



## PARA DECISIÓN

### SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo

### Orden del día de la 100.ª reunión (2011) de la Conferencia

#### Introducción

1. En su 304.ª reunión (marzo de 2009), el Consejo de Administración entabló una discusión sobre la fecha, el lugar y el orden del día de la 100.ª reunión (2011) de la Conferencia Internacional del Trabajo. Decidió que la 100.ª reunión se celebrara en Ginebra y se le informó de que ulteriormente se presentaría una propuesta definitiva sobre las fechas correspondientes.
2. En su 100.ª reunión (2011), la Conferencia examinará los puntos inscritos de oficio en su orden del día, a saber:
  - el informe del Presidente del Consejo de Administración y la Memoria del Director General <sup>1</sup>;
  - las propuestas de Programa y Presupuesto para 2012-2013 y otras cuestiones financieras, y
  - la información y los informes presentados sobre la aplicación de los convenios y recomendaciones.
3. Según la práctica habitual, la Conferencia trata tres puntos técnicos. Uno de ellos sería una segunda discusión sobre el punto titulado «Trabajo decente para los trabajadores domésticos», con miras al establecimiento de normas al respecto. La primera discusión que se habrá mantenido en la 99.ª reunión (2010) de la Conferencia.
4. En marzo de 2009, el Consejo de Administración decidió incluir en el orden del día de la 100.ª reunión (2011) el punto titulado «Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico

<sup>1</sup> También se analizará incluido el Informe global sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (a reserva de cualesquiera otras decisiones que la Conferencia pueda adoptar sobre el examen de aplicación de este seguimiento).

de la protección social (seguridad social)» en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (en adelante «Declaración sobre la Justicia Social»). En la misma reunión, el Consejo de Administración también decidió aplazar hasta su 306.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2009) la elección de la tercera cuestión técnica, a fin de que la Oficina pudiera tomar en consideración los resultados de las discusiones celebradas durante la reunión de la Conferencia de 2009 sobre las respuestas de la OIT ante la crisis.

## Propuestas

5. En consecuencia, se someten nuevamente las otras cinco propuestas presentadas por la Oficina en marzo de 2009, y adecuadamente actualizadas, en particular para reflejar el contexto actual de la crisis. Con respecto a la cuestión de la microfinanciación, se ha modificado ligeramente el título del punto correspondiente y se ha reorientado el texto para abordar de una manera más general los sistemas financieros que se adapten a las necesidades de los hogares y de las empresas, y que integran la cuestión de la responsabilidad social. Los cinco puntos son los siguientes (véase el anexo):
  - a) el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general);
  - b) la financiación con una finalidad social (discusión general) <sup>2</sup>;
  - c) la flexiguridad como instrumento para facilitar la adaptación a los cambios en la economía globalizada (discusión general);
  - d) la iniciativa empresarial de los jóvenes: transformar a los demandantes de empleo en creadores de empleo (discusión general);
  - e) el derecho a la información y la consulta en el contexto de la reestructuración económica (discusión general).
6. Además, para dar seguimiento a las discusiones que en la reunión de la Conferencia de 2009 se celebraron sobre las respuestas de la OIT ante la crisis, en particular a la adopción por la Conferencia del Pacto Mundial para el Empleo, la Oficina ha elaborado una nueva propuesta relativa al establecimiento de normas que podría revestir la forma de una recomendación (véase la sección 1 del anexo; si no se ha inscrito en el marco de un objetivo en particular es porque guarda relación con los cuatro objetivos estratégicos).
7. *En vista de cuanto antecede, se invita al Consejo de Administración a que complete el orden del día de la 100.<sup>a</sup> reunión (2011) de la Conferencia Internacional del Trabajo y que, a esos efectos, seleccione una de las seis propuestas siguientes:*
  - i) *propuesta relativa al establecimiento de normas para dar seguimiento al Pacto Mundial para el Empleo;*
  - ii) *el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general);*
  - iii) *la financiación con una finalidad social (discusión general);*

<sup>2</sup> El título anterior era «La financiación con una finalidad social: la microfinanciación solidaria en pro del trabajo decente».

- iv) la flexiguridad como instrumento para facilitar la adaptación a los cambios en la economía globalizada (discusión general);*
- v) la iniciativa empresarial de los jóvenes: transformar a los demandantes de empleo en creadores de empleo (discusión general), y*
- vi) el derecho a la información y la consulta en el contexto de la reestructuración económica (discusión general).*

Ginebra, 1.º de octubre de 2009.

*Punto que requiere decisión:* párrafo 7.

## Anexo

### Propuestas para el orden del día de la 100.<sup>a</sup> reunión (2011) de la Conferencia

1. Propuesta relativa al establecimiento de normas para dar seguimiento al Pacto Mundial para el Empleo

#### Resumen

La crisis económica y del empleo a escala mundial sigue afectando a los trabajadores y a las empresas (en particular a las pequeñas y medianas) en todos los países y se prevé que las pérdidas de empleo sigan aumentando en 2010. Con la adopción del Pacto Mundial para el Empleo por la Conferencia en junio de 2009, se abordó el urgente desafío que representan en materia de políticas el aumento de la pobreza y del desempleo, la fuerte disminución de la demanda y la reducción del poder adquisitivo, de forma que fue necesario situar el pleno empleo y el trabajo decente en el centro de las respuestas que es necesario aportar. El Pacto establece un programa multidimensional para lograr una recuperación económica que estará impulsada por los salarios y se basará en el fortalecimiento de la demanda interna en todos los países, amén de reconocer expresamente que los países en desarrollo deben tener el espacio político y los recursos necesarios para desarrollar su propia base económica, con la asistencia de la comunidad internacional, incluidas las instituciones financieras internacionales.

Para dar seguimiento al Pacto, se propone incluir un punto relativo al establecimiento de normas en el orden del día de la Conferencia, el cual podría revestir la forma de una recomendación, que sirva de orientación a los gobiernos, las organizaciones de empleadores y los sindicatos en tiempos de crisis.

1. El Pacto Mundial para el Empleo (en adelante «el Pacto») fue adoptado en la 98.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2009) a modo de marco para dar una respuesta tripartita mundial a la crisis con el objetivo de mantener el empleo y crear nuevos puestos de trabajo, fortalecer los sistemas de protección social, promover las normas del trabajo, reducir la desigualdad, fortalecer la negociación colectiva y mantener los niveles salariales. El Pacto se basa en el Programa de Trabajo Decente y en la Declaración sobre la Justicia Social, e incorpora los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente de la OIT.
2. En el Pacto no se determinan solamente los desafíos en materia de empleo que se derivan de la crisis, sino también las causas sociales, económicas y estructurales que es preciso abordar para lograr la recuperación y mantenerla. Ante semejantes problemas estructurales se precisan la reforma del sistema económico y financiero mundial, así como una distribución más equitativa de los ingresos dentro de las sociedades.
3. El Pacto configura expresamente un marco para el futuro próximo y una serie de políticas prácticas para el sistema multilateral, los gobiernos, los trabajadores y los empleadores. Mediante ese marco se garantizan los vínculos entre el progreso social y el desarrollo económico. Además de la importancia de los convenios fundamentales, el Pacto destaca la pertinencia de una serie de normas internacionales del trabajo para lograr alcanzar una respuesta completa ante la crisis. Entre ellas figuran los instrumentos relativos a la política de empleo, los salarios, la seguridad social, la relación de trabajo, la terminación de la relación de trabajo, la administración y la inspección del trabajo, los trabajadores migrantes, las condiciones de trabajo en el marco de los contratos públicos, la seguridad y salud en el trabajo, las horas de trabajo y los mecanismos de diálogo social.
4. La crisis actual ha puesto de manifiesto la necesidad urgente de contar con:
  - políticas para reducir el riesgo de crisis económica y financiera;
  - instrumentos relativos al mercado de trabajo y la política social para mitigar las consecuencias sociales y para el empleo que puede acarrear una crisis.

