Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

Informe VI

Protección de los trabajadores en un mundo del trabajo en transformación

Discusión recurrente sobre el objectivo estratégico de la protección social (protección de los trabajadores)

Conferencia Internacional del Trabajo

104.ª reunión, 2015

Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, 2015

Informe VI

Protección de los trabajadores en un mundo del trabajo en transformación

Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de la protección social (protección de los trabajadores)

Sexto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

ISBN: 978-92-2-329023-8 (impreso)
ISBN: 978-92-2-329024-5 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2015

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Compaginado por TTS: Confrep-ILC104-VI[WORKQ-150124-2]-Sp.docx
Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

Índice

Página

Abreviaturas v

Introducción 1

Capítulo 1. Problemas y desafíos a los que se enfrenta la protección de los trabajadores en un mundo del trabajo en transformación 3

1.1. Un mundo del trabajo en transformación 4

1.2. Factores que determinan la protección de los trabajadores 6

Capítulo 2. Tendencias en la protección de los trabajadores 9

2.1. Políticas salariales 10

2.2. Tiempo de trabajo 14

2.3. Seguridad y salud en el trabajo 16

2.4. Protección de la maternidad 18

Capítulo 3. Retos y respuestas de política en materia de protección de los trabajadores 23

3.1. Políticas salariales 23

3.1.1. Salarios mínimos 23

3.1.2. Protección de los salarios 28

3.2. Horas de trabajo 30

3.2.1. Jornadas largas 30

3.2.2. Jornadas cortas 33

3.2.3. Promoción de un trabajo a tiempo parcial de calidad 35

3.2.4. Mejora de la ordenación del tiempo de trabajo (horarios de trabajo) 36

3.3. Seguridad y salud en el trabajo 39

3.3.1. Medidas de respuesta a los riesgos 40

3.3.2. Recursos insuficientes 44

3.3.3. Tendencias del crecimiento económico y de la cantidad y la calidad del empleo 46

3.4. Protección de la maternidad 47

Capítulo 4. Medidas adoptadas por la OIT para mejorar la vida laboral de las personas 51

4.1. Reglamentación y ampliación de la protección de los trabajadores 52

4.1.1. Seguridad y salud en el trabajo: mejorar la cobertura nacional 52

4.1.2. Asegurar la remuneración del trabajo: ampliar la protección del salario mínimo 56

4.1.3. Asegurar la remuneración del trabajo tanto de los hombres como de las mujeres 58

4.1.4. Reglamentación del tiempo de trabajo: conciliar las necesidades de los trabajadores y las empresas 60

4.2. Lograr una protección laboral incluyente 62

4.2.1. Medios para conciliar la vida laboral y la vida familiar de los padres que trabajan y de otros trabajadores 62

4.2.2. Promover lugares de trabajo seguros y acogedores para las personas con discapacidad 64

4.2.3. Ampliar la protección a los trabajadores migrantes 65

4.2.4. Ampliar la protección a los trabajadores domésticos 68

4.3. Rendimiento empresarial y protección de los trabajadores: un enfoque sostenible e integrado 69

4.3.1. Mejorar el cumplimiento de las normas 70

4.3.2. Crear un ciclo virtuoso entre productividad y condiciones de trabajo 71

4.3.3. Gobernanza y representación y protección de los trabajadores 71

Capítulo 5. Conclusiones y el camino a seguir 75

5.1. Las medidas de respuesta actuales de la OIT 78

5.2. El camino a seguir: hacia un enfoque más global e incluyente de la protección de los trabajadores 79

5.3. Puntos propuestos para la discusión 81

Abreviaturas

ACI	Esfera de importancia decisiva
ILOSTAT	base de datos estadísticos central de la OIT
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIB	Producto Interno Bruto
PYME	Pequeñas y medianas empresas
SST	Seguridad y salud en el trabajo
UE	Unión Europea

Introducción

1. La necesidad de mejorar las condiciones de trabajo «que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales», como establece el Preámbulo de la Constitución de la OIT, fue la razón principal que motivó la creación de la OIT en 1919. Casi 90 años después, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, reafirmó la importancia de los objetivos constitucionales de la OIT y subrayó la necesidad de adoptar y ampliar medidas de protección de los trabajadores, con inclusión de «condiciones de trabajo saludables y seguras; y medidas en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esa clase de protección» [1]. La protección de los trabajadores se basa en los valores fundamentales de la OIT de que el trabajo no es una mercancía y que mejorar las condiciones de trabajo es esencial para lograr la justicia social, la prosperidad de los países y una paz universal y permanente.

2. Como se enuncia en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, la protección social engloba dos pilares: la seguridad social y la protección de los trabajadores. En su 100.ª reunión (2011), la Conferencia Internacional del Trabajo celebró una discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social); este año, el tema de la discusión recurrente será la protección social (protección de los trabajadores). La protección de los trabajadores y la seguridad social son ámbitos complementarios y responden al propósito de que, conjuntamente, proporcionen la mayor parte de la protección que necesitan los trabajadores, y sus familias.

3. De conformidad con las orientaciones formuladas por el Consejo de Administración en su 320.ª reunión (marzo de 2014) [2], la discusión recurrente de este año se centrará en cuatro ámbitos de política: las políticas salariales; la ordenación del tiempo de trabajo; la seguridad y salud en el trabajo (SST); y la protección de la maternidad [3]. Estos ámbitos de política fueron vitales en la fundación de la OIT, en 1919. Son elementos centrales de la relación de trabajo y factores determinantes para la competitividad y la capacidad de innovación de las empresas. Casi un siglo después, son más que nunca una preocupación primordial para los mandantes de la OIT.

---

[1] Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Parte I, A, ii).

[2] Véase OIT: *Actas de la 320.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, Consejo de Administración, 320.ª reunión, Ginebra, marzo de 2014, documento GB.320/PV, párrafos 427-439.

[3] Con respecto a la protección de la maternidad, este informe se centra únicamente en las medidas relacionadas con los aspectos relativos al tiempo de trabajo, la SST y la no discriminación, puesto que los aspectos relativos a la seguridad social se abordaron en *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, informe para la Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2011, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011.

4. Esta discusión recurrente brindará a los mandantes tripartitos de la OIT la oportunidad de examinar las realidades y las necesidades cambiantes de los Miembros en materia de protección de los trabajadores, así como las actividades conexas que han emprendido los Estados Miembros y la OIT en años recientes. La discusión constituirá una ocasión oportuna para evaluar la pertinencia y la eficacia de las actividades, al tiempo que se examinan las posibilidades para el futuro, habida cuenta de los resultados de las discusiones recurrentes sobre los demás objetivos estratégicos y el próximo centenario de la Organización.

Capítulo 1

Problemas y desafíos a los que se enfrenta la protección de los trabajadores en un mundo del trabajo en transformación

5. La OIT ha considerado siempre que las políticas y las acciones destinadas a mejorar las condiciones de trabajo son esenciales para lograr una paz permanente, al garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso e impedir una carrera de igualación a la baja de los derechos de los trabajadores en y entre los países. La protección laboral implica proteger a los trabajadores de la explotación, de los riesgos de enfermedades o accidentes, de ingresos indebidamente bajos o inestables, de horarios de trabajo imprevisibles y de jornadas de trabajo excesivamente largas. Además, refuerza la capacidad de los trabajadores y de sus familias para perseguir el bienestar material en condiciones de libertad y dignidad, seguridad económica e igualdad de oportunidades, y para adaptarse a la evolución de las circunstancias laborales y vitales. Aunque el concepto de protección laboral se ha ido forjando, principalmente, con el propósito de dar respuesta a las necesidades de los trabajadores asalariados, abarca también a los trabajadores independientes, sobre todo por lo que respecta a la seguridad y salud en el trabajo (SST).

6. Las medidas de protección de los trabajadores, como la fijación de los salarios mínimos, la reglamentación del tiempo de trabajo, así como las normas sobre la protección de la maternidad y la seguridad y salud en el trabajo, pueden entrañar un costo financiero para las empresas a medio plazo. Sin embargo, a largo plazo, esas medidas pueden alentar a las empresas a invertir en mejoras tecnológicas y de organización a fin de compensar el incremento de los costos, mejoras que, a su vez, pueden estimular el crecimiento de la productividad [1]. Si se conciben y aplican adecuadamente, pueden desalentar las prácticas contrarias a la competencia. Un entorno de trabajo seguro y estimulante y una organización del trabajo flexible y beneficiosa para ambas partes mejoran la competitividad y la productividad, al tiempo que permiten ofrecer a los trabajadores una parte justa de los beneficios derivados del aumento de la productividad [2].

[1] Véase, por ejemplo, M. Piore: «Rethinking international labour standards», en W. Milberg (ed.): *Labour and the globalization of production: Causes and consequences of industrial upgrading* (Basingstoke, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2004); S. Deakin y F. Wilkinson: «Minimum wage legislation», en K. Dau-Schmidt, S. Harris y O. Lobel (eds.): *Encyclopaedia of Labour Law and Economics* (Cheltenham, Reino Unido, E. Elgar, 2008).

[2] Véase OIT: *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

1.1. Un mundo del trabajo en transformación

7. En los años que van desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta principios de la década de 1970, la relación de trabajo convencional, a saber, el empleo continuo, estable y a tiempo completo con un empleador identificable, era la norma, al menos en los países industrializados, y la piedra angular de la normativa de empleo. Durante esos años, se adoptaron más de 70 convenios de la OIT y países de todo el mundo registraron altos índices de creación de empleo y, en muchos casos, pleno empleo y empleo relativamente seguro. Los sindicatos influían en el mercado laboral y en el establecimiento de las políticas económicas y se ampliaron la protección de los trabajadores y los regímenes de seguridad social basados en el empleo. Durante los años de la posguerra se registró en todo el mundo un fuerte crecimiento de la producción y la productividad y una mejora general del nivel de vida de los trabajadores y sus familias.

8. Aunque la protección por medio de la legislación fue, y sigue siendo, la norma, durante ese período la negociación colectiva también desempeñó una función importante en la reglamentación de las condiciones de trabajo, ya que permitió establecer normas básicas, como el salario mínimo o el número máximo de horas de trabajo, o sirvió para complementar las normas establecidas por ley, y asegurar el cumplimiento de la legislación nacional [3]. De hecho, las horas de trabajo, junto con los salarios, son una de las cuestiones más antiguas e importantes objeto de la negociación colectiva.

9. En los últimos treinta años, se han producido profundas transformaciones de la economía mundial vinculadas a cambios institucionales en el mundo del trabajo. Esos cambios han ido acompañados por — y también han contribuido a provocar — una disminución de la afiliación sindical en muchas partes del mundo, que ha debilitado la influencia de la negociación colectiva como instrumento de regulación. Esta influencia ha menguado en algunas partes del mundo como resultado de la debilitación del poder de los sindicatos, pero también, en algunos países, como consecuencia de un desmantelamiento evidente del apoyo de las políticas a la negociación colectiva y de reformas profundas de la legislación laboral. En los países en desarrollo, la influencia de los convenios colectivos en la reglamentación del trabajo sigue siendo limitada, debido en parte a que la afiliación sindical es menor, pero también a que una gran proporción de la fuerza de trabajo está constituida por trabajadores independientes o por asalariados de la economía informal.

10. Por otro lado, los efectos en la economía y el empleo de la reglamentación del mercado de trabajo han suscitado importantes controversias durante las últimas décadas y han generado debates en los que se ha tratado de determinar si existe una disyuntiva entre el empleo y la protección de los trabajadores. Sin embargo, hay cada vez más datos que muestran que la protección de los trabajadores no afecta el empleo, o tiene un efecto muy limitado en este [4]. Recientemente, instituciones internacionales como el Banco Mundial han reconocido la necesidad de reglamentar los mercados de trabajo en aras de la prosperidad y la equidad [5]. Se ha reconocido también el importante papel que desempeñan otras instituciones, en particular los servicios de inspección del trabajo y los

[3] Véase S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Cheltenham, Reino Unido, y Ginebra, E. Elgar y la OIT, 2011).

[4] Véase G. Betcherman, «Labor market regulations: What do we know about their impacts in developing countries?» en *World Bank Research Observer* (2015, vol. 30, núm. 1); D. Belman y P. J. Wolfson, *What does the minimum wage do?* (Kalamazoo, Michigan, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2014).

[5] Véase Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleo* (Washington D.C., 2012).

tribunales laborales, así como la divulgación general de conocimientos jurídicos básicos, por su influencia en los resultados económicos y en materia de empleo [6].

11. La globalización ha remodelado el mundo del trabajo. Actualmente, gran parte del comercio mundial se realiza entre compradores y proveedores mundiales [7], lo que tiene repercusiones en el bienestar de los trabajadores [8]. Las empresas multinacionales se abastecen de una red de proveedores que, a su vez, compiten entre sí para obtener los contratos de la empresa principal. Por consiguiente, el pago de las retribuciones se confía a los suministradores del producto o del servicio, que están sometidos a importantes presiones por lo que se refiere a los salarios y las condiciones que pueden ofrecer a los trabajadores [9].

12. Avances tecnológicos como la expansión de Internet han reducido las distancias físicas y temporales y han acelerado los cambios en la organización de la producción y del trabajo. Se ha producido un aumento notable en el número de horas de actividad de las empresas y, por tanto, en el tiempo que los empleados deben estar disponibles para trabajar. Bien sea por razones tecnológicas o comerciales o a causa de los sistemas de gestión, de la globalización (en particular las demandas de productos o servicios en otras zonas horarias), de las normas laborales o profesionales (como las relativas a la disponibilidad de personal médico) o de las presiones que soportan los trabajadores que necesitan ganar dinero para sobrevivir (como es el caso de los trabajadores independientes), lo cierto es que las exigencias de que los trabajadores estén disponibles para trabajar durante períodos de tiempo prolongados han aumentado en numerosos sectores y ocupaciones.

13. Desde la década de 1980, presionadas por la competencia, las empresas vienen exigiendo mayor flexibilidad en materia de producción y organización. Esto ha llevado a cuestionar el concepto tradicional de la relación de trabajo, que ha sido el fundamento de las medidas de protección de los trabajadores, y ha dado lugar a la aparición de numerosas modalidades de empleo como alternativa al contrato de trabajo tipo. Las modalidades de empleo atípicas han cobrado gran importancia en los mercados de trabajo de todo el mundo, y en sectores económicos específicos, en los que antes no existían [10]. Actualmente, el empleo es menos estable, seguro y previsible, y las trayectorias laborales menos lineales [11]. Paralelamente a la proliferación de empleos atípicos, han surgido nuevas formas de actividad que ponen en tela de juicio la distinción tradicional entre empleo dependiente e independiente [12].

---

[6] Véase S. Lee y D. McCann: «Regulatory indeterminacy and protection in contemporary labour markets: Innovation in research and policy», en D. McCann *et al.* (eds.): *Creative Labour Regulation: Indeterminacy and protection in an uncertain world* (Basingstoke, Reino Unido, y Ginebra, Palgrave Macmillan y la OIT, 2014), págs. 3-32.

[7] Véase, por ejemplo, Organización Mundial del Comercio e Instituto de Economías en Desarrollo/Organización de Comercio Exterior del Japón: *Pautas del comercio y cadenas de valor mundiales en el caso de Asia Oriental: Del comercio de mercancías al comercio de tareas* (Ginebra, 2011).

[8] En su 319.ª reunión (2013), el Consejo de Administración seleccionó el punto «Trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro» con vistas a debatirlo en una discusión general en la 105.ª reunión (2016) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

[9] Véase D. Weil: «Fissured employment: Implications for achieving decent work», en D. McCann *et al.* (eds.), *op. cit*., págs. 35-62.

[10] OIT: *Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo* (Ginebra, 2015).

[11] Véase OIT: *Políticas de empleo para una recuperación y un desarrollo sostenibles*, Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Ginebra, 2014.

[12] Véase G. Casale (ed.): *The employment relationship: A comparative overview* (OIT, Ginebra, 2011).

14. La economía informal sigue estando muy extendida, particularmente en los países en desarrollo. La imprevisibilidad y variabilidad de las remuneraciones y de las horas de trabajo, los bajos ingresos, la falta de protección, o la escasa protección, contra enfermedades profesionales y lesiones relacionadas con el trabajo, y la exclusión de la cobertura de la seguridad social, siguen siendo la norma para una gran proporción de la fuerza de trabajo. A pesar de los notables progresos alcanzados en la última década para reducir el número de trabajadores pobres, alrededor de 319 millones de trabajadoras y trabajadores siguen sin poder ganar lo suficiente para mantenerse, ellos y sus familias, por encima del umbral de la pobreza, establecido en 1,25 dólares de Estados Unidos por día [13].

15. La migración laboral también está modificando profundamente el mundo del trabajo, y plantea nuevos retos en materia de protección de los trabajadores. Según las estimaciones, en 2013 había unos 232 millones de migrantes internacionales [14]. En muchos países, hay sectores enteros de la economía que emplean principalmente trabajadores migrantes mal remunerados [15]. La migración laboral está adquiriendo cada vez más un carácter temporal y entraña complejos procesos transnacionales [16]. En los últimos años, las políticas de migración se han centrado en la seguridad nacional más que en las necesidades del mercado de trabajo, lo que ha provocado un reforzamiento de los controles en las fronteras con respecto a la circulación de los migrantes, con excepción de los migrantes altamente calificados. El desafío consiste en garantizar que los Estados, al regular la migración laboral, establezcan medidas de protección para garantizar la igualdad de trato, en particular para los trabajadores migrantes menos calificados, e impedir el deterioro de las normas locales relativas a remuneraciones y condiciones de trabajo.

1.2. Factores que determinan la protección de los trabajadores

16. En el presente informe se analiza la protección de los trabajadores desde la perspectiva de tres factores determinantes: la cobertura de las medidas de protección de los trabajadores, el nivel de protección y el grado de cumplimiento. Esos factores son pertinentes para todas las dimensiones de las condiciones de trabajo, tales como salarios, horas de trabajo, seguridad y salud en el trabajo y protección de la maternidad, aun cuando cada dimensión tiene características propias.

17. La «cobertura» se refiere al hecho de que el trabajador esté amparado por la ley o algún otro mecanismo de reglamentación, como la negociación colectiva. Históricamente, diversos sectores económicos y ocupaciones, como la agricultura y el trabajo doméstico, quedaban excluidos del ámbito de aplicación de la legislación laboral. Los trabajadores que ejercen modalidades de empleo atípicas también tropiezan con

[13] OIT: según los datos que figuran en *World Economic and Social Outlook – Trends 2015* [Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2015].

[14] Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas: *Population Facts* núm. 2013/5, septiembre de 2013.

[15] Véase, por ejemplo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) «International Migration and the Economic Crisis: Understanding the Links and Shaping Policy Responses» en *International Migration Outlook, SOPEMI 2009, Special Focus: Managing Labour Migration Beyond the Crisis* (OCDE, 2009).

[16] Véase C. Costello y M. Freedland: «Migrants at work and the division of labour law», en C. Costello y M. Freedland (eds.): *Migrants at work: Immigration and vulnerability in labour law* (Oxford University Press, 2014), págs. 1-26.

dificultades para afiliarse a sindicatos o para lograr que se les incluya en convenios colectivos [17]. En algunos países, las reformas de la legislación laboral realizadas recientemente han subsanado deficiencias de cobertura; en otros, siguen existiendo carencias. Como se ha indicado anteriormente, algunos países prefieren reglamentar la protección de los trabajadores a través de la negociación colectiva más que a través de leyes. Cuando existen asociaciones de trabajadores y de empleadores representativas y sólidas, la negociación colectiva puede ser un instrumento eficaz para reglamentar la protección de los trabajadores. Sin embargo, si la negociación colectiva deja de funcionar, o no funciona eficazmente, y no existe una normativa legal, los trabajadores pueden quedar sin protección.

18. El «nivel de protección» se refiere al grado de protección que otorgan la ley u otras medidas de reglamentación a los trabajadores. La mayoría de los debates sobre la legislación laboral se han centrado en el nivel de protección, ignorando los otros factores fundamentales que definen el concepto de protección de los trabajadores, a saber, la cobertura y el cumplimiento. En algunos países, el nivel de protección de la ley puede ser tan bajo que sus efectos en la práctica, tanto para los trabajadores como para las empresas, son insignificantes. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando se fijan salarios mínimos tan bajos que la medida queda desprovista de todo efecto o cuando no existen disposiciones relativas a la licencia de maternidad remunerada. Por otra parte, establecer un nivel de protección muy elevado de manera poco realista puede dificultar el cumplimiento de la ley por parte de las empresas.

19. El nivel de protección de los trabajadores puede inducir a empresas dinámicas a adoptar nuevas tecnologías o estrategias de trabajo que sean más productivas, a fin de absorber el costo inicial de las nuevas medidas de protección. La protección de los trabajadores puede tener otros efectos positivos directos, como, por ejemplo, cuando la licencia de maternidad permite a las empresas retener a personal calificado o cuando las normas relativas a la seguridad y salud en el trabajo contribuyen a prevenir accidentes que resultan muy costosos. Las empresas que emplean mano de obra barata como única estrategia competitiva pueden tener dificultades para cumplir la normativa laboral y podrían manifestar su oposición, pero no tienen capacidad para asegurar el desarrollo económico a largo plazo. De hecho, uno de los objetivos iniciales del establecimiento de salarios mínimos fue prevenir la expansión de industrias «parasitarias», entendidas como tales las industrias que pagan salarios insuficientes para sufragar los costos sociales de los trabajadores [18]. No obstante, dado que la mayoría de las empresas no son ni parasitarias ni pioneras en avances tecnológicos, es importante establecer un nivel de protección que proteja realmente a los trabajadores sin imponer una carga excesiva a las empresas. La negociación colectiva es un mecanismo útil para lograr ese equilibrio, ya que trabajadores y empleadores conocen bien su sector y, por tanto, están bien posicionados para encontrar el punto medio.

20. El «cumplimiento» se refiere al respeto y observancia de la ley en la práctica. En países con economías informales de gran tamaño, el cumplimiento de la ley es deficiente, aunque existen datos empíricos que demuestran que, a veces, la normativa legal tiene incidencia en las prácticas de la economía informal (frecuentemente con respecto a los salarios mínimos, la limitación de las horas de trabajo y las vacaciones) [19]. El

[17] OIT: *Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo* (Ginebra, 2015).

[18] Véase S. Webb y B. Webb: *Industrial Democracy* (Londres, Green and Co., 1902).

[19] A este fenómeno se le denomina comúnmente «efecto faro». Sirve para explicar el hecho de que una norma social establecida por ley es respetada por los asalariados y los empleadores de la economía informal, o se convierte en una referencia para fines de negociación entre éstos. Los primeros en hablar de «efecto faro» fueron

cumplimiento puede resultar más difícil cuando los respectivos derechos y obligaciones de las partes interesadas no están claros, o cuando existen vacíos o insuficiencias en la legislación, en particular con respecto a la interpretación de las disposiciones jurídicas o a su aplicación. Puede surgir confusión en lo tocante a la responsabilidad, por ejemplo, en los casos de acuerdos contractuales que vinculan a varias partes.

21. Las estrategias de cumplimiento y control de la aplicación deberían considerarse parte integral de las políticas de protección de los trabajadores. En las investigaciones y los exámenes de política realizados recientemente se ha destacado la importancia de la sensibilización, la adquisición de conocimientos jurídicos básicos, la persuasión, la prevención y los incentivos, así como de la existencia de procedimientos efectivos para la imposición de sanciones adecuadas. Asimismo, es preciso adoptar medidas de aplicación adaptadas a las circunstancias de los diferentes países y que estén dirigidas preferentemente a sectores en los que el incumplimiento de las normas es un fenómeno generalizado [20]. La representación de los trabajadores ayuda a garantizar el cumplimiento, al igual que la aplicación de estrategias coordinadas de las diferentes autoridades gubernamentales de los países en cuestión. Las iniciativas privadas pueden complementar esos esfuerzos [21].

los economistas brasileños Souza y Baltar en relación con la utilización del salario mínimo para fijar los sueldos de los trabajadores en la economía informal, pero se aplica también a otras formas de protección de los trabajadores. Véase P. Souza y P. Baltar: «Salário mínimo e taxa de salários no Brasil» [«Salario mínimo y niveles de salarios en el Brasil»] en *Pesquisa e Planejamento Econômico [Investigación y Planificación Económica]* (1979, vol. 9, núm. 3) págs. 629-660.

[20] Véase B. Hepple: «Igualdad, representación y participación para un trabajo decente», en *Revista Internacional del Trabajo* (2001, vol. 120, núm. 1); U. Rani *et al.:* «Cumplimiento y cobertura del salario mínimo en países en desarrollo», en *Revista Internacional del Trabajo* (2013, vol. 132, núm. 3-4).

[21] Véase OIT: *Informe final: Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas,* Ginebra, 10-12 de diciembre de 2013.

Capítulo 2

Tendencias en la protección de los trabajadores

22. En los últimos treinta años se han producido importantes avances en la regulación de la protección de los trabajadores, en particular por lo que respecta a la seguridad y salud en el trabajo y la protección de la maternidad, pero también en relación con los salarios mínimos y el tiempo de trabajo. Sin embargo, no es fácil determinar en qué medida han afectado los cambios normativos a los trabajadores en las distintas partes del mundo. Esos cambios reflejan períodos de crecimiento y de estancamiento económico, así como giros políticos e ideológicos en las distintas esferas relacionadas con la protección de los trabajadores, y la necesidad, en algunos casos, de mecanismos tripartitos que promuevan la regulación del mercado de trabajo.

