

## Consejo de Administración

337.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 24 de octubre – 7 de noviembre de 2019

GB.337/LILS/1

Sección de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo  
Segmento de Normas Internacionales del Trabajo y Derechos Humanos

LILS

Fecha: 25 de octubre de 2019  
Original: inglés

### PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## La iniciativa relativa a las normas: informe de la quinta reunión del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas (Ginebra, 23-27 de septiembre de 2019)

### Informe de la Mesa, con arreglo al párrafo 17 del mandato del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas

#### Finalidad del documento

Con arreglo al mandato del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas (GTT del MEN), se invita al Consejo de Administración a tomar nota del informe de la quinta reunión del GTT del MEN y a adoptar las decisiones pertinentes respecto de las recomendaciones relativas a ocho instrumentos sobre política de empleo, incluidas las relativas a su clasificación y a las medidas de seguimiento prácticas y con plazos definidos, así como respecto de las disposiciones para la celebración de su sexta reunión en 2020 (véase el proyecto de decisión en el párrafo 5).

**Objetivo estratégico pertinente:** Todos.

**Resultado/eje de política transversal pertinente:** Resultado 2: Ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo.

**Repercusiones en materia de políticas:** Repercusiones derivadas de las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración respecto de las recomendaciones formuladas por el GTT del MEN.

**Repercusiones jurídicas:** Posible derogación o retiro, según proceda, de un convenio y retiro de otro convenio.

**Repercusiones financieras:** El costo estimado de las reuniones del GTT del MEN y de su seguimiento en 2020-2021 se eleva a alrededor de 1 060 000 dólares de los Estados Unidos. No se han previsto fondos específicos para esas actividades en el ejercicio de 2020-2021 y toda actividad que se apruebe deberá priorizarse y financiarse con los recursos previstos en el Programa y Presupuesto para 2020-2021.

**Seguimiento requerido:** Aplicación de las decisiones del Consejo de Administración.

**Unidad autora:** Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES).

**Documentos conexos:** GB.334/LILS/PV, párrafos 39-58; GB.334/LILS/3; GB.331/PV, párrafos 706-723; GB.331/LILS/2; GB.328/PV, párrafos 568-581; GB.328/LILS/2/1 (Rev.); GB.326/PV, párrafos 503-514; GB.326/LILS/3/2; GB.325/PV, párrafos 597-612; GB.325/LILS/3; GB.323/PV, párrafos 51-84; GB.323/INS/5.

1. De conformidad con la decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 334.<sup>a</sup> reunión (octubre-noviembre de 2018) <sup>1</sup>, la quinta reunión del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas (GTT del MEN) se celebró del 23 al 27 de septiembre de 2019 en la sede de la OIT, en Ginebra. Según lo dispuesto en el párrafo 17 de su mandato, «el Grupo de Trabajo tripartito del MEN rendirá informes al Consejo de Administración por conducto de su Presidente y sus dos Vicepresidentes».
2. La quinta reunión del GTT del MEN fue presidida por el Sr. Jan Farzan (Alemania) y en ella participaron 31 de sus 32 miembros, además de un número limitado de consejeros técnicos encargados de prestar apoyo a los miembros gubernamentales <sup>2</sup>, como se indica en el informe de la reunión, incluido en el apéndice. Las Sras. Sonia Regenbogen y Catelene Passchier fueron nombradas Vicepresidentas por el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores, respectivamente. Con arreglo al párrafo 19 del mandato del GTT del MEN, sus documentos preparatorios y otros materiales conexos fueron publicados en el [sitio web](#) dedicado al Grupo.
3. Conforme a la decisión adoptada por el Consejo de Administración en octubre-noviembre de 2018, el GTT del MEN examinó en su quinta reunión siete instrumentos sobre política de empleo, así como las medidas de seguimiento que habían de adoptarse respecto de otro instrumento relacionado con el mismo tema y que anteriormente había sido considerado como superado. Las recomendaciones correspondientes se reproducen en el anexo I al presente documento y se sintetizan en el cuadro que figura a continuación.

#### Recomendaciones formuladas por el GTT del MEN en su quinta reunión (septiembre de 2019)

##### 1) Clasificaciones

<i>Normas clasificadas como normas actualizadas</i>	C.88 y R.83, sobre servicios de empleo. C.181 y R.188, sobre las agencias de empleo privadas. R.189, sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas.
<i>Normas clasificadas como normas que requieren la adopción de medidas adicionales para asegurar su relevancia continua y futura</i>	Ninguna.
<i>Normas clasificadas como normas superadas *</i>	C.2, sobre desempleo. C.96, sobre las agencias retribuidas de colocación.

<sup>1</sup> Documento [GB.334/LILS/PV](#), párrafo 58, *i*).

<sup>2</sup> Párrafo 18 del [mandato del GTT del MEN](#); documento [GB.334/LILS/3](#), párrafo 39 del apéndice.

---

**2) Medidas de seguimiento prácticas y con plazos definidos**


---

<i>Medidas de seguimiento que implican actividades de promoción o de asistencia técnica</i>	<p>Campañas de promoción del C.88 y del C.181, incluyendo asistencia técnica, de ser solicitada.</p> <p>Seguimiento de la Oficina con los Estados Miembros actualmente vinculados por el C.2 con el fin de alentar la ratificación del C.88, del C.102 (parte IV), del C.118, del C.160 y del C.168, según proceda, con inclusión de asistencia técnica, de ser solicitada.</p> <p>Seguimiento de la Oficina con los Estados Miembros actualmente vinculados por el C.96 con el fin de facilitar la ratificación del C.181, con inclusión de asistencia técnica, de ser solicitada.</p>
<i>Medidas de seguimiento que implican actividades no normativas</i>	<p>Asistencia técnica en apoyo de los servicios públicos de empleo, inclusive mediante la elaboración de herramientas y la compilación de buenas prácticas, en relación con el C.88 y la R.83, sobre los servicios públicos de empleo.</p> <p>Asistencia técnica en relación con la R.189, inclusive mediante orientaciones para la promoción de la creación de empleo y del trabajo decente en las pequeñas y medianas empresas (pymes) en el mundo del trabajo del futuro y para la creación de un entorno propicio a las pymes sostenibles.</p>
<i>Medidas de seguimiento que implican un examen en la Conferencia Internacional del Trabajo para considerar la derogación o el retiro de un instrumento</i>	<p>Punto relativo al retiro del C.34, sobre las agencias retribuidas de colocación, en el orden del día de 2021 de la Conferencia.</p> <p>Punto relativo a la derogación o el retiro, según proceda, del C.96, sobre las agencias retribuidas de colocación, en el orden del día de 2030 de la Conferencia.</p>
<i>Medidas de seguimiento que implican la supervisión de la aplicación de recomendaciones para promover la ratificación</i>	<p>Evaluación en 2026 por el GTT del MEN de la ejecución de planes de acción adaptados a fin de acordar una fecha apropiada para considerar la derogación o el retiro del C.2.</p>
<i>Medidas de seguimiento que implican disposiciones institucionales</i>	<p>Preparación por la Oficina de propuestas para la posible inscripción de puntos normativos relativos a los riesgos biológicos, la ergonomía y la manipulación manual, los riesgos químicos y la protección de la maquinaria, para su consideración por el Consejo de Administración en su 338.<sup>a</sup> reunión.</p>

\* Además, el GTT del MEN confirmó la clasificación del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34) como instrumento superado, según se había determinado anteriormente.

---

4. El GTT del MEN decidió que su sexta reunión tendría lugar del 14 al 18 de septiembre de 2020 y recomendó al Consejo de Administración que en esa reunión se examinaran los cinco instrumentos que figuran en su programa de trabajo inicial relativos a la seguridad social (prestaciones de desempleo, normas de alcance general, y asistencia médica y enfermedad), y de las medidas de seguimiento adoptadas en relación con los cinco instrumentos superados relacionados con esos temas. La lista completa de estos instrumentos figura en el informe del GTT del MEN, que se reproduce en el apéndice del presente documento.

