



## SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Fecha, lugar y orden del día de la 95.<sup>a</sup> reunión  
(junio de 2006) de la Conferencia  
Internacional del Trabajo****Indice**

	<i>Página</i>
Fecha .....	1
Lugar .....	1
Orden del día .....	1
Propuestas.....	2
Principios y derechos fundamentales en el trabajo .....	2
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 .....	2
Empleo .....	6
2. Empleos decentes y productividad.....	6
3. Promoción del trabajo decente en la reconstrucción de países afectados por conflictos (elaboración de normas).....	9
Empleo/protección social.....	12
4. Empleo y protección social en sociedades que envejecen .....	12
Diálogo social .....	16
5. La relación de trabajo.....	16
Género.....	20
6. La igualdad de género en el mundo del trabajo .....	20
Cooperación técnica.....	23
7. La función de la OIT en la cooperación técnica .....	23

## Fecha

1. *De conformidad con las disposiciones adoptadas por el Consejo de Administración en su 254.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1992)<sup>1</sup>, se propone que la 95.<sup>a</sup> reunión (2006) de la Conferencia Internacional del Trabajo se inaugure el martes 30 de mayo de 2006.*

## Lugar

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

## Orden del día

3. En su 95.<sup>a</sup> reunión (2006), la Conferencia tendrá ante sí los siguientes puntos inscritos de oficio:
  - informe del Presidente del Consejo de Administración y Memoria del Director General, incluido el Informe Global sobre el trabajo infantil presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, e
  - información y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones.
4. Además, el orden del día de esta reunión de la Conferencia debería comprender la segunda discusión prevista en relación a un nuevo instrumento que establezca un marco de promoción en el campo de la seguridad y la salud en el trabajo. La primera discusión de este punto tendrá lugar durante la 93.<sup>a</sup> reunión (2005) de la Conferencia.
5. De conformidad con la práctica establecida, la Conferencia puede tratar tres puntos técnicos en una misma reunión. Por consiguiente, el Consejo de Administración tendrá que elegir otros dos puntos para completar el orden del día de la 95.<sup>a</sup> reunión (2006) de la Conferencia. En noviembre de 2003, el Consejo de Administración llevó a cabo una primera discusión sobre las siete propuestas presentadas para ser examinadas en este contexto<sup>2</sup>. A raíz de esta discusión, el Consejo de Administración, en su reunión de marzo de 2004, decidió conservar estos siete puntos con miras a su examen en una reunión ulterior.
6. Atendiendo las solicitudes formuladas por miembros del Consejo de Administración en la reunión de noviembre, en las propuestas que se presentan en las páginas siguientes se ha precisado con mayor claridad el interés que cada una reviste para la realización de los objetivos estratégicos de la Organización. Este aspecto se ampliará aún más en la presentación de las propuestas futuras. Al mismo tiempo, en concordancia con los

<sup>1</sup> Documento GB.254/16/19, párrafo 5.

<sup>2</sup> Se trataba de cinco de las seis propuestas formuladas, pero no aceptadas, para examen en el contexto del orden del día de la 93.<sup>a</sup> reunión (2005) de la Conferencia (véase el documento GB.288/2/1) y de dos propuestas adicionales (véase el documento GB.288/2/2).

esfuerzos que la Oficina está desplegando para limitar el volumen de los documentos que se someten al Consejo de Administración, las propuestas se han abreviado y su presentación es más sintética.

- 7. En vista de lo anterior, se invita al Consejo de Administración a que complete el orden del día de la 95.ª reunión (2006) de la Conferencia Internacional del Trabajo eligiendo dos de las siete propuestas que figuran a continuación:**
- i) 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 – simple discusión);*
  - ii) empleos decentes y productividad (discusión general basada en un enfoque integrado);*
  - iii) promoción del trabajo decente en la reconstrucción de países afectados por conflictos (elaboración de normas);*
  - iv) empleo y protección social en sociedades que envejecen (discusión general basada en un enfoque integrado);*
  - v) la relación de trabajo (elaboración de normas – simple discusión);*
  - vi) igualdad de género en el mundo del trabajo (discusión general basada en un enfoque integrado), y*
  - vii) la función de la OIT en la cooperación técnica (discusión general).*

## Propuestas

### Principios y derechos fundamentales en el trabajo

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

#### Resumen

En su *Estudio especial* de 1996, dedicado al Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), la Comisión de Expertos comprobó que algunos de los 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 figuraban explícitamente en este Convenio. No obstante, el Convenio núm. 111 es el principal instrumento de la OIT contra la discriminación. Por esta razón, se ha recomendado que el Consejo de Administración considere la posibilidad de adoptar un protocolo, que no modificaría el Convenio como tal, pero que permitiría que los países ratificantes acepten formalmente unos criterios adicionales de prohibición de la discriminación. Esto ampliaría la protección que la OIT brinda contra la discriminación, y la pondría en más estrecha armonía con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos adoptados por otras organizaciones y con la evolución de la práctica a nivel nacional. Para lograr la adopción del citado protocolo bastaría probablemente con una simple discusión en la Conferencia.

## Introducción

8. En su *Estudio especial* sobre el Convenio núm. 111, la Comisión de Expertos recomendó que se considerara la posibilidad de adoptar un protocolo a dicho Convenio, en el que se incluirían criterios adicionales de prohibición de la discriminación en virtud del Convenio, teniendo en cuenta los cambios producidos en este campo que se hubiesen reflejado en la legislación nacional, e incorporando criterios de prohibición de la discriminación que ya estuvieran previstos en otros convenios de la OIT. La Comisión de Expertos propuso añadir un protocolo que pudiese ser ratificado como complemento al Convenio. El Convenio núm. 111, que figura entre los convenios fundamentales de la OIT, permanecería inalterado. Esto reforzaría la capacidad de la OIT para actuar con arreglo al objetivo estratégico de lograr la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y reafirmaría el papel que la OIT desempeña como líder en el derecho internacional sobre la igualdad en el trabajo.

## Situación de la legislación y la práctica nacionales

9. 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 antecedentes suficientes, tanto en las legislaciones nacionales sobre discriminación como en otros convenios de la OIT, para justificar la adopción de un protocolo que permitiese a los Estados asumir obligaciones adicionales respecto de algunos o todos los criterios que se enuncian a continuación, por orden alfabético: discapacidad, edad, estado civil, estado de salud, idioma, orientación sexual, nacionalidad, bienes personales y responsabilidades familiares. Algunos estudios recientes muestran que un número cada vez mayor de países está ampliando los motivos de discriminación prohibidos a fin de incluir los que se acaban de citar. En análisis anteriores<sup>3</sup> se han entregado antecedentes sobre la forma en que esos criterios son tratados en la legislación y en la práctica nacionales; en esta oportunidad, no se entregan ejemplos específicos, por falta de espacio. En todo caso, valga indicar, que, según estudios recientes, más de 35 países han incluido *la edad* entre los motivos de discriminación prohibidos. Asimismo, en varios países se han adoptado distintas medidas con respecto al *estado de salud*, algunas de las cuales se refieren al estado de salud en general, sin olvidar que uno de los problemas actuales en este ámbito es la discriminación de que son objeto los trabajadores seropositivos o que han contraído el SIDA. La inclusión de una disposición que prohíba cualquier tipo de discriminación basada en el estado de salud de la persona estaría en consonancia con el *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo*, adoptado recientemente. Por otra parte, más de 40 Estados Miembros han adoptado medidas encaminadas a preservar y promover la igualdad de oportunidades entre *las personas con discapacidad y los demás trabajadores*. Son cada vez más los Estados Miembros que adoptan medidas destinadas específicamente a dar protección a los trabajadores expuestos a actos de discriminación motivados en su *orientación sexual*. También está aumentando el número de Estados Miembros que incluyen expresamente en sus constituciones, leyes contra la discriminación y leyes laborales para la prohibición de la discriminación por motivos específicos relativos al *idioma*.

## Disposiciones contra la discriminación en otras normas

10. La Comisión de Expertos dedicó también una atención considerable en su *Estudio especial* a los criterios adicionales de prohibición de la discriminación recogidos en otras normas de

<sup>3</sup> Véase en particular el documento GB.288/2/1.

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 a nivel del derecho internacional. Se trata, en particular, de la edad<sup>4</sup>, la nacionalidad<sup>5</sup>, la afiliación sindical<sup>6</sup>, la discapacidad<sup>7</sup> y las responsabilidades familiares<sup>8</sup>. La adopción de un protocolo apropiado podría permitir la refundición de las disposiciones sobre protección y añadiría coherencia a los esfuerzos sobre asesoramiento y control que la OIT despliega en este campo. Ello puede revestir especial importancia en el contexto de la actualización normativa que la OIT está llevando adelante.

11. Por último, las normas sobre derechos humanos adoptadas por otras organizaciones internacionales desde 1958 han ampliado el ámbito de protección contra la discriminación ofrecido por la legislación internacional, que comprende criterios no contemplados en el Convenio núm. 111. En tal sentido, 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, tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados en 1966 y ampliamente ratificados hasta ahora, prohíben la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, bienes personales, nacimiento o cualquier otra condición social. Por lo que se refiere al 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>9</sup>.

<sup>4</sup> La prohibición de discriminación por motivo de edad figura en ocho convenios, un protocolo a un convenio y cinco recomendaciones; véase la lista detallada en el documento GB.288/2/1.

<sup>5</sup> Además de los instrumentos sobre migración para el empleo, tales disposiciones figuran en cuatro convenios y cuatro recomendaciones. La prohibición de la discriminación por motivo de nacionalidad es un elemento fundamental de las normas relativas a los migrantes, motivo por el cual las disposiciones que tienen por objeto asegurar la igualdad de oportunidades y de trato para estas personas y/o la protección contra la discriminación figuran en seis convenios y cuatro recomendaciones en materia de migración.