5. Reconociendo que es necesaria una orientación programática, la Comisión de Aplicación de Normas, en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2009, examinó la pertinencia de las normas del trabajo para hacer frente a la crisis y subrayó la necesidad de adoptar un nuevo instrumento en el futuro <sup>1</sup>:

Un claro consenso existió en la Comisión sobre la importancia del papel que desempeñan las normas internacionales del trabajo para afrontar la actual crisis. La Comisión subrayó que no se debe utilizar la crisis como excusa para rebajar las normas. No puede haber ninguna recuperación económica sostenible sin normas laborales sostenibles y actuales...

La Comisión consideró que la Comisión Plenaria podría inspirarse en el papel desempeñado por la OIT en épocas anteriores de crisis y de recesión o depresión económica previendo examinar nuevamente esta cuestión en la Conferencia de 2010 con vistas a la adopción de un instrumento que oriente a los gobiernos en la elaboración de sus políticas y en su actuación, así como a los interlocutores sociales a la hora de afrontar crisis globales críticas.

6. En marzo de 2009, el Consejo de Administración previó la posibilidad de que se diese seguimiento de los resultados de las discusiones de la Conferencia en 2009 sobre las respuestas ante la crisis. A este respecto, se propone inscribir en el orden del día de la Conferencia en 2011 un punto relativo al establecimiento de normas que podría revestir la forma de una recomendación, a fin de proporcionar orientación a los gobiernos y a la comunidad internacional con miras a la creación de un marco político que resguarde las principales crisis económicas y financieras y sus consecuencias sociales.
7. Después de la Gran Depresión, los gobiernos introdujeron importantes innovaciones programáticas para crear mayor estabilidad en las economías de mercado. Durante la larga fase de prosperidad y de relativa estabilidad vivida en los principales países industriales, cayeron en el olvido muchas de las amargas enseñanzas extraídas y se desecharon varias normativas importantes. La codificación en un instrumento internacional de las experiencias de crisis y de las enseñanzas extraídas de ellas puede resultar capital para proteger a las sociedades contra las prácticas comerciales que son demasiado arriesgadas.
8. En las economías de mercado es inevitable que existan ciclos económicos, pero no todos los países están igual de preparados para responder a las crisis y proteger a sus ciudadanos frente a las peores consecuencias de una grave recesión económica. La crisis actual pone de relieve la importancia que revisten los regímenes de protección social como estabilizadores automáticos y el papel positivo que desempeñan los instrumentos relativos al mercado de trabajo bien asentados. Las sociedades necesitan disponer de instrumentos de prevención e instituciones que también se mantengan incluso en los períodos de prosperidad económica, porque esos instrumentos e instituciones son una condición previa para poder aportar una respuesta eficaz y oportuna en caso de crisis.
9. Se propone que, a la hora de establecer los principios rectores y las orientaciones programáticas necesarios para articular la protección preventiva frente a la crisis y las respuestas eficaces que se necesitan ante la crisis el nuevo instrumento se base en los principios de la Declaración de Filadelfia y la Declaración sobre la Justicia Social, así como en el Programa de Trabajo Decente y el Pacto Mundial para el Empleo. En el instrumento se debería abordar la necesidad de reunir en un enfoque integrado las políticas macroeconómicas y financieras, y las políticas sociales y de empleo. Además, se debería reforzar la coordinación programática entre las naciones y mejorar la coherencia política entre las diferentes organizaciones internacionales. El instrumento debería basarse en un análisis empírico y teórico de la crisis actual que sea sólido, de suerte que la experiencia amarga de la crisis mundial contribuya a la creación de un régimen normativo mejorado en los planos nacional e internacional.

<sup>1</sup> OIT: Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, *Actas Provisionales* núm. 16 (Primera parte) (Rev.), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párrafos 97 y 100.

## Empleo

### 2. El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general)

#### Resumen

El creciente desarrollo de las cadenas de suministro, que a menudo se extienden por todo el mundo como consecuencia de la globalización creciente, suscitan hoy muchos debates acerca de las repercusiones que tienen estos fenómenos en la cantidad, la calidad y la distribución del empleo en el mundo. Esto incluye temas como las oportunidades y retos que se plantean a los países y a las empresas para aprovechar el potencial de desarrollo económico que ofrecen las cadenas mundiales de suministro y mantener o elevar al mismo tiempo el nivel de las normas sociales. El punto propuesto para la discusión abarcaría las consecuencias que en lo económico, lo social y el empleo tienen los cambios estructurales registrados en sectores clave de la economía mundial, en particular la formulación de políticas, programas e instrumentos con miras a lograr resultados en materia de empleo productivo y trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Se prestará especial atención a las posibles repercusiones que en lo económico, lo social y el empleo podrían tener las crisis económicas en las cadenas mundiales de suministro. A fin de sentar las bases y centrar los temas de la discusión, en el informe se podría hacer referencia a una selección de cadenas de suministro representativas e importantes que sirvan de hilo conductor de la discusión (por ejemplo, el equipamiento relacionado con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), o las cadenas mundiales de suministro de alimentos y servicios, como el diseño industrial, la creación de programas informáticos o el turismo).

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

fiabilidad, el acceso a infraestructuras y otros factores. La elección de los proveedores puede suponer también la elección de un país. Entre los criterios de elección pueden figurar la estabilidad política y económica, la disponibilidad y la capacidad de los recursos humanos y las capacidades lingüísticas de los trabajadores, la calidad de la infraestructura (transporte, telecomunicaciones), la disponibilidad de servicios financieros eficaces, la solidez del Estado de derecho, en particular en lo que respecta a la protección y el cumplimiento de los derechos de propiedad, y la disponibilidad de mecanismos de solución de conflictos, entre otros factores. Así pues, las oportunidades que tienen los países de integrarse en las cadenas de suministro mundiales y promover el empleo productivo y el trabajo decente dependen en gran medida de los marcos de política nacional.

15. Los países pueden utilizar toda una gama de estrategias para aprovechar mejor el potencial de las cadenas mundiales de suministro a fin de generar crecimiento económico y empleo productivo y reducir la pobreza. Entre las estrategias que permiten aprovechar las oportunidades de las cadenas mundiales de suministro cabe citar los programas especiales destinados a mejorar las calificaciones, la productividad y la competitividad de sectores y grupos de empresas determinados. El desarrollo de la infraestructura, el desarrollo de productos, las instalaciones de ensayo, la transferencia de tecnología y los programas para el desarrollo de los proveedores pueden constituir medios eficaces (en particular en los países en desarrollo) para ayudar a las empresas a integrarse de manera provechosa y sostenible en las cadenas mundiales de suministro. Asimismo, los esfuerzos destinados a utilizar las cadenas de valor en el plano nacional e internacional para vincular a los más de 1.300 millones de trabajadores pobres de la economía informal con más oportunidades de empleo productivo pueden formar parte de una estrategia de reducción de la pobreza.
16. El desarrollo de las cadenas de suministro y el auge de la subcontratación plantean problemas en relación con la aplicación de las normas del trabajo. Por diversas razones, entre ellas la falta de recursos, los gobiernos de los países más pobres no siempre controlan adecuadamente las prácticas laborales ni el cumplimiento de las normas del trabajo. Las presiones competitivas intensas a las que están sometidas las empresas, en particular en el extremo inferior de la cadena, han influido en el desarrollo y la aplicación de la legislación. Como resultado, hay una creciente preocupación en el sentido de que en muchos ámbitos de la actividad económica internacional no se cumplen las normas internacionales del trabajo ni los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
17. Por diversas razones, entre ellas, la creciente preocupación por las prácticas laborales y sociales en sus respectivas cadenas de suministro y el deseo de mejorar las prácticas de gestión y la productividad, muchas empresas proveedoras han empezado a asumir parte de la responsabilidad con respecto a las prácticas laborales de sus propios proveedores. A menudo, estos esfuerzos entrañan la adopción de códigos de conducta aplicables a los proveedores y de diversos sistemas de aplicación y control. Estas iniciativas plantean muchas dificultades, sobre todo en el caso de la empresa que asume ciertas responsabilidades respecto de las prácticas laborales de otra empresa que no posee ni controla.
18. Hay una falta de claridad en cuanto a la división de responsabilidades entre las empresas y los gobiernos, por ejemplo, en cuanto a los mecanismos que necesitan las empresas proveedoras para controlar eficazmente las prácticas laborales de sus propios proveedores y a la forma en que deberían abordar la falta de observancia; también hay incertidumbre en cuanto a la capacidad de las empresas para aplicar eficazmente los códigos, y a la forma de hacerlo, habida cuenta de que estos códigos se remiten a menudo a normas internacionales del trabajo, en situaciones en las que el gobierno no asume ni respeta sus obligaciones en relación con estas normas.
19. En particular, las organizaciones de trabajadores expresan preocupación porque las relaciones en condiciones de igualdad en la cadena de suministro pueden servir de pretexto a las empresas proveedoras para eludir sus obligaciones como empleadores en lo que respecta a la observancia de los principios y los derechos fundamentales en el trabajo. Las