## Proyecto de decisión

5. *El Consejo de Administración toma nota del informe de la Mesa relativo a la quinta reunión del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas (GTT del MEN) y, al aprobar las recomendaciones del mismo:*

- a) *solicita a la Oficina que, para dar seguimiento a sus decisiones anteriores:*
  - i) *empiece a preparar propuestas para establecer posibles puntos normativos relativos a los riesgos biológicos, la ergonomía y la manipulación manual, los riesgos químicos, y la protección de la maquinaria para su examen en su 338.ª reunión (marzo de 2020) a fin de inscribirlos en futuros órdenes del día de la Conferencia Internacional del Trabajo;*
  - ii) *se guíe por las recomendaciones formuladas por el GTT del MEN respecto del enfoque de la integración temática y del proceso de elaboración de normas al preparar esas propuestas normativas para su inscripción en el orden del día de la Conferencia a la mayor brevedad posible y con carácter de prioridad institucional;*
- b) *decide que los ocho instrumentos relativos a la política de empleo examinados por el GTT del MEN deberían clasificarse conforme a sus recomendaciones, y pide a la Oficina que adopte las medidas de seguimiento necesarias a tal efecto;*
- c) *pide a la Organización y a sus mandantes tripartitos que adopten medidas concertadas a fin de dar seguimiento a todas sus recomendaciones, tal como las ha organizado el GTT del MEN en paquetes de medidas prácticas y con plazos definidos, haciendo hincapié en particular en planes de acción adaptados que alienten a los Estados parte en el Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), y en el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96), a ratificar convenios actualizados conexos;*
- d) *pide a la Oficina que comience a elaborar herramientas y a compilar buenas prácticas en relación con los servicios públicos de empleo e inicie sus actividades de orientación en materia de creación de empleo y trabajo decente en las pequeñas y medianas empresas (pymes) y de creación de un entorno propicio a las pymes sostenibles, inclusive mediante consultas con la Oficina de Actividades para los Empleadores y la Oficina de Actividades para los Trabajadores;*
- e) *toma nota de la intención del GTT del MEN de evaluar, en su reunión de 2026, el seguimiento relacionado con el Convenio núm. 2 que realiza la Oficina por medio de planes de acción adaptados;*
- f) *toma nota de las recomendaciones del GTT del MEN acerca de la derogación y el retiro de ciertos instrumentos, en relación con los cuales considerará (véase el documento GB.337/INS/2/1 (Add. 1)) la posibilidad de:*
  - i) *inscribir en el orden del día de la 110.ª reunión (2021) de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto relativo al retiro del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34), y*

- ii) inscribir en el orden del día de la 119.ª reunión (2030) de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto relativo a la derogación o al retiro, según proceda, del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96);*
- g) toma nota de la labor realizada por la Oficina como seguimiento de las recomendaciones formuladas por el GTT del MEN en sus reuniones precedentes y pide a la Oficina que continúe con esa labor según lo previsto, dándole carácter de prioridad institucional;*
- h) decide que, en su sexta reunión, el GTT del MEN examine diez instrumentos relativos a las prestaciones de desempleo, a normas de alcance general y a la asistencia médica y la enfermedad (cinco instrumentos más otros cinco instrumentos superados), que forman parte de los conjuntos de instrumentos 5 y 11, e*
- i) decide convocar la sexta reunión del GTT del MEN del 14 al 18 de septiembre de 2020.*

## Apéndice

### Informe de la quinta reunión del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas constituido por el Consejo de Administración (Ginebra, 23-27 de septiembre de 2019)

1. La quinta reunión del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas (GTT del MEN) se celebró en Ginebra del 23 al 27 de septiembre de 2019. Estuvo presidida por el Sr. Jan Farzan (Alemania) y contó con la participación de 31 de sus 32 miembros (véase el cuadro 1).

#### Cuadro 1. Miembros que asistieron a la quinta reunión del GTT del MEN (septiembre de 2019)

---

##### Miembros representantes de los gobiernos

---

Brasil  
Camerún  
Colombia  
Corea, República de  
China  
Estados Unidos  
India  
Irán, República Islámica del  
Kenya  
Lituania  
Malí  
México  
Namibia  
Países Bajos  
Rumania  
Suecia

---

##### Miembros representantes de los empleadores

---

Sra. S. Regenbogen (Canadá), Vicepresidenta  
Sr. A. Echavarría Saldarriaga (Colombia)  
Sra. L. Sephomolo (Lesotho)  
Sr. A. Schweinfurth Enciso (España)  
Sr. P. O'Reilly (Nueva Zelanda)  
Sr. M. Terán Moscoso (Ecuador)  
Sr. K. Weerasinghe (Sri Lanka)

---

---

**Miembros representantes de los trabajadores**

---

Sra. C. Passchier (Países Bajos), Vicepresidenta

Sr. P. Asafu-Adjaye (Ghana)

Sra. A. Brown (Reino Unido)

Sr. D. Kylah (Australia)

Sra. F. Magaya (Zimbabwe)

Sr. M. Norðdahl (Islandia)

Sra. M. Pujadas (Argentina)

Sr. C. Serroyen (Bélgica)

---

2. De conformidad con la decisión adoptada por el GTT del MEN en su cuarta reunión, a la reunión asistieron ocho consejeros encargados de prestar apoyo a los miembros gubernamentales.

***Discusiones tripartitas que dieron lugar a recomendaciones consensuadas***

3. En su quinta reunión, el GTT del MEN mantuvo debates exigentes, francos y ricos en contenido sustantivo. Logró tomar decisiones consensuadas sobre todas las cuestiones que examinó gracias a la determinación de sus miembros para encontrar soluciones conjuntas a los complejos problemas que debía abordar por encargo del Consejo de Administración.
4. En el curso de estos interesantes debates, el GTT del MEN hizo hincapié en la importancia de su misión para garantizar que se dispone de un corpus claro, sólido y actualizado de normas internacionales del trabajo que responda a la evolución del mundo del trabajo, con el propósito de proteger a los trabajadores y teniendo presentes las necesidades de las empresas sostenibles <sup>1</sup>. La responsabilidad que esto entrañaba fuera particularmente patente para los miembros en el año del centenario de la OIT y en relación con las cuestiones incluidas en su programa de trabajo para la reunión. La importancia fundamental para la OIT de la elaboración, la promoción, la ratificación y el control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo se reconocía en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo <sup>2</sup>.
5. El GTT del MEN consideró que su labor sólo tendría sentido si lograba un efecto en el mundo real. Como había destacado en sus informes previos, ello requería que sus recomendaciones, una vez aprobadas por el Consejo de Administración, fueran aplicadas plenamente por la Organización y por sus mandantes tripartitos. Los gobiernos deberían adoptar medidas concertadas para dar efecto a esas recomendaciones, reconociendo la necesidad de que los interlocutores sociales participaran en el proceso y del apoyo de la Oficina. Dado el aumento constante del número y de la variedad de las recomendaciones que solicitaban la adopción de medidas activas de seguimiento, el GTT del MEN subrayó la necesidad de que el Consejo de Administración considerara asignar los recursos requeridos a la Oficina a fin de preservar su capacidad de responder y apoyar a los mandantes tripartitos.
6. Habida cuenta de lo anterior, el GTT del MEN llevó a cabo un examen riguroso de las normas que se le habían encomendado y una vez más elaboró paquetes integrados de medidas de seguimiento prácticas y con plazos definidos, cada uno de ellos equilibrado con elementos complementarios e interrelacionados. En función de las clasificaciones recomendadas para cada instrumento, los paquetes de medidas de seguimiento comprendían, según el caso, actividades de promoción para instrumentos actualizados, lo que incluía asistencia técnica

<sup>1</sup> Párrafo 8 del [mandato del GTT del MEN](#).

<sup>2</sup> [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#), parte IV, A.

para promover su ratificación o su plena aplicación, y las medidas para considerar la derogación o el retiro de los instrumentos superados.

7. En relación con dichos paquetes de medidas de seguimiento, el Grupo de los Trabajadores hizo hincapié en la importancia de las medidas activas para la ratificación de instrumentos y en la necesidad específica de contar con campañas sólidas, proactivas y bien dotadas de recursos para asegurarse de que los Estados Miembros reemplazaban efectivamente sus ratificaciones de los convenios superados por la ratificación de convenios actualizados conexos. La derogación de convenios vigentes en Estados Miembros sin la ratificación de instrumentos más actualizados pertinentes generaría lagunas de protección jurídica en dichos Estados Miembros. Las normas internacionales del trabajo desempeñaban un papel importante porque ofrecen una protección jurídica internacional única en relación con la legislación nacional, como se reconocía en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo y en el mandato del GTT del MEN.
8. El Grupo de los Empleadores precisó que la decisión de ratificar un convenio era un acto soberano por parte del Estado Miembro de la OIT que reflejaba las prioridades y capacidades tripartitas nacionales para aplicar el instrumento. Por promoción de la ratificación de un convenio debía entenderse que la Oficina proporcionaría, anterior solicitud, información y apoyo a los mandantes tripartitos en los países que estuvieran interesados en tomar medidas para ratificarlo. Los empleadores señalaron que la derogación de instrumentos superados no daba lugar necesariamente a una posible laguna de protección jurídica en los Estados Miembros. No podía darse por sentado que todas las leyes y prácticas nacionales en aplicación del convenio derogado fuesen a eliminarse como consecuencia de su derogación.
9. El Grupo Gubernamental destacó los problemas prácticos que representaba para los gobiernos ratificar instrumentos, así como el papel de la Oficina a ese respecto. También subrayó que la duplicación de normas, que generaba asimismo una carga de trabajo excesiva para la presentación de memorias, debería evitarse. Las circunstancias nacionales siempre deberían tenerse en cuenta.