<sup>6</sup> La prohibición de la discriminación por este motivo figura en cuatro convenios, un protocolo y tres recomendaciones. La cuestión de la afiliación de los trabajadores migrantes a los sindicatos es mencionada en tres recomendaciones.

<sup>7</sup> La prohibición de la discriminación por motivo de discapacidad figura en dos convenios y tres recomendaciones.

<sup>8</sup> La prohibición de la discriminación por motivo de responsabilidades familiares figura en un convenio y dos recomendaciones.

<sup>9</sup> Se encuentran muchas disposiciones análogas, por ejemplo, en las disposiciones del Sistema Interamericano relativas a los Derechos Humanos (Carta de la Organización de los Estados Americanos y Protocolo de Buenos Aires, Convención Americana sobre Derechos Humanos y 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.

## Conclusiones

- 12.** Por consiguiente, se invita al Consejo de Administración a que considere nuevamente la propuesta de la Comisión de Expertos, en el sentido de estudiar la adopción de un protocolo al Convenio núm. 111, sobre la posible inclusión de motivos adicionales de prohibición de la discriminación. La Comisión recomendó que el Consejo de Administración y la Conferencia considerasen dos soluciones alternativas al respecto. La primera consistiría en permitir que los Estados ratifiquen el protocolo y elijan los motivos adicionales señalados en el mismo que estarían dispuestos a aceptar como obligaciones adicionales en virtud del Convenio. La segunda posibilidad consistiría en adoptar una lista de motivos «fundamentales» que se aceptarían al ratificar el protocolo, permitiéndose en tal caso que los Estados Miembros decidan si aceptan o no los demás criterios señalados. La Comisión consideró que esto debería hacerse sin modificar el instrumento actual, es decir, adoptando sencillamente un protocolo que podría ratificarse de manera voluntaria.
- 13.** La Comisión de Expertos indicó también que el Convenio núm. 111, ya contiene una disposición que permite que los gobiernos asuman obligaciones en relación con otros motivos, aparte de los detallados en el Convenio, pero que, en la práctica, los países ratificantes no aplican esta posibilidad. En el apartado *b)* del párrafo 1 del artículo 1 se dispone que la definición de discriminación se puede modificar a fin de incluir cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que establezca el gobierno del país que ratifique el Convenio, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores. Es de suponer que este protocolo ofrecería varias ventajas respecto del apartado *b)* del párrafo 1 del artículo 1. Una vez adoptado, el protocolo tendría que someterse a las autoridades competentes de todos los Estados Miembros, tal como se hace con los convenios y recomendaciones, lo que implica que los gobiernos deberían examinarlo formalmente. Los gobiernos que han ratificado el Convenio no están obligados a entablar ninguna consulta oficial sobre los motivos de discriminación que se mencionan en el Convenio núm. 111, y todo indica que no están celebrando consultas a este respecto.
- 14.** La ratificación del protocolo supondría una obligación internacional, además de un compromiso público respecto de los motivos especificados por el gobierno que lo ratifique, y ofrecería un punto de convergencia para las acciones de prevención de la discriminación en el empleo y la ocupación. En función de los sistemas jurídicos nacionales, la ratificación entrañaría la incorporación de los motivos seleccionados, tanto en la legislación nacional como en compromisos internacionales, lo cual no ocurriría en el caso de las declaraciones voluntarias en virtud del artículo 1 del Convenio. Valga insistir en que no hay contradicción entre el enfoque consistente en ratificar un protocolo adicional y el que consiste en formular declaraciones adicionales en virtud del artículo 1 del Convenio; de hecho, ambos enfoques serían compatibles y podrían complementarse si los gobiernos comenzaran a utilizar el procedimiento previsto en el Convenio.
- 15.** Por último, ya se ha llevado a cabo la mayor parte de los estudios y preparativos preliminares con miras al examen de este tema. La documentación para el debate podría prepararse con bastante rapidez, y, con toda probabilidad, bastaría con una simple discusión en la Conferencia para lograr la adopción de un protocolo.

## Empleo

### 2. Empleos decentes y productividad

#### Resumen

La globalización está transformando los sistemas de producción, la organización del trabajo y el mercado laboral. El rápido ritmo y la intensidad de estos cambios han suscitado inquietud en cuanto a la cantidad y la calidad de los empleos disponibles. En este contexto, el Programa Global de Empleo se ha propuesto reexaminar la noción de productividad y su relación con el trabajo decente. Las normas internacionales del trabajo, y en especial las que sirven de sustento a la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, están directamente relacionados con el enfoque de niveles óptimos («high road») para el incremento de la productividad y la competitividad. En términos más generales, la estructura tripartita de la OIT, así como su experiencia en la cooperación técnica, podría contribuir sustancialmente a asegurar que las estrategias y metodologías adoptadas por los Estados Miembros permitan alcanzar los objetivos de promover el trabajo decente y mejorar la productividad. Se propone celebrar una discusión general, basada en un enfoque integrado, con el fin de definir orientaciones y elaborar un plan de acción eficaz para integrar y potenciar los esfuerzos que la Oficina despliega con miras a incrementar el trabajo decente y la viabilidad de las empresas.

#### Antecedentes

16. Las fuerzas que impulsan la globalización están transformando al mismo tiempo los sistemas de producción y los mercados laborales. La intensificación de la competencia podría provocar una «carrera hacia el fondo», en cuyo marco las empresas, actuando sin visión de futuro, compitan entre sí sobre la base de la eliminación de los sindicatos, la oferta de bajos salarios, condiciones de trabajo deficientes y condiciones de empleo precarias y la utilización de mano de obra infantil. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización ha hecho hincapié en la necesidad de que las políticas y estrategias, en todos los niveles, garanticen que la competencia se desarrolle en base a criterios constructivos, y no destructivos.
17. Diversos estudios han mostrado que la competitividad a largo plazo sólo puede lograrse a través de una mejora continua de la productividad total. Los avances por lo que se refiere a una productividad real sostenible a largo plazo se consiguen mediante la aplicación de métodos que hacen hincapié en la cooperación y las consultas entre trabajadores y empleadores, la buena gestión y el desarrollo de los recursos humanos, la modernización de las empresas y los sectores industriales, y una repartición equitativa de los frutos de la productividad entre todos los interesados.
18. El trabajo decente es un trabajo productivo y remunerado, realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente son la creación de empleo, el respeto de los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social. El actual Programa Global de Empleo tiene muy en cuenta la existencia de sinergias entre el trabajo decente y la productividad: el trabajo decente es esencial para lograr mejoras sostenibles de la productividad, y el aumento de la productividad es esencial para mejorar la calidad del empleo y asegurar su crecimiento sostenido.
19. El enfoque de gestión de la productividad basado en el trabajo decente hace hincapié en la importancia de la confianza, la comunicación y la cooperación entre la dirección de las empresas y los trabajadores. El respeto mutuo de los derechos de los trabajadores y de los empleadores no sólo es una obligación, sino también un medio decisivo para afianzar la confianza. Asimismo, el respeto de las opiniones ajenas propio del diálogo social no sólo es fundamental para la dignidad humana, sino también para el establecimiento de canales

de comunicación eficaces. Conjuntamente, la confianza y la comunicación son esenciales para impulsar la cooperación, la que a su vez es vital para una mejora continua de la productividad.

20. Análogamente, las mejoras de la productividad que prestan una atención prioritaria a las personas en el proceso de producción contribuyen a respaldar cada uno de los objetivos estratégicos del trabajo decente. Las mejoras sostenidas de la productividad fomentan un crecimiento económico continuo. A su vez, este crecimiento estimula el aumento de la demanda de bienes y servicios, demanda que tiene el potencial de estimular la creación de nuevos puestos de trabajo. Los incrementos de productividad también contribuyen a promover los derechos en el trabajo: en efecto, los beneficios de la mayor productividad pueden reinvertirse parcialmente en ámbitos como el perfeccionamiento profesional y la seguridad del lugar de trabajo; además, pueden repartirse en forma de aumentos de los salarios y prestaciones, o de reducción de los horarios de trabajo. Asimismo, una parte de dichos beneficios pueden invertirse en la ampliación y fortalecimiento de las redes de seguridad. Por último, es posible que el proceso de diálogo social que hace posible los incrementos de productividad a nivel de microempresas y medianas empresas aporte un mayor vigor y amplitud a los procesos participativos propios del diálogo social.
21. Son muchas las empresas que, animadas por una voluntad de apertura y progreso, han sabido aprovechar las ventajas de los enfoques de aumento de la productividad y la competitividad basados en el trabajo decente. Con todo, queda mucho por hacer antes de que estas prácticas dejen de ser excepciones y se conviertan en la regla. Hay que preparar y difundir documentos sobre las mejores prácticas que dan prioridad a las complementariedades entre el trabajo decente y la mejora de la productividad, y hay que alentar las innovaciones, recurriendo a medios como la formulación de directrices, la organización de consultas tripartitas y la proposición de orientaciones sobre políticas.