organizaciones de trabajadores sostienen que el poder relativo de las empresas proveedoras puede incidir negativamente en las posibilidades de proteger a los trabajadores a través de la negociación colectiva, al negar a los trabajadores situados en el extremo inferior de la cadena de suministro el acceso a los verdaderos responsables de la adopción de decisiones que determinan efectivamente sus condiciones de trabajo. El derecho a la información y la consulta es especialmente importante en el contexto de la crisis financiera y económica actual. Por su parte, las organizaciones de empleadores expresan preocupación porque la proliferación de códigos y regímenes de control entrañan un costo añadido y provoca incertidumbre entre las empresas, sin aportar necesariamente una mejora de las condiciones de trabajo. Además, para los empleadores es motivo de preocupación que se pretenda que las empresas compartan responsabilidades que, a su juicio, deberían asumir los gobiernos correspondientes. Por su parte, algunos gobiernos, en particular en países en desarrollo, expresan su preocupación porque estos sistemas puedan constituir obstáculos no arancelarios a las exportaciones.

20. Las cadenas de suministro también pueden tener importantes repercusiones en la formulación de las políticas nacionales, por ejemplo, en el ámbito de la política fiscal nacional, las políticas de competencia o de inversión e incluso en el campo de las políticas sociales que abarcan, por ejemplo, los servicios de seguridad social y de bienestar.

### *Algunas cuestiones propuestas para la discusión*

21. La discusión debería centrarse en cómo promover empleo y trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Entre las cuestiones que se han de abordar figuran las siguientes:
- ¿Cuáles son algunos de los cambios y tendencias estructurales fundamentales que se están produciendo en las cadenas mundiales de suministro?
  - ¿Cuáles son los principales impulsores de estas tendencias?
  - ¿De qué manera la crisis económica y financiera afecta estas tendencias?
  - ¿Qué repercusiones tienen estos cambios sobre la cantidad, la calidad y la distribución del empleo?
  - ¿Cuál podría ser la función de las políticas internacionales para abordar los cambios estructurales en las cadenas mundiales de suministro?
  - ¿Cuáles son las políticas más eficaces para mejorar la competitividad, la productividad y el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro?
  - ¿Qué políticas y estrategias nacionales, locales y sectoriales podrían utilizarse para promover el empleo productivo, y para vincular a un gran número de trabajadores pobres con las cadenas de suministro nacionales y mundiales?
  - ¿Qué reglamentos públicos y otros sistemas de control podrían abordar las cuestiones relacionadas con las cadenas mundiales de suministro y el trabajo decente?
  - ¿Qué papel tienen y podrían tener las iniciativas voluntarias privadas y otras medidas encaminadas a gestionar las cuestiones sociales en las cadenas mundiales de suministro?
  - ¿Qué repercusiones tienen las cadenas mundiales de suministro sobre la negociación colectiva y el diálogo social?
  - ¿Qué consecuencias tienen los cambios estructurales en las cadenas mundiales de suministro para los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores y cuál es su incidencia en el empleo productivo y el trabajo decente?
  - ¿Qué servicios de asesoramiento, qué herramientas y qué medios de asistencia técnica podría desarrollar la OIT para apoyar la creación de empleo y la mejora empresarial en las cadenas mundiales de suministro?

- ¿Cómo podrían promover las organizaciones de empleadores y de trabajadores el cumplimiento de los códigos de conducta y las normas internacionales del trabajo en las cadenas mundiales de suministro?

### *Resultados esperados*

22. Los resultados que se espera obtener de la discusión general de la Conferencia son los siguientes:

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

### 3. Financiación con una finalidad social (discusión general)

#### **Resumen**

La crisis financiera ha puesto de manifiesto la importancia de las estrategias financieras que sirven a la economía real y responden a las necesidades de los hogares. Una de dichas estrategias es la microfinanciación. Su desarrollo y su impacto demuestran que la financiación socialmente responsable es posible, viable y sostenible.

En el contexto de la crisis financiera, la discusión de la Conferencia sería una oportunidad para extraer conclusiones a partir de la experiencia adquirida en materia de innovaciones para la formulación de políticas. Sería también el momento oportuno para definir la posición de la OIT en materia de financiación socialmente responsable, traduciendo así a la acción la Declaración de Filadelfia y la Declaración sobre la Justicia Social.

### *Fundamentos*

23. En varias reuniones de la Conferencia se ha identificado el acceso al crédito y a la financiación como uno de los obstáculos más importantes al trabajo decente y al empleo productivo, ya sea en el contexto de las empresas sostenibles, el desarrollo rural, el empleo juvenil, las cooperativas, la protección social, las cuestiones de género, la economía informal o la migración. El Consejo de Administración ha pedido asimismo a la Oficina que explorara distintas maneras de orientar los sistemas financieros hacia el trabajo decente y hacia una financiación más inclusiva. Para profundizar en el análisis, entender mejor estos mecanismos y encontrar puntos de partida para la formulación de políticas, la Oficina emprendió iniciativas piloto en el marco del resultado conjunto relativo a la microfinanciación en pro del trabajo decente. En asociación con 21 de las principales instituciones de microfinanciación del mundo, la Oficina experimentó diversas innovaciones financieras para afrontar de forma concreta los problemas relativos al trabajo decente, con el asesoramiento de las organizaciones locales de empleadores y de trabajadores. En paralelo, la Oficina emprendió varias iniciativas con miras a fortalecer la capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores para orientar y ayudar a sus miembros en lo relativo al acceso a la financiación y a su gestión. También se incluyen aquí los gobiernos que solicitan la asesoría de la Oficina para la concepción y la gestión de los fondos sociales destinados a amortiguar las sacudidas de la crisis financiera.
24. En la discusión de la reunión de la Conferencia podrían examinarse buenas prácticas de utilización de instrumentos financieros para crear empleo productivo y trabajo decente y podrían definirse sus implicaciones en términos de formulación de políticas. Se identificarían asimismo formas eficaces de aumentar la capacidad de los interlocutores

sociales y los ministerios del trabajo, y de ayudarles a interactuar de forma más efectiva con los ministerios de finanzas y los bancos centrales.