### ***Examen de siete instrumentos, y de las medidas de seguimiento con respecto a un instrumento superado, sobre política de empleo***

10. De conformidad con la decisión adoptada por el Consejo de Administración en octubre-noviembre de 2018, el GTT del MEN examinó los siete instrumentos relativos a la política de empleo que figuraban en su programa de trabajo inicial: el Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), la Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 83), el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), y la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189). Asimismo, examinó las medidas de seguimiento que se habían de adoptar con respecto a un instrumento que ya había sido clasificado como superado: el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34). Las recomendaciones consensuadas fruto de este examen figuran en los párrafos 5 a 8 del anexo I al presente informe.
11. El GTT del MEN reconoció la importancia de la cuestión de la política de empleo para la Organización, tal como se ponía de relieve en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo. El Grupo de los Empleadores destacó el papel de las empresas sostenibles y la necesidad de un entorno favorable para crear empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Cuando los Estados Miembros ratificaban un convenio, deberían tener en cuenta si su aplicación promueve un entorno favorable a las empresas sostenibles en general. El Grupo de los Trabajadores subrayó la importancia de abordar tanto el desempleo como el subempleo como elementos centrales del mandato de la OIT. El Grupo



Gubernamental recordó la importancia que tenía el convenio de gobernanza, es decir, el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

12. En el proceso para formular recomendaciones consensuadas sobre el *Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2)*<sup>3</sup>, el GTT del MEN estaba de acuerdo en que el desempleo seguía siendo una preocupación capital para el mundo del trabajo del presente y del futuro.
13. El Grupo de los Trabajadores subrayó que el Convenio núm. 2 seguía siendo muy relevante y útil para un número significativo de Estados ratificantes. A excepción de una disposición, no se alejaba del enfoque normativo moderno. Muchos Estados Miembros vinculados por el mismo tendrían que ratificar uno o más convenios posteriores para asegurarse de que todos los temas abordados en el Convenio núm. 2 quedaban cubiertos por normas internacionales, ya que ningún instrumento subsiguiente había revisado el Convenio núm. 2. Dadas las dificultades reconocidas para garantizar la ratificación de los instrumentos, había que actuar con mucha cautela antes de recomendar la derogación de este Convenio y optar prioritariamente por un paquete de medidas para estar seguros de que la cobertura y la protección se ampliaban, en lugar de reducirse. El Convenio núm. 2 no debía derogarse antes de que los Estados parte hubieran ratificado otros convenios que recogieran sus disposiciones pertinentes.
14. El Grupo de los Empleadores hizo hincapié en que el enfoque y el contenido del Convenio núm. 2 no revestían, en su mayor parte, más que un mero interés histórico y ya no eran relevantes en el contexto actual. Se refirieron en particular a los plazos de presentación de memorias excesivamente cortos para los países ratificantes y al papel de coordinación que se otorgaba a la Oficina en el funcionamiento de los regímenes nacionales, según lo dispuesto en sus artículos 1 y 2, 3). Los empleadores insistieron en que había convenios más actualizados que cubrían adecuadamente todos los temas del Convenio núm. 2, por lo cual su derogación no produciría una laguna de cobertura. El GTT del MEN debería proponer al Consejo de Administración una fecha precisa y razonable para su derogación. Los empleadores también destacaron que 12 países estaban vinculados por convenios posteriores que regulaban todas las cuestiones del Convenio núm. 2 y señalaron que esos Estados Miembros deberían recibir asesoramiento con respecto a las opciones de denuncia.
15. El Grupo Gubernamental destacó igualmente que los convenios posteriores tenían un enfoque de reglamentación distinto de las cuestiones abordadas en el Convenio núm. 2. Uno de los objetivos del GTT del MEN era propiciar un corpus normativo claro; había pues que evitar la duplicación de normas, que podía dar lugar a una carga de trabajo excesiva para la presentación de memorias. Debería establecerse un calendario preciso para preparar la derogación del Convenio núm. 2 que incluyera la promoción de la ratificación de instrumentos posteriores y la prestación de asistencia técnica, anterior solicitud. En una fecha posterior, habría que evaluar los resultados de este seguimiento y establecer una fecha adecuada para la derogación del Convenio.
16. De conformidad con lo que antecede, el GTT del MEN clasificó el Convenio núm. 2 como instrumento superado. Recomendó que las medidas de seguimiento incluyeran planes de acción adaptados a los Estados Miembros vinculados actualmente por este Convenio, alentándolos a ratificar los Convenios núms. 88, 102 (parte IV), 118, 160 y 168, según procediera, a fin de evitar lagunas de protección jurídica. La ejecución de los planes de acción sería evaluada en 2026 con vistas a adoptar una decisión informada sobre la fecha apropiada en la cual la Conferencia Internacional del Trabajo podría considerar la derogación o el retiro del Convenio núm. 2.

<sup>3</sup> Convenio núm. 2, examinado en GTT del MEN/2019/nota técnica 1; las recomendaciones figuran en el párrafo 5 del anexo I al presente informe.

17. En su interesante debate acerca de los instrumentos sobre los *servicios públicos de empleo*<sup>4</sup>, los miembros del GTT del MEN coincidieron en que eran vitales para el buen funcionamiento de los mercados de trabajo. En relación con el párrafo 26 de la Recomendación núm. 83, según el cual «[d]eberían hacerse esfuerzos sistemáticos para aumentar la eficacia del servicio del empleo, de suerte que haga innecesaria la existencia de oficinas privadas en cualquier rama profesional, salvo en el caso de que la autoridad competente estime que, por razones especiales, la existencia de dichas oficinas es conveniente o esencial», el GTT del MEN constató una posible contradicción con el enfoque normativo más recientemente adoptado en el Convenio núm. 181. Observó asimismo que el Convenio y su Recomendación asociada deberían leerse conjuntamente y que, cuando la Recomendación fue adoptada, se había explicado que ese párrafo no «daba justificación [...] para que ningún gobierno aboliera las agencias particulares de empleo»<sup>5</sup>.
18. En el curso de los debates, el Grupo de los Empleadores insistió en el importante papel complementario de las agencias de empleo privadas en los mercados laborales contemporáneos. Los empleadores no estaban completamente de acuerdo con todas las valoraciones formuladas en la Nota de la Oficina sobre la pertinencia actual de las disposiciones del Convenio núm. 88. Algunas de esas disposiciones no estaban plenamente actualizadas, como los artículos 11 a 14. Estas deficiencias habían de considerarse incluso si no afectaban a la relevancia de los principios esenciales del Convenio y a su clasificación en términos generales como instrumento actualizado. Los empleadores pusieron asimismo de relieve que el párrafo 26 de la Recomendación núm. 83 ya no podía considerarse actualizado teniendo en cuenta la evolución radical de la percepción que se tenía del papel de las agencias de empleo privadas.
19. El Grupo de los Trabajadores hizo hincapié en que el Convenio núm. 88 y la Recomendación núm. 83 seguían siendo fundamentales para la promoción de mercados de trabajo inclusivos y no discriminatorios. Sus disposiciones eran coherentes con el enfoque normativo actual. En cuanto al seguimiento, recalcó, en relación con el párrafo 26 de la Recomendación núm. 83, que el objeto de esa disposición era asegurar un aumento de la eficacia de las agencias públicas de empleo a fin de que mantuvieran su papel primordial y decisivo en el mercado de trabajo. Los trabajadores observaron asimismo que, si bien las colaboraciones entre las agencias de empleo privadas y otras organizaciones no planteaban problemas de por sí, era esencial dar prioridad al papel de los interlocutores sociales. Las alianzas de colaboración podían contemplarse para la prestación de servicios, pero la gobernanza de los servicios públicos de empleo debía seguir siendo tripartita.
20. El Grupo Gubernamental subrayó la importancia de los servicios públicos de empleo en general y se declaró a favor de la prestación de asistencia técnica con el fin de mejorar las capacidades de los gobiernos de responder a los retos que estaban surgiendo en el mundo del trabajo.
21. De conformidad con lo que antecede, el GTT del MEN clasificó el Convenio núm. 88 y la Recomendación núm. 83 como instrumentos actualizados. Recomendó promover la ratificación y la aplicación efectiva del Convenio núm. 88, así como la prestación de asistencia técnica, anterior solicitud, para ayudar a los servicios públicos de empleo a responder a los retos actuales y futuros del mundo del trabajo.

