 años después a ser 98. A principios del decenio de 1990, cerca de un centenar de países participaba de manera significativa en la migración económica internacional.

### Tendencias actuales de la migración internacional

- 101.** La migración de mano de obra internacional se ha vuelto más diversificada y compleja que en los decenios anteriores. Los agricultores o campesinos con escasas calificaciones que dejan sus tierras en forma temporal o permanente para buscar actividades remuneradas siguen representando una proporción importante de los migrantes transfronterizos. Los trabajadores calificados de la construcción<sup>42</sup> y de la industria 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 trabajos domésticos o cuidan ancianos en el extranjero. Los profesionales, administradores, técnicos y prestatarios 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 no se registran casi nunca. Los jóvenes que realizan pasantías en empresas extranjeras con miras a mejorar sus calificaciones y que

<sup>41</sup> Esta es una versión resumida de la propuesta que fue presentada al Consejo de Administración en noviembre de 2000, GB.279/3, párrafos 133-159.

<sup>42</sup> 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.

pueden desempeñar un trabajo normal dentro de su misión, forman parte de la migración económica actual 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 en la época presente. Incluso las distinciones entre migrantes temporales y quienes se instalan en forma permanente ya no son tan claras.

- 102.** Diversos factores se han combinado para producir esta creciente movilidad transfronteriza de los trabajadores, entre los cuales cabe citar la intensificación del comercio y las inversiones, el aumento de la diferencia de los ingresos entre el Norte y el Sur durante los últimos decenios y la disminución de las tarifas del transporte. A todos estos factores se pueden añadir los cambios políticos como, por ejemplo, la desaparición de la Unión Soviética. 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 <sup>43</sup>.
- 103.** Muchos de los nuevos problemas y dilemas de política que han surgido se deben al crecimiento y a la aparición de nuevas formas de migración de mano de obra. Entre los más importantes cabe destacar la migración irregular y el empleo ilegal de migrantes indocumentados, la comercialización de los procesos migratorios, los migrantes empleados en ocupaciones insuficientemente protegidas, el crecimiento de la migración temporal por motivos de empleo y las altas tasas de desempleo entre los trabajadores inmigrantes.

#### Hacia una estrategia global de la OIT

- 104.** La protección de los trabajadores empleados en un país que no es su país de origen siempre ha ocupado un lugar importante en las actividades de la OIT <sup>44</sup>, ya que estos trabajadores tienden a 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 varias normas específicas para los trabajadores migrantes: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86); el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151) <sup>45</sup>. Hasta la fecha, el Convenio núm. 97 ha sido ratificado por 41 Estados Miembros y el Convenio núm. 143 por 18 Estados Miembros.

<sup>43</sup> Véase Stalker, P.: *Global nations: The impact of globalization on international migration*, Estudios sobre Migraciones Internacionales, núm. 17, OIT, Ginebra, 1997.

<sup>44</sup> 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 sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151), OIT, Ginebra, 1999.

<sup>45</sup> 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 tratan

**105.** El escaso número y la tendencia a la baja de las ratificaciones de 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. El resultado de este examen fue la decisión del Consejo de Administración tomada en su 267.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1996) de solicitar a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones que llevara a cabo un Estudio general<sup>46</sup> 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 esta era la primera vez que se iniciaba un estudio general con el objetivo específico de examinar de nuevo «la posibilidad de inscribir la cuestión de los trabajadores migrantes para discusión general en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia, también con vistas a precisar las necesidades eventuales de revisión de los Convenios núms. 97 y 143»<sup>47</sup>. El *Estudio general* fue examinado en la 88.<sup>a</sup> reunión (junio de 1999) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

**106.** Conviene señalar algunos de los cambios más significativos que según la Comisión de Expertos 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 preocupación en particular por el hecho de que los instrumentos no ofrecen protección a las mujeres que son objeto de compra y venta en el mercado del sexo;
- la *comercialización de la contratación* que había tenido lugar en los últimos decenios se había traducido en un número de prácticas abusivas, sobre todo la propaganda engañosa, el cobro de honorarios exorbitantes a los migrantes potenciales, la retención de información y la 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 procedentes de fuera de los grupos regionales, planteaba, según la Comisión, cuestiones de principio que debían tratarse;

específicamente de los trabajadores migrantes, la Comisión de Expertos considera a menudo la situación de estos trabajadores cuando examina la aplicación de dichos instrumentos. Tal es el caso de las 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.

<sup>46</sup> Véase la nota al pie de página 44.

<sup>47</sup> 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.

- el hecho de que el *aumento de la migración irregular* había dificultado la interpretación de varias de las disposiciones, en particular habida cuenta de 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 de origen como al llegar al país huésped, podrían estar anticuadas. La Comisión concluyó su análisis sobre este punto 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»<sup>48</sup>.

**107.** Además de las lagunas de los Convenios núms. 97 y 143 que resultan de la evolución de la práctica, la comparación de las legislaciones nacionales con las normas internacionales del trabajo sobre los trabajadores migrantes pone en evidencia otras lagunas en los instrumentos examinados. Por ejemplo, estos instrumentos no tratan de la elaboración o puesta en práctica, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de una política sobre migraciones nacionales dentro del marco de la política nacional de empleo. 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 pertinentes<sup>49</sup>. La Comisión opinaba que algunas de las dificultades mencionadas no deberían constituir un obstáculo fundamental a la ratificación de dichos Convenios y parecía haber acuerdo general en que los principios establecidos en esos instrumentos seguían siendo válidos.

**108.** 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. 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.

**109.** Además, desde principios de la década de 1990, la Oficina ha puesto en marcha varios proyectos sobre los diferentes aspectos relacionados con la migración, incluida una Reunión tripartita de expertos sobre las actividades futuras de la OIT en el campo de la migración, que se celebró en abril de 1997. Esta Reunión dio lugar, entre otras cosas, a recomendaciones para que 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 las medidas especiales de protección de los trabajadores migrantes contratados por agentes privados, y la utilización de *estudios de modalidades y prácticas* sobre la explotación de los trabajadores migrantes como medios de acción no

<sup>48</sup> Véase el párrafo 653 del *Estudio general*.

<sup>49</sup> Véase el párrafo 642 del *Estudio general*.

incluidos en los procedimientos basados en los convenios<sup>50</sup>. 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 Internet<sup>51</sup>.

- 110.** También habría que recordar que 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*<sup>52</sup>. Esta Convención, que se inspira de las disposiciones recogidas en los convenios de la OIT, tiene por objeto articular los derechos de los trabajadores migrantes independientemente de su condición jurídica. Habida cuenta de que hasta la fecha únicamente 12 Estados son parte en la Convención de las Naciones Unidas, por su ratificación o adhesión todavía no ha entrado en vigor<sup>53</sup>. 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 debería analizarse y tenerse en cuenta en las actividades futuras de la OIT sobre esta cuestión.
- 111.** Por último, 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 1994<sup>54</sup>. En el AGCS estas personas naturales se denominan «proveedores internacionales de servicios». Se ha propuesto<sup>55</sup> que la OIT siga examinando esta cuestión.
- 112.** 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 «tomarán 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

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> <http://www.ilo.org/public/spanish/protection/migrant/ilmdb/index.htm>.

<sup>52</sup> Véase documento GB.249/IO/3/2.

<sup>53</sup> 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*.

<sup>54</sup> 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>.

<sup>55</sup> Propuestas realizadas por Chile, Finlandia y Suiza, en el contexto de las consultas sobre el repertorio de propuestas para 1997-1999.

ordenado y fecundo de esos trabajadores deseosos de mejorar su nivel de vida»<sup>56</sup>. 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,
- promover acciones a diferentes niveles, especialmente con el apoyo de los interlocutores sociales, de lucha contra la discriminación de los trabajadores inmigrantes en el acceso al empleo, y fomentar el desarrollo de códigos de conducta para el trato de dichos trabajadores,
- 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.

#### Acción propuesta

**113.** La Oficina señala que lo que se sugirió durante las discusiones de la Conferencia fue que la OIT podía optar entre las tres medidas siguientes y decidir:

- inscribir la cuestión de los trabajadores migrantes para la discusión general en el orden del día de la 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.

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

<sup>56</sup> *Trabajo decente*, Memoria del Director General, 87.<sup>a</sup> reunión (1999) de la Conferencia Internacional del Trabajo, «Nuevo programa sobre la migración de mano de obra en la economía mundial».

## Temas de discusión

- 115.** 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 globalización.* ¿Cómo podría manejarse mejor la migración en la era de la globalización y así garantizar que desempeña 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 formación?
  - 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 debería 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 o aplicarse las normas existentes?

## Diálogo social

7. *Diálogo social (discusión general)*

## Resumen

El diálogo social no ha adquirido todavía un significado preciso que tenga una aceptación general, si bien se trata de un concepto cuyo uso está muy extendido. Sin embargo, el diálogo social suscita una atracción cada vez mayor, al basarse en ideales de democracia, equidad y eficiencia. El diálogo social es un elemento fundamental del trabajo decente y un medio esencial para lograrlo, a pesar de que deben estudiarse todavía las posibilidades que éste ofrece y la medida en que se practica. Por dichos motivos, se propone que se celebre una discusión sobre esta cuestión en la Conferencia Internacional del Trabajo. El objeto de dicha discusión es promover una mejor comprensión del concepto y su importancia, examinar el tema a la luz de los cambios que se han producido como consecuencia de la globalización, dar a conocer en mayor medida las actuales normas relativas al diálogo social, aclarar la función que éste desempeña en lo que se refiere a los objetivos estratégicos de la OIT y poner de relieve las innovaciones de las que podrían beneficiarse los mandantes. Estos objetivos podrían alcanzarse por medio de una discusión que se centraría en temas que guardan relación con los distintos aspectos del diálogo social. Entre los posibles temas podría figurar el examen del carácter multifacético de los distintos aspectos del diálogo social, sus instituciones formales e informales, los mecanismos y los procesos, los actores del diálogo social, los factores que determinan un diálogo social fructífero tales como la cooperación, la confianza y el compromiso y, por último, la labor de la OIT y el diálogo social. Dicha discusión debería brindar a los mandantes la oportunidad de orientar a la OIT sobre el modo de abordar el diálogo social, determinar los ámbitos de intervención prioritarios y abordar la cuestión de la promoción del diálogo social por medio de la cooperación entre la OIT y otros organismos internacionales.

- 116.** ¿Qué es el diálogo social? Se trata de un concepto cuyo uso está muy extendido, a pesar de que todavía debe adquirir un significado preciso que tenga una aceptación general. El hecho de que la práctica y los resultados relativos al diálogo social varíen considerablemente de una región a otra y de un país a otro influye necesariamente en las

opiniones sobre el significado de éste. A pesar de las dificultades de orden conceptual que plantea, el diálogo social suscita una atracción cada vez mayor, al contar con una sólida base en lo que se refiere a ideales de democracia, equidad y eficiencia.

**117.** Según el enfoque de la OIT, el diálogo social es un elemento fundamental del trabajo decente y un medio esencial para lograrlo. Así, el diálogo social constituye tanto un medio como un fin. Aunque forme parte de la misma estructura del Programa de Trabajo Decente y de la propia OIT, las enormes posibilidades que ofrece el diálogo social todavía no se han examinado de forma detenida. El Director General ha reconocido que «Necesitamos tener una visión más cabal de la medida en que el diálogo social se practica entre nuestros mandantes y de los déficit de representación en general. Toda esta información debería desglosarse por género»<sup>57</sup>.