23. Las medidas de protección de los trabajadores pueden tener forma de disposiciones legislativas o ser el resultado de la negociación colectiva. En el marco definido por las legislaciones nacionales a menudo hay margen para que los empleadores y sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores negocien diferentes aspectos de la protección de los trabajadores. Ahora bien, la medida en que se utiliza la negociación colectiva para definir las condiciones de trabajo depende de las características de las instituciones de negociación colectiva de cada país, de la fuerza de los interlocutores sociales y de la cobertura de los convenios colectivos. En los países con sistemas de negociación colectiva bien desarrollados e interlocutores sociales sólidos, la negociación colectiva a todos los niveles puede ser fundamental para complementar las normas reglamentarias existentes y ayudar así a establecer un equilibrio entre los intereses de los empleadores y los trabajadores.

24. En términos generales se han registrado mejoras en la SST y una tendencia a largo plazo a la reducción del promedio de horas de trabajo, así como una ampliación de las prestaciones de licencia de maternidad, paternidad y parental para los progenitores que trabajan. Sin embargo, muchos de los avances conseguidos respecto de las cuatro dimensiones de la protección de los trabajadores examinadas en este informe se han visto comprometidos por los constantes cambios en el mundo del trabajo, en particular, por la fragmentación de los mercados laborales, los nuevos tipos de acuerdos contractuales, la disminución de la afiliación sindical y el crecimiento de la economía basada en el trabajo «24 horas al día, siete días de la semana». Además, en el mercado laboral hay grupos de trabajadores que están menos protegidos por desempeñar una ocupación o trabajar en sectores que no están amparados por la ley o por tener acuerdos contractuales atípicos o informales con menos acceso a prestaciones. Muchos de esos trabajadores son mujeres, jóvenes, miembros de minorías étnicas y trabajadores migrantes.

2.1. Políticas salariales

25. Durante los decenios de 1980 y 1990 disminuyó el apoyo a las políticas de salario mínimo. Las elevadas tasas de inflación y la transición de la industrialización basada en la sustitución de importaciones a políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones en numerosas partes del mundo en desarrollo llevó a muchos países a dejar de ajustar el salario mínimo, lo que provocó una caída del valor real de éste. Los debates sobre la flexibilidad laboral y la percepción de que los salarios mínimos y otras políticas de protección de los trabajadores contribuían al desempleo y a la informalidad hicieron que el salario mínimo perdiera importancia como mecanismo de protección de los trabajadores [1]. La disminución de la afiliación sindical y la cobertura de la negociación colectiva, las presiones generadas por el proceso de globalización y los mercados financieros y la aparición de nuevas tecnologías debilitaron la capacidad de los trabajadores para negociar salarios más altos.

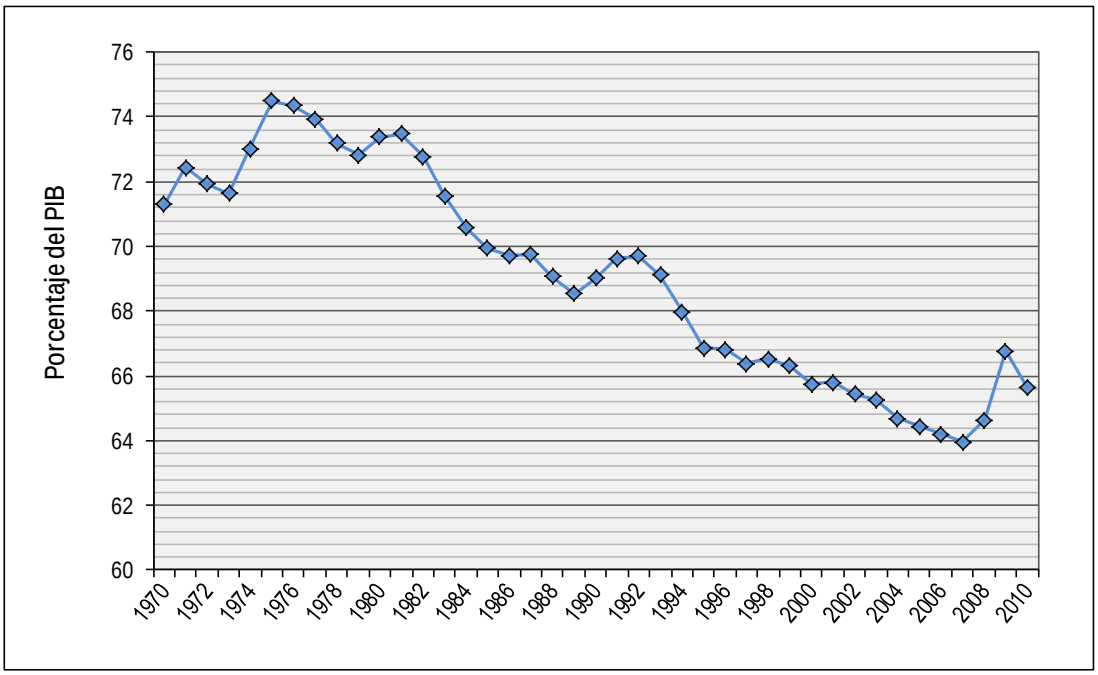
26. En el gráfico 2.1 se observa que, en una muestra de 16 países de ingresos altos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre los que hay datos (que se remontan hasta el decenio de 1970), la participación de la remuneración de los trabajadores en el producto interno bruto (PIB) (la denominada participación del trabajo) disminuyó de un nivel máximo próximo al 75 por ciento a mediados del decenio de 1970 a menos del 65 por ciento justo antes del inicio de la crisis económica y financiera mundial. Aunque no hay una tendencia universal, varios estudios e informes han documentado también la caída de la participación del trabajo en algunas de las economías emergentes más importantes y en la mayoría de las regiones del mundo [2]. Esa tendencia a la baja de la participación del trabajo se refleja en la desconexión entre el crecimiento de los salarios y el incremento de la productividad en numerosas partes del mundo, que se mantuvo al comienzo del decenio de 2000, como se observa en el gráfico 2.2, donde se aprecia la divergencia entre el crecimiento de los salarios medios reales y la productividad media del trabajo entre 1999 y 2013 en las economías desarrolladas. Las principales causas de esas tendencias varían de un país a otro, pero se han atribuido a diversos factores, entre otros, los cambios tecnológicos que conllevan una reducción de la mano de obra, la intensificación del comercio mundial, las presiones por maximizar el valor de la inversión de los accionistas, el debilitamiento de las instituciones del mercado de trabajo y la pérdida de poder de negociación de los trabajadores [3].

[1] Véase OCDE: *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies* (París, OCDE, 1994), y Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 1995: El mundo del trabajo en una economía integrada* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1995).

[2] Véase M. Guerriero: *The labour share of income around the world. Evidence from a panel dataset,* Development Economics and Public Policy Working Paper núm. 32/2012 (Universidad de Manchester, 2012); C. Bai y Z. Qian: «The factor income distribution in China: 1978-2007», in *China Economic Review* (2010, vol. 21, núm. 4), págs. 650-670; OIT e Instituto Internacional de Estudios Laborales: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2011: Los mercados al servicio del empleo* (Ginebra, 2011); OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos* (Ginebra, 2015).

[3] Véase L. Karabarbounis y B. Neiman: *The global decline of the labor share,* National Bureau of Economic Research, documento de trabajo núm. 19136, 2013; y M. Guerriero y K. Sen: *What determines the share of labour in national income? A cross-country analysis,* Institute for the Study of Labour (IZA), documento de trabajo núm. 6643, 2012.

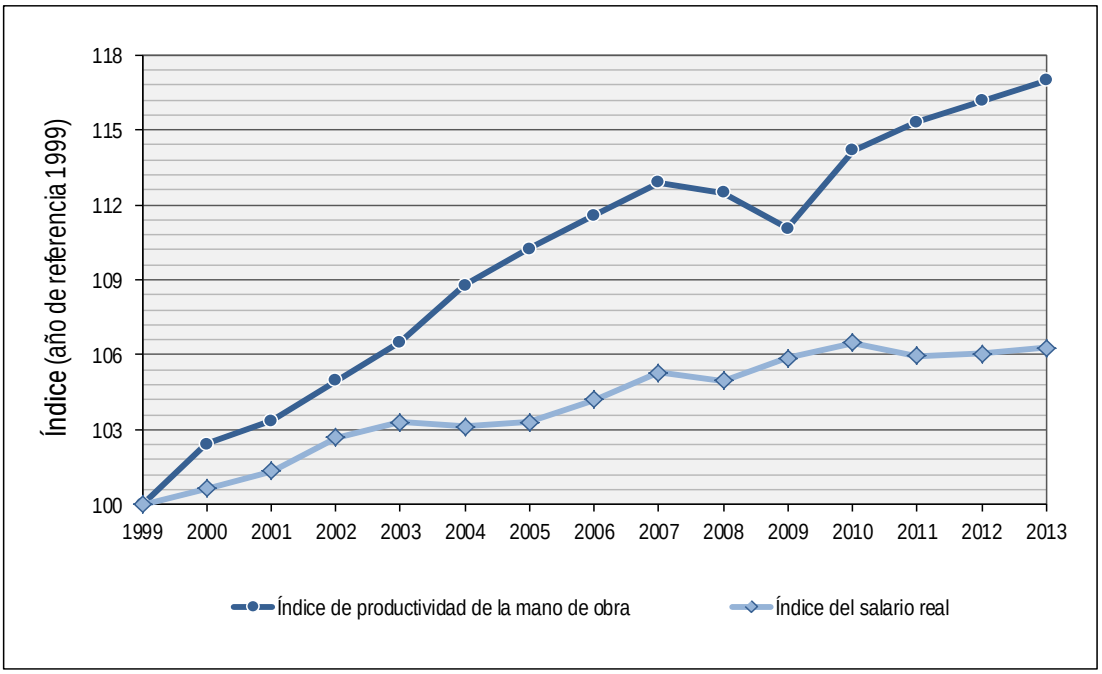
Gráfico 2.1. Porcentaje ajustado del trabajo en la renta nacional en algunos países de ingresos altos, 1970-2011 (porcentaje del PIB)



Nota: El porcentaje ajustado del trabajo en la renta es el promedio no ponderado de 16 países de ingresos altos de la OCDE (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido y Suecia).

Fuente: OIT, a partir de la base de datos macroeconómicos de la Comisión Europea (AMECO).

Gráfico 2.2. Tendencias del crecimiento de los salarios medios y de la productividad laboral en los países desarrollados (índice), 1999-2013



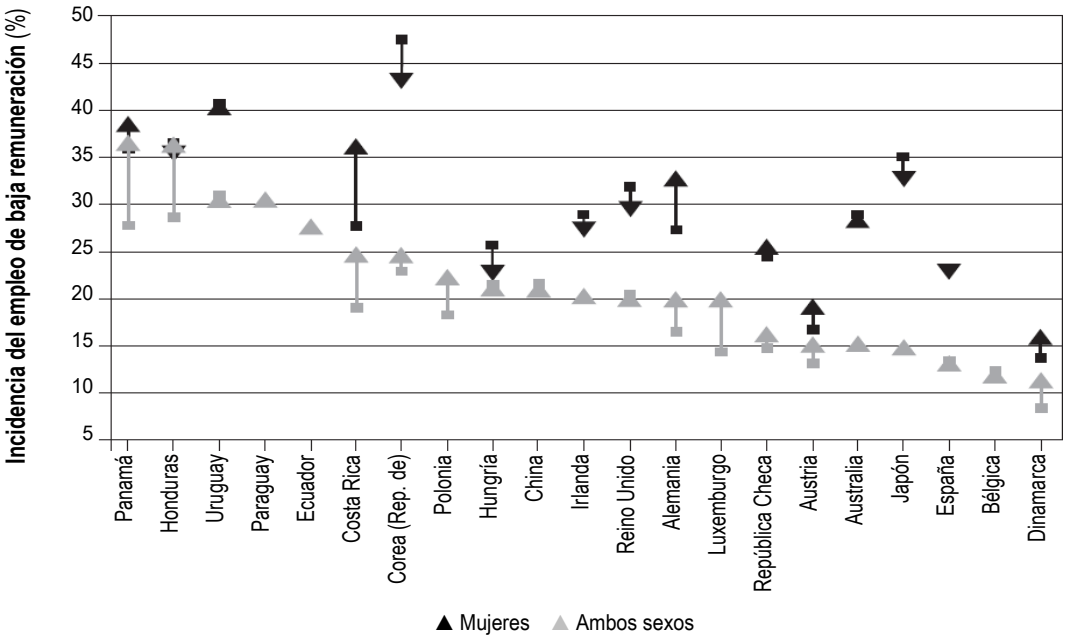
Nota: El crecimiento de los salarios se ha calculado como una media ponderada del incremento interanual del salario real mensual promedio en 36 economías. El índice se ha calculado a partir de 1999, en función de los datos disponibles.

Fuente: OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos* (Ginebra, 2015).

27. La desconexión entre el crecimiento de los salarios y de la productividad se ha visto acompañada en los últimos años por un aumento de la desigualdad salarial; el estancamiento de los salarios es mayor para los trabajadores que se encuentran en la parte inferior de la distribución salarial, que son principalmente trabajadores poco calificados y en una posición más débil para negociar aumentos salariales y, por tanto, con mayor necesidad de mecanismos de apoyo institucional, como la negociación colectiva y los salarios mínimos. Numerosos países registraron entre mediados y finales del decenio de 1990 y mediados y finales del decenio de 2000 una tendencia al alza en la incidencia de las remuneraciones bajas, definida como el porcentaje de trabajadores cuyos ingresos son inferiores a dos tercios de la mediana salarial (gráfico 2.3, diagramas A y B). El nivel y la magnitud del cambio en las remuneraciones bajas varían considerablemente de un país a otro: en Dinamarca y Finlandia, la incidencia es baja, de aproximadamente un 10 por ciento, mientras que en Panamá y Honduras es muy superior, de más del 30 por ciento. No obstante, en algunos países con grandes desigualdades, como el Brasil, el porcentaje de trabajadores con una remuneración baja ha disminuido, y el aumento del salario mínimo facilitó la transición a empleos con salarios más altos en el decenio de 2000 [4]. En casi todos los países, las mujeres tienen probabilidades mucho más altas de desempeñar trabajos mal remunerados. Este dato no resulta sorprendente, dado que las diferencias de remuneración — en toda la distribución salarial — entre mujeres y hombres siguen siendo importantes y se explican solo en parte por las diferencias en cuanto a experiencia, formación, ocupación y otros perfiles de los trabajadores del mercado de trabajo. En general, en todos los países, los salarios medios de las mujeres son entre un 4 y un 36 por ciento más bajos que los de los hombres [5].

Gráfico 2.3. Tendencias del empleo de baja remuneración en algunos países, 1995-2009
(en porcentajes)

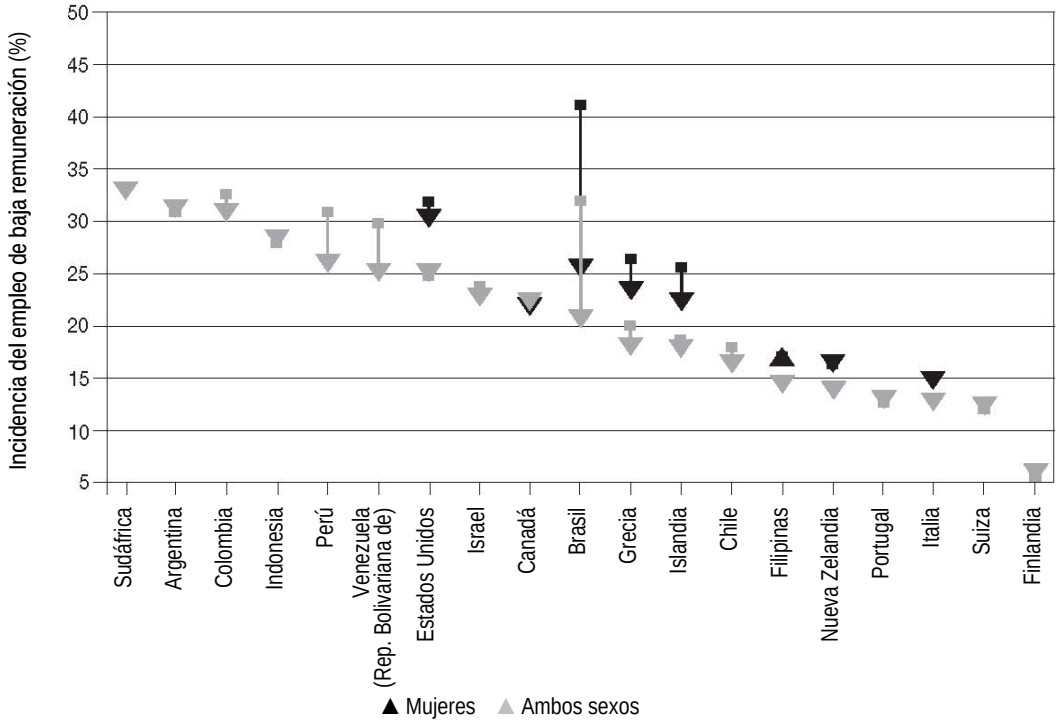
Diagrama A. Tendencia al alza



[4] Véase A. Fontes, V. Pero y J. Berg: «Empleo de baja remuneración en el Brasil», en *Revista Internacional del Trabajo* (2012, vol. 131, núm. 3).

[5] OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015, op. cit.*

Diagrama B. Tendencia a la baja

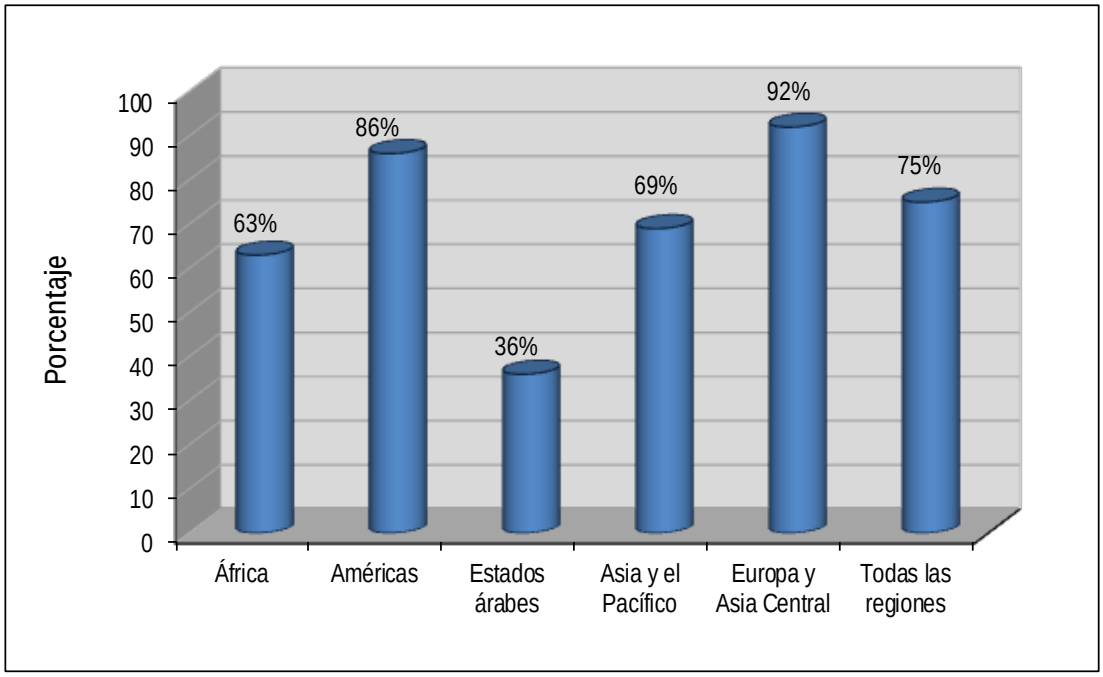


Fuente: S. Lee y K. Sobeck: «Empleo de baja remuneración: una perspectiva mundial», en *Revista Internacional del Trabajo* (2012, vol. 131, núm. 3).

28. En los últimos diez años ha crecido el número de países que han utilizado el salario mínimo como instrumento de política para luchar contra el trabajo mal remunerado y el aumento de la pobreza y favorecer la mejora del poder adquisitivo de los trabajadores. La renovada atención prestada al salario mínimo también se debe en parte a la aparición de datos empíricos que demuestran que, cuando se diseña y aplica correctamente, el salario mínimo ayuda a proteger a los trabajadores y tiene escaso impacto en el empleo y la inflación [6]. En los últimos quince años, algunos países han aprobado por primera vez leyes que establecen un salario mínimo. Entre las economías desarrolladas, el Reino Unido introdujo en 1999 un salario mínimo nacional, seguido por Irlanda en 2000 y Alemania, en enero de 2015. Entre los países en desarrollo, Malasia adoptó un salario mínimo en 2013 y Cabo Verde y Fiji, en 2014, también con el propósito de combatir la los salarios bajos y de reducir la pobreza. En 2015, cerca del 90 por ciento de los Estados Miembros de la OIT contaban con algún tipo de legislación o convenio colectivo con disposiciones sobre el salario mínimo. Ahora bien, el salario mínimo no tiene una cobertura general en todos esos países, y no todos los han ajustado en los últimos años. Sin embargo, según una estimación, cerca del 75 por ciento de los Estados Miembros de la OIT había establecido salarios mínimos que abarcaban a más de un puñado de sectores y también había actualizado los niveles de ese salario en los últimos años; en el gráfico 2.4 se muestra la proporción de esos Estados Miembros de la OIT por región.

[6] Para un examen reciente de los estudios sobre los efectos del salario mínimo en el empleo en los Estados Unidos y otras economías adelantadas, véase D. Belman y P. Wolfson: *What does the minimum wage do?* (Upjohn Institute, 2014). Para un examen más general, véase U. Rani y P. Belser: «Minimum wages and inequality», en J. Berg (ed.): *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (OIT y E. Elgar, 2015).

Gráfico 2.4. Porcentaje de Estados Miembros de la OIT con un sistema activo de salarios mínimos, por región, a principios del decenio de 2010



Fuente: OIT.

2.2. Tiempo de trabajo

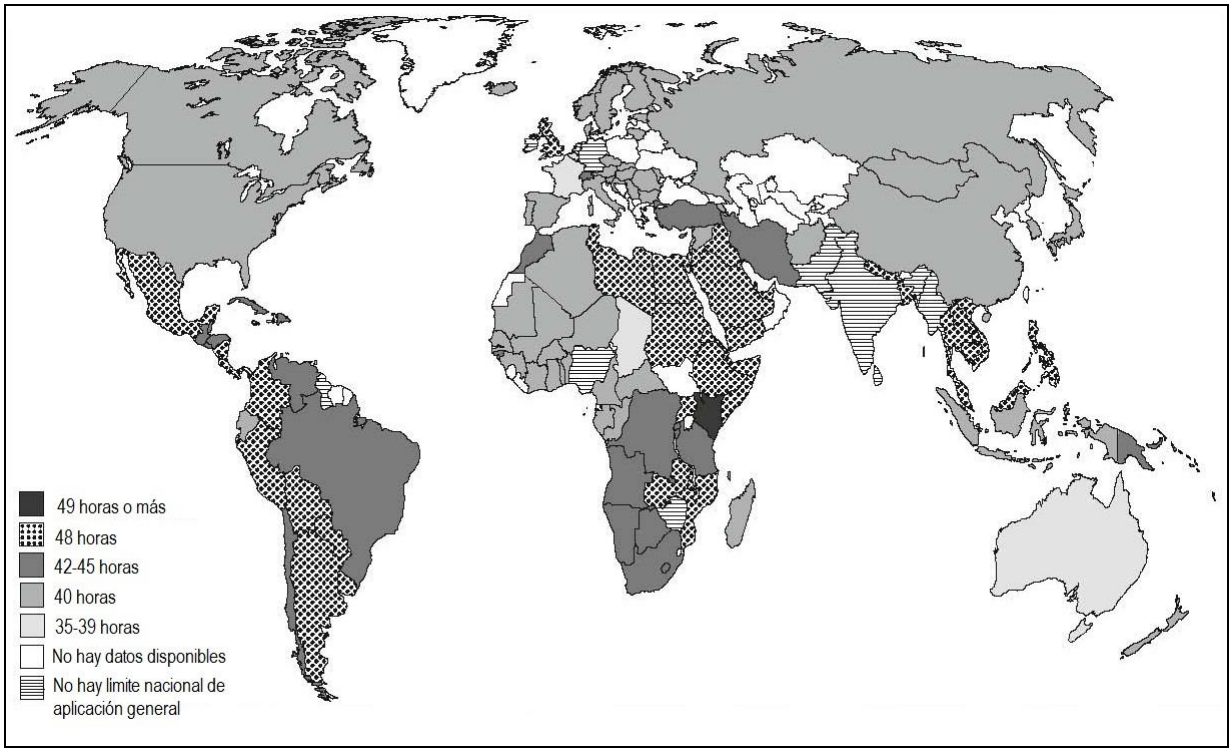
29. Con respecto al tiempo de trabajo, los instrumentos legislativos han seguido impulsando una limitación de las horas de trabajo anuales. El número de horas por trabajador y por año pasó de un promedio de 2 500-3 000 a principios del siglo XX a menos de 2 000 en el año 2000. En algunos países, como Alemania, Francia y Países Bajos, el promedio de horas anuales es muy inferior, de unas 1 500 horas, en parte debido al aumento del trabajo a tiempo parcial y temporal y a la legislación relativa a las vacaciones anuales [7]. La limitación de las horas de trabajo es un elemento importante de la seguridad en el lugar de trabajo, pues las jornadas laborales largas están asociadas a un mayor riesgo de accidentes laborales. En la bibliografía sanitaria se reconoce desde hace tiempo que trabajar más de 48 ó 50 horas semanales de forma sostenida puede ser perjudicial para la salud [8]. También es necesario limitar el horario laboral para que los trabajadores puedan conciliar sus responsabilidades profesionales y personales. Según un estudio de la legislación sobre las horas de trabajo en el mundo entero llevado a cabo por la OIT en 2013, casi todos los países fijan un límite de horas de trabajo semanales. La mayoría de ellos, el 36 por ciento, establece ese límite en 40 horas; el 21 por ciento, en 42-45 horas, y el 31 por ciento, en 48 horas. Muy pocos países fijan su límite por debajo de las 40 horas semanales (un 3 por ciento) y menos aún por encima de las 49 horas (un 1 por ciento) (véase el gráfico 2.5). Un 8 por ciento de los países no cuenta con un

[7] OIT: *El tiempo de trabajo en el siglo XX*, informe para el debate de la Reunión tripartita de expertos sobre la ordenación del tiempo de trabajo, Ginebra, 17 a 21 de octubre de 2011.