<sup>4</sup> Convenio núm. 88 y Recomendación núm. 83, examinados en GTT del MEN/2019/nota técnica 2; las recomendaciones figuran en el párrafo 6 del anexo I al presente informe.

<sup>5</sup> *Actas de las sesiones, apéndice VII: cuarto punto del orden del día: Organización del Servicio del empleo y revisión del Convenio (núm. 34) relativo a las agencias retribuidas de colocaciones, 1933*, Conferencia Internacional del Trabajo, 31.ª reunión, 1948, pág. 394.

22. Tras el examen de los instrumentos relativos a las *agencias de empleo privadas*<sup>6</sup>, el GTT del MEN clasificó el Convenio núm. 181 y la Recomendación núm. 188 como instrumentos actualizados, y el Convenio núm. 96, como instrumento superado. Confirmó la clasificación anterior del Convenio núm. 34 como instrumento superado e intercambió opiniones en cuanto al paquete óptimo de medidas de seguimiento prácticas y con plazos definidos en relación con estos instrumentos.
23. El Grupo de los Trabajadores señaló que el enfoque del Convenio núm. 96 seguía siendo válido para algunos Estados Miembros y que para muchos países no sería fácil ratificar en su lugar el Convenio núm. 181 que lo revisaba. La cuestión de permitir o no las agencias de empleo privadas y si se reglamentaban y cómo se reglamentaban era muy compleja y generaba mucha controversia en muchos países. Los trabajadores empleados a través de estas agencias tenían enormes problemas para ejercer sus derechos fundamentales, en particular el derecho de libertad sindical y de negociación colectiva. Había graves deficiencias relacionadas con el control de las agencias de empleo privadas, el cobro de honorarios ilegales, robos de los salarios y casos graves de explotación de trabajadores en situaciones de vulnerabilidad. La sustitución de trabajadores empleados mediante contratos seguros por trabajadores contratados por agencias era asimismo uno de los factores que más contribuían a la prevalencia de las relaciones de trabajo encubiertas y a otras formas de empleo atípico. Una hoja de ruta que incluyera la plena participación de los interlocutores sociales en un diálogo nacional podría ser de ayuda para los Estados Miembros a la hora de considerar la ratificación del Convenio núm. 181. La derogación o el retiro del Convenio núm. 96 debería asociarse en todo caso a una hoja de ruta realista y proactiva que previera tiempo suficiente para asegurar la ratificación del Convenio núm. 181. También había que ser realista en cuanto al número de medidas que el GTT del MEN y el Consejo de Administración podían solicitar tanto a los gobiernos como a la Oficina en las distintas áreas abordadas por el GTT del MEN en sus últimas cinco reuniones.
24. El Grupo de los Empleadores subrayó que el Convenio núm. 34 estaba cerrado a nuevas ratificaciones desde hacía muchos años y no estaba en vigor desde 2006 cuando Bulgaria lo denunció, lo cual había dejado a Chile como único país ratificante. Al no estar más en vigor, Chile ya no podía denunciarlo. Por consiguiente, el retiro del Convenio núm. 34 no crearía ninguna laguna de protección en ese país, aun cuando no ratificara el Convenio núm. 181 posterior. Los empleadores consideraban que el Convenio núm. 34 debería retirarse a la mayor brevedad y que la propuesta al efecto debería incluirse en el orden del día de la Conferencia en la fecha más temprana posible, es decir, en 2021. Para los empleadores, el Convenio núm. 96 era contrario al Convenio núm. 181, que constituía un ejemplo claro del enfoque normativo actualizado de las agencias de empleo privadas. El Grupo de los Empleadores estaba de acuerdo en que los Estados Miembros que hubieran ratificado el Convenio núm. 96 deberían tener oportunidad de considerar la ratificación del Convenio núm. 181 antes de que el primero se derogara, pero recalcó que era importante proponer una fecha razonable a corto plazo para el examen de la derogación por la Conferencia (por ejemplo, 2023). La derogación o el retiro de un convenio no debía vincularse a la ratificación de otros instrumentos. El Grupo de los Empleadores consideraba el Convenio núm. 181 actualizado y apoyaba la promoción de su ratificación y aplicación. También sugería contemplar la posibilidad de elaborar un instrumento refundido sobre servicios de empleo que proporcionara un marco para todos los servicios relacionados con el empleo prestados por agencias de empleo públicas y privadas, estableciendo asimismo los principios de cooperación entre ellas. Su Grupo tenía dificultades para hacer una evaluación de la Recomendación núm. 188, ya que la nota técnica no contenía información o análisis sobre ese instrumento. También señaló que dicha Recomendación era innecesariamente detallada e incluía ciertas disposiciones superadas, como el párrafo 6.

<sup>6</sup> Convenios núms. 34, 96 y 181 y Recomendación núm. 188, examinados en GTT del MEN/2019/[nota técnica 3](#); las recomendaciones al respecto figuran en el párrafo 7 del anexo I al presente informe.

25. El Grupo Gubernamental recalcó que, dado que la parte II del Convenio núm. 96 era contraria al enfoque del Convenio núm. 181, no cabía duda de que estaba superado. En opinión del Grupo Gubernamental, se necesitaba una hoja de ruta precisa para dar a los gobiernos y a la Oficina el tiempo suficiente para facilitar las ratificaciones de los convenios actualizados antes de proceder a la derogación o al retiro de los convenios superados. Toda hoja de ruta o estrategia debía ser factible y estar sujeta a plazos.
26. Tras esta discusión, el GTT del MEN acordó que el paquete de medidas de seguimiento en relación con los instrumentos relativos a las agencias de empleo privadas debería promover la ratificación del Convenio núm. 181, incluir planes de acción adaptados a los Estados Miembros parte en el Convenio núm. 96 para alentarlos a ratificar el Convenio núm. 181 a fin de evitar lagunas de protección jurídica, y debería incluir un examen sobre el retiro del Convenio núm. 34 por la Conferencia en 2021 y la derogación o el retiro, según procediera, del Convenio núm. 96, en 2030.
27. En el proceso para formular recomendaciones consensuadas sobre los instrumentos relativos a la *creación de empleos en las pymes*<sup>7</sup>, el GTT del MEN destacó que estas empresas desempeñaban un papel importante para la promoción del trabajo decente y la creación de empleo. Tras clasificar la Recomendación núm. 189 como actualizada, examinó qué medidas de seguimiento serían apropiadas.
28. En el curso de los debates, el Grupo de los Empleadores hizo hincapié en que la parte II, A, ix), de la Declaración del Centenario de la OIT instaba a la Organización a orientar sus esfuerzos a apoyar el papel del sector privado como fuente principal de crecimiento económico y creación de empleo. Las pymes eran esenciales por su contribución económica y por el empleo que generan en todo el mundo. La Recomendación núm. 189 era el único instrumento que contenía orientaciones exhaustivas sobre los elementos necesarios para promover un entorno que les permitiera crear empleos decentes. Los empleadores consideraron pues que la Recomendación núm. 189 era un instrumento actualizado y convinieron en que la Oficina debería continuar proporcionando orientaciones a los Estados Miembros para su aplicación efectiva.
29. En opinión del Grupo de los Trabajadores, había muchas lagunas de trabajo decente en las pymes, sobre todo en materia de libertad sindical y negociación colectiva, así como de salarios y condiciones de trabajo, por lo que instó a que se abordara de manera específica la promoción del trabajo decente en las pymes en la labor futura de la Oficina y de los mandantes tripartitos en relación con la Recomendación núm. 189.
30. El Grupo Gubernamental subrayó la importancia de la creación de empleo en las pymes y señaló las dificultades que planteaba establecer definiciones, ya que las circunstancias nacionales variaban en gran medida.
31. De conformidad con lo que antecede, el GTT del MEN clasificó la Recomendación núm. 189 como instrumento actualizado y recomendó que se proporcionara asistencia técnica, anterior solicitud, para promover su aplicación efectiva, incluyendo la prestación de asesoramiento sobre la promoción de la creación de empleos y del trabajo decente en las pymes en el mundo del trabajo del futuro y el establecimiento de un entorno propicio a las pymes sostenibles.