— Una forma de estudiar las múltiples facetas que presenta el diálogo social, tanto desde el punto de vista de las instituciones como de los resultados, sería que la Conferencia Internacional del Trabajo examinara dicha cuestión en una discusión bien estructurada. Con ello, se pondría a disposición de los mandantes y de la Oficina una base que permitiría a los primeros aprovechar las posibilidades que ofrece el diálogo social y a esta última prestarles mayor ayuda en este sentido. En términos más concretos, una discusión podría brindar la oportunidad de:

- promover una mejor comprensión del concepto y de la importancia del diálogo social y, en este contexto, del cometido de los interlocutores sociales y de la OIT;
- aclarar la función que desempeña el diálogo social al llevarse a la práctica los objetivos estratégicos de la OIT y promoverse las cuestiones de alcance intersectorial relativas al género y el desarrollo;
- poner de relieve las innovaciones y prácticas óptimas relativas al diálogo social, de las que podrían beneficiarse otros países;
- permitir a la OIT que haga un balance de los espectaculares cambios que han tenido lugar en el ámbito del diálogo social como consecuencia de la globalización, incluidas las dimensiones regionales del diálogo social, y que saque conclusiones sobre éstos;
- promover el diálogo social en una economía globalizada, en particular por medio de la cooperación entre organizaciones internacionales;
- estudiar los vínculos existentes entre la competitividad, la gestión del cambio y el diálogo social en los distintos ámbitos (a saber empresarial, sectorial, nacional, subregional e internacional) y hacer que éstos se comprendan mejor;
- dar a conocer en mayor medida las actuales normas relativas al diálogo social (a saber los Convenios núms. 87, 98, 144, 150 y 154 y las Recomendaciones núms. 91, 92, 94, 113, 129, 130, 152, 158 y 163).

**118.** Con el fin de alcanzar dichos objetivos, una discusión sobre el diálogo social podría abarcar los elementos que figuran a continuación. Sin embargo, somos conscientes de que,

<sup>57</sup> *Reducir el déficit de trabajo decente: Un desafío global*. Memoria del Director General, OIT, Ginebra, 2001, pág. 77.

antes de determinar los puntos precisos en que se centraría la discusión, sería necesario realizar consultas y preparativos considerables con miras a garantizar que éstas son pertinentes para las necesidades y las realidades de los mandantes.

119. *El diálogo social, un concepto que presenta múltiples facetas.* El diálogo social es, y debe seguir siendo, un concepto que evoluciona, habida cuenta de que el mundo en que tiene lugar cambia constantemente. La discusión podría empezar por examinar, en líneas generales, los parámetros conceptuales del diálogo social, centrándose en la forma en que éste ha evolucionado ante la globalización, lo que permitiría adoptar una definición lo suficientemente general y flexible como para mantenerse al corriente de la evolución futura.
120. *Las instituciones, los mecanismos y los procesos del diálogo social, tanto formales como informales.* Ulteriormente, podría realizarse un estudio más detallado de los distintos tipos de instituciones, mecanismos y procesos existentes. Ello se haría con el objetivo de examinar nuevas posibilidades para promover el diálogo social en el marco del proceso de desarrollo, transición e integración económica y regional, así como de promover las formas dinámicas del diálogo social. Asimismo, podrían examinarse los distintos ámbitos en que tiene lugar el diálogo social, así como la interacción entre éstos.
121. *Las cuestiones que abarca el diálogo social.* Este aspecto de la discusión podría poner de relieve la amplia gama de cuestiones que pueden abordarse con éxito mediante el diálogo social. Los objetivos estratégicos de la OIT, así como las cuestiones de alcance intersectorial relativas al género y al desarrollo constituirían el marco de esta parte de la discusión. Ello permitiría orientar de forma práctica las actividades de distintos sectores de la OIT, garantizándose así la consecución de los objetivos estratégicos por medio del diálogo social.
122. *Los actores del diálogo social.* «El tripartismo cohesivo es la piedra angular de la OIT»<sup>58</sup>. La labor que desempeñan las organizaciones de trabajadores y de empleadores y los representantes del gobierno al promover el diálogo social tiene una importancia primordial, ya se entable el diálogo en la OIT o fuera de dicha Organización. Al examinarse qué actores intervienen en el diálogo social, debería hacerse hincapié en la función fundamental que cumple el diálogo social tripartito y bipartito, así como en la capacidad que tienen las administraciones del trabajo y los interlocutores sociales para entablar un diálogo social fructífero y contribuir a éste. Asimismo, sería útil tomar en consideración las ventajas que comportaría la participación de otros departamentos del gobierno y alianzas junto con otros actores, con miras a promover ciertos aspectos de las políticas y las prioridades de la OIT.
123. *Los factores que determinan un diálogo social fructífero.* No siempre es fácil entablar un diálogo social equilibrado y fructífero. «El diálogo social es un instrumento poderoso, que ha ayudado a resolver problemas difíciles y a fomentar la cohesión social. Pero no cabe darlo por sentado. La adquisición del reflejo de consultar y negociar lleva tiempo y requiere grandes esfuerzos. Tiene que haber igualmente unos interlocutores sociales capaces y que estén dispuestos a entablar el diálogo de un modo responsable y que tengan la fuerza y la flexibilidad necesarias para amoldarse a las circunstancias de nuestro tiempo y aprovechar las nuevas oportunidades»<sup>59</sup>. No puede negarse la importancia de contar con

<sup>58</sup> *Reducir el déficit de trabajo decente: Un desafío global.* Memoria del Director General, OIT, Ginebra, 2001, pág. 82.

<sup>59</sup> *Trabajo decente.* Memoria del Director General, OIT, Ginebra, 1999, pág. 45.

participantes sólidos, independientes y representativos en el proceso y, en este contexto, es primordial el respeto de los principios relativos a la libertad sindical. Otras cuestiones que podrían tratarse en dicho contexto son la función del respeto mutuo, la confianza, la búsqueda de consensos, la adopción de enfoques pragmáticos y el acceso a la información.

- 124.** *La OIT y el diálogo social:* La OIT cuenta con un gran número de normas en materia de diálogo social. Asimismo, participa en una amplia gama de proyectos de cooperación técnica encaminados a promover y reforzar los mecanismos y las instituciones del diálogo social, y a aumentar la capacidad de las partes interesadas para entablar un diálogo social. Sin embargo, el diálogo social no se ha utilizado de forma coherente como medio para llevar a la práctica los demás objetivos estratégicos de la OIT. En lo que respecta a las normas, se prevé alguna forma de diálogo social en un gran número de convenios, que abarcan desde aquellos relativos a la seguridad y salud en el trabajo (véase, por ejemplo, el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)) hasta convenios recientes como el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). En lo que se refiere a aquellas normas que se centran en el diálogo social, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) constituyen claramente la piedra angular del diálogo social. El Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) y su Recomendación complementaria (núm. 152) han tenido influencia sobre el tipo de instituciones tripartitas en distintos países y, en muchos casos, han proporcionado un punto de partida para un diálogo más amplio. El cometido de las administraciones del trabajo en lo que se refiere al diálogo social se examina en el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) y en su Recomendación complementaria (núm. 158). Asimismo, existe un cierto número de normas distintas que hacen referencia a las instituciones del diálogo social, algunas de las cuales no son tan conocidas. Entre éstas cabe citar aquellas en materia de negociación colectiva (la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154) y su Recomendación complementaria (núm. 163), así como la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), la Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94), la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129) y la Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130).
- 125.** Es obvio que las *Conclusiones relativas a la consulta tripartita a nivel nacional sobre la política económica y social* que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo en 1996 (tras una discusión general sobre la consulta tripartita) serían asimismo pertinentes en el contexto de una discusión relativa al diálogo social. Así, podría resultar útil examinar cómo ha evolucionado la consulta tripartita desde la discusión de 1996, así como la función que desempeña el tripartismo como base de otras formas de diálogo social. La discusión de 1996 y las conclusiones derivadas de ésta podrían constituir un punto de partida útil para la discusión sobre el diálogo social si bien, con objeto de evitar repeticiones, la nueva discusión debería ir más allá de los parámetros tradicionales.
- 126.** Una discusión relativa al diálogo social debería brindar a los mandantes la oportunidad de orientar a la OIT sobre la forma de abordar el diálogo social, así como de determinar los ámbitos de intervención prioritarios. Asimismo, podría tratarse la cooperación entre la OIT y otros organismos internacionales, con miras a promover el diálogo social.

## Género

### 8. *La igualdad de género en el mundo del trabajo* (examen general basado en el enfoque integrado)

#### Resumen

En 2004, se van a cumplir casi 20 años desde que la Conferencia Internacional del Trabajo iniciara un amplio análisis de las cuestiones relativas a la igualdad de género en el mundo del trabajo. En 1985, tuvo lugar en la Conferencia Internacional del Trabajo un debate general sobre la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo. Desde entonces, se han llevado a cabo numerosas actividades de la OIT independientes e importantes. Por esa razón se propone la introducción de un punto sobre la Igualdad de género en el Mundo del Trabajo, para su examen general en base al enfoque integrado de las actividades de normalización de la OIT en ese ámbito, con miras a la adopción de un plan de acción destinado a las actividades mencionadas.

#### Antecedentes

- 127.** En un informe a la 71.<sup>a</sup> reunión (1985) de la Conferencia Internacional del Trabajo, se analizaba la situación de las mujeres en el mercado del trabajo en ese momento y se examinaban los medios de acción de la OIT para abordar las desigualdades. Tras un debate basado en ese informe, la Conferencia adoptó una resolución sobre la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo. La resolución preveía una acción nacional en los siguientes ámbitos: igualdad de acceso al empleo y a la formación, igualdad de remuneración, condiciones y medio ambiente de trabajo, protección de la maternidad, trabajadores con responsabilidades familiares, seguridad social, participación, medidas administrativas para promover la igualdad de oportunidades y de trato y perfeccionamiento de la base de datos. En la resolución también se disponía que la OIT desarrollase su actividad normativa, entre otras cosas mediante: un examen de las medidas de protección, la cooperación con el sistema de Naciones Unidas, la inclusión en el orden del día de las reuniones de la OIT de puntos sobre la igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres, una investigación sobre la situación de las mujeres, la recopilación de datos, la divulgación de información, la cooperación técnica, el refuerzo de las disposiciones institucionales, la creación de servicios para el cuidado de los niños, a fin de permitir que un mayor número de mujeres asista a las reuniones de la OIT, y la promoción del uso de un lenguaje no sexista.
- 128.** Desde 1985, se incluyen en el orden del día de la Conferencia disposiciones normativas y de otra índole relacionadas particularmente con la igualdad de género y el trabajo de las mujeres. Entre ellas figuran la adopción del Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171), el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183). En 2001, se sometió un Estudio general sobre el trabajo nocturno de las mujeres en la industria a la 89.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo <sup>60</sup>. La adopción en 1998 por la Conferencia de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, dio un ímpetu suplementario a la promoción de la igualdad de género al incluir el principio de la eliminación de la discriminación. En 1991, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución relativa a la acción de la OIT a favor de las trabajadoras, en la que

<sup>60</sup> OIT: *Trabajo nocturno de las mujeres en la industria*, Informe III (Parte 1B) Conferencia Internacional del Trabajo, 89.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2001.

se reafirmaban las disposiciones de la resolución de 1985, muchas de las cuales seguían siendo válidas pero no se aplicaban. La resolución exhortaba a los mandantes de la OIT y a la Oficina a que pusiesen en práctica una serie de medidas, a fin de promover la igualdad de las mujeres, entre las que figuraban la ratificación y aplicación de normas, el mejoramiento de la participación de las mujeres en la Conferencia Internacional del Trabajo y en las reuniones de la OIT, y que se prestase debida atención a cuestiones como hacer que en los métodos de evaluación de tareas no haya parcialidad por motivos de sexo y que no haya acoso sexual. Además, se celebraron reuniones ministeriales sobre *Más y mejores empleos para la mujer* en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1998, y sobre la cuestión de lograr que la igualdad de género se convierta en una realidad, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999.