### *Pertinencia para el trabajo decente*

25. Las instituciones financieras pueden promover el trabajo decente de varios modos:

- La mejora del acceso a la financiación impulsa la iniciativa empresarial, las inversiones y la productividad, y estimula la demanda de trabajadores; cuanto más estrechamente trabajen los intermediarios financieros con las pequeñas empresas, mayor será su capacidad de responder rápidamente a la demanda de financiación. Las instituciones financieras con una finalidad social, en particular, las cooperativas de crédito, las cajas de ahorro municipales, los bancos de fomento, los bancos comunitarios y las instituciones de microfinanciación demuestran en modos diversos cómo la intermediación financiera puede mantenerse firmemente atenta a las necesidades de los hogares y de las empresas de la economía real, sin dejar por ello de aplicar los principios de mercado. Ello se aplica asimismo a la concepción de productos y servicios financieros individuales. Las ofertas de crédito pueden constituirse de tal manera que induzcan a los padres a mantener a sus hijos en la escuela en lugar de hacerles trabajar. Una institución marroquí, por ejemplo rebaja parte de los intereses a los padres si presentan un certificado de asistencia escolar de sus hijos.
- En Bangladesh, un programa que cubre a casi un millón de mujeres proporciona gratuitamente cereales alimentarios durante un período de 18 meses a los hogares encabezados por mujeres más pobres y más expuestos al riesgo de padecer hambre. Proporcionando asistencia de emergencia mediante el suministro de cereales alimentarios, el programa logra atraer a los más pobres y atender a sus necesidades inmediatas de consumo, pero después añade formación profesional y servicios de ahorro y crédito con el fin de ampliar su capacidad de desarrollo. De esta forma, cuando se termina el período de los cereales alimentarios gratuitos, los participantes son capaces de iniciar actividades generadoras de ingresos y convertirse en clientes de los programas permanentes de microfinanciación. Esta estrategia merecería darse a conocer mejor en una coyuntura de crisis alimentaria constante.
- La financiación también puede ser una herramienta eficaz para luchar contra la servidumbre por deudas, que constituye en sí misma una violación de los derechos laborales. En Pakistán, por ejemplo, una institución combina la movilización social, la formación y el ahorro para asegurarse de que los «haaris», un grupo de trabajadores anteriormente sometidos a servidumbre por deudas, no vuelvan a ser víctimas de esta práctica.
- Los contratos financieros representan una vía de salida de la economía informal. Son múltiples las razones por las cuales algunas instituciones financieras ofrecen incentivos a sus clientes para que declaren su actividad económica. Una asociación comercial en Egipto, por ejemplo, vincula la concesión de préstamos a los esfuerzos del cliente por obtener una determinada documentación, lo cual alienta a los prestatarios a ir apartándose gradualmente de la economía informal. Uno de los documentos exigidos guarda relación con la situación de los asalariados en lo que respecta a la seguridad social.

- Mejorar el acceso a la financiación puede tener una incidencia en la distribución del tiempo de trabajo entre hombres y mujeres. Se ha descubierto que la microfinanciación da más participación a la mujer en la toma de decisiones domésticas relacionadas con la actividad financiada mediante crédito, así como en la gestión de todo el presupuesto familiar. Aun así, muchas mujeres, sobre todo en las zonas rurales, tienen dificultades para acceder a los servicios financieros debido a la discriminación de que son víctimas en relación con el acceso a la alfabetización, los derechos de propiedad o las actitudes sociales.
- Las instituciones financieras con una finalidad social responden a muchas otras cuestiones de trabajo decente:
  - a) ayudan a los trabajadores afectados por el VIH/SIDA a ahorrar para el tratamiento médico;
  - b) conciben programas de ahorro e inversión para las familias de trabajadores migrantes que reciben remesas;
  - c) ofrecen acceso a seguros de vida y de enfermedad;
  - d) organizan a los trabajadores a domicilio o subcontratados en asociaciones de ahorro y crédito;
  - e) dan a los jóvenes que buscan un empleo la oportunidad de crear una empresa;
  - f) integran a las personas con discapacidades en los servicios principales;
  - g) posibilitan que los empleadores de la economía informal proporcionen prestaciones a sus trabajadores, tales como un seguro de salud, etc.

### *Objetivos*

#### 26. La discusión de la Conferencia podría:

- generar conocimientos sobre buenas prácticas, es decir, qué soluciones resultan eficaces, cuándo y en qué circunstancias si se desea orientar la financiación hacia el trabajo decente, y cuál es el mejor modo de utilizar estos conocimientos en el contexto del Pacto Mundial para el Empleo;
- identificar posibles alianzas entre los interlocutores sociales, los gobiernos y las instituciones de financiación. El debate permitirá descubrir ámbitos en los que cabría ampliar la capacidad de los interlocutores sociales y orientar la acción de los gobiernos en apoyo de tales iniciativas.

### *Puntos que han de examinarse*

#### 27. Los puntos que han de examinarse están basados en la declaración de política de la OIT en este ámbito de su labor <sup>2</sup>, y podrían ser los siguientes:

- ¿De qué manera los instrumentos e instituciones financieros pueden promover el empleo productivo y el trabajo decente?
- ¿De qué manera la financiación puede ayudar a las personas a pasar de la economía informal a la economía formal?
- ¿Qué pueden hacer las organizaciones de trabajadores y de empleadores para proteger mejor a los trabajadores y a los productores independientes de los abusos en el ámbito de la financiación y del endeudamiento excesivo, así como para garantizar la transparencia a la hora de fijar los precios y promover un comportamiento ético por parte del personal de los bancos?

<sup>2</sup> Documento GB.294/11 (Rev.), anexo.

- ¿Cuál es la mejor manera de ayudar a los ministerios de trabajo a administrar los fondos establecidos para impulsar la creación de empleos para las personas despedidas como consecuencia de la crisis financiera y económica o simplemente excluidos de los mercados de trabajo?
- ¿De qué manera las organizaciones de empleadores pueden:
  - a) influir en la cartera de opciones de las instituciones financieras para que se oriente hacia el desarrollo empresarial;
  - b) interactuar mejor con las instituciones financieras para tratar la cuestión de la contracción del crédito que afecta a las PYME, reducir los costos de la inversión y promover instrumentos de participación en el riesgo adaptados a las PYME;
  - c) hacer oír las necesidades de sus miembros en relación con un mejor acceso al capital;
  - d) fomentar el ahorro de los trabajadores, facilitar el envío de remesas, etc.?
- ¿De qué manera las organizaciones de trabajadores pueden:
  - a) promover las instituciones de financiación social a través de fondos de pensiones y de inversiones socialmente responsables;
  - b) asociarse con las instituciones locales de financiación para garantizar que se ofrecen a los trabajadores mecanismos asequibles y fiables de ahorro, seguro y crédito;
  - c) ampliar los conocimientos financieros de los trabajadores para asegurarse de que comprenden mejor los riesgos y las oportunidades que comportan los contratos financieros como complemento a los esfuerzos de negociación colectiva para proteger el poder adquisitivo real de los trabajadores?
- ¿Cómo puede la Oficina ayudar en términos generales a sus mandantes para que interactúen mejor con los ministerios de finanzas y los bancos centrales, especialmente en lo que respecta a las consultas sobre políticas financieras que puedan afectar al empleo productivo y al trabajo decente?

#### 4. La flexiseguridad como instrumento para facilitar la adaptación a los cambios en la economía globalizada (discusión general)

##### Resumen

Los principales elementos de la combinación coherentes de políticas que actualmente se ha dado en llamar flexiseguridad son unas disposiciones contractuales flexibles y fiables, unas estrategias amplias de aprendizaje permanente, unas políticas eficaces y activas de mercado de trabajo y unos sistemas de protección social modernos, adecuados y viables. Las políticas en materia de flexiseguridad son instrumentos destinados a hacer frente a los cambios acaecidos en las economías debido al proceso de la globalización, cuyo diseño y aplicación debería llevarse a cabo a través del diálogo social y de la negociación colectiva entre los interlocutores sociales, así como adaptarse a las circunstancias concretas de la empresa, la rama de actividad o el país.