### **Consideración de los asuntos relativos al procedimiento de examen del GTT del MEN**

32. Como en años anteriores, el GTT del MEN examinó elementos de su proceso y procedimiento de examen dinámico y flexible, incluido el monitoreo del seguimiento de su labor por parte de la Organización. Acogió con satisfacción la información contenida en los documentos de información sobre el plan de trabajo interno relativo a su programa de trabajo

<sup>7</sup> Recomendación núm. 189, examinada en GTT del MEN/2019/[nota técnica 4](#); las recomendaciones al respecto figuran en el párrafo 8 del anexo I al presente informe.

inicial<sup>8</sup>, sobre la determinación del seguimiento que se había de dar a las decisiones en materia de clasificación<sup>9</sup> y sobre las sinergias entre su labor y otras iniciativas de la OIT<sup>10</sup>. Consideró asimismo la información proporcionada por el Consejero Jurídico que había solicitado en su cuarta reunión. En particular, tomó nota de la información proporcionada sobre las modalidades posibles según las cuales las normas internacionales del trabajo podían revisarse y formuló comentarios sobre un glosario de términos relacionados con las normas internacionales del trabajo.

33. El GTT del MEN prestó especial atención al informe de la Oficina sobre el seguimiento de sus recomendaciones anteriores. Tomó nota de las medidas concretas adoptadas desde su última reunión, entre ellas, la colaboración significativa entre las diversas unidades de la Oficina, en la que se involucraron tanto la sede como las oficinas exteriores, la elaboración de herramientas para adaptar las peticiones del Consejo de Administración a los Estados Miembros y la propuesta de establecer un servicio de asistencia (helpdesk) sobre el GTT del MEN<sup>11</sup>. Asimismo, hizo hincapié en la necesidad de proporcionar asistencia a los Estados Miembros que lo solicitaran, de integrar el apoyo a los interlocutores sociales en las actividades y de mantener el impulso y seguir generando sinergias con el fin de ver resultados tangibles en los próximos años. En las reuniones subsiguientes seguiría monitoreando el seguimiento dado a sus recomendaciones.

### **Consideración de las repercusiones institucionales del procedimiento de examen del GTT del MEN**

34. El GTT del MEN examinó dos documentos de trabajo que había solicitado a la Oficina para dar seguimiento a su discusión anterior<sup>12</sup>. Una vez más, la discusión, particularmente amplia y completa, abordó la política normativa de la OIT — con inclusión de la forma y el alcance de las nuevas normas — la revisión y enmienda de las existentes, el proceso de elaboración de normas y la promoción de su ratificación y de su aplicación. El GTT del MEN convino en que debía darse efecto a las decisiones de 2017 y 2018 del Consejo de Administración en las que se pedía a la Oficina que preparara propuestas con vistas a la inscripción de puntos normativos relativos a los riesgos biológicos, la ergonomía y la manipulación manual, los riesgos químicos, y la protección de la maquinaria en el orden del día de la Conferencia<sup>13</sup>. Teniendo presente el mandato del Consejo de Administración que consistía en establecer dicho orden del día, el GTT del MEN proporcionó orientaciones que la Oficina podría tener en cuenta para formular propuestas de puntos normativos para examen en la 338.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2020) del Consejo de Administración. Sus recomendaciones consensuadas resultantes a este respecto figuran en el párrafo 9 del anexo I al presente informe.
35. En el curso de su discusión sobre la manera *de asegurar la coherencia y la consistencia al dar seguimiento a las recomendaciones del GTT del MEN sobre los instrumentos en materia de SST*<sup>14</sup>, el GTT del MEN reafirmó su decisión anterior de desarrollar el enfoque de la integración temática teniendo en cuenta las cuestiones y puntos planteados en relación con

<sup>8</sup> Véase GTT del MEN/2019/[documento de información 1](#).

<sup>9</sup> Véase GTT del MEN/2019/[documento de información 3](#).

<sup>10</sup> Véase GTT del MEN/2019/[documento de información 4](#).

<sup>11</sup> Véase GTT del MEN/2019/[documento de información 2](#).

<sup>12</sup> Documento [GB.334/LILS/3](#), apéndice, párrafos 35 y 36 (informe de la cuarta reunión)

<sup>13</sup> Documento [GB.331/PV](#), párrafo 723, *f*).

<sup>14</sup> Véase GTT del MEN/2019/[documento de trabajo 1](#).

los tres enfoques examinados en su cuarta reunión<sup>15</sup>. Recordó la necesidad de formular propuestas normativas para abordar los cuatro subtemas del ámbito de seguridad y salud en el trabajo (SST) anteriormente acordados por el Consejo de Administración, y destacó la conveniencia de aprovechar las innovaciones para determinar la forma de las nuevas normas, con el fin de fomentar su ratificación y facilitar revisiones futuras.

36. El Grupo de los Empleadores hizo hincapié en que no debía formularse ninguna recomendación apresurada sobre modalidades concretas de elaboración de normas relativas a los cuatro riesgos de SST sin haber hecho antes un examen profundo de todos los aspectos pertinentes. Debería considerarse una estructura integral que respondiera a la necesidad de reflejar la globalidad conceptual de las normas de SST. La actividad normativa en el ámbito de los riesgos de SST debería tener por objeto contribuir a la concentración, racionalización y simplificación del complejo entramado que conformaban los 43 instrumentos en vigor en materia de SST. Las ventajas de esa concentración y racionalización eran, entre otras, una ratificación e implementación más uniformes y completas de las normas de SST, una reducción significativa de las repeticiones y duplicaciones dentro del corpus normativo existente, y un cumplimiento y aplicación más efectivos y eficientes de las normas. Los empleadores subrayaron que el Consejo de Administración no había prescrito la forma ni el alcance de nuevas posibles normas sobre los cuatro subtemas de SST en decisiones anteriores. Entre las opciones posibles dentro del enfoque de la integración temática figuraba la adopción de un nuevo instrumento integrado para abordar los riesgos de SST en general, por ejemplo, un nuevo protocolo o una nueva recomendación relativos al Convenio núm. 155 o al Convenio núm. 187. Ese instrumento integrado podría ir acompañado de instrumentos no normativos y más detallados, tales como directrices técnicas y repertorios de recomendaciones prácticas. Los empleadores no veían la utilidad de adoptar nuevos instrumentos independientes para cada uno de los subtemas de SST. En cualquier caso, insistían en que era prematuro formular recomendaciones más concretas, por lo menos mientras no se hubiera alcanzado un acuerdo básico sobre un concepto general respecto de la actividad normativa en el ámbito de la SST. El Grupo de los Empleadores recordó asimismo su solicitud anterior de «simulaciones piloto» sobre las posibles vías de acción normativa en relación con riesgos de SST específicos, pues ello podría ayudar a determinar la modalidad más adecuada. Las variantes podrían referirse al tipo de acción normativa, que podría dar lugar, por ejemplo, a un protocolo, a un convenio, a una recomendación, o a un convenio y una recomendación. Con arreglo a otra opción los nuevos instrumentos podrían complementar los instrumentos actualizados existentes si se estructuran de una manera similar a la del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006), que combina disposiciones obligatorias y no obligatorias en un solo instrumento. Otra posibilidad sería complementar los instrumentos actualizados existentes con la adopción de un nuevo instrumento integrado sobre riesgos de SST en general; éste podría integrar todos los instrumentos relativos a riesgos específicos — distintos de los que ya se considerasen actualizados — para ofrecer un marco general aplicable a todos los riesgos. Recalcando la autonomía del Consejo de Administración, el Grupo de los Empleadores subrayó que el camino a seguir con respecto a la aplicación del enfoque de la integración temática a la elaboración de normas sobre los cuatro subtemas de SST debería dejarse en manos del Consejo de Administración.
37. El Grupo de los Trabajadores recordó que en 2017 el Consejo de Administración había adoptado las recomendaciones del GTT del MEN en las que se solicitaban propuestas normativas para cada uno de los cuatro subtemas de SST. Ello entrañaba la preparación de cuatro puntos normativos para su inscripción en el orden del día de la Conferencia en materia de ergonomía y manipulación manual, riesgos biológicos, riesgos químicos, y protección de la maquinaria. Teniendo esto en cuenta, era el momento de dar curso efectivo a esa recomendación con carácter de prioridad institucional. A este respecto, el Grupo de los Trabajadores reafirmó que estaba dispuesto a aceptar el enfoque de la integración temática

<sup>15</sup> Documento [GB.334/LILS/3](#), apéndice, párrafo 35 (informe de la cuarta reunión).