### Medios de acción de la OIT

22. Los esfuerzos que la OIT despliega para promover las sinergias entre el trabajo decente y el aumento de la productividad reflejan los valores expresados en la Declaración de Filadelfia, la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* y, en términos más generales, las normas internacionales del trabajo (en adelante, NIT). Algunas NIT se concentran específicamente en aspectos relativos al incremento de la productividad, como las que promueven la cooperación, las consultas y la comunicación en los niveles nacional, sectorial y de empresa<sup>10</sup>. En realidad, las NIT tratan de una gran variedad de cuestiones relativas al lugar de trabajo, muchas de las cuales se refieren directa o indirectamente a aspectos específicos del aumento de la productividad, como el fomento de la educación y de las calificaciones profesionales, la seguridad y la salud en el trabajo, el tiempo de trabajo, la edad mínima para el empleo y la ocupación, y la no discriminación.
23. Se han emprendido actividades de cooperación técnica conjuntamente con instituciones bipartitas y tripartitas, a nivel local y regional, con el objeto de desarrollar las capacidades de los Estados Miembros, de los mandantes tripartitos y de las empresas por lo que se refiere a promover el trabajo decente mediante la aplicación del enfoque de niveles óptimos («high road») para aumentar la productividad y la competitividad. En el bienio 1998-1999, la Oficina inició un programa de acción centrado en el estudio de la naturaleza

<sup>10</sup> Véanse: 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).

evolutiva de la productividad y la competitividad, y su impacto en el trabajo decente. En el marco de dicho programa se llevan a cabo estudios sobre temas fundamentales y se conciben instrumentos para las organizaciones de empleadores y de trabajadores, destinados a integrar los principios del trabajo decente en las prácticas de gestión cotidiana. En la actualidad, se examinan temas específicos de especial interés, como los enfoques de responsabilidad social aplicados a la reestructuración de empresas y la integración de la gestión y el desarrollo de los recursos humanos en las NIT y en el diálogo social.

### Solución propuesta

24. El presente tema ya fue sometido a discusión general en otra oportunidad. Sin embargo, el Consejo de Administración ha adoptado recientemente un nuevo mecanismo de inscripción de temas en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, con miras a celebrar discusiones generales basadas en un «enfoque integrado»; éste resulta particularmente apropiado para la materia que se analiza en estas páginas, habida cuenta de la importancia fundamental que reviste la promoción del trabajo decente y productivo, y también de la gran variedad de actividades de la OIT que se relacionan con el mismo. Esta discusión permitiría: seguir examinando los beneficios que tendría la aplicación de un enfoque basado en el trabajo decente para incrementar de la productividad; abordar nuevos conceptos, como el de productividad social, y la integración de la productividad con la noción de estabilidad y equidad social; estudiar cauces por medio de los cuales la OIT podría seguir promoviendo políticas, estrategias y enfoques que estimulen las sinergias entre el trabajo decente y el incremento de la productividad, y trazar un plan de acción al respecto. Tal discusión sería una provechosa forma de seguimiento del informe *El empleo en el mundo 2004*, cuyo tema es la relación entre la productividad, la promoción del empleo y la reducción de la pobreza.

### Conclusión

25. Se propone, pues, celebrar una discusión general sobre el tema «Trabajo decente y productividad». En caso de que el Consejo de Administración decida inscribir este tema en el orden del día, la Conferencia tal vez desee abordar los aspectos siguientes: examen de los problemas, retos y oportunidades relacionados con la promoción del trabajo decente mediante el incremento de la productividad en la era de la globalización; identificación de estrategias y enfoques congruentes con los principios de la OIT expresados en la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* y más generalmente en las NIT; identificación de las estructuras, calificaciones y competencias necesarias para asegurar mejoras continuas de la productividad a nivel de las empresas, los sectores y los países; estudio de la forma en que las ventajas y frutos del incremento de la productividad podrían ser repartidos equitativamente entre todos los interesados; presentación de ejemplos de leyes y políticas que han apoyado los incrementos de productividad basados en el trabajo decente, y descripción del importante papel que desempeñan cada uno de los interlocutores sociales. Tal discusión tendría por objeto elaborar un plan de acción eficaz que coordine las actividades de la OIT en este campo, potenciando al máximo su impacto, y concebir programas pertinentes y otros medios de acción que contribuyan al fomento de políticas, estrategias y metodologías eficaces.

### 3. **Promoción del trabajo decente en la reconstrucción de países afectados por conflictos** (elaboración de normas)

#### Resumen

El actual aumento exponencial de los conflictos armados en todo el mundo plantea graves problemas para la aplicación del Programa de Trabajo Decente pues genera desempleo y pobreza masivos, ocasiona la destrucción de la infraestructura social y económica, y dificulta la creación de empleo y la promoción de la democracia, los derechos humanos y las normas laborales. Actualmente, aproximadamente un tercio de los Estados Miembros de la OIT se encuentran en una situación de conflicto, están saliendo de un conflicto, han vuelto a entrar en conflicto o se ven afectados por conflictos de países vecinos.

La OIT tiene un importante papel que desempeñar para prevenir los conflictos bélicos y sociales, apoyar el proceso de reintegración y reconstrucción, y lograr una paz duradera, y su labor en este ámbito se reconoció en 1969 cuando recibió el premio Nobel de la Paz.

Sin embargo, hoy en día la OIT no dispone de un marco global para abordar las cuestiones fundamentales de la OIT relacionadas con la reconstrucción en el contexto del trabajo decente y abarcar la reducción de la pobreza y la promoción del empleo, la reintegración social y económica, las actividades de socorro y reconstrucción, la protección social, el diálogo social a favor de la paz y la reconciliación, así como los sistemas de alerta temprana.

Lo que se necesita es un marco de políticas adecuado que incluya instrumentos actualizados para atender las necesidades inmediatas y a más largo plazo de los países afectados por conflictos, y en el que se establezca el papel de los mandantes en esta esfera. En reuniones consultivas tripartitas, los mandantes han venido subrayando la urgente necesidad de contar con un marco de políticas y de intensificar la acción de la OIT en este campo.

Así pues, se considera que es importante incluir la cuestión relativa a la promoción del trabajo decente en la reconstrucción de los países afectados por conflictos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2006 con miras a elaborar un instrumento de la OIT, muy probablemente en forma de recomendación, a fin de que sirva como marco fundamental de políticas para las actividades de la OIT y de sus mandantes en este ámbito.

#### El problema

26. En la última década se ha registrado un alarmante aumento de la frecuencia y la intensidad de los conflictos armados en todo el mundo. En la actualidad, aproximadamente un tercio de los Estados Miembros de la OIT atraviesa un conflicto, está saliendo de un conflicto, ha vuelto a entrar en conflicto o se ve afectado por conflictos de países vecinos. Estos enfrentamientos provocan desempleo, subempleo y pobreza masivos.
27. La OIT tiene el cometido de prevenir los conflictos bélicos y sociales y recibió el premio Nobel de la Paz en reconocimiento de su labor en este ámbito. Asimismo, la OIT apoya el proceso de reintegración y reconstrucción encaminado a lograr una paz sostenible, pero actualmente carece de un marco global para garantizar que pueda atender eficazmente las necesidades inmediatas y a más largo plazo de los países afectados por conflictos.
28. En los últimos 60 años, la naturaleza, los orígenes y las repercusiones de los conflictos armados han experimentado cambios importantes. En el contexto del siglo XXI, es preciso abordar varios aspectos diferentes de las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, incluido el hecho de que la mayoría de los conflictos tiene lugar dentro de los Estados, sus causas varían, pueden durar largo tiempo, las situaciones de conflicto tienden a repetirse, los civiles se ven involucrados como autores y víctimas, la tecnológica bélica está cambiando y la migración interna aumenta.
29. Las normas de la OIT en vigor no abordan adecuadamente la nueva naturaleza de los conflictos que están teniendo lugar en todo el mundo, ni proporciona a los gobiernos, los

empleadores y los trabajadores el tipo de orientación general que pueden necesitar para abordar los problemas que revisten interés para la OIT en los países afectados por conflictos. La ausencia de un marco de este tipo limita la capacidad de la OIT en el plano nacional y obstaculiza las posibilidades de la OIT de desempeñar un papel eficaz en ese ámbito dentro del sistema de las Naciones Unidas.

### Relación con instrumentos adoptados previamente

- 30.** Entre los instrumentos en vigor de mayor interés en este ámbito cabe citar la Recomendación sobre la seguridad social (fuerzas armadas), 1944 (núm. 68) y la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71). Estos dos instrumentos ya han sido examinados por el Grupo de Trabajo del Consejo de Administración sobre política de revisión de normas. En lo que respecta a la Recomendación núm. 68, el Grupo de Trabajo señaló que su objetivo aún parecía ser pertinente, si bien el contexto ya no era el mismo. En cuanto a la Recomendación núm. 71, el Grupo de Trabajo señaló que si bien durante mucho tiempo se había considerado que ya no era de interés, la presente propuesta parecía indicar la existencia de un interés renovado en los temas que aborda este instrumento<sup>11</sup>. El Consejo de Administración invitó a los Estados Miembros a que comunicaran a la Oficina cualquier otra información sobre la posible necesidad de reemplazar esta Recomendación<sup>12</sup>.
- 31.** Además de los convenios fundamentales y prioritarios y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, que son pertinentes para todos los países en cualquier circunstancia, otras normas internacionales del trabajo<sup>13</sup> son de particular pertinencia en este contexto.

### Solución propuesta

- 32.** En un seminario tripartito sobre este tema que se celebró en noviembre de 1997, y en varias reuniones consultivas anuales (las celebradas en junio de 1999, 2000, 2001 y 2002), los mandantes ya han expresado la necesidad de contar con un marco que guíe su proceder a la hora de hacer frente a las crisis, incluso después un conflicto armado. Es necesario hacer un balance de la labor que se está realizando en este terreno, concretar un marco de políticas global y visible y elaborar una normativa revitalizada para guiar la labor de la organización y de sus mandantes en los países afectados por conflictos armados.

<sup>11</sup> Documento GB.274/LILS/WP/PRS/3, pág. 8.