[8] Véase, por ejemplo, A. Spurgeon: «Working time: Its impact on safety and health» (OIT e Instituto de investigaciones sobre salud y seguridad en el trabajo de la República de Corea, 2013); P. Tucker y S. Folkard: *Working time, health and safety: A research synthesis paper* (Ginebra, OIT, Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 31, 2012).

límite nacional universal, si bien algunos de ellos regulan el tema de las horas por sector o industria, como es el caso de la India y el Pakistán, o mediante convenios colectivos.

Gráfico 2.5. Límite de horas de trabajo semanales, por país, a comienzos del decenio de 2010



Fuente: OIT: *Working Conditions Laws Report 2012: A global review* (Ginebra, 2013).

30. Los límites sobre el tiempo de trabajo establecidos en las leyes suelen ir acompañados de disposiciones relativas al pago de horas extraordinarias, las cuales, además de reconocer el derecho del trabajador a ser remunerado por esas horas, sirven para disuadir a los empleadores de recurrir a las horas extraordinarias, que pueden contribuir a que el trabajador cumpla un horario no saludable y socialmente inadecuado. A nivel mundial, el 86 por ciento de los países cuenta con instrumentos legislativos en los que se prevé que la remuneración de las horas extraordinarias sea superior a la de las horas de trabajo normales; en el 44 por ciento de los países, la ley prevé que las primas por horas extraordinarias sean equivalentes al 50 por ciento del salario por hora, y el 10 por ciento de los países concede primas que oscilan entre el 75 por ciento y el 100 por ciento del salario por hora [9].

31. En cifras reales, el número de horas de trabajo oscila entre promedios semanales de 32 horas en los Países Bajos, 34 en Australia y 36 en Suecia, en los niveles más bajos, y 45 en el Perú, 47 en China y 49,2 en Arabia Saudita. El promedio de horas semanales de trabajo remunerado es más alto para los hombres que para las mujeres en casi todos los países, lo que refleja la división del trabajo por género en muchos hogares. El promedio de horas de trabajo semanales en los distintos sectores varía considerablemente de un país a otro; las cifras más altas suelen registrarse en los sectores de los servicios hoteleros y de restauración y los sectores del transporte y el almacenamiento, y las más bajas, en la educación, la administración pública y la defensa.

[9] En algunos países, las horas extraordinarias se pueden compensar con tiempo de descanso, bien añadido al pago de esas horas o en lugar de él.

32. Ahora bien, los promedios de las horas de trabajo ocultan importantes diferencias entre los trabajadores: un gran porcentaje de los trabajadores de numerosos países trabaja o bien muchas o bien pocas horas (a tiempo parcial). Se calcula que aproximadamente el 22 por ciento de la fuerza de trabajo mundial — algo más de 600 millones de personas — trabaja muchas horas (más de 48 a la semana) [10]. Una buena parte de esas personas vive en países en desarrollo, donde trabajar muchas horas es habitual entre los empleados asalariados, que quizá hacen horas extraordinarias para compensar los bajos salarios, pero también entre la gran proporción de trabajadores independientes, muchos de los cuales dedican largas horas a trabajar para obtener ingresos suficientes.

33. En el otro extremo de la distribución de las horas de trabajo, la proporción de personas que trabaja pocas horas (a tiempo parcial, menos de 35 horas semanales) oscila entre menos de un 5 por ciento en Rumania, Túnez y Egipto y casi un 45 por ciento en los Países Bajos (conocidos como la primera «economía a tiempo parcial» del mundo) [11]. El trabajo a tiempo parcial está más extendido entre los asalariados de los países desarrollados, pero también es común entre numerosos trabajadores independientes de países en desarrollo, que combinan un empleo independiente a tiempo parcial con tareas de cuidado de personas, o trabajan a tiempo parcial porque a menudo no hay suficiente trabajo (este fenómeno del «subempleo por insuficiencia de horas de trabajo» que se aborda en la sección 3.2.2). En casi todos los países, el porcentaje de mujeres que cumple horarios reducidos en actividades remuneradas es muy superior al de hombres, lo cual refleja una vez más la división del trabajo por género en muchos hogares.

34. Otra área de la política sobre el tiempo de trabajo es la de las vacaciones anuales pagadas. Éstas constituyen un elemento importante de la regulación del tiempo de trabajo, pues permiten a los trabajadores disponer de un período de tiempo libre y contribuyen a la protección de su salud y bienestar, lo que hace que puedan ser más productivos. Si las vacaciones no están pagadas, es poco probable que los trabajadores tomen tiempo de descanso. A nivel mundial, todos los países, excepto seis, cuentan con legislación sobre el derecho a un período mínimo de vacaciones anuales pagadas [12]. Una proporción importante de países (43 por ciento) prevé 20 días laborables de vacaciones anuales pagadas o más [13]. En los últimos años, muchos países han aumentado la cantidad de días correspondiente a esas vacaciones [14].

2.3. Seguridad y salud en el trabajo

35. La adopción del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), cuyos artículos 1, 1) y 2, 1) establecen que las normas en materia de SST se han de aplicar a todas las ramas de actividad económica y a todos los trabajadores de

[10] S. Lee, D. McCann y J. Messenger: *El tiempo de trabajo en el mundo: tendencias en horas de trabajo, leyes y políticas en una perspectiva global comparativa* (OIT y Routledge, 2007).

[11] La generalización del trabajo a tiempo parcial en los Países Bajos se debe a una política explícita que «garantiza el derecho de los asalariados a tiempo completo a trabajar menos horas, salvo que ello no sea posible por incompabilidad con los intereses de la empresa» (J. Visser: «The first part-time economy in the world: A model to be followed?», en *Journal of European Social Policy* (2002, vol. 12, núm. 23), pág. 32).

[12] Los seis países en los que no se prevén vacaciones anuales pagadas son: los Estados Unidos, Gambia, India, Kiribati, Pakistán y Sri Lanka.

[13] OIT: *Working Conditions Laws Report 2012: A global review* (Ginebra, 2013).

[14] OIT: *El tiempo de trabajo en el siglo XXI*, informe para el debate de la Reunión tripartita de expertos sobre la ordenación del tiempo de trabajo, *op. cit.*

esas ramas [15], marcó un cambio importante con respecto a los enfoques de las décadas anteriores, que tenían por objeto declarar ilegal la exposición a peligros específicos en determinadas ramas de actividad u ocupaciones y estaban centrados en problemas concretos. El Convenio núm. 155 se convirtió en la base de la directiva marco sobre salud y seguridad en el trabajo, adoptada en la Unión Europea en 1989. Una de las principales características de este marco regulador fue la introducción de una única norma general sobre SST, que sustituía a las normas anteriores, y abarcaba a todos los trabajadores y todos los peligros en el lugar de trabajo. No obstante, en algunos países, se mantuvieron reglamentos separados para ciertos lugares de trabajo muy peligrosos (como minas y sitios de producción de petróleo y gas), la navegación marítima y la aviación. También se introdujeron disposiciones generales, en virtud de las cuales se establecían requisitos amplios para el mantenimiento de un entorno de trabajo saludable y seguro, relacionadas en particular con la necesidad de garantizar: la seguridad de las instalaciones y el equipo, la aplicación de medidas adecuadas de prevención y control, la formación de los trabajadores y procedimientos de trabajo seguros. Los titulares de obligaciones debían llevar a cabo determinadas tareas, por ejemplo, evaluaciones de riesgos, y eran responsables de la gestión de los procedimientos de trabajo. Se establecieron normas de desempeño, que definían un nivel de logro o práctica que se debía cumplir a través de sistemas de gestión de la SST en el lugar de trabajo. Esas obligaciones a menudo se aplicaban no solo a los empleadores, sino también a otras partes que podían influir en la seguridad y salud de los trabajadores, como diseñadores, proveedores, fabricantes, contratistas e importadores.

36. El nuevo enfoque también entrañaba una mayor delegación de obligaciones a nivel de las empresas con respecto al establecimiento de los mecanismos necesarios para cumplir la normativa sobre SST, y un aumento de las atribuciones de los inspectores, entre otras cosas, en relación con la gama de medidas correctivas y la cuantía de las sanciones que podían imponer. Otro cambio fundamental fue el relacionado con la disposición en que se asignaba a los trabajadores una función en la SST, en particular mediante el establecimiento de comités bipartitos de seguridad y salud en los lugares de trabajo (a partir de ciertas dimensiones) y la designación de representantes de SST, que podían participar en las evaluaciones de riesgos y la toma de decisiones sobre cambios en los procedimientos de trabajo [16]. En algunos países (por ejemplo, Australia, los países nórdicos y el Uruguay), los representantes de los trabajadores tienen atribuciones para emitir una orden temporal de detener el trabajo en los casos en que la seguridad de los trabajadores esté en grave peligro, lo que constituye un importante mecanismo para aplicar el derecho a negarse a trabajar en condiciones poco seguras sin temor a represalias [17]. Según los datos disponibles, estas atribuciones se han utilizado de manera sensata y la presencia de las comisiones y los representantes en materia de SST ha

[15] De los 123 países abarcados en el Estudio General sobre la seguridad y salud en el trabajo de 2009, 14 países amparan a determinados sectores o categorías de trabajadores con legislaciones especiales; en otros 30 países, la legislación relativa a la seguridad y salud de los trabajadores está sujeta a ciertas excepciones. Véase OIT: *Estudio General relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

[16] Véase también OIT: *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

[17] Como se dispone en el artículo 13 del Convenio núm. 155: «De conformidad con la práctica y las condiciones nacionales, deberá protegerse de consecuencias injustificadas a todo trabajador que juzgue necesario interrumpir una situación de trabajo por creer, por motivos razonables, que ésta entraña un peligro inminente y grave para su vida o su salud.».

mejorado la gestión de la seguridad y la salud en los lugares de trabajo [18]. En algunos países, como Suecia, y algunas industrias, como la de la extracción de carbón en Australia y la agricultura en el Reino Unido, los representantes de SST itinerantes pueden visitar los lugares de trabajo más pequeños o no sindicalizados, y colmar así una importante laguna del sistema.

37. El nuevo marco, o al menos algunos de sus elementos, constituye la base de la reglamentación en materia de SST en muchos países (no solo en los de ingresos altos). Para ponerlo en práctica, los servicios de inspección necesitan contar con los recursos adecuados, entre otros, nuevos programas de formación (por ejemplo, sobre sistemas de evaluación y gestión de los riesgos) y estrategias más proactivas de prevención y de control de la aplicación. Como consecuencia de ello, se exige más a las empresas, en lo que respecta al cumplimiento de las normas, y a los servicios de inspección, para que garanticen ese cumplimiento, teniendo en cuenta la amplia gama de peligros, riesgos y entornos de trabajo. En general, las diferencias entre los países en cuanto a los recursos asignados han sido grandes. En algunos países de ingresos bajos y medianos, como Sudáfrica, se han hecho esfuerzos para responder a estos retos, pero en otros, los cambios introducidos en los servicios de inspección no han sido suficientes para aplicar los nuevos marcos reglamentarios y garantizar su cumplimiento.

38. Aunque resulta difícil evaluar la eficacia de los regímenes regulatorios de SST, debido a las diferencias en la medición de los resultados y a toda una serie de variables intervinientes, como la composición de la industria, los antecedentes y el nivel de desarrollo económicos, los ingresos y la salud de los trabajadores, los países que han seguido en mayor medida el enfoque más integral con respecto a la seguridad y salud en el trabajo y las normas prácticas para su buen funcionamiento (cabe citar como ejemplos notables a Finlandia y Noruega), y que contaban con unos niveles de afiliación sindical y sistemas de bienestar social adecuados para promover su eficacia, han conseguido el grado máximo de SST para su fuerza de trabajo. Incluso en los países que solo han adoptado parcialmente la versión revisada del marco normativo hay indicios de que la realización de inspecciones proactivas ha tenido un efecto favorable en la seguridad [19]. En el otro extremo se encuentran los países cuyas legislaciones presentan deficiencias graves y en los que además las inspecciones de los lugares de trabajo y las medidas de aplicación del marco son casi inexistentes. Lamentablemente, esa situación es la que impera en varios países, aunque en algunos de ellos se observa una ligera mejoría.

2.4. Protección de la maternidad

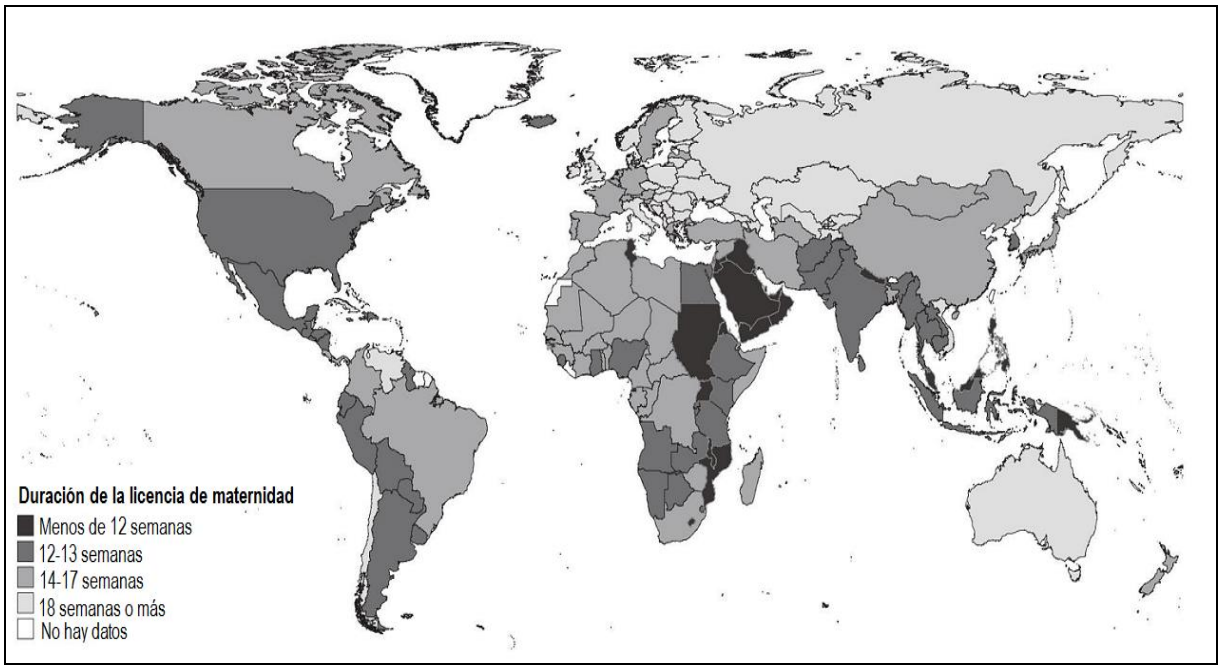
39. En los últimos veinte años se ha registrado una tendencia generalizada a ampliar la duración de la licencia de maternidad. Por lo que se refiere al subconjunto de 139 países sobre los que se tiene información, entre 1994 y 2013 ninguno de ellos redujo la duración de la licencia de maternidad obligatoria. Por el contrario, se ha observado una transición paulatina a nivel mundial hacia períodos de licencia de maternidad que se ajustan a las 14 semanas establecidas en el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) de la OIT o las superan. Entre 1994 y 2013, 35 de los 139 países considerados aumentaron la duración de la licencia de maternidad, y en 2013 más de la mitad de ellos concedían al menos 14 semanas. Además, en ese intervalo de

[18] D. Walters *et al.: Regulating Workplace Risks: A comparative study of inspection regimes in times of change* (Cheltenham, Reino Unido, E. Elgar, 2011).

[19] D. Levine, M. Toffel y M. Johnson: «Randomized government safety inspections reduce worker injuries with no detectable job loss», en *Science* (2012, vol. 336, núm. 6083), págs. 907-911.

tiempo, la proporción de países que prevén una licencia de maternidad de entre 14 y 17 semanas pasó de un 29 a un 37 por ciento, y la proporción de los que conceden al menos 18 semanas aumentó de un 9 a un 14 por ciento (gráfico 2.6).

Gráfico 2.6. Duración obligatoria de la licencia de maternidad, 2013 (185 países y territorios)

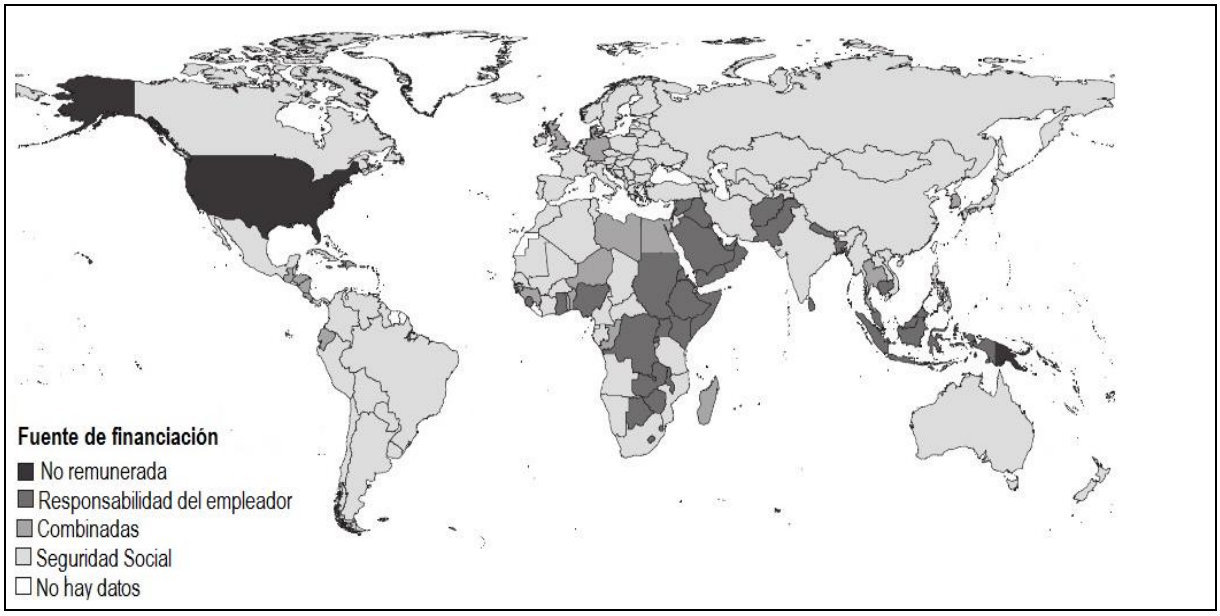


Fuente: OIT: Base de datos de la legislación sobre las condiciones de trabajo – Protección de la maternidad. Disponible en: http://www.ilo.org/travdatabase [última consulta el 25 de marzo de 2014].

40. De los 185 países y territorios sobre los que hay información disponible, todos, salvo dos (Papua Nueva Guinea y Estados Unidos), conceden prestaciones pecuniarias a las mujeres durante la licencia de maternidad; esos dos países conceden algún tipo de licencia de maternidad, pero no tienen ninguna disposición legislativa de carácter general sobre prestaciones en efectivo [20]. Entre 1994 y 2013 se registraron importantes progresos en cuanto al aumento de la cuantía de la prestación y se fue abandonando la práctica de dejar a los empleadores la responsabilidad de conceder las prestaciones por licencia de maternidad. Aunque durante ese período se registró una tendencia generalizada a alargar la duración de la licencia y conceder prestaciones más altas, algunos países de Europa Central y Oriental redujeron el nivel de los pagos como consecuencia de las medidas de austeridad aplicadas en respuesta a la crisis económica. A nivel mundial, el número de países que recurren a sistemas de responsabilidad del empleador pasó de 48 en 1994 a 37 en 2013 (gráfico 2.7). Esta es una tendencia importante, pues existe una relación estrecha entre la fuente de sustitución de los ingresos y la duración de la licencia de maternidad: la licencia suele ser más breve cuando los empleadores han de asumir el costo total de la protección de la maternidad.

[20] La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado que sustituir la licencia de maternidad por la licencia de enfermedad contraviene las normas de la OIT sobre protección de la maternidad, ya que esa práctica tiene el efecto de reducir indebidamente el derecho de la trabajadora a prestaciones de enfermedad en el período postnatal, cuando podría necesitarlo más, y puede conducir a la discriminación de la mujer (OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Ginebra, 2014, pág. 577).

Gráfico 2.7. Fuente de financiación de la prestación pecuniaria de la licencia de maternidad, 2013 (185 países y territorios)



Fuente: OIT: Base de datos de la legislación sobre las condiciones de trabajo – Protección de la maternidad. Disponible en: http://www.ilo.org/travdatabase [última consulta el 26 de marzo de 2014].

41. La licencia de paternidad suele ser un período de licencia breve que se concede al padre justo después del nacimiento. No existe ninguna norma de la OIT que se refiera específicamente a la licencia de paternidad; sin embargo, en sus conclusiones de 2009 relativas a la igualdad de género como eje del trabajo decente, la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció que las medidas destinadas a conciliar el trabajo y la familia no se dirigen únicamente a las mujeres, sino también a los hombres y, por lo tanto, alienta a los Estados Miembros a establecer, junto con los interlocutores sociales, políticas adecuadas que propicien un mayor equilibrio entre las responsabilidades laborales y familiares de las mujeres y los hombres, y que incluyan licencias de paternidad o parentales, así como incentivos para animar a los hombres a acogerse a esa licencia [21]. Las investigaciones realizadas indican que los padres que se acogen a la licencia, sobre todo los que toman dos o más semanas justo después del nacimiento de sus hijos, tienen más probabilidades de involucrarse en mayor medida en la relación con sus hijos pequeños [22], lo cual probablemente tiene efectos positivos para la igualdad de género en el hogar, que es la base de la igualdad de género en el trabajo.

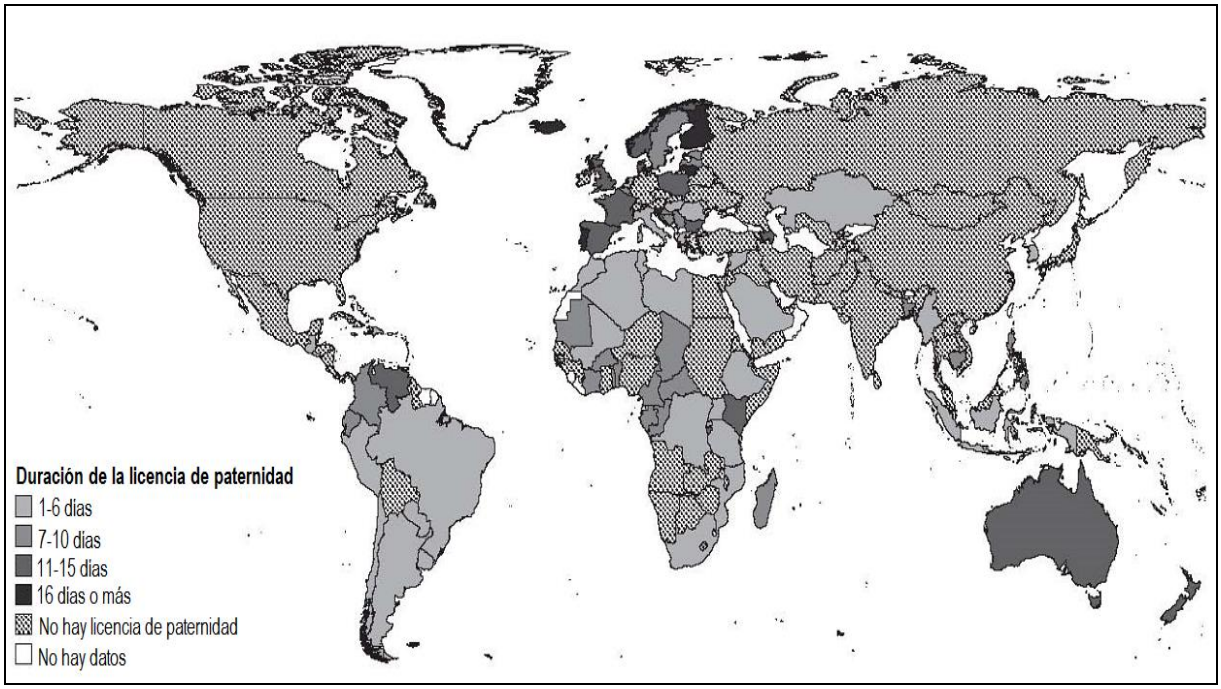
42. En general, las disposiciones sobre la licencia de paternidad son ahora más comunes. En 1994, un 28 por ciento (esto es, 40 países) de los 141 países sobre los que se disponía de datos contaban con disposiciones obligatorias sobre la licencia de paternidad. En 2013, un 47 por ciento (78 países) de los 167 países sobre los que se tenían datos, concedía la licencia de paternidad. Los países que han introducido o ampliado recientemente la licencia de paternidad obligatoria son: Australia (2013), Bulgaria (2009), Ecuador (2009), El Salvador (2013), Dinamarca (2009), Finlandia

[21] OIT: *Conclusiones relativas a la igualdad de género como eje del trabajo decente*, Conferencia International del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párrafos 6 y 42.