- 129.** Además, se celebraron varias reuniones tripartitas sobre cuestiones relativas a la igualdad de género, que abarcaron ámbitos como las medidas para la protección de las mujeres, la igualdad de oportunidades y trato para hombres y mujeres en la seguridad social y la posición de las mujeres que ocupan cargos de dirección. En diversas oportunidades, el Consejo de Administración ha abordado las cuestiones sobre la igualdad de género, en particular en un coloquio de un día celebrado en marzo de 2000 sobre Trabajo decente para las mujeres como una contribución al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Beijing +5, celebrado en junio de 2000. En el primer Programa y Presupuesto Estratégico de la OIT adoptado para 2000-2001 y en el Marco de política y estrategias se dio a las cuestiones relativas al género un interés intersectorial en todas las actividades de la OIT. En marzo de 2000, se sometió al Consejo de Administración el Plan de acción de la OIT sobre igualdad entre los sexos e incorporación de las consideraciones de género en la OIT. En el marco de la aplicación de este Plan, la Oficina lleva a cabo actualmente una auditoría general de los programas relativos al género, tanto para evaluar el alcance de los mecanismos institucionales establecidos y determinar si funcionan como para lograr que las cuestiones relativas al género se incorporen sistemáticamente en todas las actividades de la OIT. También se prevé que el informe de la auditoría ponga de relieve las prácticas y los instrumentos adecuados utilizados para incorporar las consideraciones de género, y contribuya a formular mejor los indicadores de eficacia relativos a la igualdad de género en el mundo del trabajo.

#### Evolución de la política futura

- 130.** Ha transcurrido mucho tiempo desde que la Conferencia Internacional del Trabajo abordase la cuestión de la igualdad de género de manera global, a pesar de que a lo largo de los años han tenido lugar muy numerosas actividades de la OIT, independientes e importantes. Durante los dos últimos decenios se han producido grandes cambios, con resultados dispares en lo que se refiere a la igualdad de género, han surgido nuevas manifestaciones de la desigualdad entre los sexos y se han presentado nuevos desafíos al respecto como consecuencia de la globalización de la economía. La respuesta de la OIT, tal como se refleja en su programa global sobre el trabajo decente para todos, ha consistido en dar un claro mandato para que las cuestiones de la igualdad de género en el mundo de trabajo se aborden de una manera integrada y amplia.
- 131.** Por consiguiente, sería conveniente y sumamente útil que en 2004 la Conferencia Internacional del Trabajo efectuara un examen global de los problemas de la igualdad de género en el mundo del trabajo y de los resultados obtenidos por la OIT al aplicar, a través de sus programas y actividades, un enfoque integrado a las cuestiones de igualdad entre los sexos. Además, será un examen oportuno, diez años después de la celebración de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer en Beijing en 1995. La inclusión de dicho punto en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2004, representará una gran oportunidad para evaluar y analizar tanto la situación del mercado laboral como las

tendencias económicas mundiales que repercuten en la promoción de la igualdad de género. Asimismo, permitirá evaluar el cambio de situación de las diferentes categorías de trabajadores y trabajadoras que componen la fuerza de trabajo, tanto del sector formal como del informal. También se podrían abordar la identificación, por la OIT, de las cuestiones prioritarias sobre género y el examen de nuevos ámbitos de trabajo como la economía asistencial, el VIH/SIDA, el enfoque del ciclo de vida, el papel de los hombres en la promoción de la igualdad de género y el trabajo y la familia. Además, en un informe a la Conferencia Internacional del Trabajo se podría prever un examen a fin de determinar en qué medida las normas de la OIT que tratan especialmente la igualdad de género y las disposiciones específicas a esa cuestión que figuran en otras normas, se reflejan en los diversos medios de acción de la OIT. Ese informe podría identificar las carencias y los obstáculos, y destacar cuáles son las prácticas adecuadas al respecto. Se podría hacer hincapié particularmente en el importante papel de los interlocutores sociales y demás actores y del diálogo social en la promoción de las cuestiones de género.

- 132.** Un punto semejante en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo podría proporcionar un espacio crítico para desarrollar la política de la OIT y promover la elaboración de recomendaciones a fin de lograr un enfoque integrado de la incorporación de las cuestiones de género. Podría representar un medio importante de actualizar la política global de la OIT sobre las cuestiones de la igualdad de género a la luz de Plataforma de Acción aprobada en Beijing, los compromisos de la Cumbre Mundial que figuran en la Declaración de Copenhague de 1995 y de la estrategia de incorporación de las cuestiones de género aprobada en 1997 por el ECOSOC. Además, un debate general sobre igualdad de género en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004 daría un gran impulso a las actividades sostenidas de seguimiento del Plan de Acción, que probablemente se adopte tras el examen del Informe global sobre la discriminación con arreglo a la Declaración, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003. Un punto en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004 daría a los mandantes la oportunidad de apreciar y evaluar los resultados de la estrategia de la Oficina para incorporar las cuestiones de género en todas sus actividades (elaboración de normas, investigación, cooperación técnica, promoción y servicios de asesoramiento).

## Parte II. Propuestas para el orden del día de futuras conferencias

### Protección social

#### 9. *Tiempo de trabajo*

El problema: divergencias y convergencias con respecto a las formas de ordenación del tiempo de trabajo

**133.** La jornada de ocho horas y la semana de cuarenta y ocho horas, que están subyacentes en el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), siguen siendo la principal referencia en la mayoría de los países, particularmente en el mundo en desarrollo, mientras que el límite máximo de horas de trabajo y la garantía de un reposo semanal por razones de salud y seguridad de los trabajadores, siguen siendo temas de actualidad en numerosos países y sectores. Por otra parte, las horas de trabajo, tanto reglamentarias como reales, han disminuido considerablemente, en particular en los países de Europa Occidental. A lo largo de los años, se ha producido una diversificación creciente de las disposiciones relativas a las horas de trabajo y el tiempo de trabajo que se apartan de los modelos tradicionales de organización de dicho tiempo de trabajo. A la vez, las horas de trabajo y la organización del tiempo de trabajo se interrelacionan cada vez más, como se observa en la Memoria del Director General sobre Trabajo Decente:

Están surgiendo nuevos horarios de trabajo al compás de la evolución de la economía y de la sociedad. Hay nuevos sistemas de producción, nuevas combinaciones de familia, sociedad y trabajo mercantil, nuevas relaciones de empleo, derivadas de la tecnología de la información y de la comunicación, y nuevas necesidades en materia de formación permanente. Se suele considerar que las nuevas formas de organización del tiempo de trabajo constituyen un modo de promover el empleo o de elevar su calidad, pero no es una relación inequívoca, y en muchos casos han aumentado las horas de trabajo. Se propende a una mayor diversidad de las modalidades del tiempo de trabajo.<sup>61</sup>

**134.** El tiempo de trabajo sigue siendo una cuestión central de las relaciones de trabajo. La diversidad de métodos normativos es a menudo reflejo de las disparidades nacionales en cuanto a la naturaleza de las relaciones de trabajo, los sistemas de negociación y también las distintas estrategias adoptadas por los interlocutores sociales en relación con la duración y adaptación del tiempo de trabajo. En los últimos años, la función de los interlocutores sociales en la negociación del tiempo de trabajo ha suscitado mucho interés, en particular en lo que respecta a la evolución dentro de las empresas. La directiva de la Unión Europea relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (1993), por ejemplo, especifica claramente algunos parámetros y al mismo tiempo da amplia cabida a la negociación de acuerdos que se apartan de sus disposiciones o las amplían<sup>62</sup>. Por consiguiente, un análisis comparativo de países que se limite a la reglamentación jurídica del tiempo de trabajo puede dar una visión errónea de la diversidad de formas de ordenación del tiempo de trabajo.

<sup>61</sup> *Trabajo Decente*. Memoria del Director General, Oficina Internacional del Trabajo (1999), Ginebra.

<sup>62</sup> Directiva 93/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

## Cambios en las horas de trabajo

**135.** Actualmente, las horas normales de trabajo en los países de todo el mundo oscilan entre 35 y 53 horas semanales. Sin embargo, el límite jurídico tradicional de la jornada laboral — 8 horas al día y 48 horas a la semana — sigue siendo el más extendido <sup>63</sup>. Otro grupo importante de países han adoptado una semana laboral normal de 40 horas <sup>64</sup>. En general, ya sean las horas semanales normales de 48 o de 40 horas la jornada laboral sigue siendo de 8 horas. Algunos países prevén una reducción de las horas de trabajo para algunos sectores, para individuos ocupados en trabajos peligrosos o arduos o en condiciones climáticas difíciles y, en algunos casos, para jóvenes y trabajadores de edad. Sin embargo, las horas normales de trabajo no constituyen un máximo absoluto porque en ciertas condiciones se pueden permitir las horas extraordinarias <sup>65</sup>. Los límites en relación con las horas totales, incluidas las horas extraordinarias, se suelen especificar como el número máximo de horas diarias o semanales. Sin embargo, los períodos de referencia (esto es, el período respecto al cual se calculan las horas de trabajo) pueden variar. La Directiva de la Unión Europea relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de 1993, por ejemplo, especifica que la duración media del tiempo de trabajo por cada período de 7 días no debería exceder de 48 horas, incluidas las horas extraordinarias, calculadas en un período de referencia de cuatro meses.

**136.** Las horas reales de trabajo pudieran ser diferentes de las horas normales (reglamentarias). Hace un siglo, las horas normales de trabajo totalizaban más de 3.000 al año (60 horas o más a la semana). Desde entonces, ha habido una reducción general del tiempo de trabajo. En lo que respecta al promedio de horas anuales trabajadas (que tiene en cuenta los festivos y la licencia anual remunerada), hay una tendencia hacia una reducción de las horas de trabajo en la mayor parte de los países industrializados, en particular en Europa Occidental. En la Unión Europea, las horas anuales oscilan normalmente entre 1.500 y 2.000 y en Japón, las horas de trabajo anuales disminuyeron de 2.052, en 1990, a 1.879, en 1998 <sup>66</sup>. Sin embargo, la tendencia general hacia una reducción del tiempo de trabajo no es uniforme. En los Estados Unidos, por ejemplo, aumentaron de hecho las horas anuales de trabajo de 1.883, en 1980, a 1.976, en 1999 <sup>67</sup>. Además, en muchos países en desarrollo los largos horarios de trabajo siguen siendo motivo de preocupación <sup>68</sup>. Aunque no es fácil obtener datos precisos sobre el número de horas efectivamente trabajadas en los países en desarrollo, las horas de trabajo reales por año oscilan en general entre 2.000 y 2.500 horas <sup>69</sup>.