como base para la actividad normativa en cada uno de los subtemas de SST identificados, como ya se había acordado previamente, pero teniendo muy presente que ello no debería conducir a una reducción del nivel de las normas o de los niveles de protección de los trabajadores, lo cual sería contrario a la misión del GTT del MEN y de la OIT en su conjunto. Los trabajadores consideraban que los protocolos podían ser instrumentos apropiados en ciertos ámbitos, pero recalcaron que la posibilidad de adoptar un único instrumento en materia de riesgos de SST en general no era en ningún caso una opción apropiada, puesto que: no correspondía a un enfoque de integración temática; ya había sido rechazada en años recientes por expertos que consideraban que no era la manera apropiada de abordar los diferentes grupos de riesgos de SST — dado que cada uno de ellos necesitaría un enfoque normativo diferente y adaptado —, y no estaba en consonancia con las decisiones precedentes del Consejo de Administración de 2017 y 2018. El Grupo de los Trabajadores expresó pues su férrea oposición a tal propuesta, y no consideraba útil ni apropiado volver a someterla a debate, dada la ausencia clara de apoyo tripartito ya manifestada hacia la misma en la ronda anterior de discusiones del GTT del MEN en 2018. El Grupo de los Trabajadores estaba convencido de que ahora el GTT del MEN debía seguir avanzando más allá de sus recomendaciones precedentes, el Grupo de los Trabajadores propuso que se adoptara una secuencia para la elaboración de normas para los cuatro subtemas de SST, que podría determinarse en función de su viabilidad para los mandantes y para la Oficina, teniendo en cuenta, por ejemplo, el tiempo que los preparativos técnicos y de otro tipo requerirían y tratando primero uno de los subtemas respecto del cual los preparativos de la Oficina estuvieran ya bien avanzados. El Grupo de los Trabajadores había escuchado decir a la Oficina que se podía proceder así con el tema de los riesgos químicos, y que se podía barajar la opción de empezar con la preparación de un posible protocolo relativo al Convenio núm. 170. Además de la acción normativa, el Grupo de los Trabajadores destacó la necesidad de garantizar que el GTT del MEN cumpliera su misión de velar por la ratificación y la aplicación universales de los convenios actualizados.

38. El Grupo Gubernamental hizo hincapié en que los puntos de partida eran la decisión de 2017 del Consejo de Administración y el enfoque de la integración temática, que recomendó de forma consensuada el GTT del MEN en sus reuniones anteriores y fue refrendado por el Consejo de Administración, con objeto de adaptarlo a cada tema concreto que se reglamentara. Además, el Grupo Gubernamental añadió que si bien la integración de normas era deseable en términos generales, porque simplificaría las obligaciones de presentación de memorias de los Estados Miembros, incentivando así la ratificación, por razones técnicas no era conveniente establecer un instrumento único sobre los riesgos de SST. Los miembros gubernamentales recordaron las dificultades que tenían los Estados Miembros para ratificar los instrumentos e insistieron en la necesidad de tener en cuenta las circunstancias nacionales y la conveniencia de incorporar elementos innovadores en los instrumentos revisores con el fin de lograr normas orientadas a metas que fueran ampliamente ratificadas y pudieran enmendarse con facilidad para mantenerse actualizadas. Una posibilidad era inspirarse en el MLC, 2006. Los gobiernos se declararon a favor de la secuenciación de cuatro ejercicios normativos, y algunos de ellos expresaron su preferencia por comenzar con el tema de los riesgos químicos.
39. Durante su discusión sobre cómo *abordar la repercusión de las recomendaciones del Grupo de Trabajo tripartito del MEN en el orden del día de la Conferencia y en la Oficina*<sup>16</sup>, el GTT del MEN convino en que los nuevos métodos deberían garantizar el seguimiento efectivo y sistemático de sus recomendaciones. Tras examinar las cuatro opciones formuladas para tratar la repercusión que podían tener en el orden del día de la Conferencia sus recomendaciones sobre la acción normativa en materia de SST, el GTT del MEN quedó convencido de que la riqueza de sus debates sería de utilidad para el Consejo de Administración a la hora de decidir el mejor enfoque que había de adoptar, teniendo en

<sup>16</sup> Véase GTT del MEN/2019/[documento de trabajo 2](#).

cuenta la necesidad de eficiencia en el uso del tiempo, inclusividad y eficacia en cuanto a los costos.

40. El Grupo de los Empleadores subrayó que era algo prematuro pronunciarse sobre cómo abordar la repercusión de las recomendaciones del GTT del MEN en el orden del día de la Conferencia y en la Oficina. Para ser adecuado, el procedimiento relativo a los puntos normativos debería tener en cuenta el alcance y la forma de las nuevas normas. De momento, no había indicios de que se estuviera retrasando el examen de las cuestiones normativas o de que ello fuera a ocurrir en un futuro próximo. Hasta la fecha las propuestas normativas procedentes del GTT del MEN o de otros foros de la OIT se habían tenido en cuenta sin ninguna dificultad. En ese contexto, los empleadores recordaron que no estaban a favor de programar procesos normativos distintos para cada uno de los cuatro puntos, y que preferían considerar la adopción de un nuevo instrumento integrado sobre riesgos de STT en general. Además, el Grupo de los Empleadores señaló que se necesitarían más recursos de la Oficina para la preparación sistemática de documentos no vinculantes complementarios de las normas de la OIT en materia de SST.
41. El Grupo de los Trabajadores observó que el GTT del MEN ya había recomendado en varias ocasiones que se diera carácter de prioridad institucional a la aplicación de sus recomendaciones, y que ése era ciertamente el caso con respecto a las recomendaciones para colmar las lagunas de reglamentación en las cuatro áreas de riesgos de SST identificadas. Ya era el momento de dar los pasos siguientes y abordar los aspectos más prácticos y de organización de esta cuestión. La opción de un punto normativo específico sobre SST en el orden del día de la Conferencia, combinada con comisiones técnicas preparatorias para contar con el alto grado de conocimientos técnicos especializados requeridos, era preferible en términos de costos y de viabilidad. Sin dejar de reconocer que el Consejo de Administración debía tener libertad para inscribir puntos normativos sobre otros temas no derivados de las recomendaciones del GTT del MEN en el orden del día de la Conferencia, también había que prever la posibilidad de que ésta examinara más de un punto normativo en una misma reunión. Si bien la «gestión *ad hoc*» no era conveniente por sus escasas posibilidades de tener un efecto real, el Grupo de los Trabajadores encontraba interesante la idea de dedicar al tema de la SST una reunión aparte de la Conferencia en la que pudieran tratarse los cuatro subtemas pendientes — cuando estuvieran suficientemente preparados — y se lograra dar un alto perfil al papel de la OIT en este ámbito.
42. El Grupo Gubernamental propuso tres criterios para evaluar las opciones presentadas en el documento de trabajo: el proceso normativo debería ser eficiente en el uso del tiempo, inclusivo y eficaz en cuanto a los costos. Teniendo esto presente, el Grupo Gubernamental también creía que la alternativa de la «gestión *ad hoc*» había demostrado su ineficacia en experiencias pasadas y prefería un punto normativo específico sobre SST combinado con comisiones técnicas preparatorias, en el entendimiento de que era esencial que el Consejo de Administración mantuviera su flexibilidad para responder a las necesidades que surgieran respecto de la inscripción de puntos en el orden del día de la Conferencia. En opinión del Grupo Gubernamental, la idea de una reunión de la Conferencia dedicada exclusivamente a la SST no era ni viable, ni eficaz en cuanto a los costos.

### **Preparativos para la sexta reunión**

43. El GTT del MEN decidió que su sexta reunión se celebraría del 14 al 18 de septiembre de 2020<sup>17</sup>. Deliberó sobre el número de instrumentos que podría razonablemente ser capaz de examinar, dejando tiempo suficiente para una preparación adecuada, y decidió que abordaría tres subtemas del conjunto de instrumentos 5 sobre seguridad social, que abarcaban cinco instrumentos (véase el cuadro 2). También seguiría considerando el seguimiento dado

<sup>17</sup> Véase GTT del MEN/2019/[documento de información 6](#).



a cinco instrumentos relativos a esos subtemas y que se habían clasificado previamente como superados <sup>18</sup>.

44. En relación con los documentos preparatorios solicitados para su sexta reunión en 2020, el GTT del MEN indicó que no consideraba necesario preparar otros documentos de trabajo sobre la repercusión institucional de sus recomendaciones relativas a los instrumentos de SST tras su discusión en la presente reunión. Respecto de los instrumentos que examinaría en su sexta reunión, solicitó a la Oficina que proporcionara análisis capítulo por capítulo de las tres recomendaciones asociadas a convenios, además de los análisis similares ya proporcionados para los convenios y las recomendaciones independientes. Este método se pondría a prueba como experiencia piloto a fin de determinar su viabilidad para la Oficina y su utilidad para los miembros del GTT del MEN.
45. Por último, con arreglo a su mandato, el GTT del MEN autorizó la participación de ocho consejeros técnicos para que asistieran a los miembros gubernamentales en su sexta reunión. El Presidente y las Vicepresidentas del GTT del MEN podrían decidir en una fecha ulterior si convenía invitar a la reunión a representantes de organizaciones internacionales interesadas y a otros órganos de la OIT.