<sup>12</sup> La Oficina aún no ha adoptado ninguna medida de seguimiento específica en relación con esta decisión.

<sup>13</sup> Entre ellas cabe citar: el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), el Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), y la Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158), el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) (incluida la Recomendación núm. 150), el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118) y el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157), el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

- 33.** Establecer un marco de este tipo brindaría la oportunidad de determinar qué principios contenidos en las Recomendaciones núms. 68 y 71 siguen siendo pertinentes, los aspectos que tal vez sea necesario volver a examinar y qué nuevas consideraciones son pertinentes y deben tenerse en cuenta, y a qué principios, además de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, es necesario dar una prioridad de forma urgente en un contexto de reconstrucción. En dicho marco también se deberían especificar las modalidades de apoyo a las operaciones y se debería proporcionar orientación sobre las asociaciones estratégicas de la OIT con sus mandantes, con organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y con organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. También deberán tratarse otras cuestiones más específicas que se refieren a determinados grupos beneficiarios y a diversos componentes técnicos del programa de la OIT, a saber: la reintegración social y económica de grupos especialmente vulnerables, la reconstrucción de la infraestructura que propicia el empleo, la reducción de la pobreza y la promoción del empleo, el diálogo y la reconciliación social, la protección social y las redes de seguridad social y la reconstrucción de las instituciones nacionales.

#### Progresos realizados en cuanto a la labor preparatoria

- 34.** Bajo la asignación especial para la paz y la democracia en América Central (1993), autorizada por el Consejo de Administración, la OIT participó directamente en las negociaciones de paz de Guatemala, a solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas. La OIT fue el único organismo especializado de las Naciones Unidas que desempeñó un papel clave en el acuerdo final.
- 35.** Se han llevado a cabo actividades de investigación y se han celebrado seminarios empezando por el Programa de acción sobre formación profesional y empresarial para los países que salen de un conflicto armado en el decenio de 1990 y a través de asociaciones especiales en importantes programas del PNUD y de la UNOPS en más de 20 países afectados por conflictos y desastres naturales.
- 36.** Desde 1999, IFP/CRISIS ha puesto en marcha programas y proyectos de asistencia técnica, relacionados con el amplio espectro de conocimientos especializados de los cuatro sectores de la OIT incluidas no sólo las cuestiones relacionadas con el empleo como la formación profesional, el desarrollo económico local, la reintegración económica y social, los centros de servicios de empleo, la promoción del empleo y la reconstrucción con alto coeficiente de empleo, sino también la protección social, y el diálogo social en más de 25 países. IFP/CRISIS ha movilizado más de 30 millones de dólares de los Estados Unidos para estos programas.
- 37.** En marzo de 2000, se presentó un documento a la Comisión de Empleo y Política social del Consejo de Administración sobre «Estrategia y actividades de la OIT en materia de empleo y preocupaciones sociales en situaciones de crisis»<sup>14</sup>. IFP/CRISIS sigue colaborando estrechamente con otros importantes organismos de las Naciones Unidas en consultas de investigación sobre crisis, el establecimiento de una red de investigadores externos, la organización de programas de formación y de creación de capacidades, y en la elaboración de muchos estudios y manuales de investigación esenciales sobre las crisis, que abarcan los conflictos armados. Las reuniones anuales con los mandantes de la OIT han resultado muy útiles para intercambiar información e ideas. Continúa la investigación y las consultas en lo que respecta a la aplicación de los principios de la OIT en materia de trabajo decente después de una crisis.

<sup>14</sup> Documento GB.277/ESP/2.

## Conclusión

- 38.** La OIT tiene la misión de prevenir los conflictos sociales, lo que contribuye a prevenir la guerra, apoyar el proceso de reintegración y de reconstrucción y consolidar una paz duradera. Muchos mandantes han manifestado su opinión acerca de la urgente necesidad de intensificar la acción de la OIT en este campo y de establecer un marco de políticas adecuado y más amplio y actualizar los instrumentos. Ahora que la OIT participa cada vez más en programas de respuesta y preparación a las crisis, sería muy oportuno inscribir la cuestión relativa a «la promoción del trabajo decente en la reconstrucción de los países afectados por conflictos» en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2006 con miras a elaborar un instrumento contemporáneo de la OIT, que podría revestir la forma de una recomendación y proporcionaría una orientación adecuada a los mandantes de la OIT.

## Empleo/protección social

### 4. *Empleo y protección social en sociedades que envejecen*

#### Resumen

El aumento de la esperanza de vida ha sido uno de los más valiosos logros de la humanidad. Paradójicamente en muchos países, el aumento de la esperanza de vida no se ha acompañado de una prolongación de la vida activa. En muchos países, ha disminuido considerablemente la edad media de jubilación, lo que plantea una amenaza en cuanto a la viabilidad financiera de los presupuestos públicos y un riesgo de que las personas de edad queden socialmente excluidas. Muchas de las inquietudes planteadas sobre la financiación de la seguridad social se basan en el supuesto de que el crecimiento económico no creará suficientes empleos o que el envejecimiento limitará el tamaño de la fuerza de trabajo. Así pues, habrá menos personas que contribuyan a los sistemas de seguridad social, y al mismo tiempo, un número creciente de personas que procurarán beneficiarse del mismo. Sin embargo, no deberíamos pensar en términos de distribución de los empleos actualmente disponibles sino de creación de más y mejores puestos de trabajo en una fuerza de trabajo que abarca progresivamente a grupos de mayor edad. Esto es especialmente importante en el caso de los países en desarrollo en los que la pobreza de la gente de edad es una cuestión que suscita cada vez más inquietud y son pocas las personas de edad que pueden permitirse la jubilación. Asimismo, es necesario buscar nuevas vías para extender gradualmente la seguridad social con el fin de proporcionar a la población un nivel de ingresos razonable durante los últimos años de su vida. El pleno empleo es el mejor medio para crear una base impositiva y de cotización que garantice la protección social. La OIT puede desempeñar un importante papel en la elaboración de estrategias innovadoras para hacer frente a estos desafíos y aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el envejecimiento. Se propone celebrar una discusión general basada en un enfoque integrado para elaborar un plan de acción eficaz que abarque los instrumentos de la OIT, las actividades de investigación, la cooperación técnica y otros medios de acción que contribuyan a promover políticas, estrategias y enfoques que garanticen una vejez en condiciones decentes y seguras.

## Tendencias contemporáneas

- 39.** La población mundial está envejeciendo a un ritmo acelerado. Las tasas de fecundidad está disminuyendo y la gente vive más años. De aquí a 2050, el número de personas de 60 años y más debería aumentar de unos 600 millones a 2 mil millones<sup>15</sup>. La población de los países en desarrollo está envejeciendo a un ritmo más rápido que la de los países

<sup>15</sup> División de población de las Naciones Unidas, World Population Prospects, revisión de 2002, <http://esa.un.org>.

industrializados<sup>16</sup> y los efectos demográficos de la pandemia del VIH/SIDA todavía no se han evaluado completamente. En los próximos 50 años, se prevé que la población de más edad de los países en desarrollo se multiplicará por cuatro<sup>17</sup>.

- 40.** Paradójicamente, el aumento de la esperanza de vida no se ha visto acompañado de una prolongación de la actividad laboral, en particular en los países desarrollados. El aumento del desempleo ha dado lugar a diversas medidas de reducción de la oferta de mano de obra que han incentivado la retirada anticipada del mercado de trabajo. Los países tienen que hacer frente a problemas de viabilidad financiera de los sistemas de protección social. Si bien hay razones para modificar las políticas de reducción de la oferta de mano de obra, hay muchas barreras que no permiten invertir fácilmente esta tendencia. La promoción del empleo sigue siendo la preocupación primordial. Se requieren también políticas para aumentar las tasas de participación de los trabajadores en particular en los países industrializados. La dificultad reside en que las inversiones en la empleabilidad de los trabajadores de edad tienen que efectuarse en una etapa temprana en la que muchos países tienen que hacer frente a un exceso de mano de obra.
- 41.** Promover el empleo productivo y decente es especialmente importante en el mundo en desarrollo. De esa forma, las políticas relativas a la financiación de la protección social podrían desarrollarse con más recursos. En estos países, la ausencia o los bajos niveles de las pensiones llevan a las personas de edad a buscar empleo en el sector informal y la pobreza de la gente de edad es una cuestión que suscita cada vez más preocupación.

#### La respuesta de la OIT

- 42.** La respuesta de la OIT a estas cuestiones consiste principalmente en la elaboración de normas, la realización de actividades de investigación y la colaboración en los esfuerzos internacionales. La cooperación técnica destinada a los trabajadores de edad es prácticamente inexistente y la OIT carece de bases de información específicas sobre los trabajadores de edad.

#### *Las normas laborales y los trabajadores de edad*

- 43.** Los convenios relativos a los derechos fundamentales de los trabajadores se aplican a todos los trabajadores independientemente de su edad. Se hace referencia específicamente a los trabajadores de edad como grupo con necesidades particulares en varias recomendaciones<sup>18</sup>. El único instrumento relativo específicamente a los trabajadores de edad es la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162). Este instrumento fue examinado recientemente por el Consejo de Administración<sup>19</sup> y se

<sup>16</sup> Véase el cuadro núm. 2 «Ritmo del envejecimiento en: *Una sociedad inclusiva para una población que envejece: El desafío del empleo y la protección social*, documento presentado por la OIT ante la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002.

<sup>17</sup> [www.un.org/ageing/coverage/pr/socm3.htm](http://www.un.org/ageing/coverage/pr/socm3.htm). Véase también el cuadro núm. 2 «Ritmo de envejecimiento», *ídem*.

<sup>18</sup> Véase la Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115), la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) y la Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192), párrafo 4.3.