[22] M. Huerta *et al.:* «Fathers' leave, fathers' involvement and child development: Are they related? Evidence from Four OECD Countries», en *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 140 (París, OECD Publishing, 2013).

(2013), Italia (2013), República de Corea (2010), Mauricio (2008), Uruguay, que hizo extensiva la licencia de paternidad al sector privado (2008), y la República Bolivariana de Venezuela (2007). La duración de la licencia de paternidad varía según los países: desde un día en Túnez a 90 días en Finlandia, Islandia y Eslovenia (54 días laborables) (gráfico 2.8).

Gráfico 2.8. Países que conceden la licencia de paternidad, por duración, 2013 (167 países)



Fuente: OIT: Base de datos de la legislación sobre las condiciones de trabajo – Protección de la maternidad. Disponible en: http://www.ilo.org/travdatabase [consultada el 25 de marzo de 2014].

Capítulo 3

Retos y respuestas de política en materia de protección de los trabajadores

43. Se han registrado avances en áreas importantes de la protección de los trabajadores, pero que no han beneficiado a todos los trabajadores. Como se explica en el capítulo 1, el presente informe se articula en torno a los tres principales factores de la protección de los trabajadores de un país: la cobertura de las medidas de protección laboral, el nivel de protección y el grado de cumplimiento. Estos tres factores son útiles para determinar cuáles son las dificultades para asegurar una protección laboral adecuada en materia de horas de trabajo, salarios, seguridad y salud en el trabajo y protección de la maternidad.

44. En los últimos años, los Estados Miembros de la OIT han adoptado políticas para fortalecer la protección de los trabajadores sobre la base de los tres factores mencionados. Una solución adoptada comúnmente ha consistido en ampliar la cobertura a grupos que antes estaban excluidos a fin de garantizar una protección de los trabajadores más incluyente. Además, algunos países han aumentado la protección que ofrecen a los trabajadores. Otros países se han centrado en mejorar el cumplimiento de las medidas de protección de los trabajadores de modo que puedan beneficiarse de los derechos previstos en la legislación o acordados por negociación colectiva.

3.1. Políticas salariales

3.1.1. Salarios mínimos

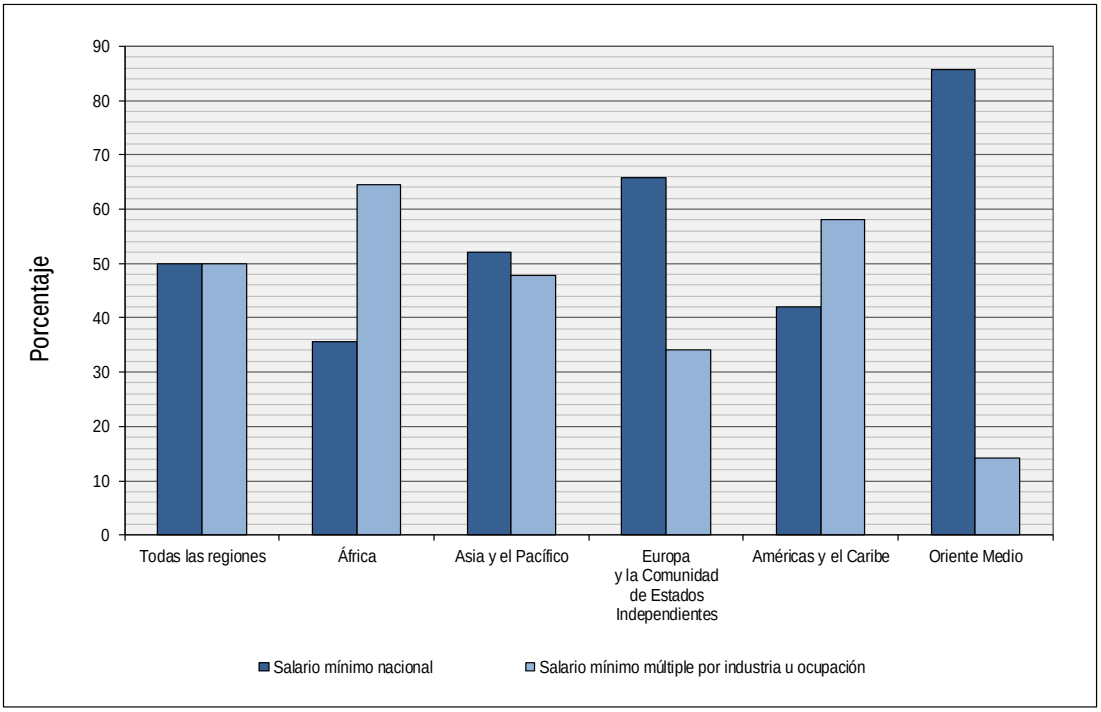
45. El salario mínimo se ha definido como la cuantía mínima de la remuneración que un empleador debe pagar a sus asalariados por el trabajo efectuado durante un período determinado, y que no se puede reducir por medio de un convenio colectivo o de un contrato individual [1]. El salario mínimo plantea retos con respecto a los tres factores antes mencionados. Por lo que se refiere a la cobertura (también denominada «ámbito de aplicación»), el salario mínimo se aplica únicamente a los empleados asalariados, es decir, no rige para los trabajadores independientes, que constituyen una proporción importante de los trabajadores en los países en desarrollo. Los salarios mínimos pueden fijarse por ley, por decisión de una autoridad competente, por las decisiones de los consejos o juntas de salarios, por los tribunales laborales u otros análogos, o confiriendo fuerza de ley a disposiciones de los convenios colectivos. En los países donde la práctica de la negociación colectiva está muy extendida, como los países nórdicos, los salarios mínimos

[1] OIT: *Sistemas de salarios mínimos: Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014, párrafo 68. Véase también: Conclusión de la discusión acerca del Estudio General sobre los sistemas de salarios mínimos por la Comisión de Aplicación de Normas, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014, *Actas Provisionales* núm. 13, primera parte, párrafos 165-166.

se negocian colectivamente. Sin embargo, por regla general, los otros países se apoyan en la negociación colectiva y en la normativa sobre salario mínimo para fijarlo. En estos casos, la normativa sobre los salarios mínimos complementa la negociación colectiva de modo que también queden protegidos los trabajadores de sectores u ocupaciones que no cuentan con sistemas de fijación de los salarios mediante convenios colectivos.

46. Sin embargo, en los hechos hay lagunas en materia de cobertura y, en muchos países, los grupos de trabajadores que perciben salarios bajos siguen estando desprotegidos. Por ejemplo, el tipo de sistema de salarios mínimos de un país es un factor determinante de la cobertura. Algunos países han establecido un salario mínimo nacional que se aplica a todos los trabajadores asalariados del país (con algunas excepciones), mientras que en otros rigen sistemas que solo se aplican a determinados sectores u ocupaciones. Aproximadamente la mitad de los 151 países y territorios examinados en un estudio reciente de la OIT poseen un sistema de salario mínimo que ofrece una cobertura uniforme a nivel nacional o regional [2]; en los demás países examinados se aplican sistemas con múltiples niveles que varían en función del sector o la ocupación (gráfico 3.1). En general, la cobertura es mayor cuando los sistemas aplican un nivel uniforme, nacional o regional [3], dado que ciertas ocupaciones y sectores podrían quedar sin cobertura cuando los salarios mínimos se fijan por ocupación o sector. Por ejemplo, en la India, si bien los gobiernos estatales fijan los salarios mínimos de 1 679 categorías de empleo, casi un tercio de los trabajadores asalariados no están cubiertos por ningún salario mínimo legal, y no se sabe con precisión qué proporción de estos trabajadores está cubierta por convenios colectivos. [4]

Gráfico 3.1. Porcentaje de países con sistemas de salarios mínimos nacionales, regionales o múltiples, por región, a principios del decenio de 2010



Fuente: U. Rani *et al.:* «Cumplimiento y cobertura del salario mínimo en países en desarrollo», en *Revista Internacional del Trabajo* (2013, vol. 132, núm. 3-4), en base a OIT: *Working Conditions Laws Report 2012: A global review*, *op. cit.*

[2] Véase OIT: *Working Conditions Laws Report 2012: A global review* (Ginebra, 2013).

[3] Véase U. Rani *et al.:* «Cumplimiento y cobertura del salario mínimo en países en desarrollo», en *Revista Internacional del Trabajo* (2013, vol. 132, núm. 3-4).

[4] *Ibíd.*

47. Aun en los países que han establecido un salario mínimo uniforme, nacional o regional, ciertos grupos de trabajadores pueden quedar excluidos, como los trabajadores domésticos, los trabajadores familiares, los jóvenes, los aprendices, los trabajadores con discapacidad, los trabajadores de las zonas francas industriales, los trabajadores agrícolas y los trabajadores de las micro y pequeñas empresas. Por ejemplo, de los 53 millones de trabajadores domésticos registrados en 2010, el 43 por ciento (o sea 22,3 millones) han quedado excluidos de la cobertura del salario mínimo [5]. Sin embargo, en los últimos años, muchos países han tomado medidas para ampliar la cobertura del salario mínimo a los grupos que estaban excluidos anteriormente, en particular, los trabajadores domésticos. De 2008 a 2011, Chile aumentó progresivamente el salario mínimo de los trabajadores domésticos del 75 por ciento al 100 por ciento del salario mínimo general con el fin de eliminar las diferencias salariales y corregir las desigualdades del sistema de pensiones basado en un régimen de capitalización individual [6]. En 2011, Suiza estableció un salario mínimo nacional para los trabajadores domésticos después de haberse comprobado que en dicho sector se pagaban salarios indebidamente bajos. Asimismo, en 2002, Sudáfrica emitió una decisión sectorial relativa a los trabajadores domésticos sobre la base de una evaluación en la que se establecía que en promedio los salarios de los trabajadores domésticos eran excesivamente bajos y que se trataba de una fuerza de trabajo que no estaba en condiciones de negociar colectivamente [7]. En 2013, en los Estados Unidos se adoptaron medidas para extender las disposiciones relativas al salario mínimo y las horas extraordinarias a todos los trabajadores que dispensan cuidados a domicilio y no residen en el lugar de trabajo, y también a todos los que sí residen en el lugar de trabajo y que son empleados por agencias y financiados por programas gubernamentales [8].

48. En lo referente al nivel de protección, el reto radica en fijar los salarios mínimos de una manera equilibrada teniendo en cuenta una serie de factores, en particular, las necesidades de los trabajadores y de sus familias, el nivel general de los salarios en el país, el costo de la vida, las prestaciones de seguridad social, el nivel de vida relativo de diferentes grupos sociales, y factores económicos, tales como los niveles de productividad y los posibles efectos adversos que podría tener en el empleo un salario mínimo demasiado alto. El gráfico 3.2 muestra que, en dos tercios de los 68 países sobre los cuales se dispone de datos correspondientes a 2012 ó 2013, el nivel del salario mínimo varía mucho de un país a otro, con oscilaciones que van desde un 30 por ciento más hasta un 60 por ciento menos que el salario medio. Estas variaciones se dan en Australia, Brasil, China, Estados Unidos y Reino Unido. Estas cifras se indican para mostrar las situaciones que existen en la práctica, pero en el plano nacional el salario mínimo debería determinarse a través de la consulta y la participación de los

[5] Véase OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Ginebra, 2013).

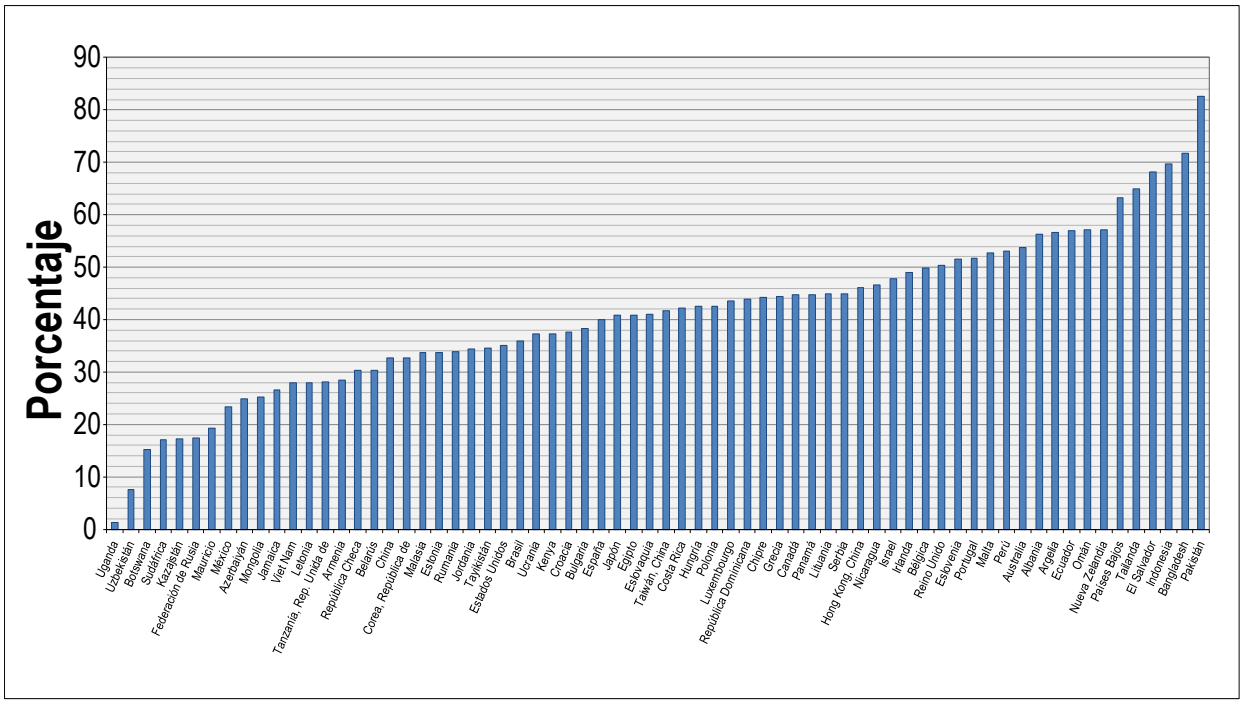
[6] Véase M. Velásquez Pinto y M. G. Loyo Cabezas: *From exclusion to inclusion: How minimum wages for domestic workers are fixed: The case of Chile* (documento de trabajo de la OIT, de próxima publicación).

[7] Véase T. Dinkleman y V. Ranchhod: «Evidence on the impact of minimum wage laws in an informal sector: Domestic workers in South Africa», en *Journal of Development Economics* (2012, vol. 99, núm. 1, septiembre), págs. 27-45; P. Strydom: *The effect of sectoral determination on the terms of employment of domestic workers in South Africa*, actuarial science research paper, University of Cape Town, 2011; M. Visser: «Sweeping changes? Organizing and bargaining for the realization of the rights of domestic workers», 2012.

[8] Según estimaciones, gracias al cambio de la legislación cerca de 2 millones de trabajadores se beneficiarán de las disposiciones relativas a la protección del salario mínimo y las horas extraordinarias (Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Minimum wage, overtime protections extended to direct care workers by US Labor Department*, comunicado de prensa, 2013. Disponible en http://www.dol.gov/opa/media/press/whd/WHD20131922.htm [última consulta el 5 de febrero de 2015].

interlocutores sociales y otros actores nacionales (como se destaca en el Estudio General de 2014 de la OIT sobre los sistemas de salarios mínimos), después de un cuidadoso análisis propio de cada país y acompañarse por un seguimiento sistemático.

Gráfico 3.2. El porcentaje de los salarios mínimos respecto de los salarios medios, en una selección de países, 2012 y 2013



Fuente: OIT.

49. La cuestión del cumplimiento merece más atención de la que ha recibido en el pasado. En un artículo reciente de la *Revista Internacional del Trabajo* sobre la cobertura y el cumplimiento del salario mínimo en 11 países en desarrollo se indica que, en los países analizados, un tercio de los 326 millones de asalariados cubiertos por la legislación recibe una remuneración inferior al mínimo legal, lo que indica un importante grado de incumplimiento. Por otra parte, los autores señalan que, en nueve de estos países, el salario medio de las mujeres con salarios inferiores al mínimo establecido es inferior al de los hombres, lo cual agrava el incumplimiento de la reglamentación en el caso de las mujeres. Esta situación también se observa en el caso de las minorías étnicas y raciales y de los trabajadores informales [9]. Según estimaciones recientes, en los Estados Unidos el incumplimiento afecta aproximadamente entre el 3,5 y el 6,5 por ciento de todos los trabajadores asalariados de los estados de Nueva York y California que están cubiertos por el salario mínimo, lo que representa para éstos una pérdida semanal de ingresos de aproximadamente 48,8 millones de dólares de los Estados Unidos [10].

[9] Véase U. Rani *et al.:* «Cumplimiento y cobertura del salario mínimo en países en desarrollo», en *Revista Internacional del Trabajo, op.cit.*, págs. 436-437.

[10] Véase Eastern Research Group: *The social and economic effects of wage violations: Estimates for California and New York,* informe final preparado para el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, diciembre de 2014.

50. El incumplimiento obedece a diversas razones. Por ejemplo, cuando los salarios mínimos se utilizan para determinar los salarios de múltiples categorías profesionales, el sistema de salario mínimo puede tornarse demasiado complejo y desalentar el cumplimiento. En estas situaciones, existe el riesgo de que los empleadores y los trabajadores no estén familiarizados con el salario mínimo establecido y, por lo tanto, no lo apliquen [11]. Por otra parte, en estas situaciones es menos probable que el salario mínimo se convierta en el salario de referencia para fijar los salarios en la economía informal. El nivel establecido para el salario mínimo también puede incidir en el cumplimiento. Un salario mínimo muy bajo permite garantizar el cumplimiento, pero no el objetivo de proteger a los trabajadores contra remuneraciones indebidamente bajas. Un salario mínimo demasiado alto puede comprometer el cumplimiento. En cada país existen factores específicos que también son determinantes. El gráfico 3.3 muestra que dos países (en este caso, Costa Rica y Perú) pueden tener el mismo nivel de salario mínimo y niveles de incumplimiento diferentes, o que dos países (Chile y Uruguay) pueden tener niveles de incumplimiento similares a pesar de que el salario mínimo se ha fijado en niveles diferentes. En estos países, aparte del nivel establecido para el salario mínimo, la adopción de políticas de apoyo, en particular en materia de inspección laboral, resultó muy útil para fomentar la tasa de cumplimiento, lo cual explica en parte las diferencias observadas en los países examinados [12]. Por ejemplo, en 2010, Costa Rica emprendió una campaña nacional para reducir el alto grado de incumplimiento del salario mínimo mediante actividades de sensibilización, la creación de una línea telefónica de emergencia para los trabajadores, y el aumento de las inspecciones del trabajo centradas en las infracciones relativas al salario mínimo [13]. En la India, el cumplimiento de los salarios mínimos aumentó considerablemente entre 2004-2005 y 2009-2010, en parte gracias a la aplicación del Plan Nacional de Garantía del Empleo Rural, que estableció salarios mínimos para los trabajadores y es vinculante para estos trabajadores, que podían así negociar salarios similares o superiores en el mercado de trabajo [14].

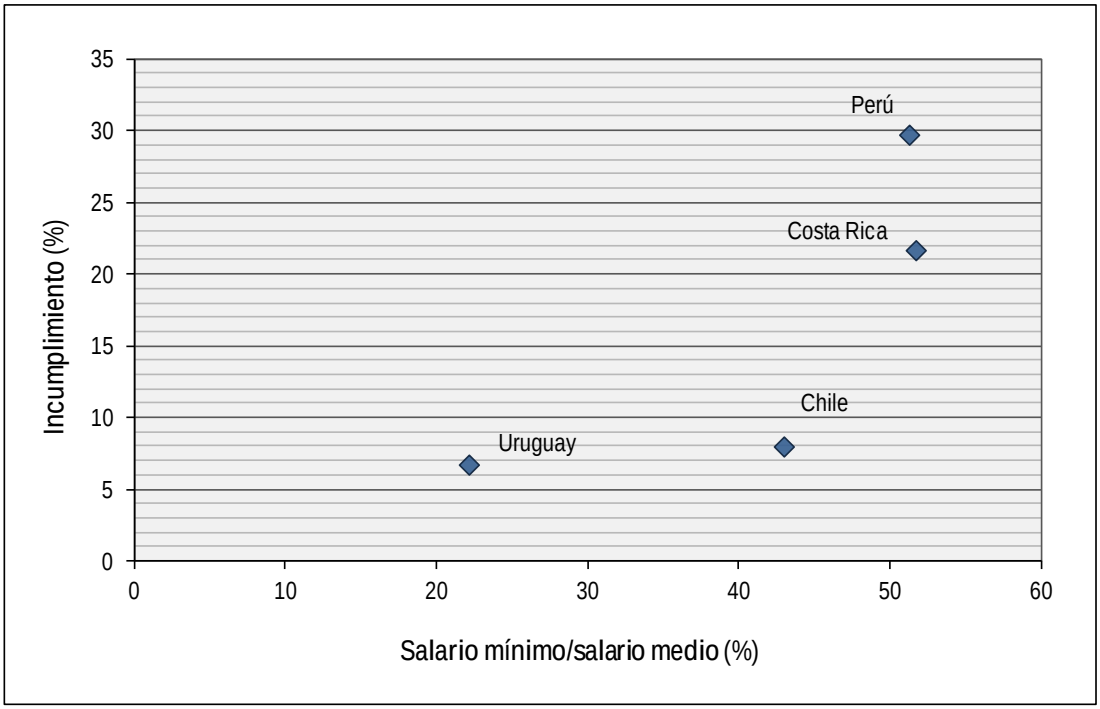
[11] Véase OIT: «Crecimiento, Empleo y Cohesión Social en República Dominicana», estudio presentado en la reunión tripartita del FMI-OIT sobre crecimiento incluyente y generación del empleo (Santo Domingo, República Dominicana, 30 de enero de 2013).

[12] Véase A. Marinakis (ed.): *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina: El peso de los factores económicos e institucionales* (Santiago, OIT, 2014).

[13] Véase T. H. Gindling, N. Mossaad y J. D. Trejos: *Las consecuencias del aumento en la observancia del salario mínimo legal en Costa Rica: Una evaluación del impacto de la Campaña Nacional de Salarios Mínimos* (Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2013).

[14] Véase J. Jeyaranjan: «Women and pro-poor policies in rural Tamil Nadu: An examination of practices and responses», en *Economic and Political Weekly* (2011, vol. 46, núm. 43, octubre), págs. 64-74; U. Rani y P. Belser: «The effectiveness of minimum wages in developing countries: The case of India», en *International Journal of Labour Research* (2012, vol. 4, núm. 1), págs. 45-66.

Gráfico 3.3. Salario mínimo en relación con el salario medio y el incumplimiento en zonas urbanas, 2011



Nota: El incumplimiento se mide como el porcentaje de asalariados que perciben una remuneración inferior al salario mínimo en vigor.