No obstante, si bien se plantean cuestiones a largo plazo, como la de construir el marco institucional adecuado para que los mercados de trabajo ofrezcan tanto adaptabilidad como seguridad, también existen cuestiones a corto plazo como la de hacer frente a las consecuencias de la actual crisis mundial. Aunque existe consenso en torno a los elementos comunes de las políticas de flexiseguridad, sigue siendo necesario un análisis en profundidad sobre su viabilidad en el marco del trabajo decente y del Programa Global de Empleo.

28. La flexiseguridad ha pasado de ser una palabra de moda a convertirse en un asunto de política de primer orden. Si bien es cierto que fue concebida en el contexto de la Unión Europea, la flexiseguridad puede revestir un alcance universal, ya que parte del supuesto de la necesidad imperiosa de adaptación al cambio en la actual economía global, lo que a su vez

también exige seguridad en el mercado de trabajo. La flexibilidad y la seguridad en la adaptación son dos caras de una misma moneda, que deberían contribuir a que las empresas y los trabajadores puedan dar respuesta a las exigencias de la economía globalizada. La crisis actual lo ilustra muy claramente: la adaptación al cambio es necesaria, pero dolorosa y, si bien la mayoría de los países de ingresos medios y altos toma nuevas medidas — o amplía las existentes — con el objeto de afrontar las consecuencias de la crisis en el empleo, ese tipo de acción no se observa en la mayoría de los países en desarrollo.

29. En el contexto de globalización económica, en el que a pesar de los esfuerzos de adaptación interna de las empresas, éstas tienen menor capacidad que antaño de garantizar a sus trabajadores la seguridad de un empleo para toda la vida ni tampoco siquiera a largo plazo, son necesarios nuevos tipos de seguridad externa que complementen la seguridad interna ofrecida por la propia empresa.
30. Este cambio parcial de la seguridad del empleo hacia una noción más amplia de seguridad del mercado de trabajo puede observarse en los principios comunes de flexiseguridad para la modernización de los mercados de trabajo europeos que acordó el Consejo Europeo en 2007. Estos principios son una combinación deliberada de «disposiciones contractuales flexibles y que inspiren confianza, estrategias de aprendizaje permanente globales, políticas eficaces de intervención en el mercado laboral y sistemas de protección social modernos, adecuados y viables»<sup>3</sup>. En las conclusiones del Consejo también se destaca que la concepción y aplicación de las políticas de flexiseguridad deberían llevarse a cabo a través del diálogo social y la negociación colectiva, y que los principios comunes de flexiseguridad no deben plantearse desde la perspectiva de un modelo único de mercado de trabajo, sino que deben adaptarse a las circunstancias específicas de cada país. Estos principios también han sido respaldados por los interlocutores sociales europeos sirven ahora de guía a los programas de reforma del mercado de trabajo de los 27 países miembros de la UE.
31. Sin embargo, pese a haber sido concebidas en la Unión Europea, las políticas y los procesos que sostienen la flexiseguridad también pueden tener pertinencia para los países en desarrollo. En efecto, existe la necesidad de extender la protección social y la exigencia concomitante de construir o reforzar el diálogo social. Si se añaden las políticas activas de mercado de trabajo como, por ejemplo, las disposiciones en materia de formación profesional, ya están todos los elementos básicos de la «flexiseguridad». Y si bien estas políticas tienen un objetivo propio (proporcionar un ingreso mínimo, cierto grado de formación profesional y aumentar la eficacia de la gobernanza del mercado de trabajo), también constituyen un estrato adicional de sostén de la seguridad del mercado de trabajo que puede aumentar las posibilidades de ajuste del mercado laboral con menos riesgos.
32. En esencia, los principios de flexiseguridad son compatibles con los principios del trabajo decente y están integrados en el Programa Global de Empleo y el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), en la medida en que proponen políticas activas para la creación de mercados de trabajo integradores, poco fragmentados y con altos niveles de empleo. Sin embargo, quedan pendientes algunos problemas importantes que podrían ser objeto de una discusión general:
  - En el contexto de los países en desarrollo, el razonamiento en términos de flexiseguridad a menudo revela la falta de elementos importantes, como las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, actores representativos e instituciones de diálogo social sólidas. ¿Qué políticas son necesarias para crear un entorno de política coherente y sostenible que permita un cierto nivel de seguridad fuera del lugar de trabajo, y ofrezca al mismo tiempo a las empresas y a sus trabajadores una mayor flexibilidad para realizar ajustes?

<sup>3</sup> Consejo de la Unión Europea, 15497/07. Consejo de la Unión Europea: Hacia unos principios comunes de flexiseguridad – Proyecto de conclusiones del Consejo (15497/07), Bruselas, 2007, anexo del Anexo, párrafo 2).

- ¿Qué costos y ventajas ofrecen las políticas de flexiseguridad a las empresas, los particulares y las autoridades públicas, y cómo repartirlos de una manera equitativa?
- La flexiseguridad tiene que ver con el ciclo vital de las personas y con las necesidades de adaptación de las empresas. Para las personas, el equilibrio entre la vida personal y la vida laboral exige una combinación de empleos flexibles y estables a lo largo de toda su vida profesional<sup>4</sup>. ¿Pueden las necesidades de las personas — y, sobre todo, de las madres y padres en general — en materia de flexibilidad, estabilidad y seguridad coincidir con las necesidades de flexibilidad de los empleadores? Y ¿qué políticas se deben aplicar para lograr dicho equilibrio, teniendo en cuenta las exigencias de los diferentes sectores de la economía?
- ¿Qué puede aportar la flexiseguridad en la situación actual de crisis financiera y económica?

## 5. Iniciativa empresarial de los jóvenes: transformar a los demandantes de empleo en creadores de empleo (discusión general)

### Resumen

El reto de mejorar el acceso de los jóvenes a oportunidades de trabajo decente y lograr su participación en la economía y la sociedad constituye un desafío de alcance mundial. Está cobrando alcance el reconocimiento de que la iniciativa empresarial es una estrategia valiosa para despertar el potencial innovador y productivo de los jóvenes, ya que los ayuda a crear puestos de trabajo y a contribuir de forma positiva a lograr una sociedad y una economía sostenibles. En 2005, en ocasión del debate acerca del empleo juvenil, la Conferencia Internacional del Trabajo abordó someramente la cuestión de la iniciativa empresarial de los jóvenes. Habida cuenta de las tasas de desempleo de los jóvenes y de la crisis económica y financiera mundial, convendría estudiar con más detenimiento de qué manera la iniciativa empresarial de los jóvenes puede hacer progresar el Programa de Trabajo Decente y el Programa Global de Empleo.

33. Actualmente, hay en el mundo más de mil millones de hombres y mujeres jóvenes que tienen edades comprendidas entre los 15 y 24 años<sup>5</sup>, de los cuales el 85 por ciento vive en países en desarrollo. De acuerdo con las previsiones de las Naciones Unidas para 2007, la población de los 50 países más pobres del mundo crecerá más del doble, y pasará de 800 millones en 2007 a 1.700 millones en 2050. Además, se estima que cerca de 100 millones de jóvenes se incorporarán a la fuerza de trabajo mundial cada año durante los próximos diez años<sup>6</sup>. En 2008, en el plano mundial, el número de jóvenes desempleados alcanzó 76 millones, y la tasa de desempleo de los jóvenes aumentó un 0,4 por ciento. Dada la recesión económica actual, la situación del mercado de trabajo de los jóvenes es aún más preocupante en vista de la falta de progresos en lo que atañe a las cuestiones relativas al mercado de trabajo juvenil durante los años más prósperos. Como se analiza en un informe reciente basado en datos del mercado de trabajo que van hasta 2007, las tendencias mundiales indican que se ha progresado poco respecto de la mejora de la situación de los jóvenes en los mercados de trabajo, los cuales son afectados de manera desproporcionada por un déficit de oportunidades de trabajo decente<sup>7</sup>. Para lograr el objetivo de ofrecer oportunidades de trabajo decente a todos los hombres y las mujeres, será fundamental adoptar programas y políticas sólidos, a fin de estimular una sólida recuperación socioeconómica para las generaciones actuales y futuras.