<sup>19</sup> En el contexto del Grupo de Trabajo sobre Política de Revisión de Normas, véanse el documento GB.279/LILS/WP/PRS/4, páginas 22 y 23 y el documento GB.279/LILS/3.

expresaron diferentes opiniones sobre su revisión. El Consejo de Administración decidió mantener el *status quo*.

44. Los instrumentos de la OIT relativos a la seguridad social y al desarrollo de los recursos humanos son también pertinentes en este contexto. En lo que respecta a la seguridad social, los instrumentos fundamentales son la parte V del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), así como el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) y la Recomendación correspondiente núm. 131. Estos instrumentos fueron examinados a la luz de las consultas celebradas y la discusión general sobre la seguridad social durante la 89.<sup>a</sup> reunión (2001) de la CIT y se consideraron actualizados. El Consejo de Administración invitó a la Oficina a ofrecer asistencia técnica con respecto a estos instrumentos, incluida la difusión de información. Por lo que respecta a los recursos humanos, el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) está actualizado, pero la Recomendación que lo acompaña (núm. 150) es actualmente objeto de revisión. Se celebró una primera discusión sobre esta cuestión en la 91.<sup>a</sup> reunión (2003) de la CIT.
45. Por lo que respecta a la igualdad de oportunidades, la edad no figura entre los motivos de discriminación enunciados en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). No obstante, unos 35 países han incluido la edad entre los motivos respecto de los cuales se prohíbe la discriminación. Esto se ha planteado en el contexto de la propuesta de ampliar la lista de motivos que figura en el Convenio núm. 111, propuesta que ha sido presentada en varias ocasiones al Consejo de Administración, pero que hasta ahora no ha sido aprobada<sup>20</sup>.

#### *Investigación y colaboración internacional*

46. La labor llevada a cabo por la OIT a comienzos del decenio de 1990 se recogió en documentos de trabajo sobre la formación para los trabajadores de edad y la experiencia de algunos países de la OEDC con respecto a las políticas destinadas a los trabajadores de edad. Esta cuestión se abordó también en *el Trabajo en el Mundo (1995)* y en *el Informe sobre el Empleo en el Mundo (1998 y 2001)*. La OIT presentó un documento sobre los mercados de trabajo y el envejecimiento en una conferencia especial del G8 sobre este tema (Tokio, septiembre 1999).
47. La OIT participó activamente en los preparativos de la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, abril de 2002) así como en la propia Asamblea<sup>21</sup>. La Asamblea adoptó el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento 2002 y la Declaración Política. La OIT también participó en la Conferencia Ministerial sobre el Envejecimiento (Berlín, septiembre de 2002)<sup>22</sup>.
48. La OIT, junto con los Gobiernos de Alemania y de Japón, organizó una Conferencia de alto nivel sobre el diálogo social y el envejecimiento en los países candidatos a la adhesión de la UE (Budapest, noviembre de 2002). La OIT también participó en la Reunión de alto

<sup>20</sup> Documento GB.288/1, párrafos 29 a 42.

<sup>21</sup> La OIT presentó el informe titulado «Una sociedad inclusiva para una población que envejece: El desafío del empleo y la protección social». Documento GB.283/ESP/5 (marzo de 2002).

<sup>22</sup> La Conferencia adoptó una estrategia para la aplicación regional del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento 2002 de la Declaración Ministerial de Berlín. [www.unece.org/ead/pau/age/conf2002frame.htm](http://www.unece.org/ead/pau/age/conf2002frame.htm).

nivel sobre el empleo del G8 (París, mayo de 2003), y en una reunión de un grupo de expertos sobre modalidades para la revisión y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento 2002, organizada por el Programa de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento (Malta, noviembre de 2003).

### Orientaciones propuestas

49. La importancia de estas cuestiones se refleja en los numerosos eventos internacionales en los que la OIT ha participado. En términos de políticas generales, la promoción del pleno empleo es la mejor manera de asegurar que la gente cuente con una pensión garantizada cuando llegue el momento de dejar el empleo activo. Muchas personas de edad prefieren el trabajo a la inactividad y pueden aportar una valiosa contribución a las economías. La prolongación de la vida activa requiere medidas complementarias como la formación continua, la mejora de las condiciones de trabajo y la lucha contra la discriminación por motivo de edad. Además, es necesario examinar los factores que desalienta actualmente a los empleadores cuando se trata de emplear trabajadores de edad, así como los que desalientan a los trabajadores de edad a continuar trabajando.
50. Con el fin de permitir que los mandantes puedan evaluar y elaborar una estrategia en relación con todos los medios de acción de la OIT, se propone celebrar una discusión general basada en un enfoque integrado sobre este tema, con especial atención a la contribución de la OIT a las estrategias apropiadas en este ámbito.
51. Además de las investigaciones sobre las tendencias actuales, es necesario examinar más detenidamente los datos disponibles, en particular con objeto de establecer las diferencias regionales, y analizar las consecuencias económicas y sociales del envejecimiento de la población así como del envejecimiento individual. Se debería prestar mayor atención a la determinación de *políticas de mercado de trabajo* destinadas especialmente a los trabajadores de edad incluida la transición gradual y flexible de la vida activa a la jubilación. Por lo que respecta al *desarrollo de los recursos humanos*, se deberían examinar más detenidamente las políticas de formación y aprendizaje permanente así como la prestación de asistencia para la colocación y la búsqueda de empleo de las personas de edad. La Conferencia tal vez estime oportuno centrarse en cómo el Programa Global de Empleo está tratando estas cuestiones.
52. En lo que respecta a la *seguridad social*, nos encontramos ante tres grandes desafíos. En primer lugar, ¿cómo pueden financiarse de manera adecuada y sostenible los regímenes de seguridad social? En segundo lugar, ¿cómo puede reforzarse el papel de la seguridad social como factor productivo para promover el empleo, facilitar el cambio estructural y fomentar el crecimiento económico? Esto incluye la cuestión de cómo facilitar la transición entre el trabajo y la jubilación mediante políticas que no alienten una retirada demasiado temprana del mercado de trabajo. En tercer lugar, ¿cómo puede extenderse la seguridad social a los grupos de población más vulnerables en las sociedades que envejecen en particular a las personas de edad que trabajan en la economía informal?
53. En lo que respecta a la aplicación de medidas para luchar contra la *discriminación por motivo de edad en el empleo y la ocupación* debería prestarse especial atención a las mujeres de edad. Por último, proporcionar un *ambiente de trabajo seguro y saludable* para los trabajadores de edad es una cuestión que requiere especial atención, incluida la eliminación de los riesgos laborales y las condiciones de trabajo que reducen la capacidad de trabajo.

## Conclusión

- 54.** Esta propuesta examina importantes desafíos relacionados con la *protección social*, en particular la financiación a largo plazo de las pensiones, la salud y atención a largo plazo; el papel de la seguridad social como factor productivo; y la ampliación de la cobertura de la seguridad social. La propuesta refleja el hecho de que el *empleo* productivo y decente es el medio más poderoso para hacer frente a la evolución demográfica y mantener y ampliar la protección social para las personas de todas las edades. La prolongación de la vida activa, si se desea, requiere la aplicación de medidas complementarias como el desarrollo de las calificaciones, la mejora y adaptación de las condiciones de empleo y de trabajo y la promoción de los *derechos laborales de los trabajadores de edad*, por ejemplo mediante la lucha contra la discriminación por motivos de edad. El *diálogo social* desempeña una función esencial en la formulación y aplicación de políticas para los trabajadores de edad. Todas estas medidas están relacionadas con los cuatro objetivos estratégicos. Para los trabajadores de edad, los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente ofrecen la oportunidad de seguir participando activamente en la economía y la sociedad en condiciones de dignidad, libertad, igualdad y seguridad.
- 55.** Sería oportuno que en 2006 la Conferencia internacional del Trabajo abordara las cuestiones presentadas en los párrafos precedentes, y que examinase los desafíos y oportunidades relacionados con el envejecimiento en el contexto del trabajo decente. Esta discusión podría servir de plataforma para las futuras actividades de la OIT sobre este tema y permitiría determinar las áreas prioritarias. Dado que para entonces habrán transcurrido cuatro años desde la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, esa discusión brindaría la oportunidad de examinar los progresos realizados y las futuras orientaciones en materia de políticas para aplicar el Plan Internacional de Acción de Madrid. Una discusión basada en un enfoque integrado permitiría a los mandantes tener una visión global de todos los medios de acción de la OIT y elaborar una estrategia coherente.

## Diálogo social

### 5. La relación de trabajo

#### Resumen

En las conclusiones relativas a la relación de trabajo, adoptadas en la 91.<sup>a</sup> reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo, se solicitó al Consejo de Administración que incluyera un punto sobre ese tema en el orden del día de una futura reunión. Asimismo, en las conclusiones se preveía la adopción de una recomendación para proporcionar orientaciones a los Estados Miembros a fin de aclarar el alcance de la relación de trabajo, sin ofrecer una definición universal de su contenido, y de permitir que los empleadores y los trabajadores conozcan su situación y, por consiguiente, los derechos y obligaciones que les corresponden en virtud de la ley. La recomendación debería promover la adopción de una política nacional sobre el alcance de la relación de trabajo y centrarse en las relaciones de trabajo encubiertas y en la necesidad de contar con mecanismos para garantizar que las personas que forman parte de una relación de trabajo tengan acceso a la protección que les corresponde en el plano nacional. También debería ser flexible, abordar los problemas de género, no interferir en los verdaderos acuerdos contractuales independientes y de carácter comercial, promover la negociación colectiva y el diálogo social como medios para encontrar soluciones al problema en la esfera nacional y tomar en consideración la evolución reciente de las relaciones de trabajo y las conclusiones de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003. La Oficina considera que se puede adoptar una recomendación de esas características en el marco de una simple discusión.