<sup>63</sup> Cincuenta y tres países de los 151 encuestados; OIT: *Conditions of Work Digest*, *op. cit.*

<sup>64</sup> Cuarenta países de los 151 encuestados; OIT: *Conditions of Work Digest*, *op. cit.*

<sup>65</sup> En un estudio de 150 países, unos 60 países establecen límites diarios en relación con la cantidad de horas extraordinarias que pueden realizarse. Esta cifra asciende a 100 países si se tiene en cuenta la diferencia entre horas normales de trabajo y el número máximo de horas permitidas; OIT: *Conditions of Work Digest*, *op. cit.*, págs. 301-317.

<sup>66</sup> Instituto Japonés del Trabajo: *Japanese working life profile 2000 – Labour statistics* (Tokio, 2000).

<sup>67</sup> OIT: *Key Indicators of the Labour Market* (Ginebra, OIT, 1999), cuadro 6b.

<sup>68</sup> OIT: *Proceedings of the Asian Tripartite Workshop on Working Time Arrangements* (Bangkok, 18-22 de julio de 1994), PIACT/1994/2; OIT: *Anuario de Estadísticas del Trabajo 2000* (Ginebra, OIT, 2001).

<sup>69</sup> OIT: *Key Indicators of the Labour Market*, *op. cit.*

Se ha señalado que predomina un elevado número de horas de trabajo reales porque se recurre con frecuencia a las horas extraordinarias.

- 137.** Dentro de los países, hay una tendencia hacia una bifurcación del tiempo de trabajo, con una creciente proporción de trabajadores que trabajan o bien muchas horas o muy pocas. Por ejemplo, un estudio de 16 países europeos revela que más de 17,5 millones de trabajadores trabajan más de 60 horas por semana <sup>70</sup>. Por otro lado, ha habido también un aumento del trabajo a tiempo parcial, especialmente en la Unión Europea. Estas cifras ponen de manifiesto las crecientes diferencias en el número de horas trabajadas entre los trabajadores en los países industrializados, además de las disparidades entre los países industrializados y los países en desarrollo.
- 138.** Un objetivo principal de las reducciones del tiempo de trabajo en algunos países ha sido proteger o crear empleos. Sin embargo, los datos procedentes de los países en los que se han adoptado reducciones del tiempo de trabajo con el objetivo de promover o proteger el empleo (por empleo, trabajo a tiempo parcial para evitar despidos) son dispares, por ejemplo en Alemania y Francia. Los efectos de las reducciones del tiempo de trabajo en el empleo varían según las circunstancias y la forma en que se lleve a cabo la reducción de las horas de trabajo <sup>71</sup>.

#### Diversificación de la organización del tiempo de trabajo

- 139.** Además de estos cambios en las horas de trabajo, la organización del tiempo de trabajo ha cambiado para responder a las necesidades de las empresas y de los trabajadores. Estos cambios se reflejan en las distintas modalidades de organización del tiempo de trabajo, entre ellas, horarios flexibles de trabajo, diferentes sistemas de trabajo por turnos, sistemas de promedio de horas y horas anuales, semanas de trabajo concentradas, trabajo a tiempo parcial, jubilación progresiva, sistemas de acumulación de horas de trabajo y nuevas formas de combinar la educación, la formación y el trabajo. En los países de la OCDE, por ejemplo, aproximadamente el 16 por ciento de los trabajadores eran trabajadores a tiempo parcial en 1999, cifra que era muy superior en los Países Bajos (un 30 por ciento) <sup>72</sup>. En los Estados Unidos, la proporción de trabajadores con sistemas flexibles aumentó del 13 por ciento en 1985 al 28 por ciento en 1997 <sup>73</sup> y Japón experimentó un importante aumento de los sistemas de anualización del tiempo de trabajo en el decenio de 1990 <sup>74</sup>. El desacoplamiento entre las horas de funcionamiento de las fábricas y las horas de apertura

<sup>70</sup> P. Paoli: *Second European survey on working conditions* (Dublín, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1997), citado en Anne Spurgeon: *Working time: The impact on safety and health* (OIT, 2002), págs. 8 y 9.

<sup>71</sup> Véase por ejemplo Gerhard Bosch: «Working time: from redistribution to modernization», *op. cit.*, páginas 97 y 98.

<sup>72</sup> J. Evans, D. Lippoldt y P. Marianna: «Trends in working hours in OECD countries,» documento especial núm. 45 sobre el mercado de trabajo y la política social (París, OCDE, 2001), pág. 31.

<sup>73</sup> Thomas M. Beers: «Flexible schedules and shift work: Replacing the '9-to-5' work days?», en *Monthly Labor Review* (Washington, D.C., junio de 2000).

<sup>74</sup> En 1999, el 21 por ciento de los trabajadores japoneses tenían derecho a participar en los sistemas de anualización del tiempo de trabajo. Ministerio de Trabajo del Japón: *General survey on wages and working hours systems* (Tokio, 1999).

de las tiendas y el tiempo de trabajo de los trabajadores ha dado lugar a menudo a aumentos del trabajo por turnos y a modificaciones de los sistemas de trabajo por turnos <sup>75</sup>.

- 140.** Organizar el tiempo de trabajo para que los trabajadores puedan encontrar un equilibrio satisfactorio entre su trabajo y otras facetas de sus vidas ha sido un criterio importante en muchos países <sup>76</sup>. Son motivo de especial preocupación las necesidades de las trabajadoras sobre todo por su función de cuidadoras <sup>77</sup>. Asimismo, se reconoce que el tiempo de trabajo debería considerarse desde la perspectiva del ciclo de la vida del trabajador, quedando entendido que las necesidades de los trabajadores varían a lo largo de sus vidas, desde que abandonan el sistema educativo pasando por la crianza de los niños hasta el retiro, y como consecuencia, es muy probable que cambien el tiempo de trabajo y los horarios de trabajo que prefieren.

#### Situación y pertinencia de las normas vigentes

- 141.** La OIT ha adoptado 22 convenios y 17 recomendaciones relacionados con las horas de trabajo tras la adopción del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1). Estos instrumentos pueden clasificarse según estén relacionados con las horas de trabajo, el trabajo nocturno, el descanso semanal, las vacaciones pagadas y el trabajo en régimen de tiempo parcial. Otras normas también están relacionadas con este tema; tal vez el caso más notable sea el del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) (y la Recomendación correspondiente), en el que se indica que debe prestarse una atención particular a la reducción progresiva de las horas diarias de trabajo y de las horas extraordinarias y a la introducción de disposiciones más flexibles por lo que se refiere a los programas de trabajo, los períodos de descanso y de vacaciones.
- 142.** El Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas resumió la situación de las normas vigentes en materia de horarios de trabajo en su informe de marzo de 2001 <sup>78</sup>. Declaró que ocho de las normas sobre las horas de trabajo están actualizadas, dos necesitan una revisión y 20 están obsoletas. El Grupo de Trabajo también recomendó que el Convenio sobre las fábricas de vidrio, 1934 (núm. 43) y el Convenio sobre la reducción de las horas de trabajo (fábricas de botellas), 1935 (núm. 49) se incluyeran entre aquellos que podrían revisarse en caso de que recomiende una revisión de otros convenios que tratan sobre las horas de trabajo y las condiciones de trabajo de los trabajadores por turnos. Además, el Consejo de Administración invitó a los Estados Miembros a que presenten las memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución y pidió a la Comisión de Expertos que, sobre la base de estas memorias llevara a cabo estudios generales sobre tres instrumentos relacionados con el trabajo nocturno de las mujeres, que la Comisión de

<sup>75</sup> Comisión de las Comunidades Europeas: *Green paper: Partnership for a new organization of work* (Bruselas, 1997).

<sup>76</sup> En los Países Bajos, por ejemplo, la reciente legislación sobre el tiempo de trabajo fue concedida para reconciliar las necesidades de los empleadores de una mayor flexibilidad con el deseo expresado por los trabajadores de un mejor equilibrio entre el trabajo y vida personal: «Working Time Act: five years on», en *European Industrial Relations Review*, núm. 331, agosto de 2001, páginas 23 a 25.

<sup>77</sup> Véase, por ejemplo OIT: *Proceedings of the Asian Tripartite Workshop on Working Time Arrangements*, *op. cit.*, y Anne Spurgeon: *Working time: The impact on safety and health*, *op. cit.*

<sup>78</sup> Véase el cuadro 1 del Apéndice II del documento del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas titulado: «Seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo» (GB.280/LILS/WP/PRS/1/2, 280.ª reunión, Ginebra, marzo de 2001).

Expertos examinó en junio de 2001. También se llevará a cabo un *Estudio general* sobre el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) y el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30) en una fecha que aún está por determinar. Por lo que se refiere al Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47), el Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132) y la Recomendación sobre las vacaciones pagadas, 1954 (núm. 98), el Consejo de Administración decidió mantener la situación actual <sup>79</sup>.

- 143.** Al examinar la pertinencia de los Convenios núms. 1 y 30, la Reunión de Expertos de la OIT sobre el tiempo de trabajo, celebrada en 1993, llegó a las conclusiones siguientes:

Los expertos convinieron en que ciertas disposiciones de los Convenios núms. 1 y 30 sobre las horas de trabajo en las empresas industriales y en el comercio y en las oficinas, respecto del establecimiento de limitaciones a la duración máxima del trabajo durante períodos distintos, no reflejaban adecuadamente algunos cambios recientes en materia de organización del tiempo de trabajo. Reconocieron que, salvo estas excepciones, los Convenios núms. 1 y 30 eran aún pertinentes <sup>80</sup>.

- 144.** Tal como lo señaló la Reunión de Expertos, a pesar de la modificación de las circunstancias, muchas de las disposiciones de las normas de la OIT sobre el tiempo de trabajo siguen siendo pertinentes. Algunos de los convenios, por ejemplo, incluyen disposiciones que dan flexibilidad para introducir ciertos tipos de organización del tiempo de trabajo que no reflejan la semana de trabajo corriente. El Convenio núm. 1, por ejemplo, contiene disposiciones específicas sobre el trabajo por turnos. En él se prevé que cuando las personas son empleadas por turnos, la duración del trabajo podrá sobrepasar de 8 horas al día, y de 48 por semana, siempre que el promedio de horas de trabajo, calculado para un período de tres semanas, o un período más corto, no exceda de 8 horas diarias ni de 48 por semana <sup>81</sup>. Así, los límites máximos aplicables a los horarios de trabajo y las prestaciones mínimas en materia de horas de descanso <sup>82</sup> siguen siendo referencias muy pertinentes en la actualidad. Además, 42 de los países examinados también aplican el objetivo de las 40 horas inscrito en el Convenio núm. 47.

<sup>79</sup> Documento GB.280/LILS/WP/PRS/1/2, 280.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, marzo de 2001.