<sup>4</sup> «Observamos una mayor flexibilidad en los jóvenes y una mayor estabilidad en los trabajadores de más edad» (Auer, P.; Cazes, S.: *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from the industrialized countries*, OIT, 2003).

<sup>5</sup> La definición de la juventud puede variar según los países. La definición estándar de las Naciones Unidas comprende el grupo de edad entre 15 y 24 años.

<sup>6</sup> OIT: Información sobre el empleo de los jóvenes, Ginebra, junio de 2006.

<sup>7</sup> OIT: Tendencias mundiales del empleo, Ginebra, enero de 2009.

34. Según ese mismo informe, los jóvenes tienen por lo general tres veces y media más probabilidades que los adultos de estar desempleados, ya que constituyen el 47 por ciento de los desempleados del mundo. La alta tasa de desempleo sólo es parte del problema, dado que también abundan el subempleo y las malas condiciones de trabajo. Tanto los países en desarrollo como los países desarrollados han aportado pruebas empíricas y fehacientes de que las altas tasas de empleo entre los jóvenes contribuyen a la estabilidad socioeconómica. La importancia de la absorción de esta oferta de mano de obra de rápido crecimiento se refleja en el hecho de que el empleo de los jóvenes es un objetivo prioritario en más de 40 Programas de Trabajo Decente por País.
35. Cuando en su 93.<sup>a</sup> reunión (2005) la Conferencia Internacional del Trabajo examinó el empleo de los jóvenes, la cuestión de la iniciativa empresarial de los jóvenes se analizó en relación con las políticas activas del mercado de trabajo. El fomento de la iniciativa empresarial de los jóvenes se comprende, acepta y adopta cada vez más, como estrategia destinada a liberar el potencial innovador y productivo de los jóvenes con el fin de que puedan participar activamente en las economías de sus países. Además, la necesidad de brindar más apoyo a las personas vulnerables que han sido duramente golpeadas por la crisis, como los jóvenes, y de proporcionar actividades de desarrollo de las competencias empresariales, especialmente para los jóvenes desempleados, es uno de los principios fundamentales para promover la recuperación y el desarrollo en el Pacto Mundial para el Empleo. Finalmente, la Declaración sobre la Justicia Social reconoce la importancia de las empresas sostenibles para crear mayores oportunidades de empleo e ingresos para todos.
36. La promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes es un componente del programa de la OIT sobre el empleo de los jóvenes. Los Estados Miembros promueven cada vez más la iniciativa empresarial de los jóvenes mediante planes de acción nacionales o como parte de una estrategia nacional de empleo de los jóvenes. La promoción de la iniciativa empresarial es un medio de crear empleo y garantizar que los países puedan beneficiarse del potencial socioeconómico de su población joven. Sin embargo, los programas destinados a promover la iniciativa empresarial de los jóvenes con perspectivas de carrera deben ser cuidadosamente planificados; la iniciativa empresarial es exigente e intrínsecamente arriesgada, especialmente para los jóvenes que atraviesan un período de transición que los hace frágiles y vulnerables, y en el que, por lo general, tienen experiencia empresarial limitada y pocos recursos materiales. Muchos de los jóvenes empresarios se encuentran en la economía informal y uno de cada cinco jóvenes trabajadores sigue viviendo en condiciones de pobreza extrema.
37. La educación empresarial debería comenzar a una edad temprana; los jóvenes emprendedores deberían recibir el apoyo de una cultura empresarial favorable, un entorno empresarial propicio y herramientas de desarrollo de la capacidad empresarial eficaces a fin de desarrollar plenamente su potencial. Para ser exitosa, la promoción del espíritu empresarial de los jóvenes debe abordarse globalmente, poniéndose énfasis en los sectores con potencial de creación de empleo, y adoptándose asimismo un enfoque más amplio a fin de vincular a los jóvenes a oportunidades de trabajo decente. Mediante la educación empresarial y la formación para la creación de empresas — y los programas de apoyo — incluidas las viveros de empresas, las cooperativas y el microcrédito, los jóvenes de ambos sexos pueden adquirir actitudes, conocimientos, calificaciones, comportamientos, experiencias, bienes y los servicios de apoyo que aumenten sus posibilidades de obtener un trabajo decente al ser así más empleables o estar en condiciones de poner en marcha una empresa. Conferir mayor poder de expresión a los jóvenes empresarios es fundamental para hacer frente a los obstáculos con que tropiezan, y puede facilitar el paso del empleo por cuenta propia en la economía informal a la iniciativa empresarial exitosa.
38. La juventud no representa un grupo homogéneo y las estrategias de los programas deben adaptarse a las necesidades de los hombres y mujeres jóvenes de diferentes niveles de educación y trabajo. En los programas de promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes deberían adoptarse enfoques orientados a atender las necesidades de los jóvenes que se enfrentan a numerosos obstáculos, como el género, la pobreza, la discapacidad y el

VIH/SIDA. El empleo por cuenta propia es a menudo la única opción inmediata al alcance de los jóvenes que salen de situaciones de crisis; y se necesitan programas generales de apoyo para evitar quiebras masivas de empresas. Además, las medidas adoptadas pueden variar según se trate de jóvenes que están escolarizados, se preparan para ingresar al trabajo o a una profesión, o han dejado la escuela y ya se encuentran en el mercado de trabajo buscando un empleo. Tal vez sean necesarios esfuerzos específicos para promover el desarrollo de la iniciativa empresarial de las mujeres jóvenes.

39. La OIT ha apoyado a los Estados Miembros en sus esfuerzos por promover la iniciativa empresarial de los jóvenes en una serie de áreas como la cultura empresarial, la educación empresarial en las instituciones de enseñanza secundaria, formación técnica/profesional y enseñanza superior, la creación de empresas, los servicios de desarrollo empresarial en determinadas áreas, la creación de un entorno propicio y el apoyo a las cooperativas juveniles y la microfinanciación. Además, el vínculo entre los jóvenes y la iniciativa empresarial social, en cuyo contexto las empresas sostenibles equilibran los objetivos financieros y no financieros, representa un área prometedora para estimular el desarrollo de la iniciativa empresarial entre los jóvenes desempleados y los sectores marginados de la sociedad.
40. En los últimos cinco años, la Oficina ha publicado una serie de documentos de trabajo centrados en la iniciativa empresarial de los jóvenes, y actualmente está realizando un estudio global sobre el impacto de la educación empresarial apoyada por la OIT en los establecimientos de enseñanza secundaria y en las escuelas de formación profesional, así como en las universidades. El estudio analiza la medida en que los titulados en educación empresarial tienen más probabilidades que otros jóvenes de crear una empresa y, por tanto, de convertirse en creadores activos de empleo para ellos y para los demás. También analiza si esos titulados se convierten en mejores empleados por el hecho de tener más conocimientos sobre la iniciativa empresarial. Sin embargo, todavía hay poca documentación sobre la iniciativa empresarial de los jóvenes, y poca orientación sobre la manera de promoverla efectiva y ampliamente. Sería importante profundizar esta área de vital importancia para aprovechar plenamente su potencial de creación de empleo, responsabilización y capacidad empresarial como parte integrante del Programa Global de Empleo.
41. La discusión en la Conferencia podría centrarse en las cuestiones siguientes:
- ¿Cuál es la naturaleza, la dinámica y la magnitud del desempleo de los jóvenes y el papel potencial de la iniciativa empresarial de los jóvenes en relación con la creación de empleo y el desarrollo de las empresas sostenibles?
  - ¿Cuáles son los obstáculos específicos que coartan la iniciativa empresarial de los jóvenes, cómo se están abordando mediante políticas y programas, y cuáles son las enseñanzas extraídas?
  - ¿Qué papel desempeña el sistema de enseñanza en la educación de los futuros empresarios y a qué nivel y edad podría introducirse la educación en iniciativa empresarial?
  - ¿Cómo define la OIT la iniciativa empresarial de los jóvenes?
  - ¿Qué función deberían desempeñar las organizaciones de empleadores y de trabajadores?
  - ¿Cuál es la contribución singular de la OIT en este ámbito en comparación con otras instituciones y donantes multilaterales y bilaterales?
  - ¿Cómo podría un programa ampliado sobre la iniciativa empresarial de los jóvenes contribuir de manera importante a superar los desafíos actuales que enfrentan los Estados Miembros, habida cuenta de la crisis financiera mundial y del aumento previsto del desempleo entre los jóvenes?