**Cuadro 2. Instrumentos propuestos para examen en la sexta reunión del GTT del MEN**  
(septiembre de 2020)

---

**Instrumentos sobre seguridad social: prestaciones de desempleo, normas de alcance general, y asistencia médica y enfermedad**

---

Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)

Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176)

Recomendación sobre el seguro social (agricultura), 1921 (núm. 17)

Recomendación sobre la seguridad social (fuerzas armadas), 1944 (núm. 68)

Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69)

---

**Instrumentos superados pertinentes**

---

Convenio sobre el desempleo, 1934 (núm. 44)

Recomendación sobre el desempleo, 1934 (núm. 44)

Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24)

Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927 (núm. 25)

Recomendación sobre el seguro de enfermedad, 1927 (núm. 29)

---

<sup>18</sup> Véase GTT del MEN/2019/[documento de información 5](#).

## Anexo I

### **Recomendaciones adoptadas por el GTT del MEN en su quinta reunión, presentadas al Consejo de Administración en su 337.<sup>a</sup> reunión (octubre-noviembre de 2019) con arreglo al párrafo 22 del mandato del GTT del MEN**

1. Al formular estas recomendaciones, el Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas (GTT del MEN) reitera su mandato de contribuir al objetivo general del MEN que consiste en asegurar a la OIT un corpus claro, sólido y actualizado de normas internacionales del trabajo que respondan a la evolución del mundo del trabajo, a fin de proteger a los trabajadores y de tener en consideración las necesidades de las empresas sostenibles <sup>1</sup>. El GTT del MEN considera oportuno, en esta su quinta reunión, que la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, 2019, haya recalcado la importancia fundamental de las normas internacionales del trabajo y haya confirmado el valor de este objetivo <sup>2</sup>.
2. Como en sus reuniones anteriores, el GTT del MEN ha examinado cuidadosamente una selección de normas internacionales del trabajo incluidas en su programa de trabajo inicial con objeto de formular recomendaciones al Consejo de Administración sobre <sup>3</sup>:
  - a) el estatus de las normas examinadas;
  - b) la identificación de lagunas en materia de cobertura, incluidas las que requieren la elaboración de nuevas normas, y
  - c) medidas prácticas de seguimiento con plazos definidos, cuando proceda.
3. Reconociendo la complejidad de su labor, y la interrelación que existe entre las recomendaciones dentro de cada tema, el GTT del MEN una vez más decidió organizar sus recomendaciones bajo la forma de paquetes de medidas de seguimiento prácticas y con plazos definidos. Los componentes de estos paquetes de medidas de seguimiento están interrelacionados, son complementarios y se refuerzan mutuamente.
4. Con arreglo a su mandato, el GTT del MEN presenta sus recomendaciones al Consejo de Administración para decisión, y recomienda que el Consejo de Administración adopte las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones expuestas a continuación.

<sup>1</sup> Párrafo 8 del [mandato del GTT del MEN](#).

<sup>2</sup> Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, parte IV, A: «La elaboración, la promoción, la ratificación y el control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo tienen una importancia fundamental para la OIT. Para ello, la Organización debe tener y promover un corpus de normas internacionales del trabajo sólido, claramente definido y actualizado y seguir aumentando la transparencia. Las normas internacionales del trabajo también deben responder a la evolución del mundo del trabajo, proteger a los trabajadores y tener en cuenta las necesidades de las empresas sostenibles, y estar sujetas a un control reconocido y efectivo. La OIT prestará asistencia a sus Miembros en relación con la ratificación y la aplicación efectiva de las normas.».

<sup>3</sup> Párrafo 9 del mandato del GTT del MEN.

## Convenio sobre el desempleo <sup>4</sup>

5. Con respecto al instrumento relativo al desempleo, el GTT del MEN recomienda que:
  - 5.1. se considere que el Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2) forma parte de la clasificación de los *instrumentos superados*, y
  - 5.2. el Consejo de Administración examine un *paquete de medidas de seguimiento prácticas y con plazos definidos* que incluya:
    - i) medidas de seguimiento por parte de la Oficina, con inclusión de planes de acción adaptados a cada uno de los Estados Miembros concernidos, para alentar a los Estados Miembros que son parte en el Convenio núm. 2, que se considera superado, a que ratifiquen los Convenios núms. 88, 102 (parte IV), 118, 160 y 168, según proceda, a fin de evitar lagunas de protección jurídica, y medidas que incluyan el suministro de asistencia técnica a los Estados Miembros que la soliciten, a fin de apoyar la ratificación de estos instrumentos, y
    - ii) la evaluación por el GTT del MEN de la implementación de los planes de acción adaptados en una reunión en 2026 con vistas a adoptar una decisión informada sobre la fecha apropiada en la cual la Conferencia Internacional del Trabajo debería considerar la derogación o el retiro del Convenio núm. 2.

## Servicios de empleo <sup>5</sup>

6. Con respecto a los instrumentos relativos a los servicios públicos de empleo, el GTT del MEN recomienda que:
  - 6.1. se considere que el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) y la Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 83) forman parte de la clasificación de los *instrumentos actualizados* <sup>6</sup>, y
  - 6.2. el Consejo de Administración examine un *paquete de medidas de seguimiento prácticas y con plazos definidos* que incluya:
    - i) una campaña para promover la ratificación y la aplicación efectiva del Convenio núm. 88, que incluya la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros que así la soliciten para apoyar el proceso de ratificación, y
    - ii) la prestación de asistencia técnica de la Oficina a los Estados Miembros que la soliciten para ayudar a los servicios públicos de empleo a responder a los desafíos que plantea actualmente y que planteará en el futuro el mundo del trabajo, inclusive mediante la elaboración de herramientas y la recopilación de buenas prácticas en los servicios de empleo.

<sup>4</sup> Véase GTT del MEN/2019/nota técnica 1.

<sup>5</sup> Véase GTT del MEN/2019/nota técnica 2.

<sup>6</sup> Véase el párrafo 17 del informe de la reunión.

## Agencias de empleo privadas <sup>7</sup>

7. Con respecto a los instrumentos relativos a las agencias de empleo privadas, el GTT del MEN recomienda que:
  - 7.1. al tiempo que se reconozca la clasificación del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34) como instrumento *superado*, se considere que el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96) forma parte de la clasificación de los instrumentos *superados* y que el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188) forman parte de la clasificación de los *instrumentos actualizados*, y
  - 7.2. el Consejo de Administración examine un *paquete de medidas de seguimiento prácticas y con plazos definidos* que incluya:
    - i) una campaña para promover la ratificación y la aplicación efectiva del Convenio núm. 181, que incluya la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros que así la soliciten para apoyar el proceso de ratificación;
    - ii) medidas de seguimiento por parte de la Oficina, con inclusión de planes de acción adaptados a cada uno de los Estados Miembros concernidos, para alentar a los Estados Miembros que son parte en el Convenio núm. 96, que se considera superado, a que ratifiquen el Convenio núm. 181 actualizado a fin de evitar lagunas de protección jurídica, y medidas que incluyan el suministro de asistencia técnica a los Estados Miembros que la soliciten, a fin de apoyar la ratificación de este instrumento;
    - iii) El retiro del Convenio núm. 34 en 2021, mediante la inscripción de un punto sobre esta cuestión en el orden del día de la 110.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, y
    - iv) la derogación o el retiro del Convenio núm. 96 en 2030, mediante la inscripción de un punto sobre esta cuestión en el orden del día de la 119.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

## Creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas <sup>8</sup>

8. Por lo que se refiere al instrumento relativo a la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas (pymes,) el GTT del MEN recomienda que:
  - 8.1. se considere que la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) forma parte de la clasificación de los *instrumentos actualizados*, y
  - 8.2. el Consejo de Administración examine un *paquete de medidas de seguimiento prácticas y con plazos definidos* que comprendan la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros que la soliciten a fin de promover la aplicación efectiva de la Recomendación núm. 189 por los Estados Miembros, y que incluyan la prestación de asesoramiento sobre la promoción de la creación de empleos en las pymes en el mundo del trabajo del futuro y el establecimiento de un entorno propicio para las pymes sostenibles.

<sup>7</sup> Véase GTT del MEN/2019/[nota técnica 3](#).

<sup>8</sup> Véase GTT del MEN/2019/[nota técnica 4](#).