Fuente: Marinakis, *op. cit.*

3.1.2. Protección de los salarios

51. A pesar de la existencia de normas jurídicas internacionales y nacionales sobre la protección del salario, sigue habiendo dificultades importantes para garantizar el pago de los salarios adeudados a los trabajadores (incluidas las horas extraordinarias, cuando procede). Hay problemas endémicos persistentes con los salarios tales como atrasos en el pago, salarios incompletos e impago, especialmente entre los trabajadores poco calificados y los migrantes. En los Estados Unidos, la mayoría de las demandas judiciales relativas al salario proceden del personal de restaurantes, hoteles y servicios de portería [15]. En China, a principios de la década de 2000, la gran mayoría de las protestas y huelgas de los trabajadores se debían a atrasos en el pago de los salarios, que en muchos casos afectaban a los trabajadores migrantes de sectores como la construcción [16]. Los trabajadores que migran de un país a otro también pueden enfrentar dificultades con el pago de sus salarios y otros problemas, lingüísticos o jurídicos, para cobrarlos [17]. Cuando los problemas relacionados con el pago de los salarios se convierten en un rasgo característico de un gobierno, se producen efectos multiplicadores en la economía. A finales del decenio de 1990, el atraso en el pago de los salarios se había convertido en un

[15] Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, División de Salarios y Horas de Trabajo: datos de 2013. De los 13 754 casos presentados ante la División de Salarios y Horas de Trabajo, el 44 por ciento procedía del sector de la restauración. Véase http://www.dol.gov/whd/statistics/ [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[16] Véase China Labour Bulletin: *A Decade of Change: The Workers' Movement in China 2000-2010* (Hong Kong, China, marzo de 2012); «Unpaid wages in China: Can't pay, won't pay: Companies' cash is drying up, with dire consequences for their workers», en *The Economist*, 29 de octubre de 2011, disponible en http://www.economist.com/ node/21534838 [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[17] Véase J. Wells y B. Fernz: *Improving employment standards in construction in Qatar: Final Report*, Engineers Against Poverty, julio de 2014.

problema importante en las economías en transición, porque provocó una disminución del consumo agregado de entre un 8 y un 16 por ciento [18].

52. Determinar el monto de la remuneración resulta más complicado cuando se trabajan horas extraordinarias, porque aquí entran en juego consideraciones en materia de retribución y horas de trabajo. Debido a que las horas extraordinarias pueden tener que retribuirse con arreglo a tarifas superiores a las de las horas de trabajo normales, los desacuerdos entre los empleadores y los trabajadores a este respecto con frecuencia terminan en demandas judiciales formales relativas al pago. A menudo los gobiernos no colectan o no disponen de datos sobre las quejas presentadas en relación con los salarios en general y específicamente sobre las relacionadas con las horas extraordinarias. Sin embargo, algunos ejemplos permiten demostrar cuán comunes son los problemas relacionados con el pago de las horas extraordinarias. Por ejemplo, en la provincia canadiense de Ontario, las quejas relativas al pago de las horas extraordinarias figuran entre los cinco principales tipos de quejas que se presentan en la inspección del trabajo [19]. En Singapur, las quejas relativas a las horas extraordinarias ocupan sistemáticamente el segundo lugar de las quejas relacionadas con los salarios en un período de diez años [20]. Sin embargo, cabe observar que estas informaciones se basan en los casos presentados a las autoridades nacionales; prácticamente no hay investigaciones o datos que indiquen si los problemas relacionados con el pago de las horas extraordinarias se dan con mayor frecuencia en algún sector o país en particular.

53. La protección de los salarios resulta más fácil cuando existen actores sociales e instituciones jurídicas que apoyan a los trabajadores. Los sindicatos desempeñan un papel de suma importancia para garantizar que los trabajadores perciban sus salarios completos y a tiempo. En Australia, los sindicatos cumplen una función reguladora con el respaldo del marco jurídico del sistema federal de conciliación y arbitraje, que incluye disposiciones para supervisar y garantizar el cumplimiento del pago de los salarios legales, acordados por los interlocutores sociales y las autoridades, a los trabajadores, sindicados o no sindicados, del sector o la ocupación de que se trate [21]. Los servicios de inspección del trabajo y las instancias de arbitraje o judiciales en materia laboral también cumplen un papel fundamental cuando se producen violaciones de la normativa de protección de los salarios. Sin embargo, es importante que estas instituciones dispongan de recursos suficientes para hacer cumplir correctamente esta normativa. En muchos países en desarrollo esto puede crear situaciones muy difíciles y problemas con el pago de los salarios que resultan perjudiciales para los trabajadores, sus familias y la economía local [22]. Cuando hay escasos recursos es esencial definir estrategias para hacer cumplir la normativa en materia de salarios en los casos de infracción. Según las investigaciones realizadas habría que establecer un orden de prioridad de las diferentes industrias, reforzar las medidas de disuasión, integrar los procedimientos de presentación

[18] Véase D. Boyarchuk, L. Maliar y S. Maliar: «The consumption and welfare implications of wage arrears in transition economies», en *Journal of Comparative Economics* (2005, vol. 33, núm. 3), págs. 540-564.

[19] Ministerio de Trabajo de Ontario, Estadísticas relativas a las investigaciones y las inspecciones, revisadas en julio de 2014, disponible en http://www.labour.gov.on.ca/english/es/pubs/enforcement/investigations.php [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[20] Estadísticas del Ministerio de Mano de Obra de Singapur, disponible en http://www.mom.gov.sg/statistics-publications/others/statistics/Pages/default.aspx [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[21] Véase T. Hardy y J. Howe: «Partners in Enforcement? The New Balance between Government and Trade Union Enforcement of Employment Standards in Australia», en *The Australian Journal of Labour Law* (2009, vol. 23, núm. 3) págs. 306-336.

[22] N. Ghosheh: *Wage Protection Legislation in Africa* (Ginebra, OIT, Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 38, 2012).

de quejas y de investigación, y formular políticas que mejoren la sostenibilidad del cumplimiento [23].

54. También es posible adoptar otras medidas en el plano institucional para mejorar la protección de los salarios. Por ejemplo, en el Reino Unido, la Administración de Ingresos y Aduanas (HMRC), un departamento del Gobierno sin rango ministerial, se encarga de la recaudación de impuestos y de hacer cumplir las medidas de protección de los salarios. Por ley tiene la obligación de colaborar con el Departamento de Empresas, Innovación y Formación para coordinar las actividades relacionadas con la aplicación de los salarios mínimos y con las infracciones [24]. En este caso, la Administración de Ingresos y Aduanas (HMRC) actúa como la autoridad responsable de investigar las quejas, con las mismas facultades de un servicio de inspección del trabajo para efectuar investigaciones y aplicar sanciones. De esta manera, las investigaciones de las quejas relativas a los salarios están a cargo de personal idóneo con la formación y las competencias profesionales necesarias para examinar registros financieros. También permite mancomunar los recursos para tratar casos que pueden ser difíciles y consumir mucho tiempo.

3.2. Horas de trabajo

55. Los horarios de trabajo prolongados tienen efectos importantes no solo sobre los trabajadores con poca capacidad para influir en su empleo o en su entorno laboral (como los trabajadores domésticos), sino también sobre los trabajadores con más facultades de decisión y remuneraciones más altas (como banqueros y abogados). En otros casos, con frecuencia el problema radica o bien en la falta, y no en el exceso, de horas de trabajo, lo cual afecta su seguridad del ingreso, o bien en horarios tan variables que no les permiten organizar sus obligaciones personales y familiares.

3.2.1. Jornadas largas

56. Las jornadas de trabajo excesivas motivaron la adopción de los primeros reglamentos sobre el tiempo de trabajo; en la actualidad, la mayoría de los países han establecido límites nacionales para el tiempo de trabajo, las horas extraordinarias, el pago de horas extraordinarias y las vacaciones anuales. No obstante, muchos trabajadores no se benefician de estas protecciones, ya sea porque son trabajadores independientes y, por tanto, están excluidos del alcance de la legislación laboral, o porque forman parte de una categoría profesional que en ocasiones está eximida del cumplimiento de la legislación, o porque trabajan en modalidades de empleo informal o formal en las que no se cumple la legislación. Los trabajadores que a menudo quedan excluidos del campo de aplicación son, entre otros, los trabajadores familiares (como en Bangladesh y Filipinas), los trabajadores intermitentes (como en el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, Malasia y Singapur), los trabajadores agrícolas (como en la Argentina, República de Corea y Tailandia), y los trabajadores domésticos. De hecho, un estudio de la OIT de 2013 sobre la protección jurídica de los trabajadores domésticos reveló que 29,7 millones de trabajadores domésticos (casi el 57 por ciento del total) no se beneficiaban con la limitación del número de horas de trabajo semanales normales y

[23] D. Weil: «Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo», en *Revista Internacional del Trabajo* (2008, vol. 127, núm. 4), págs. 389-419.

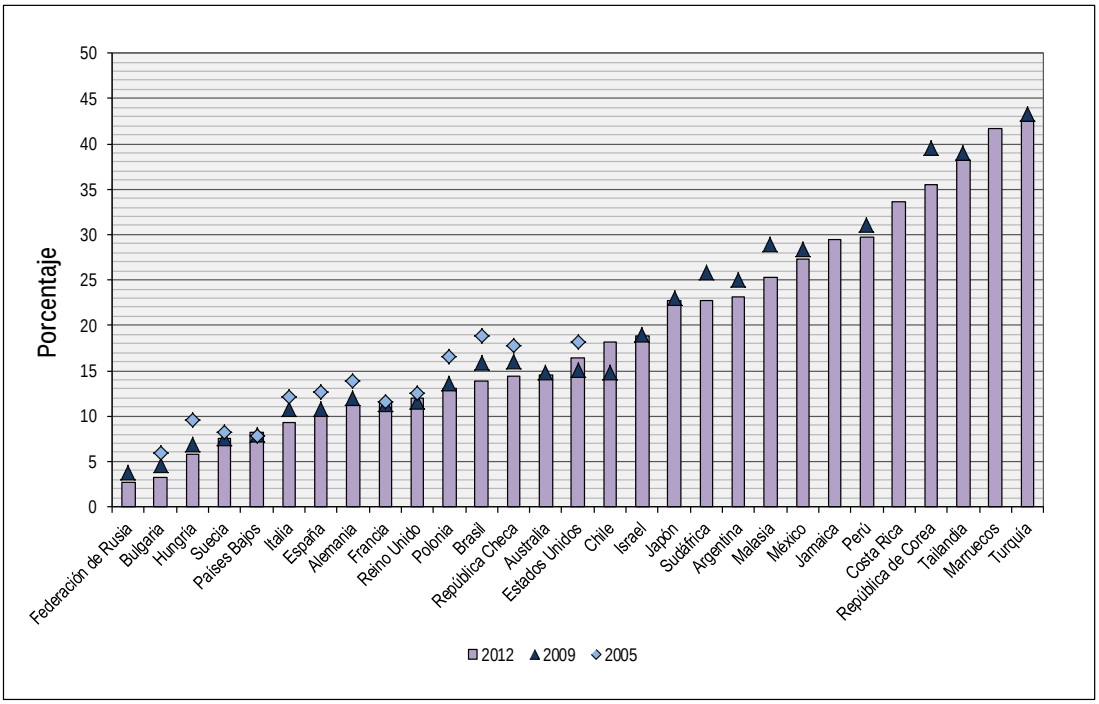
[24] Véase el sitio web del Departamento de Empresas, Innovación y Formación del Reino Unido en http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/layer?r.l1=1073858787&r.l2=1081657912&r.s=tl&topicId=1096714534; y el sitio web de la Administración de Ingresos y Aduanas (HMRC) en http://www.hmrc.gov.uk/paye/payroll/day-to-day/nmw.htm [última consulta el 5 de febrero de 2015].

otros 1,9 millones (el 3,6 por ciento) se regían por limitaciones de las horas de trabajo que eran menos favorables que las de otros trabajadores. Por consiguiente, el promedio de horas de trabajo reales de los trabajadores domésticos es muy superior al promedio nacional [25].

57. Otra categoría profesional frecuentemente excluida de la legislación que limita el tiempo de trabajo es la de los asalariados con «responsabilidades de gestión», aunque algunos países también especifican umbrales de ingresos para su aplicación a fin de evitar que los empleadores incluyan en ella a trabajadores que desempeñan tareas rutinarias de supervisión. Los países que han establecido excepciones para el personal directivo son: la Argentina, Canadá, Costa Rica, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Japón, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica y Suecia.

58. Como resultado de las muchas «lagunas de cobertura» en materia de horas de trabajo, pero también como resultado de un cumplimiento laxo, no es sorprendente que, en la práctica, una proporción importante de los asalariados trabaje jornadas laborales muy extensas (es decir, más de 48 horas de trabajo semanales). Este es el caso de más del 40 por ciento de los trabajadores de Mauricio y Turquía, más del 30 por ciento en el Perú y la República de Corea, y más del 20 por ciento en la Argentina, Japón, Malasia y México (gráfico 3.4). También se registra una alta incidencia de jornadas laborales muy extensas entre los trabajadores independientes (gráfico 3.5). En Europa, aunque la proporción de asalariados con horarios prolongados es baja, en algunos países, como Francia y Suecia, los trabajadores independientes tienen una probabilidad seis veces mayor que los asalariados de trabajar jornadas laborales muy extensas.

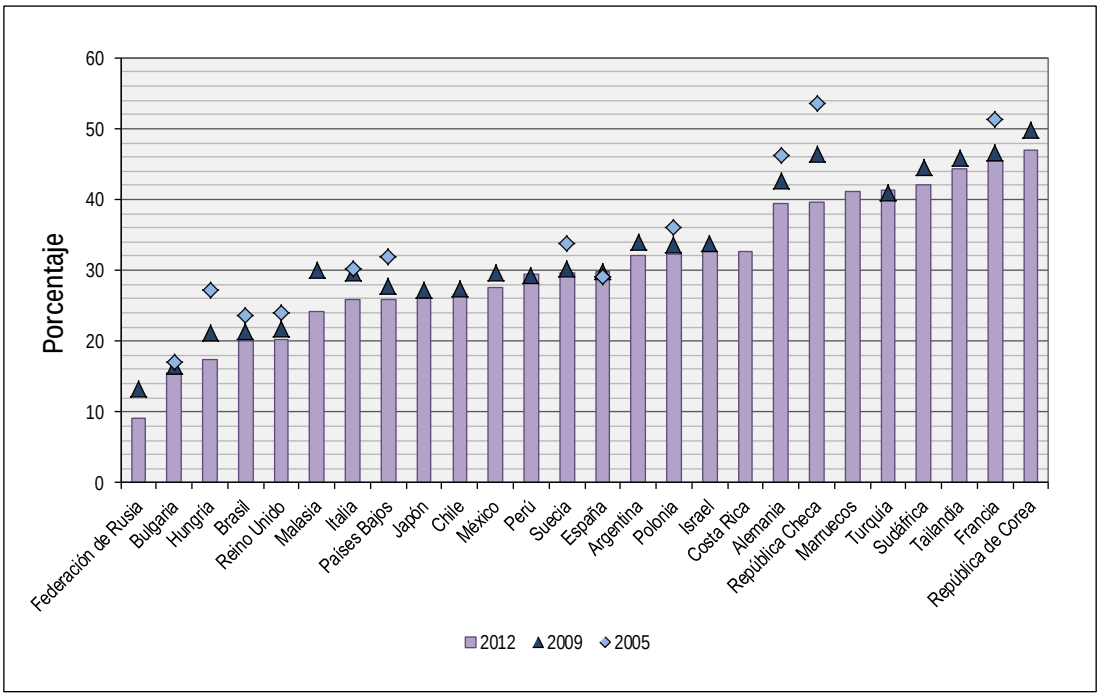
Gráfico 3.4. Proporción de personas que trabajan más de 48 horas por semana en el total de las personas asalariadas en 2012, 2009 y 2005 (porcentaje)



Fuente: Encuestas nacionales sobre la fuerza de trabajo, encuesta de la Unión Europea sobre la fuerza de trabajo, ILOSTAT y la OCDE.

[25] OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* [Los trabajadores domésticos en el mundo: Estadísticas mundiales y regionales, y alcance de la protección jurídica – resumen ejecutivo], Ginebra, 2013, *op. cit.*

Gráfico 3.5. Proporción de trabajadores independientes que trabajan más de 48 horas por semana en el total de los trabajadores independientes en 2012, 2009 y 2005 (porcentaje)



Fuente: Encuestas nacionales sobre la fuerza de trabajo, encuesta de la Unión Europea sobre la fuerza de trabajo, ILOSTAT y la OCDE.

59. En respuesta a estos desafíos, los países han reducido su semana laboral normal y establecido límites para las horas extraordinarias; algunos países también han ampliado el campo de aplicación de su legislación sobre los límites de las horas de trabajo para incluir a grupos que estaban excluidos anteriormente, como los trabajadores domésticos. Además, algunos países han promulgado leyes para promover un trabajo a tiempo parcial de mayor calidad y aumentar la influencia de los trabajadores sobre sus horarios de trabajo.

60. Recientemente, algunos países, reconociendo las consecuencias negativas de las jornadas de trabajo muy largas, en particular para la salud, han adoptado medidas para limitar la duración de la semana laboral. En el Japón, casi un tercio de los hombres empleados trabaja más de 48 horas por semana, un promedio muy superior al de la mayoría de los países industrializados. Una consecuencia inquietante de esta cultura del trabajo se identificó a principios del decenio de 1970: muerte por exceso de trabajo *(karoshi)*. En 2014, el Parlamento del Japón promulgó, en respuesta a la preocupación generada y a las campañas de los familiares de las personas fallecidas, una legislación para prevenir el *karoshi*. Encomienda al Gobierno que realice investigaciones sobre el síndrome *karoshi;* establece un comité destinado a la promoción de medidas para prevenirlo; y consagra el principio de que las partes pertinentes (el Estado, el gobierno local y las empresas) deberían colaborar estrechamente para prevenir las muertes producidas por este síndrome. La legislación también dispone que noviembre sea declarado el mes de sensibilización sobre el *karoshi*, y en septiembre de 2014 el Gobierno estableció una línea de atención telefónica para que empleadores y trabajadores puedan realizar consultas acerca de las condiciones de trabajo y, en particular, sobre las horas extraordinarias excesivas o no remuneradas y los problemas de salud provocados por un exceso de horas extraordinarias [26].

[26] Los trabajadores que no están cubiertos por la Ley sobre Normas del Trabajo del Japón, en su mayoría empleados de microempresas, siguen estando excluidos. Véase S. North y R. Morioka: «Japan tackles the karoshi taboo», en *Asia Times Online,* 5 de mayo de 2014, disponible en http://www.atimes.com/atimes/Japan/JAP-02-050514.html;

61. La República de Corea, debido en parte a la preocupación suscitada por las muertes debidas al exceso de trabajo *(kwarosa)*, pero también para promover un aumento del tiempo de ocio, redujo la duración legal de la semana laboral normal de 44 a 40 horas en un período de siete años; para 2011, todos los trabajadores cubiertos por la Ley sobre Normas del Trabajo estaban sujetos al límite de 40 horas [27]. Estas modificaciones legislativas han reducido las horas de trabajo, y las mayores reducciones han sido para los trabajadores que tenían jornadas laborales particularmente extensas.

62. Los trabajadores domésticos han sido generalmente excluidos de las disposiciones relativas al tiempo de trabajo. Esto se aplica en particular a los trabajadores domésticos que residen en el domicilio del empleador, ya que a menudo se espera que estén disponibles las 24 horas del día. La labor preparatoria del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y su posterior adopción en junio de 2011, hizo que algunos países reformaran su legislación relativa al tiempo de trabajo a fin de fijar límites para el número de las horas de trabajo diarias y semanales, y de prever vacaciones anuales pagadas para los trabajadores domésticos. Por ejemplo, Viet Nam, en el marco de una reforma de gran alcance para ampliar la protección a los trabajadores domésticos, instituyó el derecho a un período de descanso de 24 horas seguidas por semana o cuatro días libres al mes, y ocho horas de descanso por cada período de 24 horas, seis de las cuales deben ser consecutivas. En Tailandia, una nueva reglamentación ministerial consagra el derecho a tener por lo menos un día de descanso por semana, al menos 13 días festivos tradicionales anuales y, tras un año de servicio continuado, seis días de vacaciones anuales pagadas. Ahora, los trabajadores domésticos también tienen derecho a una remuneración salarial específica por tener que trabajar en días festivos, a licencia por enfermedad y al pago de los días de licencia que no hayan agotado en caso de que se ponga fin a su contrato. Esta iniciativa de carácter reglamentario tiene repercusiones positivas para más de 250 000 trabajadores domésticos en Tailandia. En otros países en los que los trabajadores domésticos ya disfrutaban de cierto nivel de protección, se han adoptado medidas para garantizarles una protección igual a la que disfrutan los trabajadores en general. Por ejemplo, la Argentina promulgó una nueva ley en la que se definen los derechos laborales de los trabajadores domésticos, incluidos el pago de las horas extraordinarias, la licencia por enfermedad y la licencia de maternidad, un máximo de 48 horas laborales por semana, un descanso semanal y vacaciones anuales pagadas. En el Brasil se adoptó una enmienda constitucional para garantizar a los trabajadores domésticos un nivel de protección igual al de todos los demás trabajadores, lo cual en la práctica significó la promulgación de disposiciones sobre la limitación de las horas de trabajo (44 horas por semana) y sobre las horas extraordinarias, que no existían con anterioridad.

3.2.2. Jornadas cortas

63. Las jornadas laborales excesivamente largas pueden ser un problema, pero trabajar jornadas cortas no es siempre el resultado de una elección voluntaria y es algo que puede producirse cuando sólo se dispone de un número limitado de horas de trabajo, con lo que esto implica para la seguridad del ingreso de los trabajadores. En algunos casos, trabajar muy pocas horas puede deberse a la adopción de leyes que establecen umbrales para la seguridad social y otras prestaciones, a fin de alentar a las empresas a limitar el número

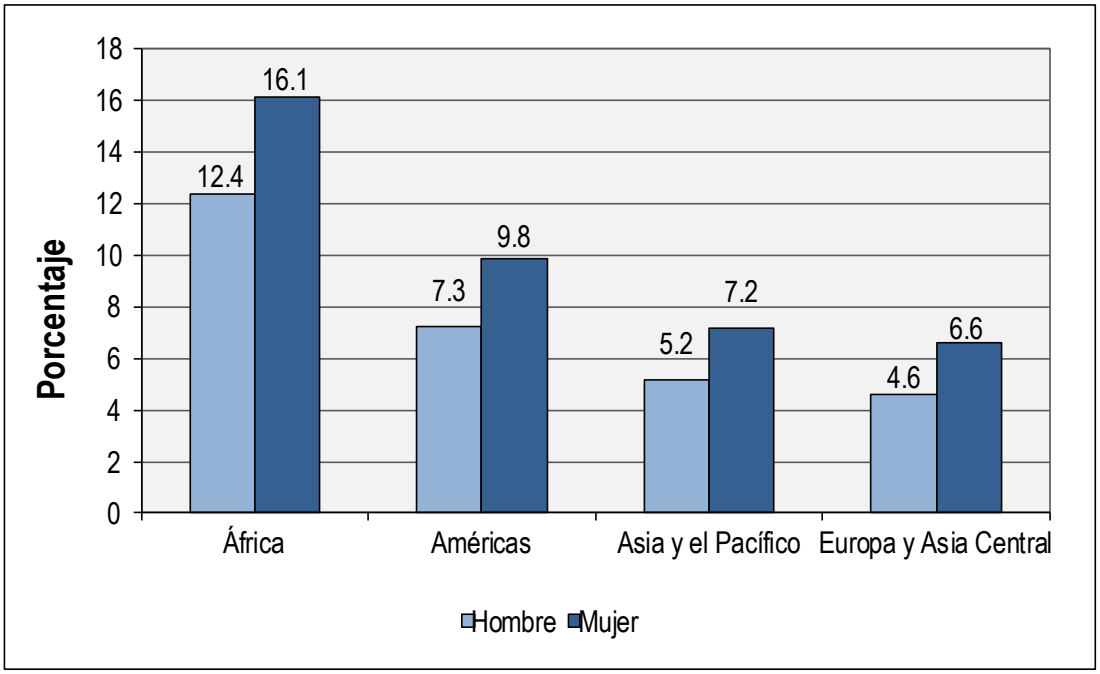
y OIT: «Case study: Karoshi: Death from overwork», 23 de abril de 2013, disponible en http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_211571/lang--en/index.htm [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[27] Véase la agencia de noticias Yonhap: «Overwork culture proves hard to dismiss», 25 de abril de 2013, disponible en http://english.yonhapnews.co.kr/n_feature/2013/04/24/61/4901000000AEN20130424009700315F.HTML [última consulta el 5 de febrero de 2015].

de horas que ofrecen a sus trabajadores [28]. Cuando no existen «disposiciones sobre el número mínimo de horas», los empleadores pueden no estar obligados a ofrecer un número mínimo o específico de horas de trabajo.

64. El concepto estadístico de «subempleo por insuficiencia de horas» incluye a las personas que: *a)* desean trabajar horas extraordinarias; *b)* están disponibles para trabajar horas extraordinarias, y *c)* han trabajado un número de horas inferior al umbral aplicable al tiempo de trabajo (elegido en función de las circunstancias nacionales). Los datos mundiales sobre el subempleo se resumen en el gráfico 3.6. Éste muestra que la tasa de subempleo por insuficiencia de horas, expresada como porcentaje del empleo total, oscila entre aproximadamente el 5 por ciento en Europa y el 15 por ciento en África. Esta tasa es considerablemente más alta entre las mujeres que entre los hombres en todas las regiones. El subempleo por insuficiencia de horas es bastante elevado en algunos países en desarrollo, como Bangladesh (20,3 por ciento), Costa Rica (13,8 por ciento) e Indonesia (14,1 por ciento), y ha ido en aumento desde el estallido de la crisis en algunos países desarrollados, en particular España (del 7,3 al 10,2 por ciento) y el Reino Unido (del 3,5 a cerca del 8 por ciento). En los Estados Unidos, en agosto de 2014 el 27 por ciento de las personas que trabajaban a tiempo parcial no lo hacía de forma voluntaria [29]. No obstante, el país con la mayor proporción de trabajadores a tiempo parcial, ya sea con un número reducido o muy reducido de horas, los Países Bajos, tiene un subempleo por insuficiencia de horas extremadamente bajo (solo un 1,6 por ciento), lo que sugiere que casi todo el trabajo a tiempo parcial se ha elegido de forma voluntaria.