- ¿Cuáles son las formas eficaces de promover el trabajo decente mediante la iniciativa empresarial de los jóvenes? ¿Cuál sería la estrategia más apropiada para la labor de la OIT a este respecto?
  - ¿Qué alianzas de colaboración existen con este fin y qué lugar ocupa la OIT en ellas?
  - ¿Qué parámetros existen para medir eficazmente la iniciativa empresarial de los jóvenes y su impacto en la creación de empleo y el desarrollo de las empresas sostenibles?
42. Los resultados esperados de la discusión de la Conferencia serían los siguientes:
- hacer un balance del debate internacional sobre la iniciativa empresarial de los jóvenes y las políticas y programas puestos en práctica por los actores mundiales en esa esfera;
  - examinar la estrategia de la OIT sobre la iniciativa empresarial de los jóvenes;
  - dar orientaciones a la Oficina sobre políticas y programas eficaces en relación con la iniciativa empresarial de los jóvenes;
  - elaborar una definición de la OIT de lo que es la iniciativa empresarial de los jóvenes;
  - dar pautas de orientación a la Oficina sobre los parámetros de medición de la iniciativa empresarial.

### ***Diálogo social***

#### **6. Derecho a la información y la consulta en el contexto de la reestructuración económica (discusión general)**

##### **Resumen**

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

- la utilidad de esa herramienta programática para ayudar a mitigar las penurias sociales y facilitar las medidas de recuperación en tiempos de crisis;
- las cuestiones que hay que abordar durante la reestructuración de una empresa;
- la manera en que las relaciones laborales armoniosas pueden facilitar la obtención de resultados de la reestructuración que permitan un equilibrio entre las preocupaciones en materia de flexibilidad y de seguridad;
- los cambios recientes de la legislación y la práctica nacionales e internacionales que proporcionan información y facilitan las consultas en relación con esas cuestiones; y
- una evaluación de las repercusiones para la labor de la OIT.

---

## Antecedentes

43. Las presiones que obligan a las empresas a reestructurarse para responder a la evolución en los planos nacional e internacional están aumentando debido a factores tales como: los cambios en la situación de los distintos sectores (con inclusión del sector público) que componen las economías nacionales, el aumento de nuevas formas de organización de la producción (con inclusión de la rápida expansión de las cadenas mundiales de suministro tras el declive de la «producción en masa») y las repercusiones de la globalización sumadas a las de la crisis financiera. En ese contexto, muchas empresas se enfrentan con una competencia mucho más reñida. Esto obliga a las empresas a adaptar sus lugares de trabajo a fin de igualar los niveles de eficiencia, producción y calidad de los líderes del mercado o, si no lo logran, a poner fin a sus actividades<sup>8</sup>. Independientemente de las causas que la motiven, la reestructuración de empresas puede implicar costos sociales de varias clases, tales como pérdida de empleos, aumento del desempleo, desigualdades de trato entre los trabajadores, mayor inseguridad en el lugar de trabajo y conflictos laborales y sociales.
44. Hay muchos ejemplos de colaboración exitosa entre los interlocutores sociales para responder a cambios estructurales y de otro tipo generados por la crisis actual y movilizar el pleno potencial de sus empresas<sup>9</sup>. Cabe mencionar los esfuerzos destinados a mejorar la adaptabilidad de las empresas sobre la base de un enfoque consultivo y dirigido hacia el logro de un equilibrio entre la «flexibilidad» y la «seguridad». Aunque la adopción de este enfoque no obvia la necesidad de que las empresas procedan a una reestructuración eficiente y eficaz, su utilización sí puede aumentar la competitividad de las empresas porque trata de obtener la comprensión y el apoyo de la fuerza laboral para aplicar los cambios propuestos. Con este enfoque, los trabajadores y sus representantes pueden seguir beneficiándose de salarios y condiciones de trabajo decentes, porque el hecho de hacer aportes a los cambios propuestos les da capacidad de influencia para obtener los mejores resultados posibles. En este contexto, se están produciendo cambios en la relación laboral tradicional. Los modelos de negociación están cambiando, así como su contenido y los enfoques utilizados por los actores pertinentes. A este respecto, los interlocutores sociales en todos los niveles están negociando muchas soluciones que, a menudo, conducen a la concertación de acuerdos basados en concesiones recíprocas sobre cuestiones tales como la seguridad en el empleo, los horarios de trabajo, los salarios, las posibilidades de educación permanente y/o la aplicación de nuevos métodos de organización del trabajo.
45. Los procedimientos existentes para informar y consultar a los trabajadores y a sus representantes son esencialmente de naturaleza dual. En primer lugar, los propios interlocutores sociales pueden convenir normas informales en distintos niveles mediante un proceso de negociación; y, en segundo lugar, también pueden elaborarse marcos jurídicos, que prevén el intercambio de información y la celebración de consultas en los casos de despidos por reducción de personal o de amenazas de despido, el traspaso de empresas, la deslocalización y otras formas de reestructuración que afectan a las empresas. En muchos países, las disposiciones jurídicas suelen partir de un enfoque reactivo y no se reconoce debidamente la necesidad de un diálogo social continuo en el plano de la empresa, ni tampoco se presta la atención suficiente a las repercusiones que tienen las decisiones adoptadas sobre la economía y el empleo.
46. A raíz de la globalización creciente de los mercados de capitales, productos y trabajo, en muchos casos son las empresas multinacionales las que toman las decisiones que afectan a las empresas y a sus trabajadores. Las informaciones y consultas en este nivel aún no están

<sup>8</sup> OIT: Cambios en el mundo del trabajo, Memoria del Director General, Informe I(C), 95.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

<sup>9</sup> L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, Ginebra, OIT, DIALOGUE, documento de trabajo núm. 1, 2009.

muy desarrolladas, a pesar de los intentos de algunas empresas multinacionales y agrupaciones de integración regional, sobre todo en Europa, donde la adopción de la Directiva sobre el comité de empresa europeo en 1994, ha conducido al establecimiento de una amplia variedad de prácticas en materia de consulta e intercambio de informaciones en las empresas europeas<sup>10</sup>. Sin embargo, incluso en este caso, el principal objetivo de dar a los trabajadores una posibilidad real de expresarse en los procesos de toma de decisiones de las empresas sólo se ha logrado en algunas ocasiones. Además, muchos de los procedimientos pertinentes de los comités de empresa europeos siguen dirigidos fundamentalmente al suministro de información, por lo que, con frecuencia, el requisito de dar informaciones mínimas está orientado hacia el pasado y no hacia la situación futura de las empresas<sup>11</sup>. En este contexto, y con el fin de reforzar el papel de los comités de empresa europeos, la Comisión Europea adoptó, en julio de 2008, una propuesta legislativa para mejorar el papel de los comités de empresa europeos en materia de información y consulta de los trabajadores, en particular en el caso de cambios importantes en la estructura de las empresas<sup>12</sup>. Los comités de empresa europeos operan actualmente en 820 grandes empresas de la Unión Europea y abarcan a cerca de 14,5 millones de trabajadores<sup>13</sup>.