## La discusión general

- 56.** En la 91.<sup>a</sup> reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo, se celebró una discusión general sobre el ámbito de la relación de trabajo<sup>23</sup>. A raíz del debate, se pidió al Consejo de Administración que incluyera un punto sobre esa cuestión en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y que considerase la adopción de una recomendación como una respuesta adecuada<sup>24</sup>. Se llegó a la conclusión de que una de las consecuencias de los cambios en la estructura del mercado de trabajo, la organización del trabajo y la aplicación deficiente de la ley es el fenómeno, cada vez más frecuente, de los trabajadores que en realidad son empleados pero carecen de la protección que ofrece una relación de trabajo. Esta falta de protección agrava las desigualdades de género en el trabajo, en especial en los sectores y ocupaciones en que predominan las mujeres y son frecuentes las relaciones de trabajo encubiertas y ambiguas.
- 57.** La situación de los trabajadores desprotegidos debido a la falta de claridad de su situación laboral reduce los efectos de las normas nacionales e internacionales del trabajo, cuya aplicación depende fundamentalmente de la existencia de una relación de trabajo. Este problema se aborda en los objetivos estratégicos de la OIT relativos a la promoción y aplicación de las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo (objetivo estratégico núm. 1), crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres, con objeto de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decentes (objetivo estratégico núm. 2), realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos (objetivo estratégico núm. 3) y fortalecer la eficacia de los marcos jurídicos (objetivo operativo núm. 4). En la 86.<sup>a</sup> reunión (1998) de la Conferencia Internacional del Trabajo ya se había invitado al Consejo de Administración a inscribir las cuestiones relacionadas con las situaciones en las que los trabajadores necesitan protección en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo como cuestión normativa.
- 58.** El concepto de la relación de trabajo es común a todos los sistemas y tradiciones jurídicos, pero las obligaciones, facultades y derechos conexos varían de un país a otro. De igual modo, los criterios empleados para determinar si existe o no una relación de trabajo también pueden ser distintos, aunque muchos países tienen nociones comunes, como la de dependencia y la de subordinación. Al margen de los criterios que se apliquen, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores coinciden en que se tienen que garantizar criterios suficientemente claros para que el ámbito de aplicación de las leyes y los reglamentos pueda determinarse con mayor facilidad y éstos se apliquen a las personas originalmente previstas, es decir, a las que forman parte de una relación de trabajo.
- 59.** La discusión se centró en los trabajadores dependientes que carecen de protección debido a alguno de los factores siguientes o a una combinación de varios de ellos:
- la legislación no es clara, su ámbito es demasiado limitado, o es inadecuada por otro motivo;
  - la relación de trabajo está encubierta y se presenta como un acuerdo civil o comercial;
  - la relación de trabajo es ambigua;

<sup>23</sup> OIT: Informe V, El ámbito de la relación de trabajo, CIT, 91.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2003.

<sup>24</sup> OIT: *Actas Provisionales*, núm. 21, *Conclusiones relativas a la relación de trabajo*, párrafo 25, pág. 63, CIT, 91.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2003.

- el trabajador es, en realidad, un empleado, pero no queda claro quién es el empleador, cuáles son los derechos del trabajador y a quién se puede exigir que se respeten esos derechos, y
  - no se respeta ni se aplica la ley.
- 60.** Se considera que una relación de trabajo es ambigua cuando una persona realiza un trabajo en condiciones que suscitan una duda concreta y fundada respecto de la existencia de una relación de trabajo. Se reconoció que cada vez hay más casos de ese tipo, en los que resulta muy difícil distinguir entre empleados y trabajadores independientes, y que en muchas esferas esa distinción ha perdido nitidez.
- 61.** Existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador disfraza la situación de una persona que en realidad es un empleado a fin de ocultar su verdadera condición jurídica. Ello puede hacerse mediante un uso indebido de los acuerdos civiles o comerciales. El falso trabajo por cuenta propia, la falsa subcontratación, la creación de seudocooperativas, el falso suministro de servicios y la falsa reestructuración empresarial son algunos de los medios más frecuentes para encubrir la relación de trabajo. Tras la discusión, se llegó a la conclusión de que ese fenómeno perjudica los intereses de los trabajadores y de los empleadores, y constituye un abuso con efectos adversos para el trabajo decente y que no debería tolerarse.
- 62.** La Conferencia también discutió la cuestión de las denominadas relaciones de trabajo triangulares, en las que la persona realiza un trabajo en beneficio de un tercero (el usuario). Es necesario examinar estas relaciones en la medida en que pueden provocar una falta de protección en perjuicio del empleado. En esos casos, lo principal es determinar quién es el empleador, cuáles son los derechos del trabajador y a quién incumbe garantizar su cumplimiento. El tema de las relaciones de trabajo triangulares quedó sin resolver.
- 63.** La Conferencia recordó que la aplicación deficiente de la ley y la inobservancia de la misma pueden ser factores importantes para explicar el motivo por el que muchos trabajadores carecen de protección. Declaró, asimismo, que debería haber un decidido compromiso político por parte del Estado para garantizar la observancia de la ley, prestando apoyo a todos los mecanismos que lo faciliten. Se debería hacer participar a los interlocutores sociales cuando proceda, y se debería promover la cooperación entre los distintos organismos gubernamentales encargados de la aplicación de la ley para poder poner recursos en común y hacer un uso más racional de los mismos a fin de combatir los abusos derivados de las relaciones de trabajo encubiertas. Las administraciones del trabajo y sus servicios, particularmente los inspectores del trabajo, tienen una función primordial que desempeñar a este respecto.
- 64.** Para evaluar y abordar mejor las distintas cuestiones relacionadas con el ámbito de la relación de trabajo, los gobiernos deberían establecer un marco de política nacional en consulta con los interlocutores sociales. Esa política podría abarcar, entre otros, los elementos siguientes:
- proporcionar a los trabajadores y los empleadores orientaciones claras acerca de las relaciones de trabajo, en particular sobre la distinción entre trabajadores dependientes e independientes;
  - luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, que privan de una protección jurídica adecuada a los trabajadores dependientes;
  - no interferir en los verdaderos acuerdos contractuales independientes y de carácter comercial, y

- 
- proporcionar acceso a mecanismos apropiados de solución de diferencias para determinar la situación de los trabajadores.
- 65.** Los Estados Miembros deberían realizar un examen exhaustivo para identificar las deficiencias a fin de estudiar soluciones idóneas y equilibradas que tomen en cuenta los distintos intereses. La Conferencia reconoció que, de hecho, en muchos países se ha adoptado una gran cantidad de medidas innovadoras para abordar los problemas relacionados con la determinación de la situación laboral de los trabajadores.
- 66.** Además, en la Conferencia se señaló que la OIT tiene una importante función que desempeñar en este ámbito. A tal fin, debería ampliar su base de conocimientos y destinar recursos para un programa de cooperación técnica, asistencia y orientación sobre el alcance y la aplicación de la relación de trabajo, destinado a los Estados Miembros, con miras a abordar el ámbito de aplicación de la ley, los aspectos generales de la relación de trabajo, el acceso a los tribunales, las directrices de política y la creación de capacidad para mejorar las medidas administrativas y judiciales encaminadas a fomentar el cumplimiento de la ley. Se debería prestar especial atención a la elaboración de datos estadísticos más fiables y de mayor alcance. La Oficina abordará estas cuestiones en su programa de trabajo del bienio en curso en el marco de las prioridades generales de trabajo y los recursos disponibles.

#### La recomendación propuesta

- 67.** De conformidad con las conclusiones de la discusión general celebrada por la Conferencia Internacional del Trabajo, la recomendación propuesta debería proporcionar orientaciones a los Estados Miembros para aclarar el alcance de la relación de trabajo, sin ofrecer una definición universal de su contenido, a fin de que los empleadores y los trabajadores puedan conocer su situación y, por consiguiente, los derechos y obligaciones que les corresponden en virtud de la ley.
- 68.** La recomendación debería promover la adopción de una política nacional sobre el ámbito de aplicación de la relación de trabajo y centrarse en las relaciones de trabajo encubiertas y en la necesidad de contar con mecanismos para garantizar que las personas que forman parte de una relación de trabajo tengan acceso a la protección que les corresponde en el plano nacional. Dicha recomendación debería ser lo suficientemente flexible como para tener en cuenta las diferentes tradiciones económicas, sociales, jurídicas y laborales y abordar los problemas de género. No debería interferir con los verdaderos acuerdos contractuales independientes y de carácter comercial. Debería promover la negociación colectiva y el diálogo social como medios para encontrar soluciones al problema en la esfera nacional, así como tomar en consideración la evolución de las relaciones de trabajo y las conclusiones arriba mencionadas.
- 69.** Esa recomendación puede ser adoptada en un proceso de simple discusión o de doble discusión. La Oficina ya realizó gran parte de la labor necesaria al preparar la discusión general de la reunión de 2003 de la Conferencia Internacional del Trabajo y las discusiones con miras a la elaboración de normas celebradas en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1997 y 1998. Asimismo, las conclusiones de la discusión general de 2003, en particular el párrafo 25, proporcionan suficientes orientaciones en cuanto al alcance y el contenido de dicha recomendación. La Oficina considera que esa recomendación se podría adoptar en el marco de una simple discusión.