<sup>80</sup> OIT: Informe de la Reunión de Expertos sobre el tiempo de trabajo (Ginebra, 11-19 de octubre de 1993), MEWT/1993/8, pág. 39. El profesor Gerhard Bosch, reconocido experto en el tema del tiempo de trabajo, también llegó a la conclusión de que: «Como en muchas partes del mundo la jornada de trabajo sigue siendo larga, y en los últimos años aún se ha alargado más, los convenios clásicos de la OIT sobre el ordenamiento y la duración del tiempo de trabajo (núms. 1, 14, 30, 47 y 106) conservan su vigencia». Gerhard Bosch: «Tendencias y nuevos aspectos de la duración del trabajo» (1999), en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, núm. 2.

<sup>81</sup> Artículo 2, c).

<sup>82</sup> Los Convenios núms. 1 y 30 han sido ratificados, respectivamente, por 52 y por 30 países. Además, 117 Estados Miembros han ratificado el Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14) y 62 países han ratificado el Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106).

## Progresos alcanzados en las investigaciones y en la labor preparatoria

- 145.** La OIT ha llevado a cabo varios estudios sobre cuestiones relativas al tiempo de trabajo en los últimos años<sup>83</sup>. En 1995, publicó «Working Time around the world» (vol. 14 de «Conditions of Work Digest»), en el que se examinó la legislación sobre las horas de trabajo de 150 países. Próximamente se publicará un documento en el que se examinan nuevos datos sobre los efectos del tiempo de trabajo sobre la salud y la seguridad, teniendo en cuenta los cambios recientes operados en la organización del tiempo de trabajo<sup>84</sup>. La OIT también publicará próximamente dos documentos de trabajo preparados con objeto de mejorar los métodos estadísticos actuales a fin de comprender mejor cómo se desarrollan los patrones de organización del tiempo de trabajo. También ha formulado comentarios sobre muchos ejemplos de proyectos de legislación, se ha ocupado de responder a solicitudes de los mandantes, y ha proporcionado servicios consultivos técnicos.
- 146.** Sin embargo, aún quedan importantes lagunas en nuestro conocimiento de la evolución reciente de la organización del tiempo de trabajo en todo el mundo. Se ha reconocido el hecho de que la base de conocimientos actuales en materia de tiempo de trabajo está orientada principalmente hacia los países industrializados, razón por la cual, en el bienio de 2000-2001 se iniciaron estudios por país sobre el tiempo de trabajo, principalmente en los países en desarrollo y en los países en transición. Incluso en los países industrializados, la Oficina está explorando cuestiones relacionadas con las repercusiones de los adelantos tecnológicos, nuevas formas de organización del trabajo y el vínculo cada vez más estrecho entre los horarios de trabajo y el tiempo de trabajo. El programa sobre el trabajo y la familia también tiene repercusiones para la organización del tiempo de trabajo a través de su investigación sobre la manera en que el tiempo de trabajo puede organizarse de modo que beneficie a los trabajadores con responsabilidades familiares. Por último, los esfuerzos actuales para mejorar la información estadística proporcionarán elementos importantes para el análisis de las tendencias en materia de tiempo de trabajo, que pueden servir para alimentar las discusiones sobre políticas relativas al tiempo de trabajo en los Estados Miembros de la OIT.

## Orientaciones futuras

- 147.** Habida cuenta de las tendencias en materia de tiempo de trabajo examinadas más arriba, para disponer de una noción más amplia del tiempo de trabajo habría que abarcar no sólo las horas de trabajo. También habría que tener en cuenta los distintos aspectos del tiempo de trabajo, tales como el descanso semanal y las vacaciones anuales pagadas. Asimismo, es necesario tener en cuenta el período de referencia para calcular el tiempo de trabajo, por ejemplo, cuando las horas de trabajo se calculan sobre una base anual. También deberían examinarse medidas que permiten cambiar las horas de trabajo por vacaciones anuales pagadas.
- 148.** En vista de la divergencia y convergencia de los patrones de tiempo de trabajo, el examen de las normas sobre tiempo de trabajo se ha hecho cada vez más complejo. La Oficina sigue llevando a cabo investigaciones sobre este tema. Estas investigaciones han sido diseñadas para mejorar y actualizar la base de conocimientos sobre las cuestiones

<sup>83</sup> Algunos de los resultados obtenidos se han publicado en la serie de informes conocidos como «Conditions of Work Digest», que incluyen «Flexibility in Working Time» (vol. 5, núm. 2, 1986), «Part-Time Work» (vol. 8, núm. 1, 1989) y «The Hours We Work: New York schedules in policy and practice» (vol. 9, núm. 2, 1990).

<sup>84</sup> Anne Spurgeon: *Working time: The impact on safety and health*, op. cit.

relativas al tiempo de trabajo en los Estados Miembros, con inclusión de las normas pertinentes y de la relación que existe entre el tiempo de trabajo, la productividad y la calidad de la vida laboral, tal como lo recomendó la Reunión de Expertos sobre el tiempo de trabajo en 1993<sup>85</sup>. Al tratar de subsanar las lagunas que hay en la base de conocimientos existentes sobre el tema, las nuevas cuestiones relativas a la definición y la medición del tiempo de trabajo plantean problemas con respecto a las definiciones actuales y el conjunto de datos comparables. Además, es necesario recoger información adicional sobre las tendencias en materia de tiempo de trabajo en los países en desarrollo y en transición. Algo aún más importante es que hace falta realizar un análisis de las experiencias de las empresas que han introducido y adaptado modelos de tiempo de trabajo para responder a las demandas de la competitividad y a las necesidades de los trabajadores. Es evidente que una gran parte de las innovaciones en materia de tiempo de trabajo y de organización en el trabajo se producen en ese nivel.

- 149.** Estas investigaciones permitirán que la OIT mejore su capacidad de proporcionar servicios consultivos técnicos y asistencia técnica a sus mandantes. También será útil para elaborar material de formación práctica, por ejemplo, un módulo sobre el tiempo de trabajo, que formaría parte de la metodología de los programas sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (WISE). Además, se elaborarán y divulgarán otros materiales prácticos de sensibilización tales como hojas informativas sobre cuestiones específicas del tiempo de trabajo y las experiencias de algunos países. También se organizarán talleres regionales sobre el tiempo de trabajo para proporcionar un foro a los mandantes en el que puedan intercambiar sus experiencias acerca de las novedades en la materia. Esas discusiones podrían ayudar a la Oficina a elaborar bases de datos sobre el tiempo de trabajo que permitan encontrar posibles puntos de consenso.

## **10. Prevención del acoso sexual en el lugar de trabajo**

El problema

- 150.** Es cada vez más claro que el acoso sexual en el entorno laboral es un problema grave, especialmente para las trabajadoras, y que de hecho constituye una barrera a la igualdad en el lugar de trabajo. En los últimos años, se ha venido cobrando conciencia en todo el mundo sobre la naturaleza y el alcance del problema del acoso sexual en el empleo. Para prevenirlo se han tomado medidas de índole muy diversa. Por ejemplo, un número creciente de países de todas las regiones del mundo han adoptado disposiciones legislativas a nivel nacional que prohíben explícitamente esta forma de maltrato en el puesto de trabajo<sup>86</sup>. Entre los distintos enfoques adoptados, el más común ha sido la inclusión de disposiciones contra el acoso en el marco de medidas de promoción de la igualdad o de lucha contra la discriminación por motivo de género<sup>87</sup>. Varios países han adoptado

<sup>85</sup> OIT: Informe de la Comisión de Expertos sobre el tiempo de trabajo (Ginebra, 11-19 de octubre de 1993). Documento MEWT/1993/8.

<sup>86</sup> Entre estos países figuran los siguientes: *Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Bangladesh, Bélgica, Belice, Canadá, República de Corea, Costa Rica, República Dominicana, España, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Guyana, Honduras, Hong Kong, Irlanda, Islandia, Israel, Japón, Lesotho, Luxemburgo, Mauricio, Namibia, Nueva Zelandia, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Portugal, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, República Unida de Tanzania, Uruguay y Venezuela.*

<sup>87</sup> Este ha sido el enfoque adoptado, por ejemplo, por *Australia, Austria, Finlandia, Guyana, Irlanda, Japón, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Uruguay.*

también leyes enteramente dedicadas a la cuestión del acoso sexual<sup>88</sup>. A estas iniciativas se suman las adoptadas en algunos países en que, si bien el acoso sexual no es objeto de una legislación específica, el problema se ha abordado mediante la interpretación de disposiciones legislativas en materia de igualdad, de discriminación y de asuntos laborales<sup>89</sup>. En muchos casos, la legislación es reciente. En efecto, más de la mitad de los países que disponen de una legislación específica sobre el acoso sexual han adoptado los instrumentos correspondientes sólo a partir de 1995<sup>90</sup>.

- 151.** En el último decenio también ha aumentado el número de empleadores que han adoptado políticas de lucha contra el acoso sexual; hay una abundante información al respecto en lo que se refiere a los países industrializados, pero también se conocen ejemplos de países en desarrollo. Durante este período, se ha consolidado ampliamente la noción de que las medidas primordiales de prevención han de tomarse en el lugar de trabajo. Además, existen hoy otros instrumentos a disposición de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las ONG, que refuerzan las disposiciones nacionales en la materia o compensan su ausencia en los países que todavía no las han adoptado. Valga citar entre tales instrumentos los códigos de recomendaciones prácticas, directrices, iniciativas en materia de formación y campañas de sensibilización.
- 152.** A nivel internacional, el acoso sexual no ha sido todavía explícitamente objeto de ningún convenio internacional vinculante; el único instrumento internacional que prohíbe expresamente esta práctica es el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), de la OIT. En su artículo 20, el Convenio núm. 169 prohíbe categóricamente el acoso sexual de los hombres y las mujeres pertenecientes a pueblos indígenas y tribales. Ahora bien, la falta de una atención explícita a este problema en los tratados internacionales no significa que la comunidad internacional se haya desentendido del acoso sexual. En varios foros internacionales y en los órganos rectores de la OIT y de las Naciones Unidas se ha puesto de manifiesto y condenado la práctica del acoso sexual, que se considera cubierta por los instrumentos internacionales vigentes en materia de derechos humanos, discriminación basada en el género, violencia contra las mujeres y seguridad y salud en el trabajo. Por ejemplo, en el ámbito de las Naciones Unidas, en particular en el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>91</sup> y en la Plataforma de Acción adoptada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995<sup>92</sup>, el acoso sexual se ha abordado a la vez como manifestación de la discriminación por género y como forma de violencia contra las mujeres. El acoso sexual

<sup>88</sup> *Bélgica, Belice, Costa Rica, Filipinas, Israel y Luxemburgo.*

<sup>89</sup> Tal ha sido el caso, por ejemplo, de los *Estados Unidos, Grecia, la India y el Reino Unido.*

<sup>90</sup> Se trata de *Costa Rica, Filipinas, Finlandia, Paraguay, Sri Lanka y Suiza (1995); Belice (1996); Guyana y Uruguay (1997); Irlanda, Israel, Mauricio, Portugal, Sudáfrica, Tailandia y República Unida de Tanzania (1998); Fiji, Japón y Venezuela (1999), y Luxemburgo (2000).*

<sup>91</sup> Recomendación general núm. 19: *La violencia contra la mujer.* El acoso sexual está comprendido también en el mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres.