Gráfico 3.6. Incidencia del subempleo por insuficiencia de horas como porcentaje del empleo total, en 2010



Nota: En 87 países, agrupados por regiones de la OIT, promedio no ponderado; no se dispone de datos sobre los Estados árabes.
Fuente: ILOSTAT.

[28] Véase S. E. Gleason (ed.): *The shadow workforce: Perspectives on contingent work in the United States, Japan and Europe* (Instituto W. E. Upjohn para la investigación sobre el empleo, Kalamazoo, MI, 2006).

[29] Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Estadísticas de Trabajo: Economic News Release, disponible en http://www.bls.gov/news.release/empsit.t08.htm [última consulta el 5 de febrero de 2015].

3.2.3. Promoción de un trabajo a tiempo parcial de calidad

65. El trabajo a tiempo parcial puede ser beneficioso para integrar en el mercado de trabajo a trabajadores que de otro modo no trabajarían, y para retener a los trabajadores que no pueden trabajar a tiempo completo. A fin de evitar un trato injusto a los trabajadores a tiempo parcial, los países han adoptado medidas para promover un trabajo a tiempo parcial de calidad y, a tal efecto, han aprobado legislación sobre igualdad de trato y legislación que permite a los trabajadores pasar de tiempo parcial a tiempo completo y viceversa [30]. En virtud de la legislación sobre igualdad de trato, los trabajadores a tiempo parcial disfrutan de los mismos derechos y prestaciones que los trabajadores a tiempo completo en puestos de trabajo comparables, aunque de forma prorrateada. En los Países Bajos, la Ley de Igualdad de Trato (Horas de Trabajo) de 1996 prohíbe diferencias de trato en función del número de horas trabajadas para diversos aspectos de la relación de trabajo [31]. La otra ley neerlandesa importante aplicable al trabajo a tiempo parcial es la Ley de Ajuste de las Horas de Trabajo de 2000, que permite a los asalariados, con arreglo a ciertas condiciones, modificar la ordenación del tiempo de trabajo con su empleador actual. La legislación también tiene por objeto alentar a los hombres a que opten por trabajar a tiempo parcial, si lo desean, por lo que es importante para promover la igualdad de género [32].

66. Otra política importante para promover la reforma del trabajo a tiempo parcial consiste en reforzar los derechos de los trabajadores para que puedan solicitar modificaciones en sus horas de trabajo y, en particular, pasar de nuevo del trabajo a tiempo parcial al trabajo a tiempo completo después de haber pasado de un horario a tiempo completo a tiempo parcial — el denominado problema de la «reversibilidad». Esta política facilita la reincorporación de los padres a la fuerza de trabajo remunerada después de una licencia de maternidad y paternidad, y contribuye a evitar la «trampa del tiempo parcial». La legislación nacional de Alemania, Francia, Países Bajos y Polonia consagra el derecho de «reversión al tiempo completo» de aquellos asalariados que han pasado de trabajar de tiempo completo a tiempo parcial en la misma empresa.

67. Una nueva medida política relativa al trabajo a tiempo parcial es el establecimiento de umbrales mínimos para las horas de trabajo. En junio de 2013, Francia aprobó la Ley de Reforma Laboral, en virtud de la cual se modificó significativamente la ordenación del trabajo a tiempo parcial al establecer, en principio, un mínimo de 24 horas de trabajo semanales. La ley estipula que deben iniciarse negociaciones sobre la organización del trabajo a tiempo parcial cuando por lo menos un tercio de la mano de obra del sector en cuestión esté contratado a tiempo parcial. Se permiten excepciones con arreglo a condiciones muy estrictas, bien a petición del asalariado, bien en virtud de un convenio colectivo.

[30] El principio de igualdad de trato es un componente esencial del Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), así como de la directiva 97/81/CE del Consejo de la Unión Europea, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial. Véase asimismo C. Fagan *et al.: In search of good quality part-time employment* (Ginebra, OIT, Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 43, 2013).

[31] J. Visser *et al.:* «The Netherlands: From atypicality to typicality», en S. Sciarra, P. Davies y M. Freedland (eds.): *Employment Policy and the Regulation of Part-Time Work in the European Union: A Comparative Analysis* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2004).

[32] *Ibíd.*

3.2.4. Mejora de la ordenación del tiempo de trabajo (horarios de trabajo)

68. Otros dos importantes desafíos relativos al tiempo de trabajo son los horarios variables e impredecibles, en particular los trabajos a pedido («on-call»), y la creciente intrusión del trabajo en el tiempo personal debido a las tecnologías de la información [33]. El trabajo a pedido se caracteriza porque los trabajadores conocen los horarios de trabajo con poca antelación, hay grandes fluctuaciones de las horas de trabajo y no se consulta a los trabajadores o se les consulta muy poco para fijar el horario de trabajo. En el sector minorista, el aumento de los horarios impredecibles se debe en parte al desarrollo de sofisticados programas informáticos que hacen un seguimiento del flujo de clientes, de modo que el personal directivo puede asignar exactamente el número de asalariados necesario para responder a la demanda prevista. En los Estados Unidos (donde muy pocas localidades cuentan con disposiciones legales relativas a la antelación con que deben comunicarse a los trabajadores los horarios de trabajo), los comercios minoristas y restaurantes incluyen información sobre previsiones meteorológicas, patrones de ventas y datos de otra índole en los programas informáticos a fin de determinar la «dotación óptima de personal». Cuando el ritmo de ventas baja más de lo previsto, el personal directivo puede enviar a los asalariados a casa antes de que terminen su turno de trabajo, e incluso cancela turnos en el último momento [34]. En efecto, una encuesta realizada a 200 trabajadores del sector minorista de la ciudad de Nueva York que trabajaban en comercios con más de 100 asalariados reveló que solo el 40 por ciento de los trabajadores encuestados tenía un número mínimo específico de horas por semana [35]. Del mismo modo, una encuesta a jóvenes que iniciaban su vida laboral (de entre 26 y 32 años de edad) del sector de los servicios de alimentación reveló que en el último mes sus horas de trabajo habían variado en el 90 por ciento de los casos, y que estas variaciones ascendían en promedio a un 68 por ciento con respecto a sus horas de trabajo habituales; la mitad de los trabajadores conocía su horario de trabajo con una semana o menos de antelación [36].

69. En otros países, los horarios impredecibles pueden revestir la forma de «contratos de cero horas» en el Reino Unido, «trabajo a pedido» *(Arbeit auf Abruf)* en Alemania, y distintas modalidades de «empleos ocasionales» en Australia. Los contratos de cero horas han recibido una atención considerable por parte de los medios de comunicación en el Reino Unido y fueron objeto de una consulta nacional, celebrada en diciembre de 2013. Dado que no existe una definición oficial, los contratos de cero horas pueden describirse como acuerdos por los que «las personas aceptan estar disponibles para trabajar según sea necesario y sin que se les garanticen un número de horas de trabajo ni horarios determinados». Los contratos «proporcionan a los empleadores un grupo de personas disponibles para trabajar a pedido, y a las que pueden recurrir cuando sea necesario» [37]. Incluso cuando los trabajadores no tienen la obligación contractual de aceptar los turnos que se les proponen, se pueden sentir muy presionados para aceptarlos

[33] No deben confundirse los términos en inglés «on-call work» y «on-call hours», que en español se traducen por trabajo a pedido y horas de guardia; las horas de guardia están contempladas en un contrato de empleo en el que, además, se especifican las horas de trabajo, modalidad que es frecuente, por ejemplo, entre los profesionales de la medicina.

[34] Véase «A Part-Time Life, as Hours Shrink and Shift», en *The New York Times*, 28 de octubre de 2012. Véase también «Working Anything but 9 to 5, Scheduling Technology Leaves Low-Income Parents with Hours of Chaos», en *The New York Times*, 13 de agosto de 2014.

[35] S. Luce, S. Hammad y D. Sipe: «Short-shifted», Retail Action Project, 2014.

[36] S. J. Lambert, P. J. Fugiel y J. R. Henly: *Precarious Work Schedules among Early-Career Employees in the US: A National Snapshot* (Universidad de Chicago, 2014).

[37] Servicio de Consulta, Conciliación y Arbitraje (ACAS): «The rise of the zero-hours contract», disponible en http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=3886 [última consulta el 5 de febrero de 2015].

por temor a que se les reduzcan las horas de trabajo ulteriormente. En abril de 2014, el número de contratos de cero horas «activos» se estimaba en 1,4 millones [38], principalmente en el sector hotelero y de la alimentación, los servicios administrativos y de apoyo, y en el ámbito de la salud y el trabajo social [39]. El porcentaje de lugares de trabajo con asalariados con contratos de cero horas se duplicó entre 2004 y 2011, lo que representó un incremento del 4 por ciento al 8 por ciento [40].

70. Los horarios de trabajo muy variables e impredecibles, como los resultantes del trabajo a pedido, impiden conciliar la vida laboral y privada y la seguridad del ingreso. Tras un amplio proceso de consultas en respuesta a las controversias suscitadas por la utilización generalizada de los contratos de cero horas, en junio de 2014 el Gobierno del Reino Unido decidió prohibir la inclusión de cláusulas de exclusividad en los contratos que no garanticen un número de horas y expresó su voluntad de mejorar la información de que disponen los trabajadores acerca de los contratos de cero horas y los empleadores, y alentar a los interlocutores sociales a que elaboren códigos de prácticas justas para su utilización específica para cada sector [41]. En los Estados Unidos, a fin de mitigar las repercusiones negativas de la planificación «justo a tiempo», que es práctica común en el sector minorista, ocho estados y el Distrito de Columbia han aprobado leyes relativas a la «remuneración por acudir al trabajo», que obligan a los empleadores a abonar una cantidad mínima a los asalariados que se presentan a trabajar para un turno previsto, aunque no tengan un trabajo que realizar [42].

71. Varios países — Alemania, Argentina, Bélgica, Francia, Países Bajos y Reino Unido, entre otros — han aprobado leyes para reconocer a los trabajadores el derecho de solicitar horarios de trabajo flexibles u otras modalidades de trabajo flexible, como el teletrabajo. En 2013 Australia modificó la Ley de Relaciones Laborales Justas para hacer extensivo a otros trabajadores el derecho de solicitar modalidades de trabajo flexible, como la reducción del número de horas de trabajo. En el Reino Unido, a partir de junio de 2014, todo empleado con 26 semanas o más de servicio en una empresa puede solicitar modalidades de trabajo flexible, y los empleadores tienen la obligación de considerar dichas solicitudes dentro de unos límites razonables [43]. El término trabajo flexible designa las variantes de las modalidades normales de trabajo de un empleado,

[38] Más precisamente, una encuesta realizada a empleadores publicada en abril de 2014 por la Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino Unido estimó en 1,4 millones el número de «contratos de trabajadores que no garantizan un número mínimo de horas», en virtud de los cuales se proporcionó algo de trabajo durante un período de dos semanas entre finales de enero y principios de febrero de 2014, y había aproximadamente 1,3 millones de contratos adicionales en virtud de los cuales no se proporcionó trabajo alguno durante ese mismo período.

[39] Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino Unido: *Analysis of employee contracts that do not guarantee a minimum number of hours*, disponible en http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lmac/contracts-with-no-guaranteed-hours/zero-hours-contracts/art-zero-hours.html [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[40] Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino Unido: *The 2011 Workplace Employment Relations Study – First findings*, última actualización el 28 de julio de 2014, disponible en https://www.gov.uk/government/publications/the-2011-workplace-employment-relations-study-wers [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[41] Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino Unido: *Zero Hours Employment Contracts – Banning Exclusivity Clauses: Tackling Avoidance*, agosto de 2014, disponible en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/347034/bis-14-992-zero-hours-employment-contracts-exclusivity-clause-ban-avoidance.pdf [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[42] S. Luce, S. Hammad y D. Sipe: «Short-shifted», *op. cit.*

[43] Cabe destacar que este es un derecho a *solicitar* dichas modalidades de trabajo flexible, pero que no se trata de un derecho absoluto a recibirlas, y los empleadores pueden denegar las solicitudes de los empleados si lo justifican con razones empresariales claras. Véase la guía del ACAS, disponible en http://www.acas.org.uk/media/pdf/1/a/The-right-to-request-flexible-working-the-Acas-guide.pdf [última consulta el 5 de febrero de 2015].

e incluye el trabajo a tiempo parcial, el horario flexible, el empleo compartido y el trabajo desde casa (teletrabajo). Las formas innovadoras de ordenamiento del tiempo de trabajo, por ejemplo, horarios flexibles y semanas laborales comprimidas, si están estructuradas correctamente, pueden ser mutuamente beneficiosas para los trabajadores y las empresas [44]. Como se preconiza en la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116), en este enfoque mutuamente ventajoso se toman en consideración las preferencias de los trabajadores y los empleadores.

72. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación permiten cada vez más a los empleados trabajar en cualquier momento y desde cualquier sitio. Sin embargo, las comunicaciones telefónicas y por correo electrónico de carácter laboral fuera de los horarios de trabajo normales pueden tener repercusiones negativas en la salud mental y el equilibrio trabajo-vida privada de los trabajadores. Los análisis transnacionales muestran que dichas prácticas conducen a una insuficiencia crónica de recuperación y a un aumento de las bajas por enfermedad [45]. Estos efectos se agravan cuando no hay estrategias para manejar correctamente la separación entre el trabajo remunerado y la vida privada [46]. Para responder a la creciente preocupación que suscita el estrés laboral, algunas empresas y gobiernos han adoptado medidas para delimitar ambas esferas con mayor precisión.

73. En 2011, Volkswagen y su comité de empresa alcanzaron un acuerdo para que los servidores informáticos de la empresa dejaran de transmitir correos electrónicos a los empleados 30 minutos después del término de sus turnos, y reactivaran el servicio 30 minutos antes del inicio del turno siguiente. En Alemania, este acuerdo se aplica a los asalariados que tienen contratos negociados con sus sindicatos [47]. BMW adoptó un enfoque más flexible, y permite que los asalariados — en consulta con sus superiores — realicen tareas fuera del lugar de trabajo y de las horas normales de trabajo, lo cual abre la posibilidad de compensar las horas extraordinarias que el empleado dedica a responder correos electrónicos fuera de su turno de trabajo. Daimler introdujo un nuevo programa informático que elimina de forma automática todos los correos electrónicos entrantes de los asalariados cuando están de vacaciones, y genera una respuesta para advertírselo a los remitentes e invitarlos a contactar a otro asalariado [48].

74. En 2013, el Ministerio Federal de Asuntos Laborales y Sociales de Alemania introdujo una política sobre la duración mínima del tiempo libre según la cual el personal directivo solo puede contactar a los asalariados fuera de su horario de trabajo por circunstancias excepcionales que exijan medidas inaplazables antes del siguiente período de trabajo. Además, no se debería desfavorecer a los asalariados por mantener apagado su teléfono móvil o no escuchar los mensajes fuera de sus horas de trabajo. Asimismo, el

[44] L. Golden: *The effects of working time on productivity and firm performance: A research synthesis paper* (Ginebra, OIT, Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 33, 2012).

[45] Véase A. Arlinghaus y F. Nachreiner: «When Work Calls – Associations Between Being Contacted Outside of Regular Working Hours for Work-Related Matters and Health», en *Chronobiology International* (2013, vol. 30, núm. 9), págs. 1197-1202.

[46] Véase G. H. Fenner y R. W. Renn: «Technology-assisted supplemental work and work-to-family conflict: The role of instrumentality beliefs, organizational expectations and time management», en *Human Relations* (2010, vol. 63, núm. 1), págs. 63-82.

[47] «Volkswagen turns off Blackberry email after work hours», Noticias de la BBC, 23 de diciembre de 2011, disponible en http://www.bbc.com/news/technology-16314901 [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[48] «Auf wiedersehen, post – Daimler staff get break from holiday email», en *Financial Times*, 13 de agosto de 2014.

número de personas localizables debería reducirse al mínimo y el personal directivo debe tomar en cuenta la situación personal y familiar del personal [49].

75. En Francia, en 2014, un convenio colectivo aplicable al sector de la tecnología y la consultoría fue modificado para imponer la obligación de que los trabajadores se desconecten de las herramientas de comunicación remota y garantizar así el cumplimiento de las disposiciones sobre el tiempo mínimo de descanso. En el Brasil, la legislación laboral fue enmendada en 2011 para especificar que la supervisión por medios informáticos debía considerarse equivalente — en lo que respecta a la subordinación jurídica — a la supervisión personal y directa por parte del empleador [50]. Sobre la base de esta disposición, los empleados podrían pedir el pago de las horas extraordinarias dedicadas a responder correos electrónicos fuera de sus horas de trabajo normales.

3.3. Seguridad y salud en el trabajo

76. Según estimaciones de la OIT, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales causan anualmente más de 2,3 millones de muertes, de las cuales más de 350 000 se deben a accidentes del trabajo mortales y más de 2 millones a enfermedades profesionales. Además, en 2010, ocurrieron más de 313 millones de accidentes del trabajo no mortales que causaron bajas de cuatro días o más [51]. Asegurar la seguridad y salud en el lugar de trabajo sigue siendo un reto porque, en la práctica, es difícil garantizar que los trabajadores tengan una protección efectiva en materia de SST. Muchos de los riesgos tradicionales del lugar de trabajo siguen existiendo y son particularmente graves en la economía informal o en las pequeñas y medianas empresas (PYME), que suelen tener una actitud más reactiva que preventiva por lo que se refiere a la SST [52]. Además, han surgido nuevos riesgos con los nuevos tipos de modalidades, procesos y materiales de trabajo.

77. A diferencia de las demás esferas de política consideradas en el presente informe, todos los trabajadores están, en principio, cubiertos por la legislación en materia de SST, con un nivel de cobertura que garantiza la seguridad y salud del trabajador [53]. La principal dificultad radica en llevar a la práctica estos principios y, por tanto, en garantizar una cobertura efectiva a los trabajadores.

---

[49] Versión en línea de *Der Spiegel:* «Living Offline: Minister Halts After-Hours Contact for Staff», 30 de agosto de 2013, disponible en http://www.spiegel.de/international/germany/no-contact-for-german-labor-ministry-employees-after-work-new-guidelines-a-919463.html [última consulta el 5 de febrero de. 2015].

[50] Ley núm. 12551, de 15 de diciembre de 2011.

[51] Véase OIT: *Safety and Health at Work: A vision for sustainable prevention*, informe presentado al XX Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, 24-27 de agosto de 2014. Los cálculos se basan en datos de 2010 sobre accidentes del trabajo de una selección de Estados Miembros de la OIT y en datos de 2011 de la Organización Mundial de la Salud sobre la «carga mundial de las enfermedades». Véase también http://www.ilo.org/brussels/meetings-and-events/WCMS_183012/lang--en/index.htm [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[52] Véase R. Croucher *et al.:* «Can better working conditions improve the performance of SMEs? An international literature review» (Ginebra, OIT, 2013).

[53] Si bien el Convenio núm. 155 se aplica a «todas las ramas de actividad económica» (artículo 1) y a «todos los trabajadores de las ramas de actividad económica abarcadas» (artículo 2), contiene algunas cláusulas de flexibilidad, sujetas a requisitos específicos. En el Estudio General de 2009 sobre seguridad y salud en el trabajo se reseñan algunos tipos de exclusión como, por ejemplo, el tamaño de la empresa, los trabajadores domésticos, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de la economía informal. No obstante, los artículos 1, 3) y 2, 3) del Convenio núm. 155 contienen un requisito de carácter obligatorio según el cual los Estados Miembros deberán indicar en las memorias subsiguientes todo progreso realizado hacia una aplicación más amplia. Por otra parte, en el Convenio núm. 87 se establece que los sistemas nacionales deberán incluir «mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas, y en la economía informal» (artículo 4, 3), *h)*).

78. Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, tanto a nivel nacional como internacional, reconocen cada vez más la necesidad de mejorar la cobertura y el cumplimiento de las normas de SST. Los Estados Miembros de la OIT han seguido ratificando las tres principales normas de SST, el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) (63 ratificaciones), el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161) (31 ratificaciones), y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) (32 ratificaciones). La Declaración de Seúl sobre seguridad y salud en el trabajo, adoptada en el XVIII Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, representa un compromiso renovado con la SST por parte de los dirigentes mundiales que representaron a los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las organizaciones internacionales y otros interlocutores clave [54]. La adopción de la Declaración de Estambul sobre seguridad y salud en el trabajo por 33 ministros en la Cumbre de Ministros de Trabajo para Promover una Cultura de Prevención, celebrada en septiembre de 2011, fue otro hito importante en el que se reconoció la importancia de la participación activa de los empleadores y los trabajadores en las esferas de la prevención y el cumplimiento. Las preocupaciones en materia de SST también han suscitado la atención del G-20; en septiembre de 2014, los Ministros de Empleo y Trabajo del G-20 emitieron una declaración conjunta en la que instaban a los líderes del G-20 a asegurar condiciones de trabajo saludables y seguras para todos los trabajadores.

79. En junio de 2014, tras celebrar consultas con los interlocutores sociales, la Comisión Europea adoptó un nuevo Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020. Este marco estratégico se aplicará de manera paralela a la revisión de todo el acervo comunitario en materia de SST, la cual se realiza de conformidad con la directiva 89/391/CEE y sus 23 directivas conexas, forma parte del Programa de Adecuación y Eficacia de la Regulación (REFIT) de la Comisión Europea, y comprende la celebración de consultas específicas con los interlocutores sociales. Se prevé que las conclusiones estén disponibles a finales de 2015. Los países con una larga tradición en materia de SST están actualizando su legislación; por ejemplo, Australia está tomando medidas para armonizar la legislación en materia de SST de sus diferentes estados, con el fin de garantizar un enfoque coherente de la prevención, la aplicación y el cumplimiento de las normas.

80. Durante el último decenio, muchos países en desarrollo han tomado medidas para revisar, ampliar y modernizar su legislación en materia de SST, poniendo énfasis en las medidas de prevención y evitando limitarse a prescribir medidas de protección, de conformidad con las disposiciones de los tres convenios marco de la OIT sobre SST [55]. Entre los países que han hecho importantes avances en la adopción de una nueva legislación en materia de SST figuran Barbados, Kenya, Mongolia, Nicaragua, Tailandia, ex República Yugoslava de Macedonia, Trinidad y Tabago, Turquía y Zambia.

3.3.1. Medidas de respuesta a los riesgos

81. A pesar de estos importantes avances, aún existen diferencias sustanciales en el alcance y la cobertura de la legislación y las prácticas en materia de SST de los distintos

[54] Además de los signatarios originales, la Declaración de Seúl cuenta con el apoyo de un gran número de instituciones, interlocutores sociales y empresas nacionales.

[55] No obstante, varias normas de la OIT requieren que ciertas cuestiones de SST se reglamenten en la legislación, y no por otros medios. Véase, por ejemplo, el artículo 4, 1) del Convenio sobre el benceno, 1971 (núm. 136); el artículo 4, 1) del Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148); el artículo 3, 1) del Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162); y el artículo 4, 1) del Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176).

países. Sin embargo, todos se preocupan por reglamentar de manera efectiva un importante y creciente conjunto de productos químicos peligrosos, y de materiales nuevos y potencialmente peligrosos derivados de las nanotecnologías y los nuevos procesos de trabajo [56]. Se prevé que, en 2020 y a nivel mundial, aproximadamente el 20 por ciento de todos los bienes manufacturados incluirán de alguna manera para su fabricación la utilización de la nanotecnología, que tiene muchas aplicaciones en la industria manufacturera, la agricultura y la construcción. Ahora bien, no se conocen bien los efectos de la nanotecnología en la salud. A esto se debe añadir que actualmente se producen, en cantidades industriales, 110 000 sustancias químicas sintéticas, que solo hay datos apropiados para analizar los riesgos de aproximadamente 6 000 de esas sustancias, y que solo se han fijado valores límite de exposición profesional (VLEP) para 500-600 sustancias químicas peligrosas simples [57]. En general, hay un lapso de tiempo considerable entre la aparición de las pruebas de su nocividad para la salud (las propiedades carcinogénicas del diésel son un ejemplo de ello) y el momento en que se reconoce formalmente esta nocividad. Este problema se agrava por la falta de una vigilancia suficiente de la exposición a sustancias nocivas en el trabajo [58].

82. Como respuesta a los nuevos riesgos que presentan los productos químicos y ciertos materiales, la Unión Europea (UE) ha aprobado una serie de directivas y reglamentos sobre protección contra la radiación ionizante, los campos electromagnéticos, la exposición profesional al asbesto y los productos fitosanitarios; sobre la clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias químicas y las mezclas de sustancias químicas, y sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas. Los nuevos riesgos derivados de la utilización de las nanotecnologías, que se están desarrollando rápidamente, también han sido objeto de consultas. En 2011, la Comisión Europea publicó una recomendación relativa a la definición de nanomaterial [59] y, en 2012, inició una revisión de la normativa sobre los nanomateriales y creó el subgrupo «Nanomateriales» del Grupo de Trabajo sobre Productos Químicos establecido en el marco del Comité Consultivo de Seguridad y Salud en el Trabajo, a fin de elaborar un dictamen sobre la determinación del riesgo y la gestión de los nanomateriales en el lugar de trabajo. Se prevé que estas actividades culminen con una evaluación final de la revisión de la legislación en materia de SST [60] y que se logren en breve plazo avances jurídicos en la UE en relación con los nanomateriales, incluso en los aspectos relativos a la SST.