## Género

### 6. La igualdad de género en el mundo del trabajo

#### Resumen

La inscripción de un punto sobre la igualdad de género en el orden del día de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2006 supondría una gran oportunidad para llevar a cabo un examen general de los progresos realizados hasta la fecha con respecto a la igualdad de género en el mundo del trabajo y de las medidas adoptadas por la OIT, teniendo en cuenta la dimensión social de la globalización y la evolución de los mercados de trabajo. Todo ello se evaluaría especialmente en relación con la Plataforma de Acción adoptada en Beijing en 1995, los compromisos de la Cumbre Mundial contenidos en la Declaración de Copenhague de 1995, la estrategia de incorporación de las cuestiones de género adoptada en 1997 por el ECOSOC y los Objetivos de Desarrollo para el Milenio.

En ese contexto, los mandantes podrían ofrecer orientaciones sobre las cuestiones siguientes:

- la manera de integrar los instrumentos de acción de la OIT para promover la igualdad de género en el Programa de Trabajo Decente;
- el fortalecimiento de la estrategia de incorporación de las cuestiones de género en los objetivos estratégicos de la OIT, y
- la mejora de los esfuerzos y los resultados de la Oficina con respecto a la eliminación de la discriminación por motivos de género.

El examen sería oportuno y pertinente, y permitiría a la OIT trazar un plan estratégico para su futura labor.

#### Introducción

- 70.** En el marco de una discusión general celebrada en la 71.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1985), se examinó la cuestión de la igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo. Ese fue el último examen general de la OIT sobre los progresos realizados en materia de igualdad de género en el mundo del trabajo y las medidas adoptadas por la Organización.
- 71.** Desde entonces, se han producido enormes cambios en el mercado mundial de trabajo con resultados desiguales en lo que se refiere al logro de la igualdad de género. Han aparecido diferentes formas de desigualdad de género y han surgido nuevos retos como consecuencia de la rápida expansión de la economía mundial. Entre estos retos, cabe citar el aumento del desempleo y de la pobreza<sup>25</sup>, la feminización de la migración internacional, la trata con fines de prostitución y el trabajo forzoso<sup>26</sup>, y el aumento de la brecha informática entre los géneros a medida que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones configuran el mundo del trabajo<sup>27</sup>.
- 72.** La discriminación por motivos de género constituye una violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los derechos humanos y la justicia social.

<sup>25</sup> La estimación que suele citarse es que las mujeres representan el 70 por ciento de los 1.300 millones de pobres de todo el mundo que viven con menos de un dólar de los EE.UU. al día.

<sup>26</sup> «En el decenio último, el comercio internacional de seres humanos, en especial mujeres y niños, se ha extendido por todo el mundo... Se calcula que cada año entre 700.000 y un millón de mujeres y niños son enviados fuera de sus fronteras y vendidos, como verdaderos esclavos de la edad moderna. El comercio de seres humanos es un flagelo mundial», *International Herald Tribune*, 1.º de junio de 2000.

<sup>27</sup> OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 2001*, pág. 352.

Obstaculiza el crecimiento económico y el funcionamiento óptimo de las empresas y los mercados de trabajo. La comunidad internacional ha reconocido este hecho (por ejemplo, en los ODM, el Consenso de Monterrey y el Plan de Aplicación de Johannesburgo). La OIT tiene una contribución indiscutible que hacer al logro de los objetivos acordados a ese respecto.

- 73.** Ha llegado el momento de que la OIT evalúe los cambios globales, con el fin de actualizar su política y determinar los ámbitos prioritarios para su labor de promoción de los objetivos relativos a la igualdad de género.

#### Antecedentes: progresos, desafíos y obstáculos

- 74.** Desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, las Naciones Unidas han observado el aumento de la autonomía económica de la mujer como consecuencia de su mayor participación en el mercado de trabajo. No obstante, las Naciones Unidas han reconocido que existen obstáculos importantes que impiden lograr la igualdad de género en el empleo<sup>28</sup>.
- 75.** La globalización ha puesto de relieve las dificultades de los trabajadores pobres de la economía informal. El estudio de las cuestiones de género en el contexto de la epidemia de VIH/SIDA es una cuestión de interés clave. Cada vez hay más leyes y campañas sobre el acoso sexual y la trata con fines de prostitución. La falta de una representación adecuada de las mujeres y sus intereses en las actividades económicas y en las instituciones políticas y laborales impide el logro de verdaderos avances en la igualdad de género en el mundo del trabajo. Conseguir un equilibrio entre las responsabilidades laborales y familiares y entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado sigue siendo un reto decisivo. Ayudar a los hombres y a los niños para que contribuyan a mejorar las relaciones entre los géneros es una vía nueva y esencial para promover la igualdad de género.
- 76.** Algunos datos procedentes de las estadísticas de que dispone la OIT dejan claro que aún existen diferencias basadas en el género: en la fuerza de trabajo, sólo hay un 54 por ciento de mujeres en edad de trabajar en comparación con más de un 80 por ciento de hombres. La mitad de la mano de obra mundial sigue realizando trabajos basados en estereotipos de género. Las mujeres siguen cobrando entre un 20 y un 30 por ciento menos que los hombres. Casi las dos terceras partes de los trabajadores que trabajan a tiempo parcial son mujeres. La presencia de mujeres predomina en los trabajos familiares no remunerados<sup>29</sup>. Los datos indican que la economía informal urbana es una mayor fuente de empleo para las mujeres que para los hombres<sup>30</sup>. Las mujeres jóvenes encuentran muchas dificultades para incorporarse al mercado de trabajo y conservar sus empleos durante los períodos de recesión económica. Las mujeres también tienen más posibilidades que los hombres de

<sup>28</sup> Naciones Unidas, resolución aprobada por la Asamblea General, *Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, vigésimo tercer período extraordinario de sesiones (2000), A/RES/S-23/3, párrafo 20.

<sup>29</sup> De las mujeres económicamente activas, 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.

<sup>30</sup> En la India y en Indonesia, la economía informal 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 informal. Incluso en esos casos, existen posibilidades de que se subestime el sesgo de género, puesto que existen más posibilidades de que las mujeres realicen las actividades de la economía informal que son invisibles o no se tienen en cuenta.

estar subempleadas o desempleadas<sup>31</sup>. Las mujeres dedican menos tiempo que los hombres al trabajo remunerado y mucho más tiempo al trabajo no remunerado.

#### Medidas adoptadas por la OIT hasta la fecha

- 77.** En la Conferencia de 1985, se adoptó una resolución relativa a la igualdad de oportunidades y de trato para los hombres y las mujeres en el empleo. En 1991, la Conferencia adoptó una resolución sobre las medidas de la OIT en favor de las mujeres trabajadoras. Desde 1985, en el orden del día de la Conferencia se han incluido varias disposiciones normativas y medidas de otra índole relacionadas con la igualdad de género y el trabajo de las mujeres, como el Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171)<sup>32</sup>, el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175)<sup>33</sup>, el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177)<sup>34</sup> y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)<sup>35</sup>. En 2001, se presentó a la 89.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia un estudio general sobre el trabajo nocturno de las mujeres en la industria<sup>36</sup>. Otro instrumento importante adoptado anteriormente es el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)<sup>37</sup>.
- 78.** El reto consiste en determinar la manera de promover la ratificación y aplicación de algunos de esos convenios. La adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento ha supuesto una contribución en ese sentido, al incluir el principio de la eliminación de la discriminación. En ese contexto, el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) han sido objeto de nuevas ratificaciones, y el Informe Global de 2003 sobre la discriminación, titulado «La hora de la igualdad en el trabajo», ha sido bien recibido.
- 79.** A lo largo de los años, se han celebrado varias reuniones tripartitas sobre cuestiones específicas relacionadas con la igualdad de género. Los proyectos de cooperación técnica han abordado la igualdad de género en diversos ámbitos. Los instrumentos prácticos han resultado muy útiles para mejorar la sensibilización y la formación con respecto a ese tema. El Programa relativo al género, la pobreza y el empleo tiene por finalidad aumentar la capacidad de los mandantes para integrar plenamente las cuestiones relacionadas con el empleo y el género en la formulación y aplicación de estrategias de lucha contra la pobreza.
- 80.** A través de estas acciones, la OIT se ha centrado en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, prestando cada vez más atención a la incorporación de los problemas

<sup>31</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>32</sup> Seis ratificaciones.

<sup>33</sup> Ocho ratificaciones.

<sup>34</sup> Dos ratificaciones.

<sup>35</sup> Tres ratificaciones.

<sup>36</sup> OIT: *Trabajo nocturno de las mujeres en la industria*, Informe III (Parte 1B), CIT, 89.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2001.

<sup>37</sup> Treinta y cuatro ratificaciones.

de género en los programas de la OIT y a la creación de capacidad para la Oficina y los mandantes, a fin de que las cuestiones de género se integren en las actividades.

- 81.** El Programa y Presupuesto estratégico para 2000-2001 y el Marco de políticas y estrategias establecieron las cuestiones de género como un tema transversal presente en todas las actividades. En marzo de 2000, se presentó el Plan de Acción de la OIT sobre igualdad entre los sexos e incorporación de las consideraciones de género al Consejo de Administración. La Oficina realizó su primera auditoría de género en todos los programas para evaluar la medida en que se habían establecido y se aplicaban mecanismos institucionales. En marzo de 2003, se presentó un informe al Consejo de Administración al respecto. El Programa y Presupuesto para 2004-2005 ahora incluye un objetivo operativo específico sobre la igualdad de género.