<sup>92</sup> Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995) (documento A/CONF. 177/20, de 17 de octubre de 1995, Nueva York, 1995), párrafo 13 y Objetivo Estratégico F.6.

ha sido enfrentado también en cuanto violación de los derechos humanos<sup>93</sup>. A nivel regional, la Unión Europea<sup>94</sup> ha tratado el acoso sexual a la vez como comportamiento violento basado en el género y como comportamiento discriminatorio; por su parte, la Organización de los Estados Americanos<sup>95</sup> lo ha abordado, desde un punto de vista conceptual, esencialmente como una manifestación de violencia contra las mujeres. Por su parte, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones internacionales del trabajo de la OIT ha dictaminado en virtud del Convenio núm. 111 que el acoso sexual es una forma de discriminación. En los últimos diez años, han sido pocas las reuniones dedicadas por la OIT a este tema, que no obstante ha figurado, entre otros temas, en el orden del día de un gran número de actividades de la Organización.

**153.** Muchos de los países que prohíben directamente el acoso sexual no incluyen en su legislación una tipificación de este comportamiento, y dejan al arbitrio de las autoridades la responsabilidad de determinar con claridad cuáles son los tipos de actos prohibidos y las circunstancias de cada uno. En la práctica, no obstante la diversidad de las definiciones que se encuentran en la legislación, códigos, políticas, dictámenes judiciales y acuerdos colectivos en todo el mundo, todos se refieren por lo general a los siguientes elementos básicos:

- los comportamientos de naturaleza sexual y otros comportamientos basados en criterios sexuales que menoscaban la dignidad de las mujeres y los hombres, y que son considerados desagradables, irrespetuosos o vejatorios por quienes son objeto de ellos;
- el hecho de que la actitud de quienes son objeto de tales comportamientos, ya sea de rechazo o de aceptación, es utilizada explícita o implícitamente para justificar decisiones que afectan la situación laboral de las personas afectadas, o
- las conductas que crean un ambiente de trabajo intimidante, hostil o humillante para quienes son objeto de ellas.

**154.** Los países que proponen una definición del acoso sexual suelen describirlo como un comportamiento que resulta a la vez desagradable e irrespetuoso para quienes son objeto del mismo. El significado del término «irrespetuoso» quedará determinado, en consecuencia, de acuerdo con las normas culturales vigentes y con las distintas nociones de lo que constituye el acoso sexual. En muchos casos, son objeto de prohibición no sólo los comportamientos de índole netamente sexual (contacto físico inapropiado, comentarios de orden sexual, actos de agresión sexual, etc.), sino también algunos comportamientos determinados por consideraciones de género (como las actitudes de hostigamiento que tienen por motivo simplemente el hecho de que la víctima es una mujer o, lo que es menos frecuente, un hombre).

---

<sup>93</sup> Por ejemplo, en ocasión de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 (Naciones Unidas, documento A/CONF. 157/23 (1993)).

<sup>94</sup> Parlamento Europeo, Resolución de 11 de junio de 1986 sobre la violencia contra las mujeres (documento OJ C 176, 14.7.1986) pág. 79; Comisión Europea, Recomendación sobre la protección de la dignidad del hombre y de la mujer en el trabajo, 1991.

<sup>95</sup> Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, artículo 2, *b*).

- 155.** Hay diferentes enfoques para definir los conceptos de «víctima» y de «autor» de los actos de acoso sexual. Según algunas disposiciones, sólo las personas que tienen una relación de superioridad jerárquica respecto de la víctima pueden ser responsables de acoso sexual. En el marco de otras disposiciones, también se prohíbe el acoso cometido por compañeros de trabajo o incluso por subordinados de las personas afectadas. En algunas definiciones del concepto de «acoso sexual» se reconoce que las víctimas también pueden ser hombres. En otras, la definición se restringe a los comportamientos que afectan a las mujeres. También existen diferencias por lo que se refiere al acoso entre personas de un mismo sexo y al acoso de los homosexuales.
- 156.** Otra materia respecto de la cual también existen criterios diferentes es la de las responsabilidades y obligaciones de los empleadores. La legislación tiende a establecer la responsabilidad de los empleadores por los actos cometidos por el personal de dirección. En cambio, los criterios difieren mucho por lo que se refiere al grado en que el empleador incurrirá en responsabilidad por el comportamiento de los compañeros de trabajo o personal subordinado de la víctima, así como también en lo que atañe a los actos cometidos por personas ajenas al personal presentes en el lugar de trabajo (como clientes o contratistas). Por otra parte, los deberes impuestos a los empleadores en virtud de la legislación sobre acoso sexual van desde la obligación de actuar en caso de incidentes hasta la de introducir políticas de empresa específicas o medidas para impedir que en el lugar de trabajo se produzcan actos de acoso sexual. También es diferente el grado en que los trabajadores y sus representantes participan en la formulación y puesta en práctica de las medidas relativas al lugar de trabajo.
- 157.** Por lo que se refiere a las acciones de reparación y castigo, hay sanciones jurídicas previstas en las distintas ramas del derecho en que se prohíbe el acoso sexual. Por ejemplo, en la mayoría de los regímenes de derecho penal se prevén penas de encarcelamiento y multas, pero no indemnizaciones; tampoco se establece la obligación del empleador de adoptar medidas preventivas en el lugar de trabajo. En cambio, hay países que han adoptado disposiciones específicas sobre las reparaciones y sanciones aplicables a casos de acoso sexual en el lugar de trabajo. Estas consisten, por ejemplo, en la indemnización de las víctimas por los culpables de actos de acoso, según criterios que toman en consideración las pérdidas laborales en que hayan incurrido las víctimas, o en la obligación del empleador de adoptar y poner en práctica políticas preventivas.

#### Solución propuesta

- 158.** Se propone seguir examinando el tema del acoso sexual y emprender tareas preparatorias con el objetivo de evaluar qué estrategias y medidas podrían adoptar los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para combatirlo, así como la forma en que la OIT podría apoyar dichas estrategias y medidas, desarrollando en particular instrumentos prácticos para uso de sus mandantes. Además de las investigaciones pertinentes, esto supone propiciar oportunidades de diálogo entre los mandantes de la institución. El *Seminario regional tripartito sobre medidas contra el acoso sexual en el trabajo en los países de Asia y el Pacífico*, celebrado en Malasia en octubre de 2001, fue la primera actividad regional organizada por la Oficina en los últimos años para examinar conjuntamente con los mandantes los rápidos cambios que se han producido en este campo. Durante el seminario se puso de manifiesto la diversidad de puntos de vista que existen en la región sobre la conveniencia de adoptar normas sobre el particular. En efecto, los miembros trabajadores se pronunciaron a favor de la adopción de una norma internacional, mientras que los miembros empleadores estimaron que era innecesario formular una nueva norma. Los miembros gubernamentales indicaron, por su parte, que la Oficina debía asumir un papel más dinámico «educando a los países Miembros y prestando asistencia con miras a lograr una mejor comprensión del problema del acoso sexual en espera de que la OIT adopte un

convenio sobre esta materia»<sup>96</sup>. Sería oportuno, pues, celebrar nuevas consultas tripartitas a nivel nacional o regional, o tal vez organizar una reunión de expertos sobre la prevención del acoso sexual. Basándose en estos trabajos preparatorios, tal vez sería posible llevar a cabo una evaluación de las posibilidades que hay para adoptar un instrumento relativo al acoso sexual.

### Antecedentes de la propuesta

**159.** El tema del acoso sexual fue analizado por la Comisión de Expertos en su *Estudio general* de 1998 sobre la igualdad en el empleo y la ocupación; también fue incluido en el *Estudio especial* realizado en 1996 sobre igualdad y empleo<sup>97</sup>. La cuestión ha sido analizada también en varias reuniones de expertos. Por ejemplo, la *Reunión de expertos sobre medidas especiales de protección para las mujeres e igualdad de oportunidades y de trato*, celebrada en 1989, llegó a la conclusión de que la seguridad personal, y en particular el acoso sexual, constituía un problema de salud y seguridad que afectaba en mayor medida a las mujeres. El *Simposio tripartito sobre igualdad de oportunidades y de trato para los hombres y las mujeres en el empleo en los países industrializados*, celebrado en 1990, puso de relieve la importancia de las políticas a nivel de empresa. La *Reunión tripartita sobre el acceso de las mujeres a puestos de dirección*, celebrada en 1997, también puso de relieve el importante papel que incumbe a las autoridades y a los interlocutores sociales en la promoción de políticas preventivas en materia de acoso sexual y de otras formas de discriminación. El tema ha sido examinado también en reuniones sectoriales<sup>98</sup>, reuniones de magistrados<sup>99</sup> y, a nivel regional, durante un seminario tripartito sobre acoso sexual celebrado en Manila en 1993<sup>100</sup>, así como en seminarios nacionales y regionales celebrados en Malasia en 2001.

### Relación con instrumentos existentes

**160.** Como se ha señalado más arriba, el único instrumento internacional que prohíbe específicamente el acoso sexual en el trabajo es el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)<sup>101</sup>. En todo caso, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha reiterado que considera que el acoso sexual es una forma de discriminación por motivo de sexo, con arreglo al Convenio sobre la

<sup>96</sup> Informe del *Seminario regional tripartito sobre medidas contra el acoso sexual en el trabajo en los países de Asia y el Pacífico* (Penang, Malasia, 2-4 de octubre de 2001).

<sup>97</sup> Véanse en particular los párrafos 39, 40, 179 y 180 del *Estudio especial*.

<sup>98</sup> Véase, por ejemplo, el informe de la Comisión Técnica Permanente de Servicios Médicos y de Salud (STC/HMS/1/1992/13, *Nota sobre las labores*), párrafos 17 y 18.

<sup>99</sup> Seminarios subregionales sobre cuestiones de igualdad en el empleo y el papel de los jueces y peritos judiciales, organizados en Zimbabwe (1999), Trinidad y Tabago (2000) y Uganda (2001).

<sup>100</sup> Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para Asia y el Pacífico: *Towards Gender Equality in the World of Work in Asia and the Pacific* (informe técnico para el debate de la Consulta regional asiática sobre el seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Manila, 6-8 de octubre de 1999 (Ginebra, OIT, 1999).

<sup>101</sup> Véase el artículo 20.

discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) <sup>102</sup>. En consecuencia, las medidas encaminadas a luchar contra el acoso sexual se han tomado e impulsado en el marco de la promoción del Convenio núm. 111 y, de forma más general, con arreglo a la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*.