83. Se plantea otro reto en relación con los rápidos cambios que se han producido en la organización del trabajo a nivel mundial durante los últimos decenios, entre ellos el recurso cada vez mayor a la contratación temporal, el aumento del empleo independiente encubierto y el uso generalizado de modalidades contractuales que implican la participación de varias partes. La subcontratación en entornos de trabajo peligrosos ha

[56] La nanotecnología consiste en la manipulación de sustancias en una escala de 1 a 100 nanómetros, lo que influye en las propiedades mecánicas de los materiales, tales como su rigidez y elasticidad.

[57] Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales (ACGIH): *Valores Límite o Umbral de Exposición*, edición 2007, documento citado en OIT: *Estudio General relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, op. cit.*

[58] D. Walters *et al.: Regulating Workplace Risks: A comparative study of inspection regimes in times of change,* (Cheltenham, Reino Unido, E. Elgar, 2011).

[59] Véase http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/policy/commission-recommendation-on-the-definition-of-nanomater-18102011_en.pdf [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[60] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo: Segunda revisión de la normativa sobre los nanomateriales, disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0572&from=EN [última consulta el 5 de febrero de 2015].

contribuido a que ocurran catástrofes en el lugar de trabajo, como la explosión de la fábrica química AZF en Francia en 2001, el hundimiento de la plataforma petrolera brasileña Petrobras 36 ese mismo año [61], la explosión de la plataforma petrolera de British Petroleum (BP) en el Golfo de México en 2010 (véase el recuadro 3.1), y la catástrofe minera ocurrida en Soma, Turquía, en mayo de 2014 [62].

Recuadro 3.1
Catástrofe petrolera de BP en el Golfo de México y subcontratación

Tras la explosión en abril de 2010 de la plataforma petrolera que exploraba el yacimiento del pozo Macondo en el Golfo de México, que causó la muerte de 11 trabajadores en la plataforma y provocó el derrame de más de 4 millones de barriles de petróleo en el Golfo de México, el Gobierno de los Estados Unidos creó una comisión nacional a fin de investigar las causas de la catástrofe y formular recomendaciones específicas para reformar la reglamentación.

El equipo del asesor jurídico principal llegó a la conclusión de que «la catástrofe de Macondo no era inevitable», y atribuyó la responsabilidad a una «disfunción general de gestión», afirmando que «una mejor gestión del personal, de los riesgos y de las comunicaciones por parte de BP y de sus contratistas muy probablemente hubiera evitado la explosión». El informe se refiere expresamente a la cuestión de la relación entre la subcontratación y la catástrofe y afirma que «cuando el pozo explotó el 20 de abril, muy pocas de las 126 personas que trabajaban en la plataforma eran empleadas de BP. Las demás trabajaban para uno de los numerosos contratistas y subcontratistas asociados al proyecto. La utilización de contratistas para perforar pozos no plantea necesariamente problemas. ... y la relación entre el operador, los contratistas y los subcontratistas puede ser beneficiosa en muchos aspectos, pero también puede ser fuente de problemas de comunicación y malentendidos. Al parecer BP y sus diferentes subcontratistas perdieron de vista ese peligro, compartimentaron informaciones que hubiera sido útil comunicar a las demás empresas que se ocupaban de otras tareas. Incumbía a BP asegurarse de que los contratistas proporcionaran todas las informaciones pertinentes a su personal con capacidad de decisión».

La misma comisión nacional concluyó que «ni los métodos de gestión y supervisión de la contratación ni los métodos de explotación de los recursos en alta mar de la industria y del Gobierno federal han seguido la rápida evolución de la tecnología, las prácticas y los riesgos ... Estos métodos tampoco se han adaptado a los importantes cambios que se han producido en la estructura de la propia industria del petróleo y el gas, sobre todo al aumento de los contratistas de servicios especializados y la tendencia general a externalizar numerosas funciones. Cuando el operador al que se aplica directamente la reglamentación del gobierno no efectúa muchas de las actividades esenciales para la seguridad del pozo, los responsables de la reglamentación se enfrentan a retos adicionales debido a la separación de estas funciones. Sin embargo, el Servicio de Gestión de Minerales del Departamento del Interior no ha modificado el mecanismo de control reglamentario para responder a esta evolución de la industria del petróleo pues no ha asignado más responsabilidades en la rendición de cuentas a las empresas de servicios. En otros países, las empresas de perforación deben demostrar a los responsables de la reglamentación la adecuación y la eficacia de sus propios sistemas de gestión de los riesgos».

Fuente: National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling: *Macondo: The Gulf Oil Disaster,* informe del asesor jurídico principal, 2011; y *Deep Water: The Gulf Oil Disaster and the Future of Offshore Drilling,* informe presentado al Presidente, enero de 2011.

[61] Véase A. Thébaud-Mony y F. Lafforgue: «Industrial crimes and the criminal justice system: Experiences from continental Europe» en *Policy and Practice in Health and Safety* (2013, vol. 11, núm. 2, págs. 81-89).

[62] En una reunión tripartita celebrada en octubre de 2014 sobre la mejora de la SST en las minas de Turquía, después de la catástrofe ocurrida en la mina de Soma, se acordó realizar una investigación sobre la subcontratación. Véase http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/areas/roadmap_on_occupational_safety_and_health_in_mines.htm [última consulta el 5 de febrero de 2015].

84. Pese a que los riesgos psicosociales no son nuevos, los datos indican que se están convirtiendo en una característica más común de los entornos de trabajo [63]. Si bien hacen falta más investigaciones para entender plenamente sus implicaciones, el aumento de la inseguridad laboral, la intensificación del trabajo, la intimidación y el acoso moral pueden tener repercusiones importantes en la salud, el absentismo y el desempeño de los trabajadores [64]. A largo plazo, los riesgos psicosociales y el estrés relacionado con el trabajo también pueden contribuir a crear trastornos musculoesqueléticos y otras afecciones, como hipertensión, úlceras pépticas y enfermedades cardiovasculares. El estrés laboral es un factor que puede a agravar la incapacidad de hacer frente al trabajo. Si bien en muchos países se ha incorporado una referencia a los riesgos psicosociales en la legislación sobre SST (por ejemplo, en Colombia y República Bolivariana de Venezuela), en general estas disposiciones tienen un alcance limitado (por ejemplo, se centran en la intimidación y el acoso moral), abordan los síntomas y no las causas subyacentes, y no van acompañadas de procedimientos adecuados en materia de inspección y control del cumplimiento. Existen otros riesgos como las malas condiciones ergonómicas en el trabajo, las radiaciones electromagnéticas y los trastornos musculoesqueléticos. Según informes de la Comisión Europea, los trastornos musculoesqueléticos son la causa de la mayoría de las bajas laborales (el 49,9 por ciento de todas las bajas de más de tres días) y de los casos de incapacidad permanente para trabajar (60 por ciento) [65].

85. Por lo tanto, un paso importante para garantizar la seguridad y salud en los lugares de trabajo es identificar los nuevos riesgos y tomar medidas de prevención para que no afecten la salud y el bienestar de los trabajadores. Existen numerosos ejemplos de países de diferentes regiones que han adoptado medidas de este tipo [66]. En América Latina, por ejemplo, el Ministerio de Justicia y Trabajo del Paraguay emitió en 2012 una resolución que requiere la aplicación de medidas preventivas contra la intimidación y el acoso moral en el lugar de trabajo. En 2010, El Salvador aprobó la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo. En 2012, Chile adoptó una norma de identificación y evaluación de los factores de riesgo para los trastornos musculoesqueléticos relacionados con el trabajo. En 2008, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú emitió una norma similar y, en 2012, se adoptó una nueva Ley sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, por la que se actualiza el marco jurídico de la SST. En 2012, Colombia aprobó la legislación que modifica el sistema de riesgos profesionales y establece disposiciones adicionales en materia de SST. También emitió, en 2008, una resolución relativa a la identificación, evaluación, prevención, intervención y monitoreo permanente de la exposición a factores de riesgo psicosocial en el trabajo, y para la determinación del origen de las patologías causadas por el estrés en el trabajo.

---

[63] Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo: *New and Emerging Risks in Occupational Safety and Health*, Observatorio Europeo de Riesgos, Luxemburgo, 2009.

[64] Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, 2009, *op. cit.;* J. Benach *et al.: Employment, Work and Health Inequalities: A Global Perspective* (Barcelona, España, Editorial Icaria, S.A., 2013); P. Bohle, M. Quinlan y C. Mayhew: «The health and safety effects of job insecurity: An evaluation of the evidence», en *The Economic and Labour Relations Review* (2001, vol. 12, núm. 1), págs. 32-60.

[65] Comisión Europea: Segunda etapa de las consultas con los interlocutores sociales sobre los trastornos musculoesqueléticos de origen laboral, disponible en http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2183&langId=en [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[66] Se pueden obtener más informaciones sobre los ejemplos mencionados a continuación y sobre otras legislaciones nacionales en materia de SST, en la base de datos de la OIT sobre legislación nacional del trabajo, seguridad social y derechos humanos conexos (NATLEX), en http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home?p_lang=es.

86. El proceso de actualización de la legislación sobre SST y la incorporación de los peligros y los riesgos emergentes también puede observarse en los países de África. En 2011, Burkina Faso aprobó un decreto sobre medidas generales de seguridad e higiene en el trabajo, que incluye disposiciones para prevenir los riesgos ergonómicos. Por otra parte, el Código del Trabajo de 2008 obliga al empleador a incorporar la salud mental de los trabajadores en las iniciativas de prevención. En 2012, en las Comoras se introdujo una legislación según la cual incumbe a los empleadores la responsabilidad de prevenir la fatiga mental de los trabajadores y que prohíbe de forma explícita el acoso sexual y moral. También en 2012, el Níger aprobó su nuevo Código del Trabajo, en el que se reconoce que el estrés relacionado con el trabajo, el tabaquismo, el alcoholismo, la drogadicción y el VIH y el sida son riesgos emergentes para la salud en el lugar de trabajo y se exige que los empleadores fomenten la sensibilización sobre estos riesgos entre los trabajadores y proporcionen asistencia psicosocial. El Código del Trabajo también prohíbe el acoso sexual, cuestión que en el caso de Uganda se aborda en el Reglamento sobre el Empleo (acoso sexual), de 2012.

87. En Asia, China aprobó, en 2011, una enmienda a la Ley de la República Popular de China de Prevención y Control de las Enfermedades Profesionales. También instituyó, en 2012, reglas especiales para la protección laboral de las trabajadoras, que obligan a los empleadores a tomar medidas para prevenir el acoso sexual en el lugar de trabajo. En 2011, Tailandia incluyó en la Ley de Seguridad y Salud en el Entorno de Trabajo una definición jurídica de la seguridad, la salud y el entorno de trabajo, que abarca tanto la salud física como mental. En 2013, la India adoptó la Ley sobre Acoso Sexual contra las Mujeres en el Trabajo.

3.3.2. Recursos insuficientes

88. Un obstáculo de larga data que impide la cobertura efectiva de la SST es la falta de recursos destinados a los sistemas nacionales de SST, en particular recursos para el control del cumplimiento. En la mayoría de países, los recursos humanos y financieros que se destinan a los programas y los servicios de inspección de SST son insuficientes, pues el ritmo de provisión de recursos no corresponde ni al crecimiento de la fuerza de trabajo, ni a los desafíos que plantean las nuevas formas de organización del trabajo y los riesgos emergentes. Aunque las herramientas de prevención y control de los riesgos y peligros tradicionales siguen siendo eficaces cuando se aplican correctamente, tienen que complementarse con estrategias de prevención diseñadas para prever, identificar, evaluar y controlar los riesgos derivados de la adaptación a un mundo laboral en constante evolución.

89. El problema es particularmente agudo en los países de Asia y otros lugares que se encuentran en un proceso de rápida industrialización. Sin embargo, los recursos de los servicios de inspección se han estancado o incluso reducido en países de altos ingresos como Australia, Suecia y Reino Unido durante el último decenio. Las consecuencias de esta deficiencia se agravan a causa de la gama de riesgos cada vez más amplia que los sistemas de seguridad y salud en el trabajo deben tratar y que los inspectores deben controlar. Por ejemplo, la adopción de una organización del tiempo de trabajo más flexible plantea un reto para los inspectores, sobre todo en el contexto del crecimiento del pluriempleo en algunos países y del fenómeno de las enfermedades vinculadas a las largas jornadas laborales, cuya existencia y efectos perjudiciales para la salud han sido establecidos en países de altos ingresos como Noruega y también en países de ingresos medios como China [67]. Los sistemas convencionales de vigilancia de la salud en el

[67] Véase, por ejemplo, M. Tayolan *et al.:* «Sickness Presenteeism Predicts Suboptimal Self-Rated Health and Sickness Absence: A Nationally Representative Study of the Swedish Working Population» (PLoS ONE, 2012).

trabajo no están configurados para controlar estos riesgos y, de hecho, la rápida rotación de los trabajadores debida a la existencia de mercados de trabajo más flexibles acentúa las dificultades que plantea el control de la exposición a riesgos químicos y psicosociales. La creciente utilización de trabajadores temporales extranjeros en sectores como la construcción, las cosechas agrícolas, la hostelería y la industria manufacturera exacerba los problemas de vigilancia y supervisión de la reglamentación. Muchos trabajadores migrantes desconocen sus derechos o no quieren plantear problemas relacionados con la SST por temor a perder su empleo [68]. Por otra parte, las nuevas modalidades de trabajo, en particular la subcontratación de varios niveles, pueden crear situaciones ambiguas o dificultades logísticas a los servicios de inspección [69]. El aumento de las formas atípicas de empleo también ha debilitado la cobertura y la eficacia de los regímenes de indemnización de los trabajadores [70]. Las deficiencias de los controles reglamentarios hacen que muchos lugares de trabajo (a menudo la gran mayoría) no reciban nunca la visita de un inspector, lo cual priva a los administradores de la posibilidad de mejorar sus resultados en materia de SST interactuando con los inspectores e impide el fomento de una cultura de cumplimiento.

90. La insuficiencia de los recursos se debe en parte a la falta de información coherente y comparable sobre los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, lo cual resulta en una subestimación de su incidencia en las cifras oficiales y en una reducción de los recursos asignados a las actividades de prevención, con consecuencias negativas para la seguridad y el bienestar de los trabajadores y la productividad de las empresas. Actualmente, se recopilan datos provenientes de una gran variedad de fuentes (incluidas la seguridad social y las instituciones de seguros, los servicios de inspección del trabajo, los servicios de salud en el trabajo, así como otras autoridades y organismos) de conformidad con los requisitos oficiales nacionales en materia de notificación y según diversos criterios que cambian con el tiempo. Desafortunadamente, con frecuencia los datos disponibles no cubren todas las categorías de trabajadores (con lagunas evidentes en el caso de los trabajadores de la economía informal). Sin embargo, aún los países con prácticas bien establecidas en materia de notificación, a menudo tienen problemas por la falta de datos, en particular sobre la notificación de las lesiones o las enfermedades profesionales no mortales. Muchos países en desarrollo aún no han creado sistemas de seguridad social con cobertura para los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales y, cuando los hay, generalmente no dan cobertura a los trabajadores independientes ni a las pequeñas y medianas empresas (PYME), aunque sean las principales fuentes de empleo. La notificación y el registro de datos sobre SST en las PYME suele ser deficiente.

[68] Véase K. Lippel y A.-M. Laflamme: *«Les droits et responsabilités des employeurs et des travailleurs dans un contexte de sous-traitance: enjeux pour la prévention, l'indemnisation et le retour au travail»* [Derechos y responsabilidades de los empleadores y los trabajadores en el contexto de la subcontratación: Retos planteados por la prevención, la indemnización y la reincorporación en el trabajo] en: *Service de la formation continue du Barreau du Québec* [Servicio de formación permanente del Colegio de Abogados de Quebec] (ed.): *Développements récents en droit de la santé et sécurité au travail* [Evolución reciente de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo] (Cowansville, Editorial Yvon Blais, 2011), págs. 267-360.

[69] Véase S. Bernstein, K. Lippel y L. Lamarche: «Women and homework: The Canadian legislative framework», (Ottawa, Status of Women Canada, 2001); D. Weil: *The fissured workplace: Why work became so bad for so many and what can be done to improve it* (Cambridge, Harvard University Press, 2014).

[70] Véase K. Lippel: «Preserving workers' dignity in workers' compensation systems: An international perspective», en *American Journal of Industrial Medicine* (2012, vol. 55, núm. 6), págs. 519-536.

3.3.3. Tendencias del crecimiento económico y de la cantidad y la calidad del empleo

91. Los representantes de los trabajadores desempeñan un papel importante para velar por la salud y seguridad en el trabajo. En Suecia, las empresas que emplean a más de cinco trabajadores deben designar al menos a un asalariado con facultades para exigir al empleador que adopte las medidas necesarias que garanticen un entorno de trabajo seguro, y para recurrir ante las autoridades responsables de la seguridad en el entorno laboral, cuando el empleador se niega a adoptarlas o responde con retraso. Si existe un peligro inminente, el trabajador puede pedir el cese de las actividades hasta que las autoridades adopten una decisión. En Eslovenia, el delegado para las cuestiones de seguridad puede solicitar una inspección y participar en ella; el empleador también tiene la obligación de mantener al delegado informado sobre los resultados de la inspección. En España, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) informa que, dentro del grupo de empresas que no han aplicado medidas de prevención, el 76,2 por ciento no tiene representantes para las cuestiones de seguridad y salud.

92. En los Estados Unidos, la Administración de la Seguridad y la Salud en el Trabajo (OSHA) creó un programa voluntario de protección con el propósito de identificar a los empleadores y los trabajadores que han aplicado sistemas eficaces de gestión de la seguridad y salud y que mantienen tasas de lesiones y enfermedades inferiores a la media nacional establecida por la Oficina de Estadísticas del Trabajo para sus sectores respectivos. En el marco del programa, los directivos, los trabajadores y la OSHA colaboran proactivamente para evitar muertes, lesiones y enfermedades a través de un sistema centrado en: la prevención y el control de riesgos; el análisis de los lugares de trabajo; la capacitación; y el compromiso de la dirección y la implicación de los trabajadores. Los participantes en el programa están exentos de inspecciones programadas por la OSHA durante el período en que lo apliquen; de esta manera el Gobierno puede destinar recursos a la inspección de otros lugares de trabajo. Los participantes se someten a una reevaluación cada tres a cinco años a fin de permanecer en el programa. En abril de 2014, participaban en el programa un total de 2 295 centros industriales.

93. En varios estudios se destaca el papel positivo de la presencia y los niveles de afiliación de los sindicatos en la seguridad y en el entorno psicosocial del trabajo [71]. Los sindicatos y la negociación colectiva pueden contribuir a facilitar un apoyo logístico esencial (por ejemplo, recursos, formación y protección) a los representantes de los trabajadores para las cuestiones de SST y a los comités establecidos por la legislación en materia de SST, así como a plantear cuestiones de SST a los servicios de inspección del trabajo. La negociación colectiva también permite ampliar la protección porque aborda otros aspectos del trabajo, como los horarios de trabajo (por ejemplo, las horas de disponibilidad de los trabajadores («call-back») fuera de los turnos), y da lugar a que los trabajadores planteen preocupaciones de salud y seguridad a través de los mecanismos de relaciones laborales convencionales.

94. Muchos convenios colectivos contienen disposiciones sobre SST. Por ejemplo, en un examen de las disposiciones que no tratan sobre las cuestiones económicas de los convenios colectivos celebrados en Filipinas se estableció que en el 54 por ciento de este tipo de acuerdos se prevé la organización de seminarios de sensibilización en materia de

[71] Véase, por ejemplo, A. Morantz: «Coal Mine Safety: Do Unions Make a Difference?», en *Industrial and Labor Relations Review* (2013, vol. 66, núm. 88); M. F. Dollard y D. Y. Neser: «Worker health is good for the economy: Union density and psychosocial safety climate as determinants of country differences in worker health and productivity in 31 European countries», en *Social Science & Medicine* (2013, vol. 92), págs. 114-123.

SST [72]. En un estudio sobre los convenios colectivos en Ghana se determinó que más del 90 por ciento de los convenios examinados contienen disposiciones en materia de seguridad, salud y medio ambiente que prevén requisitos generales sobre seguridad y requisitos obligatorios sobre el suministro de equipo de primeros auxilios y equipos de protección individual, así como disposiciones relativas a la prevención del alcoholismo y el consumo de estupefacientes por parte de los trabajadores durante el servicio. Estas disposiciones son más estrictas que las disposiciones de la Ley del Trabajo relacionadas con la SST [73]. Aunque el Canadá tiene una amplia legislación en materia de SST, los convenios de negociación colectiva del sector minero [74] superan el ámbito de la legislación porque establecen las normas y procedimientos aplicables a la creación y el funcionamiento de los comités mixtos de salud, seguridad y medio ambiente de trabajo.

95. En un análisis acerca de la representación de los trabajadores y la SST en pequeñas empresas de Europa se citan varios ejemplos en los que los acuerdos de negociación colectiva reforzaron el cumplimiento en pequeñas empresas, en las que suele haber deficiencias en materia de control de la aplicación [75]. En Italia, se han firmado convenios colectivos en sectores como los de la construcción y los servicios comerciales, y convenios colectivos para los artesanos, con el fin de aplicar las disposiciones relativas a los representantes territoriales para las cuestiones de seguridad adoptadas en virtud de la legislación por la que se aplica la Directiva marco de la UE sobre seguridad y salud en el trabajo. En Francia, los sindicatos han creado, por medio de convenios colectivos, observatorios regionales de SST y programas piloto de asesores de SST de nivel regional para proporcionar información, asesoramiento y apoyo sobre seguridad y salud a los afiliados sindicales que trabajan en lugares de trabajo pequeños.

3.4. Protección de la maternidad

96. En todo el mundo se ha reforzado la protección de la maternidad, pero aun así aproximadamente 830 millones de trabajadoras no tienen una protección adecuada. Casi el 80 por ciento de estas trabajadoras se encuentran en África y Asia [76]. Este déficit obedece a lagunas en la legislación, dado que muchas formas de protección jurídica excluyen a los trabajadores independientes, los trabajadores domésticos o agrícolas, o los incluyen únicamente con carácter voluntario. Por esta razón, en los países con una alta proporción de trabajadores independientes suele haber bajos niveles de cobertura legal.

97. Además de las lagunas en la cobertura legal, muchos trabajadores no reciben las prestaciones a las que tienen derecho ya sea porque desconocen estos derechos, porque hay un cumplimiento inadecuado de las disposiciones legales, porque no tienen capacidad contributiva suficiente, por prácticas discriminatorias o porque son trabajadores

[72] Autoridad Estadística de Filipinas: «Non-economic provisions of collective bargaining agreements in 2012», en *Labstat Updates* (2014, vol. 18, núm. 22).

[73] K. N. Otoo, C. Osei-Boateng y P. Asafu-Adjaye: «Our bargains: Analysis of outcomes of collective bargaining in Ghana», informe presentado al Instituto de Investigación y Políticas Laborales, 2009, disponible en http://www.lrs.org.za/docs/Ghana%20Collective%20Bargaining%20Review%202010.pdf [última consulta el 5 de febrero de 2015].

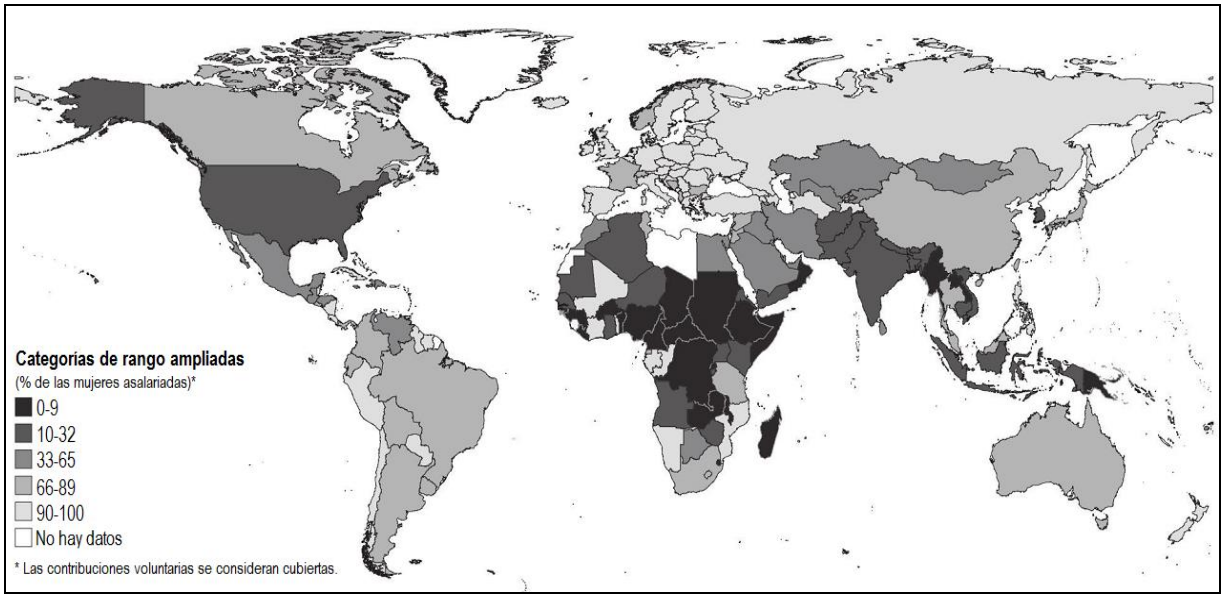
[74] Como, por ejemplo, el convenio de negociación colectiva entre la empresa Iron Ore Company del Canadá y el sindicato United Steelworkers para el período 2007-2012. La lista completa de los convenios de negociación colectiva del Canadá puede consultarse en http://www.gov.nl.ca/lra/collective/index.html [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[75] D. Walters: «Worker representation and health and safety in small enterprises in Europe», en *Industrial Relations Journal* (2004, vol. 35, núm. 2).