#### Formulación de las futuras políticas de la OIT

- 82.** Habida cuenta de todo lo anterior, la celebración de una discusión en reunión de la Conferencia podría ofrecer la oportunidad de examinar la medida en que las normas de la OIT sobre este tema se reflejan en los distintos medios de acción de la Organización, a fin de identificar las deficiencias y los obstáculos y hacer hincapié en las prácticas adecuadas. Un análisis de la base de conocimientos de la OIT permitiría determinar formas de mejorar la obtención de datos. Se podrían identificar prácticas adecuadas en el lugar de trabajo que pusieran de manifiesto la relación positiva que existe entre las medidas relativas a la igualdad de género y la productividad y la eficacia. También se podría evaluar la labor de promoción y sensibilización de la OIT y la aplicación de la cooperación técnica en la igualdad de género.
- 83.** La inclusión de un punto sobre este tema en el orden del día de la reunión de la Conferencia de 2006 brindaría una gran oportunidad para analizar y evaluar las consecuencias para la igualdad de género en el mundo del trabajo de la situación del mercado de trabajo y de las tendencias económicas mundiales. La identificación de cuestiones de género prioritarias y el análisis de nuevas esferas de trabajo, como la economía del cuidado, el VIH/SIDA, el planteamiento del ciclo vital, las cuestiones laborales y familiares, y la evolución de la función del hombre en el mercado de trabajo, podrían contribuir a fomentar el desarrollo de la política de género de la OIT.

### Cooperación técnica

#### 7. *La función de la OIT en la cooperación técnica*

##### Resumen

A raíz de la decisión tomada en 1987 de realizar exámenes de los programas de cooperación técnica de la OIT cada cinco años, la Conferencia examinó ese tema en 1993 y en 1999. En la discusión que tuvo lugar en la reunión del Consejo de Administración de marzo de 2002 sobre el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Grupo de los Empleadores, con el apoyo del Grupo de los Trabajadores, propuso que se volviera a examinar esta cuestión. Las conclusiones relativas a la función de la OIT con respecto a la cooperación técnica, adoptadas por la Conferencia en su 87.<sup>a</sup> reunión (1999), ofrecen un amplio marco para la labor de la OIT en materia de cooperación técnica, incluida la orientación que debe darse en el futuro a la política de la OIT sobre ese tema. Desde entonces, se han producido o están produciéndose cambios importantes dentro de la OIT en lo que se refiere al enfoque y a las modalidades de desarrollo y aplicación de los programas y actividades de la Organización, incluidos los esfuerzos renovados por aumentar las sinergias existentes entre la cooperación técnica y las normas internacionales del trabajo. Acontecimientos externos en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, como la creación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, el desarrollo sostenible y la globalización, han contribuido a que se produzcan algunos de estos cambios y llamamientos por un dinamismo continuo. Sería oportuno celebrar una discusión general sobre la cuestión en la reunión de la Conferencia de 2006 para examinar el programa, evaluar su respuesta al entorno en constante evolución con miras a que sea más pertinente en el contexto actual de la cooperación para el desarrollo y pedir asesoramiento a la Conferencia sobre el camino que debe seguirse.

## Antecedentes

- 84.** En una resolución adoptada en la 73.<sup>a</sup> reunión (1987) de la Conferencia se llegó a la conclusión de que convendría que la Conferencia Internacional del Trabajo examinara el programa de cooperación técnica de manera periódica, por lo menos cada cinco años. La Conferencia reiteró esa postura en 1993, cuando llevó a cabo un examen global del programa. La última vez que la Conferencia Internacional del Trabajo discutió esta cuestión fue en 1999.
- 85.** Cabe recordar que durante la discusión celebrada en la reunión del Consejo de Administración de marzo de 2002 sobre la fecha, lugar y orden del día de futuras reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo<sup>38</sup>, el Grupo de los Empleadores propuso, con el apoyo del Grupo de los Trabajadores, que la Conferencia examinara la posibilidad de celebrar en 2005 una discusión general sobre las actividades de cooperación técnica de la OIT.

## Un nuevo marco para la cooperación técnica

- 86.** Desde 1999, se han producido o se están produciendo cambios importantes en lo que se refiere al enfoque y las modalidades de desarrollo y aplicación de los programas y actividades de la OIT, lo que justifica un nuevo examen de la futura labor en materia de cooperación técnica.

## En el marco de la Organización

- 87.** Desde 1999, se han introducido importantes cambios organizativos y estructurales. La adopción de un programa y presupuesto estratégico, complementado posteriormente por un marco de políticas y estrategias, y la reorganización interna de las unidades de la sede con el establecimiento de programas InFocus propiciaron su consolidación. Esta se vio reforzada por la evolución de dos hechos en ese período: en primer lugar, la integración entre el programa y presupuesto ordinario y la planificación y elaboración de programas financiados con recursos extrapresupuestarios y, en segundo lugar, el fortalecimiento de los acuerdos de asociación con algunos miembros de la comunidad de donantes, sobre la base de un programa o enfoque (temático) por oposición a un enfoque especial para cada proyecto.
- 88.** La orientación general sobre cooperación técnica se ha visto impulsada por el desarrollo del Programa de Trabajo Decente, el programa y presupuesto estratégico y las discusiones y conclusiones de las cuatro reuniones regionales celebradas desde junio de 1999. Asimismo, en los últimos años, ha habido nuevas esferas de acción en materia de desarrollo que han pasado a ocupar un lugar preponderante en la OIT, a saber: el VIH/SIDA, la respuesta a las crisis y la reconstrucción, y el seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Además, el «enfoque integrado» de las actividades normativas de la OIT, es decir, la elaboración de planes de acción para orientar todos los medios de acción de la OIT, incluida la cooperación técnica, en un ámbito concreto de las actividades de la OIT en el contexto de las discusiones generales de la Conferencia — adoptado por el Consejo de Administración en noviembre de 2000 — es un nuevo elemento que hay que tener en cuenta al formular enfoques temáticos y estructurados de la cooperación técnica. Dichos enfoques son elementos clave en los esfuerzos por aumentar las sinergias entre la cooperación técnica y otros medios de acción de la OIT, como las normas internacionales del trabajo.

<sup>38</sup> Documento GB.283/2/1.

- 89.** La coordinación y colaboración entre la sede y las estructuras exteriores en materia de cooperación técnica se han reforzado, y los ejercicios de programación conjunta periódicos y sistemáticos entre las unidades técnicas de la sede y las oficinas exteriores se han convertido en algo habitual. En las regiones, se han tomado medidas para racionalizar las estructuras de gestión y los conductos de presentación de informes y para definir con más claridad las funciones y responsabilidades de los diferentes componentes de las estructuras exteriores.

#### Acontecimientos externos

- 90.** En los últimos tiempos, hemos presenciado la aparición de nuevos marcos en el panorama mundial, como la Cumbre del Milenio, las conferencias de seguimiento celebradas en 2000 respecto de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Conferencia de Beijing, el establecimiento del Pacto Mundial, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados celebrada en Bruselas, la Nueva Alianza para el Desarrollo de Africa, la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, la creación de la Unión Africana, las continuas reformas del sistema de las Naciones Unidas, incluido el creciente recurso al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), y la reciente elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Además, se han fijado las metas y los Objetivos de Desarrollo para el Milenio. La OIT, como interlocutor activo en el mundo de la cooperación para el desarrollo, ha tenido que reorientar sus actividades para tener en cuenta dichos acontecimientos y marcos nuevos, lo que ha tenido una repercusión importante en la elaboración y programación de sus actividades.
- 91.** Cabe destacar que muchos de estos acontecimientos, ya sean internos o externos a la OIT, son bastante recientes. Su repercusión en la elaboración de programas de cooperación técnica y modalidades de aplicación todavía no se conoce plenamente. En el período que queda hasta la próxima discusión sobre cooperación técnica de la Conferencia Internacional del Trabajo se producirán sin duda alguna nuevos ajustes importantes en el programa de la OIT, incluida la cooperación técnica.

#### Cuestiones para la discusión: el informe a la Conferencia

- 92.** Las conclusiones relativas a la función de la OIT en la cooperación técnica<sup>39</sup>, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 87.ª reunión (1999), establecían un amplio marco para las labores de la OIT en materia de cooperación técnica, incluidos la orientación futura de la política de cooperación técnica de la OIT y un programa de acción con pautas específicas. El informe que se presentará a la Conferencia y que servirá de base para las discusiones abordará principalmente los acontecimientos que se han producido y las actividades llevadas a cabo durante el período transcurrido desde la última discusión.
- 93.** Los temas centrales serán:
- mejorar la pertinencia y eficacia de la cooperación técnica de la OIT;
  - mejorar la calidad, visibilidad, eficacia e impacto de la cooperación técnica de la OIT, y
  - reforzar las asociaciones.

<sup>39</sup> Conferencia Internacional del Trabajo: *Actas Provisionales*, núm. 22 (Rev.), 87.ª reunión, Ginebra, 1999.

94. El análisis se centrará en los importantes cambios internos, en relación directa con las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1999, que han influido en el programa de cooperación técnica. Asimismo, se examinará la cuestión de la cooperación técnica en el contexto de los cambios y acontecimientos externos que se hayan producido en materia de cooperación para el desarrollo, como el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, la pobreza, la gobernanza, el desarrollo sostenible y la globalización.

#### Resumen

95. En vista de todos los acontecimientos mencionados anteriormente, que han tenido efectos muy importantes en el programa de cooperación técnica de la OIT, 2006 será un momento oportuno para que la Conferencia celebre una discusión general sobre este tema, examine el programa, evalúe la manera en que éste ha respondido a la evolución del entorno para conseguir que sea pertinente en el contexto actual de la cooperación para el desarrollo, y la Conferencia facilite orientaciones acerca del camino que debe seguirse.

Ginebra, 28 de enero de 2004.

*Puntos que requieren decisión:* párrafo 1;  
párrafo 2;  
párrafo 7.