#### Avance de los estudios y las tareas preparatorias

- 161.** La OIT ha emprendido estudios sobre la dinámica del acoso sexual en el trabajo y los métodos adecuados para combatirlo. En la edición de 1992 del manual *Conditions of Work Digest* se pasó revista a las medidas jurídicas y las políticas a nivel de empresa vigentes en materia de acoso sexual en 23 países industrializados, así como a las medidas tomadas por las organizaciones internacionales y recomendadas por los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y diversas ONG. En fecha más reciente, en 1999, se publicó una bibliografía comentada que cubre ampliamente las publicaciones existentes en esta materia. Se ha preparado también un nuevo informe que analiza la evolución de la legislación en la práctica en materia de acoso sexual en la región asiática, y está en curso de elaboración otro informe que abarca todas las regiones <sup>103</sup>. La cuestión del acoso sexual ha sido también objeto específico o parte de numerosas otras publicaciones o debates más amplios <sup>104</sup>. En el marco de los preparativos para el *Seminario regional tripartito sobre medidas contra el acoso sexual en el trabajo en los países de Asia y el Pacífico* (Penang, Malasia, 2-4 de octubre de 2001), la OIT encargó varios estudios en que se pasó revista a la evolución de esta problemática en distintos países <sup>105</sup>.

#### Perspectivas futuras

- 162.** Al ir adquiriéndose una mejor comprensión de lo que significa el acoso sexual en el lugar de trabajo, también se ha ganado una mayor experiencia sobre los medios más eficaces para delimitar y contrarrestar este problema. No obstante, muchos países no disponen en la actualidad de una legislación específica sobre la materia. Por otra parte, en los Estados Miembros que se han dotado de una legislación adecuada, ésta es muy reciente, por lo que existe una experiencia muy limitada en cuanto a las iniciativas encaminadas a erradicar el problema o a las posibilidades de evaluar la eficacia de los distintos enfoques en los contextos respectivos. Además, siguen planteadas algunas cuestiones en cuanto a la cabal comprensión de la importancia del problema. Aunque la experiencia y el volumen de conocimientos sobre esta materia aumentan día a día, dicho acervo está concentrado en un número relativamente pequeño de empresas. Además, es muy poca la información sobre

<sup>102</sup> Organización Internacional del Trabajo: *Igualdad en el empleo y la ocupación* (Estudio especial sobre la igualdad en el empleo y la ocupación prevista en el Convenio núm. 111) (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996).

<sup>103</sup> Oficina Internacional del Trabajo: *Action against sexual Harassment at Work in Asia and the Pacific*, informe técnico para el debate (Ginebra/Bangkok, 2001).

<sup>104</sup> Véanse, por ejemplo, Ariane Reinhart, *Sexual harassment: Addressing sexual harassment in the workplace — A management information booklet* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1999) y Naina Kapur: «Sexual harassment at the workplace — A guide to sexual harassment law in India» en Aanchal Kapur (coordinadora de la publicación): *Women workers' rights in India: Issues and strategies — a defence guide* (Nueva Delhi, OIT, 1999).

<sup>105</sup> Equipo Consultivo Multidisciplinario de la OIT para Asia Oriental y Oficina de Zona de Bangkok: *Technical Report for Discussion at the ILO/Japan Regional Tripartite Seminar on action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific*, Penang, Malasia, 2-4 de octubre de 2001 (Bangkok, OIT, 2001).

esta experiencia que trasciende hacia otros círculos. Existe, pues, la necesidad urgente de recopilar información sobre las vivencias en el lugar de trabajo y sacar lecciones de los avances o dificultades experimentados por los distintos métodos de lucha contra el acoso sexual, y en particular por las medidas legislativas. Es sumamente importante entablar un diálogo tripartito en los niveles nacional y regional, a fin de mejorar la comprensión del potencial que tendrían las eventuales iniciativas normativas de la OIT en este campo.

- 163.** La Oficina está preparando un informe sobre la naturaleza y el alcance de la problemática del acoso sexual, que comprende las tendencias de la legislación y la jurisprudencia, así como las políticas y programas a nivel de empresa. Este informe permitirá actualizar la información contenida en el manual *Conditions of Work Digest* de 1992 sobre una selección de países industrializados y, en especial, ampliar la base de conocimientos incluyendo en ella a los países en desarrollo. Fundándose en este informe y en los estudios preparatorios centrados en algunos países, la Oficina propondrá celebrar en el próximo bienio nuevas reuniones regionales sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo, análogas al *Seminario regional tripartito sobre medidas contra el acoso sexual en el trabajo en los países de Asia y el Pacífico*, que tuvo lugar en octubre de 2001. Una vez celebradas estas reuniones regionales, la Oficina propondrá una reunión de expertos. Dicha reunión debería servir no sólo para destacar la gravedad que reviste el problema del acoso sexual sino también para promover el intercambio de puntos de vista con los mandantes y expertos de la OIT, determinar las preocupaciones comunes e identificar los puntos de acuerdo que podrían constituir con el tiempo una base para la formulación de normas en esta materia, en caso de que el Consejo de Administración así lo decida.

## Categorías específicas de trabajadores

### 11. ***Cómo abordar el déficit de trabajo decente existente en el sector pesquero: un enfoque integrado***

- 164.** El sector pesquero emplea directamente a un número de personas que oscila entre 12 y 15 millones, y es posible que el número de personas que participan en la transformación de productos marinos y/o dependen de dicho sector sea superior a 100 millones. En las actividades pesqueras se combinan la especial naturaleza del trabajo marítimo y la complejidad de la agricultura. Asimismo, se trata de un sector sobre el que se ejercen presiones con motivo del exceso de capacidad y de la pérdida de las principales reservas pesqueras. Ello pone de relieve la importancia del tema del desarrollo sostenible y la necesidad de que las cuestiones sociales se integren en las dimensiones económicas y medioambientales. La adopción de un enfoque integrado con respecto a este sector, que abarcaría no sólo el conjunto de actividades normativas de la OIT y de las demás actividades de dicha Organización, sino también aquéllas de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, en particular de la FAO y la OMI, permitiría centrarse en las principales cuestiones relativas al sector pesquero y reducir los «déficit de trabajo decente» existentes en dicho sector.
- 165.** En lo que respecta a las normas, la OIT ha adoptado siete instrumentos (cinco convenios y dos recomendaciones) que se aplican específicamente a los pescadores<sup>106</sup>. El Grupo de

<sup>106</sup> La Recomendación sobre las horas de trabajo (pesca), 1920 (núm. 7); el Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959 (núm. 112); el Convenio sobre el examen médico de los pescadores, 1959 (núm. 113); el Convenio sobre el contrato de enrolamiento de los pescadores, 1959 (núm. 114); el Convenio sobre los certificados de competencia de pescadores, 1966 (núm. 125); el

Trabajo sobre política de revisión de normas examinó dichos instrumentos a la luz de los debates celebrados y de las conclusiones adoptadas en la Reunión tripartita sobre la seguridad y la salud en las industrias pesqueras, que tuvo lugar del 13 al 17 de diciembre de 1999. Con arreglo a las recomendaciones que adoptó el Consejo de Administración sobre la base de este examen, tres de dichos convenios, así como una recomendación, fueron clasificados en la categoría de instrumentos que habían de revisarse, a saber el Convenio sobre el examen médico de los pescadores, 1959 (núm. 113), el Convenio sobre el contrato de enrolamiento de los pescadores, 1959 (núm. 114), el Convenio sobre los certificados de competencia de pescadores, 1966 (núm. 125) y la Recomendación sobre la formación profesional (pescadores), 1966 (núm. 126). El Consejo de Administración solicitó información adicional sobre el Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (pescadores), 1966 (núm. 126) y clasificó la Recomendación sobre las horas de trabajo (pesca), 1920 (núm. 7) en la categoría relativa a otros instrumentos. En lo que respecta al Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959 (núm. 112), el Consejo de Administración decidió invitar a los Estados parte a que contemplaran la ratificación del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y a que tomaran en consideración las conclusiones adoptadas en la Reunión <sup>107</sup>. Por añadidura, en la Reunión de expertos se adoptaron asimismo conclusiones relativas a otros convenios y recomendaciones que se aplicaban específicamente a la gente de mar y que querían hacerse extensivos a los pescadores. Además, la pertinencia de otros convenios de la OIT para dicho sector también podría formar parte de un examen exhaustivo que estudiaría, en particular, la medida en que se aplican los ocho convenios fundamentales de la OIT, así como la importancia del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).

- 166.** Tras hacer un repaso de la situación de las normas relativas a los pescadores, en la Reunión tripartita se recomendó que se convocara a un grupo de expertos con objeto de examinar dichas normas, y se convino que el mandato de dicho grupo de expertos debía ser lo suficientemente amplio como para que éstos pudieran considerar la posibilidad de hacer extensivos a los pescadores los instrumentos de la OIT que se aplicaban a la gente de mar. En la Reunión se acordó asimismo que el informe que debía redactar la Oficina para la reunión del grupo de expertos debía ser exhaustivo y que, además de examinar los instrumentos marítimos, debía tomar en consideración la cuestión relativa a la supervisión por el Estado rector del puerto en las industrias pesqueras. En ella se manifestó también el deseo de que toda futura Conferencia Internacional del Trabajo en la que se examinaran normas que fueran especialmente pertinentes para las industrias pesqueras debía incluir una representación adecuada de dicha industria.
- 167.** Como posible elemento adicional de la preparación del examen exhaustivo solicitado, el Consejo de Administración tal vez considere la posibilidad de llevar a cabo un estudio general sobre dicha cuestión en virtud del artículo 19, que examinaría la legislación y la práctica de los Estados Miembros de la OIT en lo que respecta a las normas pertinentes.
- 168.** Sin embargo, el examen exhaustivo solicitado, que tendría por objeto abordar el déficit de trabajo decente existente en dicho sector, no debería limitarse a una eventual actividad normativa a la luz de las orientaciones que se indican más arriba, sino que, para tener incidencia en dicho ámbito, debería incluir asimismo un examen de otros medios de acción de que dispone la OIT.

Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (pescadores), 1966 (núm. 126) y la Recomendación sobre la formación profesional (pescadores), 1966 (núm. 126).

<sup>107</sup> En virtud de dichas conclusiones, la edad mínima de admisión al empleo y al trabajo en las industrias pesqueras marítimas no debería, en ningún caso, ser inferior a 16 años, y dicha actividad debería considerarse una ocupación peligrosa en el sentido del artículo 3 del Convenio núm. 138.