47. Sin embargo, los problemas que se plantean y los procedimientos de consulta e información adoptados no constituyen un fenómeno exclusivamente europeo. De los 71 países incluidos en la recopilación titulada *Termination of employment Digest*, 45 indicaron que preveían cierto grado de consulta con los representantes de los asalariados en el caso de despidos colectivos. Por ejemplo, la Ley de Relaciones Laborales de Sudáfrica prevé los requisitos necesarios para la participación en un «proceso conjunto útil para la búsqueda de consenso» con los asalariados y sus representantes, en el supuesto de que el empleador proponga despidos relacionados con las necesidades de funcionamiento de la empresa o con cambios en las condiciones de empleo. Este proceso permite que los representantes de los trabajadores y la dirección de las empresas traten de buscar un acuerdo sobre las medidas necesarias para evitar los despidos, minimizar su número, modificar su calendario o mitigar de algún modo sus repercusiones negativas. También dispone que ha de darse acceso a la información sobre las razones y la necesidad de aplicar esas medidas. En Botswana, los interlocutores sociales han llegado a un acuerdo respecto de un código de buenas prácticas sobre la terminación de la relación de trabajo (Ley de Conflictos Laborales), el cual prevé la celebración de consultas similares respecto de cualquier propuesta de reorganización de las empresas que pueda dar lugar a la supresión de puestos de trabajo; dicho instrumento aún no tiene fuerza de ley.
48. Por último, en años recientes, los mercados globales han crecido rápidamente y sin un desarrollo paralelo de las instituciones económicas y sociales necesarios para que éstos funcionen de manera fluida y equitativa<sup>14</sup>, y esta situación prevalece tanto a escala nacional como empresarial. La inexistencia de esas instituciones y procedimientos de

<sup>10</sup> Como se refleja en la Directiva 2002/14/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

<sup>11</sup> A. Weiler: *Comités de empresas en la práctica*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Luxemburgo, 2004.

<sup>12</sup> El texto refundido de la directiva, en su versión enmendada por el Parlamento Europeo, puede consultarse en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&refer>.

<sup>13</sup> Para el texto completo de la propuesta de directiva, sírvase consultar el sitio web de la Comisión <http://ec.europa.eu/social>.

<sup>14</sup> *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (OIT, Ginebra, 2004).

diálogo entre los gobiernos y entre los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones representativas, o las insuficiencias de tales instituciones y procedimientos, hacen difícil obtener un consenso sobre cuestiones importantes que afectan a las empresas que operan a escala nacional e internacional. Como se señala en un informe reciente sobre el diálogo social, la crisis actual ha obligado a muchos gobiernos a intensificar su llamamiento dirigido a los interlocutores sociales para que negocien o participen en consultas conjuntas. Ello es predicable incluso de los países con administraciones menos orientadas hacia el diálogo, no sólo de Europa sino también de América Latina y Asia <sup>15</sup>.

### *La respuesta de la OIT*

#### *Acción normativa de la OIT*

49. En la Declaración de Filadelfia de 1944 quedaba patente la preocupación de la OIT por que los trabajadores de las empresas sean informados y consultados sobre las cuestiones que les afectan y, de manera más general, su preocupación por fomentar una cooperación permanente entre la dirección y los trabajadores en relación con el desarrollo de la empresa. En la Declaración se pedía a la Organización que desarrollara programas con vistas a promover el «reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción...» (párrafo 3, e)).
50. Esta obligación constitucional se refleja en varios instrumentos ulteriores, tales como la Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94), la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), y la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129). En la Recomendación núm. 129 se dan orientaciones detalladas sobre cómo establecer una comprensión y confianza mutuas dentro de las empresas, y se indica que debería suministrarse información a los trabajadores y a sus representantes y que deberían celebrarse consultas con ellos antes de que la dirección adopte decisiones sobre asuntos de mayor interés (párrafo 2). En esta Recomendación se prevé que la dirección debería proporcionar a los trabajadores informaciones sobre una amplia gama de cuestiones, con inclusión, entre otras, de «la situación general de la empresa y perspectivas o planes de desarrollo futuro» y explicar las decisiones que probablemente tengan efectos directos o indirectos sobre la situación de los trabajadores en la empresa (párrafo 15, 2)). La Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143) (párrafo 6, 2), f)), hace referencia de manera específica a la prioridad que ha de darse a los representantes de los trabajadores respecto de su continuación en el empleo en caso de reducción del personal. En estas recomendaciones se hace hincapié en que los procesos de información y consulta deberían coexistir con la institución de la negociación colectiva y complementarla. En otros instrumentos de la OIT se desarrollan disposiciones similares, algunas de las cuales se refieren a situaciones más específicas <sup>16</sup>.

#### *Cooperación técnica de la OIT*

51. La OIT proporciona asesoramiento y asistencia técnicos en relación con el suministro de informaciones y la celebración de consultas con los trabajadores y sus representantes en el marco de actividades y proyectos relacionados con el diálogo social y con otras cuestiones conexas, tales como la legislación laboral, el empleo y las condiciones de trabajo. En el

<sup>15</sup> L. Rychly: *op. cit.*

<sup>16</sup> Por ejemplo, véanse el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) y el Convenio sobre el bienestar de la gente de mar, 1987 (núm. 163). Véase también la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (por ejemplo, el párrafo 57).

campo de la reforma de la legislación laboral, la Oficina ayuda a los mandantes a redactar leyes laborales, incluidas las relativas a las repercusiones de la reorganización económica.

52. Por ejemplo, en la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Oficina proporcionó apoyo técnico para la redacción de un modelo de legislación armonizada en materia de terminación de la relación de trabajo. Esta legislación modelo establece procedimientos de información y consulta durante toda reestructuración económica que entrañe posibles recortes de personal, de conformidad con las normas internacionales del trabajo pertinentes. La Oficina sigue proporcionando apoyo a CARICOM y a sus Estados miembros para promover la armonización con la legislación modelo.

#### *Discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo y resultados*

53. Una discusión sobre este punto en la reunión de la Conferencia podría abarcar, entre otras cosas, cuestiones tales como:
- los acontecimientos económicos y sociales recientes que tienen repercusiones importantes sobre la competitividad, la seguridad en el empleo, las condiciones de empleo, los requisitos en materia de calificaciones, la organización del trabajo y la ubicación geográfica de las empresas;
  - los acontecimientos recientes registrados en las relaciones laborales a nivel de la empresa, con inclusión de nuevas formas para lograr un consenso a través del intercambio de información y la celebración de consultas, que hayan resultado útiles para mitigar el impacto de la crisis;
  - los acontecimientos conexos registrados en materia de diálogo social en los planos nacional y transnacional;
  - las modificaciones de los marcos legislativos nacionales y transnacionales y de otras disposiciones y medidas institucionales en materia de información y consultas;
  - las consecuencias para la labor de la OIT, con especial hincapié en el asesoramiento y la cooperación técnicos.
54. En el contexto de una discusión general también podría examinarse la necesidad de revisar y actualizar las normas vigentes de la OIT relativas al intercambio de información, la celebración de consultas y la cooperación en el plano de las empresas.