## Consideración de las repercusiones institucionales del procedimiento de examen del GTT del MEN <sup>9</sup>

9. El GTT del MEN examinó dos documentos de trabajo <sup>10</sup>, para dar efecto a las decisiones de 2017 y 2018 del Consejo de Administración en las que se pide a la Oficina que prepare propuestas para la posible inscripción de puntos normativos relativos a los riesgos biológicos, la ergonomía y la manipulación manual, los riesgos químicos y la protección de la maquinaria <sup>11</sup>. Recomienda al Consejo de Administración que pida a la Oficina que empiece a preparar propuestas para establecer posibles puntos normativos para examen en su 338.ª reunión (marzo de 2020) a fin de inscribirlos en futuros órdenes del día de la Conferencia Internacional del Trabajo. Sobre la base de su discusión, el GTT del MEN recomienda al Consejo de Administración que la Oficina utilice como orientación los siguientes elementos al preparar esas propuestas normativas para su inscripción en el orden del día de la Conferencia a la mayor brevedad posible y con carácter de prioridad institucional:
  - 9.1. aplicar el enfoque de la «integración sistemática». Se podría considerar la posibilidad de combinar elementos vinculantes con elementos no vinculantes en el mismo instrumento y de utilizar enfoques apropiados, de modo que los instrumentos puedan actualizarse fácilmente, en particular las disposiciones técnicas para garantizar la pertinencia continuada de las normas, tomando en consideración las circunstancias nacionales, y
  - 9.2. el *proceso de establecimiento de normas* debería ser flexible, abordar los cuatro temas específicos y garantizar una gestión del tiempo, una eficiencia, una relación costo-eficacia y una inclusividad óptimos. A estos efectos, se podría decidir inscribir un punto normativo en el orden del día de la Conferencia dedicado al seguimiento de los trabajos del GTT del MEN y se podría incluir también la posibilidad de inscribir dos puntos normativos en una misma reunión de la Conferencia, a fin de mantener su flexibilidad para responder a los cambios en el mundo del trabajo, si el Consejo de Administración así lo decidiera. En vista del alto grado de conocimientos técnicos especializados que se requieren para tratar los temas de seguridad y salud en el trabajo, los trabajos técnicos preparatorios deberían ser inclusivos y adaptarse de modo que favorezcan la celebración de una discusión tripartita normativa eficiente.

<sup>9</sup> Véase GTT del MEN/2019/documentos de trabajo 1 y 2.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Documento GB.331/PV, párrafo 723, *f*): «pidió a la Oficina que preparara propuestas para considerar la posibilidad de inscribir, a la mayor brevedad posible, puntos normativos en los futuros órdenes del día de la Conferencia Internacional del Trabajo: i) sobre riesgos biológicos y ergonomía, habida cuenta de las lagunas normativas señaladas a ese respecto; ii) sobre la consolidación de los instrumentos relativos a riesgos químicos, y iii) sobre la revisión de los instrumentos relativos a la protección de la maquinaria; y pidió que se le presentara información actualizada a ese respecto».

## Anexo II

### Aclaraciones proporcionadas por el Consejero Jurídico

1. El Consejero jurídico proporcionó aclaraciones al GTT del MEN en relación con ciertas cuestiones jurídicas que se habían planteado en el transcurso de la reunión.
2. Refiriéndose a la distinción entre la derogación de convenios en vigor y el retiro de convenios que, o bien no entraron nunca en vigor o ya no estaban en vigor porque fueron denunciados, recordó la opinión jurídica proporcionada al GTT del MEN durante su segunda reunión <sup>1</sup>. Sobre esta base, confirmó que, dado que el Convenio núm. 34 sólo contaba con una ratificación debido a las denuncias, jurídicamente ya no estaba en vigor y, por consiguiente, debería aplicarse el procedimiento de «retiro». Indicó que, en su 106.<sup>a</sup> reunión (2017), la Conferencia recurrió a este mismo procedimiento de «retiro» — y no al de «derogación» — en el caso del Convenio núm. 28, que se encontraba en la misma situación, con una sola ratificación. Señaló, no obstante, que en la práctica la distinción entre derogación y retiro de un convenio tiene escaso sentido porque en ambos casos se aplicaban las mismas garantías de procedimiento en lo relativo a la mayoría requerida en la Conferencia, el proceso de consulta y los plazos para la presentación a la Conferencia. Una vez que la Conferencia decidía derogar o retirar un instrumento, el texto del mismo se eliminaba de las publicaciones y bases de datos electrónicas de la OIT. En NORMLEX sólo se hacía referencia a la decisión de la Conferencia por la cual un instrumento había sido derogado o retirado, pero el texto del convenio o de la recomendación se podía seguir consultando (por ejemplo, a efectos de investigación) a través de un hipervínculo. Por último, el Consejero Jurídico indicó que, de conformidad con las normas aplicables, si el GTT del MEN recomendaba el retiro del Convenio núm. 34 al Consejo de Administración, la fecha más próxima en la que la decisión podría surtir efecto sería junio de 2021.
3. En relación con la revisión de normas <sup>2</sup>, el Consejero Jurídico recordó que los artículos 44 y 45 del Reglamento de la Conferencia y los artículos 5.2 y 5.3 del Reglamento del Consejo de Administración preveían un procedimiento específico para la revisión de los convenios y las recomendaciones que daba lugar a la adopción por la Conferencia de un nuevo instrumento con un nuevo número. El denominado *procedimiento simplificado de revisión* — que aprobó inicialmente el Consejo de Administración en 1965 pero que nunca llegó a aplicarse — se concibió como parte del procedimiento específico para la revisión de convenios. Por consiguiente, habría de aplicarse sobre la base del artículo 44 del Reglamento de la Conferencia y daría lugar a la adopción por esta última de un convenio parcialmente revisado. Este procedimiento simplificado se basaba en dos elementos. En primer lugar, la revisión sólo había de referirse a cuestiones técnicas que no suscitaban controversia. En segundo lugar, implicaba el nombramiento por la Conferencia de una comisión de revisión técnica permanente que sólo debía reunirse de ser necesario, y las cuestiones objeto de revisión debían ser suficientemente específicas y claras para que dicha comisión pudiera completar su labor en pocas sesiones. Sin embargo, era importante aclarar que, aun cuando el procedimiento simplificado de revisión podía acelerar el proceso en su conjunto, se seguía requiriendo un voto del pleno de la Conferencia para la adopción de un instrumento revisor lo cual, a su vez, requeriría una aceptación formal por parte de los Miembros. Por consiguiente, el mecanismo concebido en 1965 no podía reemplazar o evitar de ningún modo el (con frecuencia, largo) proceso de ratificación.

<sup>1</sup> Documento [GB.328/LILS/2/1 \(Rev.\)](#), anexo II del informe, párrafo 2.

<sup>2</sup> [Documento de referencia 2](#): Revisión de normas internacionales del trabajo.

4. En cuanto a los otros mecanismos de revisión, el Consejero Jurídico precisó que algunos sólo podían utilizarse para instrumentos futuros (*pro futuro*), mientras que otros se aplicaban a los existentes/más antiguos (*ex ante*). Por ejemplo, los protocolos — que eran convenios internacionales del trabajo en todos los aspectos, salvo por el nombre — podían utilizarse para hacer una revisión parcial de un convenio en vigor y permitir adaptarlo a nuevas realidades. Su principal ventaja era que la mayoría de las disposiciones del convenio original permanecían intactas, de modo que se preservaban sus ratificaciones. Por consiguiente, la ratificación de un protocolo no implicaba la denuncia del convenio original, que seguía abierto a nuevas ratificaciones. Si bien los protocolos entraban en vigor en virtud de las condiciones establecidas en sus disposiciones finales, sólo podían ser ratificados si se había ratificado el convenio al que iban asociados. Para los países que ratificaran ambos instrumentos, las disposiciones del convenio original habían de considerarse en su forma enmendada por las disposiciones correspondientes del protocolo.
5. Por el contrario, las cláusulas de enmienda acelerada — como la cláusula de aceptación tácita del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006) — sólo podían utilizarse para la revisión eventual de instrumentos futuros, siempre y cuando se hubieran incluido en el texto adoptado. Estas cláusulas conducían a la revisión parcial de disposiciones o partes específicas de un convenio, pero no daban lugar a un nuevo instrumento. El procedimiento de aceptación tácita estaba basado en la premisa de que es necesaria una objeción expresa para impedir la adopción de una enmienda; dicho de otro modo, guardar silencio durante un plazo prescrito es considerado como una aceptación tácita. Ello tiene por objeto facilitar la aceptación evitando el requisito de la ratificación formal.