- 169.** La OIT ha adoptado, junto con la FAO y la OMI, varios códigos, directrices y documentos de orientación consagrados a las condiciones de trabajo de los pescadores, que se centran en cuestiones relativas a la seguridad y la salud, así como a la formación. Asimismo, los servicios de asesoramiento técnico y la cooperación técnica son dos de los medios de que se sirve la OIT para mejorar las condiciones de trabajo en el sector pesquero. La OIT también podría considerar la posibilidad de adoptar una estrategia relativa a la forma de coordinar dichas actividades de asesoramiento técnico y de cooperación técnica en otros ámbitos como, por ejemplo, la eliminación del trabajo infantil, aunque sin limitarse a éste. Por consiguiente, es necesario elaborar un plan de acción para que exista una mayor integración de dichas actividades en las normas. En resumen, debe adoptarse un enfoque integrado que permita mejorar las condiciones y abordar el déficit de trabajo decente en dicho sector.
- 170.** Por los motivos expuestos, se sugiere que se incluya un «enfoque integrado para abordar el trabajo decente en el sector pesquero» en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

## **12. Un enfoque integrado del trabajo en los puertos**

- 171.** Durante los últimos decenios, la manipulación de todo tipo de cargas se ha visto afectada por la mecanización y, en particular, por la contenedorización. En los últimos años, los puertos también han tenido que hacer frente a un proceso de ajuste estructural a raíz de la introducción de distintos grados de comercialización, privatización u otros tipos de cambios estructurales. La globalización del comercio, así como la encarnizada competencia que existe en el sector naviero, han tenido como resultado la fusión de varias compañías de navegación dedicadas al transporte de contenedores y la formación de alianzas en dicho sector. Por añadidura, hoy en día las terminales de contenedores pertenecen a empresas explotadoras de contenedores a escala mundial, y son administradas por éstas.
- 172.** En 1996, se celebró en Ginebra una Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria, que tuvo lugar del 20 al 24 de mayo. En dicha Reunión se adoptaron una serie de conclusiones, así como dos resoluciones. En la Reunión se decidió que, al emprender las actividades relativas al ajuste estructural en el sector portuario, la OIT debería: *a)* seguir promoviendo la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo pertinentes; *b)* proporcionar servicios de asesoramiento técnico para los puertos que estén experimentando ajustes estructurales, examinando además cuestiones más generales (que entren en el marco de su competencia) que afectan el rendimiento de los puertos; *c)* prestar cooperación técnica para ayudar, cuando así se solicite a: i) que los empleadores y los representantes de los trabajadores establezcan sistemas eficaces para la solución de los conflictos laborales; ii) los gobiernos y los puertos en la creación y revisión de las normas y reglamentos de los puertos; iii) los Estados Miembros que tengan dificultades para ratificar o aplicar los instrumentos pertinentes; *d)* preparar un glosario de términos portuarios para facilitar el tratamiento de las cuestiones relacionadas con los puertos; *e)* ayudar, a solicitud de parte, a determinar las necesidades en materia de formación del sector del transporte y a aplicar los programas de formación profesional; *f)* ampliar el Programa de formación de trabajadores portuarios.

- 173.** La OIT ha adoptado siete instrumentos relativos a los trabajos portuarios<sup>108</sup>, de los cuales cuatro fueron adoptados después de 1970 (dos convenios y dos recomendaciones consagrados específicamente a los trabajos portuarios). El Convenio sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 137) y la Recomendación sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 145) hacen referencia a las condiciones de trabajo de los trabajadores portuarios. El Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152) y la Recomendación sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 160) se consagran a la seguridad e higiene de los trabajadores portuarios. Asimismo, cabe destacar la pertinencia de un convenio anterior, el Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929 (núm. 27).
- 174.** Sobre la base de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, el Consejo de Administración decidió promover la ratificación del Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152), solicitó información relativa al Convenio sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 137) y a la Recomendación sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 145) e invitó a los Estados Miembros a que hicieran efectiva la Recomendación sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 160)<sup>109</sup>. En lo que se refiere al Convenio núm. 27, que se adoptó en un momento en que las operaciones de transporte marítimo diferían notablemente de las actuales, el Consejo de Administración decidió, tras celebrar consultas con los Estados Miembros sobre dicha cuestión, que éste debía ser revisado. En una propuesta que se presentó al Consejo de Administración en 1999<sup>110</sup>, se contemplaba la utilización de otros medios para revisar dicho Convenio, a saber: «adaptarlo al tráfico de contenedores», garantizar «la

<sup>108</sup> El Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929 (núm. 27); el Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes, 1929 (núm. 28); el Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (revisado), 1932 (núm. 32); el Convenio sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 137) y la Recomendación sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 145); el Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152) y la Recomendación sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 160).

<sup>109</sup> En virtud de la recomendación del Grupo de Trabajo, el Consejo de Administración decidió revisar el Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929 (núm. 27), e incluir dicho punto en el repertorio de propuestas para el orden del día de la Conferencia. El Consejo de Administración decidió, asimismo: *a*) dejar de lado, con efecto inmediato, el Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes, 1929 (núm. 28); *b*) invitar a los Estados parte del Convenio núm. 28 a que contemplaran, en aquellos casos en que fuera pertinente, la ratificación del Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152), y a que denunciaran el Convenio núm. 28 simultáneamente; *c*) que el Grupo de Trabajo (o la Comisión LILS) volvieran a examinar la situación del Convenio núm. 28 en el momento oportuno, con miras a una eventual derogación por parte de la Conferencia. Además, el Consejo de Administración decidió: *a*) invitar a los Estados parte del Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (revisado), 1932 (núm. 32) a que contemplaran la ratificación del Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152), ya que ello implicaría *ipso jure* la denuncia inmediata del Convenio núm. 32; *b*) que el Grupo de Trabajo (o la Comisión LILS) volvieran a examinar la situación del Convenio núm. 32 en el momento oportuno, a la luz de la información recibida con arreglo a la solicitud del Consejo de Administración en relación con el Convenio núm. 152, incluida la posibilidad de dejar de lado el Convenio núm. 32.

<sup>110</sup> Documento GB.276/2, párrafos 259-270.

manipulación segura de los contenedores» y adoptar un enfoque más moderno de dicho tema basado en la evaluación del riesgo <sup>111</sup>.

- 175.** En la Reunión tripartita anteriormente mencionada sobre la industria portuaria, que se celebró en 1996, se adoptó una resolución por la que se solicitaba a la Oficina que elaborara un informe, una vez examinadas las dificultades que habían tenido los Estados Miembros al ratificar y aplicar el Convenio núm. 137 y la Recomendación núm. 145, y que ésta tomara las medidas oportunas. En respuesta a dicha solicitud, el Consejo de Administración decidió, en su 273.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1998), llevar a cabo por primera vez en este ámbito un estudio general sobre el Convenio núm. 137 y la Recomendación núm. 145 con arreglo al apartado e) del párrafo 5 del artículo 19 de la Constitución de la OIT. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones examinará dicho estudio general en su próxima reunión de noviembre de 2001, y éste se presentará en la 90.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que tendrá lugar en junio de 2002.
- 176.** Además de los convenios y recomendaciones arriba mencionados, la OIT también ha adoptado un Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios, así como una Guía sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios. El uso de terminales más especializadas, junto con los avanzados métodos de trasvase de las cargas, han contribuido al continuo desarrollo de los puertos de distintos lugares del mundo. También los equipos y las consideraciones relativas a la seguridad se han transformado gradualmente. En muchos puertos del mundo, la automatización y el hecho de que los sistemas de manipulación de las cargas sean idénticos han tenido como resultado que la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo en lo que se refiere a los métodos de manipulación de las cargas sea menor. Sin embargo, tanto el Repertorio como la Guía se elaboraron antes de adoptarse el Convenio núm. 152 y la Recomendación núm. 160. Como consecuencia de los rápidos cambios tecnológicos y estructurales que han tenido lugar en el sector, la Oficina ha iniciado una revisión del Repertorio y de la Guía con el fin de tomar en consideración dichos cambios, y ha solicitado que en las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003 figure una disposición para que la Reunión de expertos examine el Repertorio y la Guía revisados y consolidados.
- 177.** Otra novedad relativa al Convenio núm. 152 es la solicitud que hizo recientemente el Secretario General de la OMI al Director General de la OIT en relación con la aplicación del Código marítimo internacional de mercancías peligrosas (Código IMDG) para que, a partir de enero de 2004, éste fuera obligatorio en virtud del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, que ha regulado el transporte seguro de mercancías peligrosas por mar desde 1965. En la cadena de transporte, las empresas portuarias interesadas en la carga controlan varias de las cuestiones que abarca el Código. Por consiguiente, la OMI ha pedido ayuda a la OIT con miras a establecer los vínculos necesarios entre el Convenio núm. 152 de la OIT y el Código IMDG.
- 178.** Asimismo, los servicios de asesoramiento técnico y la cooperación técnica son dos de los medios de que se sirve la OIT para mejorar las condiciones de trabajo existentes en las industrias portuarias. Los mandantes, en particular aquellos de los países en desarrollo, piden cada vez más una orientación relativa a la reestructuración y la privatización de los puertos. Así, se han organizado varios seminarios sobre el tema de la privatización de los servicios portuarios. Sin embargo, será necesario elaborar directrices relativas a la

<sup>111</sup> *Ibid.*, párrafos 262-263.

aplicación de los ajustes estructurales en los puertos y, en particular, al proceso del diálogo social. Dichas directrices podrían utilizarse como complemento del Convenio núm. 137.

- 179.** En el marco de una nueva estrategia encaminada a promover la formación de los trabajadores portuarios, la Oficina ha presentado el Programa de formación de trabajadores portuarios. Dicho Programa se inspiró en una publicación de la OIT consagrada a las nuevas técnicas de manipulación de la carga y a sus repercusiones sobre el empleo y las destrezas<sup>112</sup>. Una importante cuestión que se desprendía de esta publicación era la magnitud y el alcance de las necesidades que tenían los trabajadores portuarios de los países en desarrollo en materia de formación. En dicha publicación se llegaba a la conclusión de que la atención que se estaba prestando al desarrollo de los recursos humanos era insuficiente, y se estimaba que, en todo el mundo, más de un millón de trabajadores portuarios requerían algún tipo de formación. Esta necesidad en materia de formación se hacía especialmente patente en los puertos de los países en desarrollo. Durante la fase inicial, la OIT ha elaborado 30 módulos de formación destinados a la capacitación del personal en lo que se refiere a la manipulación de contenedores. Con motivo de los rápidos cambios que experimentan los sistemas de manipulación de contenedores y de la aparición de nuevos tipos de cargas peligrosas, algunos de dichos módulos deben actualizarse. Además, en el marco de dicho Programa deberían elaborarse materiales didácticos en materia de operaciones, seguridad e higiene en la manipulación de las cargas a granel y la aplicación de sistemas de gestión de la seguridad portuaria y del medio ambiente. Más de 30 instituciones de todo el mundo han adquirido el Programa y lo utilizan. Este reúne los requisitos específicos que figuran tanto en el Convenio núm. 137 como en el Convenio núm. 152.
- 180.** La promoción de los convenios y recomendaciones pertinentes de la OIT, la elaboración de una guía revisada sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios, la puesta en marcha de servicios de asesoramiento en el proceso de privatización de los puertos, la elaboración de una guía sobre los ajustes estructurales en las industrias portuarias, el establecimiento de vínculos entre el Convenio núm. 152 y el Código IMDG de la OMI, así como una mayor aplicación del Programa de formación de trabajadores portuarios, ponen de manifiesto las posibles ventajas que tendría continuar con el enfoque integrado.
- 181.** Por los motivos que se enumeran más arriba, se sugiere examinar «un enfoque integrado que aborde el trabajo decente en el sector portuario». La adopción de dicho enfoque permitiría examinar los distintos medios de acción de que disponen estos trabajadores, a saber las normas pertinentes, los repertorios de recomendaciones prácticas y directrices, las actividades de cooperación técnica y los servicios de asesoramiento, con miras a evaluar si éstos responden de forma adecuada a las necesidades del sector y a los objetivos de la OIT y permiten identificar lagunas, en caso de haberlas, así como los mejores medios para corregirlas. Podría adoptarse el enfoque que aprobó el Consejo de Administración en su 279.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2000).

Ginebra, 26 de octubre de 2001.

*Punto que requiere decisión:* párrafo 25.

<sup>112</sup> A.D. Couper, Nuevas técnicas de manipulación de la carga: repercusiones sobre el empleo y las destrezas del trabajo en los puertos, OIT, Ginebra, 1986.