[76] OIT: *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world* (Ginebra, 2014).

informales. De hecho, solo algo más de la cuarta parte (28,4 por ciento) de las mujeres asalariadas en todo el mundo goza de una protección efectiva a través de prestaciones monetarias contributivas o no contributivas en caso de maternidad. Esto significa que, a nivel mundial, solo alrededor de 330 millones de trabajadoras, independientemente de su situación en el empleo, recibirían un apoyo a los ingresos al dar a luz, de las cuales casi el 38 por ciento son trabajadoras de las economías desarrolladas. En África y Asia, solamente una minoría de las mujeres en el empleo (menos del 15 por ciento) goza de una protección efectiva con prestaciones monetarias por licencia de maternidad. Estas son las regiones donde predominan los regímenes de responsabilidad del empleador, el trabajo informal y donde la mortalidad maternoinfantil sigue siendo muy alta. La cobertura casi total, de más del 90 por ciento de las mujeres asalariadas, solo se alcanza en 21 países, principalmente en Europa (gráfico 3.7).

Gráfico 3.7. Cobertura legal – Prestaciones monetarias por licencia de maternidad: Porcentaje de trabajadoras que tienen derecho a recibir prestaciones monetarias por licencia de maternidad, incluidas las trabajadoras con derecho a una cobertura voluntaria, 2010 (172 países)



Fuente: OIT: *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world* (Ginebra, 2014).

98. Como ya se ha indicado, en muchos países algunas categorías específicas de trabajadores están explícitamente excluidas o no forman parte de las categorías amparadas por la legislación laboral o la legislación de seguridad social que regulan las prestaciones monetarias por maternidad. Entre los grupos frecuentemente excluidos se incluyen las trabajadoras domésticas, familiares del empleador o mujeres que trabajan en empresas familiares, trabajadoras independientes, trabajadoras ocasionales o temporeras, trabajadoras a domicilio, trabajadoras agrícolas, personal directivo y ejecutivo, trabajadoras con ingresos superiores a cierto límite y las aprendices. En algunos países, las mujeres que trabajan para las PYME también están excluidas de la legislación de protección de la maternidad. La OIT calcula que, a nivel mundial, alrededor de 15,6 millones de trabajadoras domésticas (36 por ciento del total) no tienen legalmente derecho a disfrutar de una licencia de maternidad, derecho que sí se garantiza a otras categorías de trabajadoras [77].

[77] OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection, op. cit.*

99. La exclusión de los trabajadores con contratos atípicos (como trabajadores a tiempo parcial, trabajadores ocasionales o temporeros) también afecta a muchas mujeres, ya que es probable que muchas de ellas, incluso en la economía formal, no sean trabajadoras regulares a tiempo completo. En 2007, un tercio de todos los trabajadores japoneses eran trabajadores no regulares, de los cuales dos tercios eran trabajadores a tiempo parcial; sin embargo, la legislación japonesa excluye explícitamente a los trabajadores a tiempo parcial del acceso a prestaciones de maternidad en virtud del sistema de seguridad social [78]. En Italia, el 25 por ciento de las mujeres con edades comprendidas entre los 15 y 34 años tenía un empleo temporal, pero solo el 9 por ciento de las mujeres con prestaciones de maternidad obligatorias eran trabajadoras temporeras [79]. En los Estados Unidos, casi una cuarta parte de las madres que se acogieron a una licencia por razones familiares por el nacimiento de un hijo en 2012 se reincorporaron al trabajo en menos de diez días, porque no podían ausentarse de su trabajo durante más tiempo [80]. En la actualidad, tan solo el 12 por ciento de los trabajadores del sector privado tiene acceso a una licencia por razones familiares remunerada. Esta cifra es aún más baja en el caso de los trabajadores con bajos salarios, de los cuales solo el 5 por ciento tiene derecho a percibir esta prestación [81].

100. La protección de las mujeres que trabajan en la agricultura y de las trabajadoras a domicilio sigue siendo particularmente insuficiente. La exclusión legal explícita de los trabajadores agrícolas se aplica por lo menos en 27 países, entre ellos el Estado Plurinacional de Bolivia, Egipto, Rwanda, Sudán y Tailandia. Una encuesta de la OIT realizada en dos zonas rurales del Senegal muestra que el 26 por ciento de las mujeres agricultoras trabaja hasta el día en que da a luz [82]. Esta práctica, que también se encuentra en algunos países asiáticos como Nepal, puede entrañar importantes riesgos para la salud de la mujer o la del hijo en gestación [83].

101. No obstante, se han producido algunas mejoras notables en algunos países y regiones en lo que respecta a la ampliación de la cobertura a grupos que estaban excluidos anteriormente. En al menos 54 países, las trabajadoras domésticas están amparadas por la legislación en materia de licencia de maternidad en los mismos términos que otras trabajadoras, de conformidad con el artículo 14 del Convenio núm. 189. En Sudáfrica, la legislación amplió en 2002 el seguro de desempleo a los trabajadores domésticos; para 2008, se habían registrado 633 000 trabajadores domésticos. Entre otras prestaciones, este régimen permite a las trabajadoras domésticas disfrutar de una licencia de maternidad remunerada de al menos cuatro meses

[78] OCDE: *Economic survey of Japan 2008: Reforming the labour market to cope with increasing dualism and population ageing*. Disponible en http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP%282008%2960&docLanguage=En [última consulta el 3 de febrero de 2015].

[79] F. Bettio, H. Conley y A. M. Ballester-Pastor: «Women, men and the financial crisis: Seven lessons from Europe», en *European Gender Equality Law Review* (2012, núm. 2), págs. 4-13; F. Bettio *et al.: The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies: Synthesis report* (Bruselas, Comisión Europea, 2013).

[80] J. A. Klerman, K. Daley y A. Pozniak: *Family and medical leave in 2012*, informe técnico preparado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (Washington D.C., 2013). Disponible en http://www.dol.gov/asp/evaluation/fmla/FMLA-2012-Technical-Report.pdf [última consulta el 3 de febrero de 2015].

[81] Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Estadísticas del Trabajo: *Employee Benefits Survey*, marzo de 2013. Disponible en http://www.bls.gov/ncs/ebs/benefits/2013/ownership/private/table21a.htm [última consulta el 3 de febrero de 2015].

[82] OIT: *Etude sur les conditions de travail dans le secteur agricole au Sénégal* (Dakar, OIT, 2010), no publicado.

[83] Véase S. Narang: «Seven months pregnant and working in the fields» disponible en http://www.bbc.co.uk/news/magazine-26154092 [última consulta el 3 de febrero de 2015].

consecutivos [84]. En Mauricio, la legislación en materia de protección de la maternidad ampara a las aprendices y trabajadoras a tiempo parcial que hayan trabajado durante 12 meses consecutivos; en Viet Nam, las trabajadoras temporeras y ocasionales están explícitamente incluidas; y en Belarús, Madagascar y la Federación de Rusia incluso las estudiantes están cubiertas. En 2008, la India aprobó la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores no Sindicados a fin de crear regímenes para ampliar la seguridad social a los trabajadores informales, como artesanos, tejedores, trabajadores de la construcción, torcedores de habanos, y las personas que trabajan en la pesca. En Tailandia, se puso en marcha en 2011 un nuevo sistema de seguridad social voluntario para trabajadores del sector informal. El régimen se basa en cotizaciones de los trabajadores y del Gobierno para financiar las prestaciones de vejez, discapacidad, sobrevivientes, enfermedad y maternidad.

102. Varios países de América Latina han emprendido iniciativas para extender los derechos de licencia de maternidad a las trabajadoras domésticas (Argentina, Brasil, El Salvador y Uruguay), a las trabajadoras de la economía informal (Argentina) y a las microempresarias (Brasil) [85]. China ha progresado rápidamente en cuanto a la ampliación de la cobertura del seguro de maternidad, de 65 millones en 2006 a casi 139 millones en 2011 [86].

103. En algunos países, las políticas de los empleadores o los convenios colectivos han aumentado el número de mujeres con cobertura o el importe de las prestaciones. En Australia, la negociación colectiva mejoró el acceso de las mujeres a la licencia de maternidad remunerada [87] y, para 2010 (justo cuando Australia introducía por primera vez la licencia de maternidad reglamentaria), el 14 por ciento de todos los convenios colectivos incluía disposiciones relativas a la licencia de maternidad [88]. En California, Estados Unidos, las trabajadoras sindicalizadas tenían tres veces y media más probabilidades de tener acceso a prestaciones en concepto de licencia de maternidad [89].

[84] OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection, op. cit.,* y M. Samson: *Good practice review: Extending social security coverage in Africa,* documento de trabajo núm. 2, Asociación Internacional de la Seguridad Social (Ginebra, 2009).

[85] Véase OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal,* Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Ginebra, 2014.

[86] Asociación Internacional de la Seguridad Social: *Social security coverage extension in the BRICS* (Ginebra, 2013).

[87] M. Baird y A. Litwin: «Re-thinking work and family policy: The making and taking of parental leave in Australia» en *International Review of Psychiatry* (2005, vol. 17, núm. 5), págs. 385-400.

[88] M. Baird y J. Murray: *An analysis of collective bargaining for paid parental leave – Sector and context effects* (Sydney, University of Sydney Business School, Discipline of Work and Organisational Studies, 2012).

[89] R. Milkman y E. Appelbaum: «Paid family leave in California: New research findings», en *The State of California Labor 2004* (Berkeley, University of California Press, 2004).

Capítulo 4

Medidas adoptadas por la OIT para mejorar la vida laboral de las personas

104. En este capítulo se presentan las medidas adoptadas por la Oficina para facultar a los mandantes nacionales para que mejoren las medidas de protección laboral en lo que se refiere a la cobertura, el nivel de protección y el grado de cumplimiento de las mismas en sus países. Las medidas adoptadas por la OIT se han encaminado a actuar en dos esferas interrelacionadas: en primer lugar, en el ámbito de las políticas y marcos legislativos de los países; y, en segundo lugar, en el ámbito empresarial y el lugar de trabajo. Aunque las leyes y los marcos normativos determinan las obligaciones de un Estado en cuanto a la protección de los trabajadores y sientan las condiciones básicas por las que se rigen empresas, empleadores y trabajadores, tienen escasa efectividad por sí solas. Aspectos tales como el nivel de conocimiento, las percepciones y actitudes de los empleadores y trabajadores, el respectivo poder de negociación de éstos, así como la capacidad económica de la empresa o el empleador, y las normas y estructuras sociales, inciden en los efectos de las reglamentaciones en sus destinatarios. Por este motivo resulta necesario también poner en práctica políticas y programas y otras medidas de carácter no prescriptivo para la empresa y el lugar de trabajo con objeto de proteger eficazmente a los trabajadores.

105. El corpus normativo de la OIT ofrece los criterios de referencia por los que se rigen los países para el establecimiento de sus principios normativos y reglamentaciones en materia de SST, protección de los salarios, tiempo de trabajo y ampliación de la protección de los trabajadores sin discriminación. La OIT orienta sus acciones en función de dicho conjunto de normas, cuyas secuencia y configuración dependen de las demandas y necesidades de los mandantes y de las limitaciones y oportunidades de cada país. Estas medidas pueden consistir en una única acción o en varias combinadas en seis ámbitos distintos: i) asistencia técnica para el cumplimiento de la función normativa de la OIT y para la ratificación e implementación de las normas internacionales del trabajo pertinentes; ii) fortalecimiento de las capacidades nacionales mediante, entre otros métodos, servicios de asesoramiento, formación y desarrollo de sistemas e instrumentos; iii) orientación para llevar a cabo reformas jurídicas y normativas si fuera necesario; iv) fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores; v) sensibilización, promoción y diálogo social; y vi) desarrollo de conocimientos, en particular, en la investigación y la producción de recursos en materia de políticas.

4.1. Reglamentación y ampliación de la protección de los trabajadores

4.1.1. Seguridad y salud en el trabajo: mejorar la cobertura nacional

106. La Organización ha adoptado más de 40 normas que se refieren directa o indirectamente a cuestiones relativas a la SST [1]. Las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 91.ª reunión (2003), enunciaron en líneas generales una estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo que pone de relieve la necesidad de un compromiso y de medidas nacionales de carácter tripartito para promover un planteamiento preventivo y una cultura de la seguridad en el trabajo, y que insta a una acción integrada que permita articular mejor las normas de la OIT con otros medios de acción. En marzo de 2010, el Consejo de Administración de la OIT adoptó un Plan de acción (2010-2016) para dar curso a las conclusiones adoptadas por la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia (Comisión de Aplicación de Normas) en la 98.ª reunión (2009) de la Conferencia. El Plan, aplicado conjuntamente por el Departamento Internacional de Normas del Trabajo y el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork), define cinco esferas de actuación: i) promover y respaldar el establecimiento de una cultura preventiva de seguridad y salud; ii) promover y apoyar la ratificación y aplicación de los instrumentos fundamentales en materia de SST, especialmente, el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), su Protocolo de 2002, y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y la salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), teniendo en cuenta el contexto de cada país y las necesidades particulares de sus mandantes; iii) subsanar las deficiencias en la aplicación de los convenios ratificados; iv) mejorar las condiciones de SST en las PYME y en la economía informal; y v) otras acciones para potenciar la incidencia de las medidas de SST. Las *Directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*, de 2001, han servido de material de referencia para los mandantes de la OIT en la elaboración de sus programas nacionales de SST. Éstos reconocen que no resulta viable trazar una divisoria entre la salud de una persona dentro y fuera del lugar de trabajo, puesto que ambas están interrelacionadas y se influyen mutuamente. Así pues, la gestión de la SST requiere adoptar una estrategia integrada que comprenda no solo las instituciones y medidas que se circunscriban al mundo del trabajo, sino también las que se ocupen de la seguridad y la salud públicas.

107. La aplicación del Plan de acción desde agosto de 2010 ha contribuido a que se hayan registrado una serie de ratificaciones del Convenio núm. 155, su Protocolo de 2002 y el Convenio núm. 187, así como a la adopción de políticas, leyes y programas (véase también el capítulo 3). En algunos países, las recientes medidas nacionales adoptadas sobre seguridad y salud en el trabajo han sido precedidas por un planteamiento sistemático de carácter estratégico que basa la concepción de sus políticas y programas nacionales en un análisis de la situación en esta materia (perfil nacional de SST) y trata de consolidar los sistemas nacionales e incorporar la SST en el programa político y en los planes de desarrollo social del país. Viet Nam representa un ejemplo de esta estrategia sistemática (véase recuadro 4.1).

[1] La estrategia global de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo enumera 21 convenios relativos a esta materia, y la OIT cita 19. El apéndice 5 del informe de la OIT titulado *Evaluación independiente de la estrategia de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: trabajadores y empresas se benefician de mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo* (Ginebra, OIT, septiembre de 2013) señala 34 convenios que contienen disposiciones relativas a la SST.

Recuadro 4.1
Viet Nam promueve la SST

De conformidad con su primer programa nacional de SST (2006-2010), que ha contado con el asesoramiento técnico de la OIT, Viet Nam ha fortalecido los marcos normativos y legislativos y ha ampliado las medidas de protección en materia de SST a las pequeñas empresas y a los sectores de la economía informal y rural. Están en marcha programas especiales destinados a sectores peligrosos como la construcción y la minería. Viet Nam ha iniciado su segundo programa nacional en materia de SST (2011-2015) bajo la supervisión de un comité tripartito centrado en la mejora de la capacidad y la eficiencia de la gobernanza nacional en SST, la prevención de accidentes de trabajo en sectores peligrosos, la mejora de las condiciones laborales en las PYME y en el sector agrícola, la prevención de enfermedades profesionales, la prestación de asistencia médica adecuada a los trabajadores, actividades de divulgación sobre las responsabilidades de los empleadores y los trabajadores en lo que se refiere a la SST y la aplicación de nuevas tecnologías para mejorarla. Se ha observado una reducción significativa del incumplimiento de las normas en este ámbito, por ejemplo, en las empresas que participan en el programa Better Work de la OIT. Con objeto de mejorar las prácticas en SST en las pequeñas empresas y en las obras de construcción, los funcionarios del Gobierno y los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores han sido formados por la Oficina en la utilización de los recursos de la OIT, el Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (Programa WISE) y en las Mejoras laborales en pequeñas obras de construcción (WISCON). En 2014, Viet Nam, que ya había ratificado el Convenio núm. 155, ratificó el Convenio núm. 187. El Ministerio de Trabajo y la Asamblea Nacional, junto con los interlocutores sociales, están dando forma actualmente a la primera ley sobre SST, que estará armonizada con los instrumentos ratificados.

108. En el marco del programa de dos bienios (2010-2013), la Oficina habilitó a los mandantes de varios países para que prepararan sus perfiles nacionales en materia de SST (por ejemplo, en 2012-2013, ayudó a Botswana, Jamaica, Kenya, Malawi, Namibia, Seychelles y Zambia a elaborar sus respectivos perfiles). Además, durante ese mismo período, contribuyó al establecimiento en varios países de mecanismos tripartitos de SST con objeto de involucrar a una amplia gama de interlocutores sociales de este ámbito (por ejemplo, en 2010-2011, contribuyó a crear una comisión sobre seguridad y salud en el trabajo y condiciones laborales en Albania, una unidad de coordinación nacional para comités de SST en el Níger, un comité tripartito nacional de SST en Tailandia, y un comité consultivo sobre SST, con estructura tripartita ampliada, en Zambia; y, en 2012-2013, contribuyó a crear un consejo tripartito de SST en Azerbaiyán, un comité nacional de salud para los trabajadores en Honduras, un consejo de SST en el Perú, y un grupo de trabajo tripartito en Tayikistán [2]. Con la asistencia técnica de la OIT, Albania aprobó la Ley núm. 10237 sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, en 2010; Bangladesh adoptó su primera política nacional de SST en 2013, en la que se plasmaron los principios de los Convenios núms. 155 y 187; Mauricio armonizó su legislación nacional con el Convenio núm. 187, que ratificó en 2012; y, en México, el comité consultivo nacional sobre SST aplicó un plan de acción nacional, y el Gobierno federal adoptó nuevas reglamentaciones en materia de SST y nuevas normas al respecto para los inspectores laborales. Además, el Perú adoptó en 2013 una política nacional en SST, y Tailandia promulgó la Ley de Seguridad, Salud y Medio Ambiente, en 2011 [3].

[2] Para los resultados por países en lo que se refiere a SST, en 2010-2011, véase (en inglés) http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/download/pdf/10-11/iroutcome6.pdf; para los resultados en 2012-2013, véase (en inglés) http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/download/pdf/12-13/iroutcome6.pdf [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[3] *Ibíd.*

109. La Oficina ha prestado también asistencia técnica a los países para ayudarlos a adoptar un procedimiento de gestión de la SST a nivel de empresa y a elaborar directrices que, entre otros objetivos, permitan a los interlocutores sociales detectar los riesgos y las mejoras en esta materia. Por ejemplo, en 2010-2011, proporcionó este tipo de asistencia a las empresas de la industria de petróleo y gas en Kazajstán; y, en 2013, a empresas de Chile con riesgo de exposición al silicio. Las organizaciones de empleadores y las organizaciones sindicales de Armenia y Georgia han puesto a prueba una serie de directrices en esta materia en sus centros y redes de SST. En Filipinas, Indonesia y República Democrática Popular Lao los sindicatos han capacitado a sus propios formadores de SST. Los materiales de la OIT, el Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas» (Programa WISE) y las Mejoras laborales en el desarrollo de los barrios (WIND) fomentan y orientan las iniciativas de las pequeñas empresas y explotaciones agrícolas, respectivamente, para mejorar la seguridad, la salud, las condiciones de trabajo y la productividad mediante medidas económicas y sencillas de aplicar que se hayan determinado mediante un proceso participativo [4].

110. La OIT es la única organización de las Naciones Unidas que ha actuado, a través de un comité tripartito internacional, a fin de elaborar, adoptar y actualizar la Lista Internacional de Enfermedades Profesionales, que proporciona orientaciones a los Estados Miembros para que elaboren y actualicen sus propias listas, y que ha permitido que se reconozca el origen profesional de algunas enfermedades. En marzo de 2010, la OIT adoptó una revisión de la Lista de Enfermedades Profesionales que actualizaba la que figura como anexo en la Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194) [5]. La Oficina suministra información y orientación sobre la aparición de nuevos riesgos para la SST como las enfermedades vinculadas a la exposición al asbesto, la silicosis y el estrés provocado por el trabajo [6]. Ha creado una base de datos mundial de legislaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo (LEGOSH) para el seguimiento y el análisis comparativo de los cambios que experimenten las reglamentaciones nacionales en esta materia. Hasta 2013, el Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (CIS) se ha ocupado de procesar y difundir los conocimientos sobre este tema por todo el mundo a través de su red internacional de información sobre seguridad y salud en el trabajo [7].

111. La transmisión del VIH presenta riesgos para la seguridad y salud en el trabajo, y en algunos sectores y bajo condiciones laborales determinadas los trabajadores se ven expuestos a un mayor riesgo de infección por el VIH y por otras enfermedades transmisibles conexas, como la tuberculosis. La Recomendación sobre el VIH y el sida y el mundo del trabajo, 2010 (núm. 200) reclama un ambiente de trabajo seguro y saludable a fin de prevenir la transmisión del VIH en el lugar de trabajo. Habida cuenta de los

[4] En cuanto a los materiales relativos a WISE, véase http://www.ilo.org/travail/whatwedo/projects/WCMS_119287/lang--en/index.htm [última consulta el 5 de febrero de 2015]. En cuanto a los materiales relativos a WIND, véase http://www.ilo.org/travail/whatwedo/projects/WCMS_122334/lang--en/index.htm [última consulta el 5 de febrero de 2015]. WISE y WIND han sido utilizados en más de 20 países y adaptados a multitud de lenguas. WISE ha sido adaptado también a los sectores de la construcción (WISCON) y la salud (HealthWISE).

[5] Esta nueva lista refleja las últimas novedades en la clasificación y reconocimiento de las enfermedades profesionales; por primera vez, incluye trastornos mentales y del comportamiento.

[6] Para recursos y manuales prácticos sobre enfermedades relacionadas con el asbesto, véase (en inglés) http://www.ilo.org/safework/areasofwork/occupational-health/WCMS_108554/lang--en/index.htm [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[7] El Centro celebró su 50.º aniversario en 2009; en aquel momento, mantenía contactos con más de 150 coordinadores nacionales y regionales.

riesgos que entrañan determinados sectores, la Oficina ha adoptado un criterio sectorial en lo que se refiere a la planificación y creación de capacidades para los programas sobre cuestiones de género en el lugar de trabajo. Ha elaborado directrices en esta materia para la minería, el sector postal, el turismo, la construcción y la enseñanza; manuales prácticos de formación para los sectores del transporte por carretera y el ferroviario; y ha elaborado un manual práctico para la mejora laboral en los servicios de salud («HealthWISE»), así como una serie de directrices destinadas a los trabajadores de la salud, elaboradas conjuntamente con la OIT, la Organización Mundial de la Salud y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA [8]. En Camboya, en 2014, el Ministerio de Trabajo, junto con un grupo tripartito sobre el VIH, adoptó una reglamentación de ámbito nacional en materia de SST para los trabajadores del espectáculo. En Tailandia, un proyecto de la OIT propició la adopción de una política sobre el VIH en el lugar de trabajo para el sector del espectáculo y el aumento en la utilización de los servicios de prevención del VIH por parte de los trabajadores. En China, donde la Oficina ha colaborado con los ministerios de trabajo y de salud mediante la aplicación del HealthWISE, se ha redactado la primera política en materia de SST para los trabajadores de la salud, que se ocupa de las cuestiones relativas al VIH y el sida.

112. La OIT ha prestado asistencia técnica para revisar y formular otras políticas relacionadas con el VIH en el lugar de trabajo. Por ejemplo, en julio de 2012, Sudáfrica adoptó un código de buenas prácticas sobre el VIH y el sida y el mundo del trabajo, y unas directrices en materia de asistencia técnica a fin de tomar en consideración la Recomendación núm. 200 e incorporar la jurisprudencia en esta materia, en las cuales se cita dicha Recomendación como una fuente de legitimación para la protección de los trabajadores frente al despido improcedente. En Ghana, el Ministerio de Educación adoptó un plan estratégico nacional sobre el VIH/SIDA para 2011-2015; y, en Zimbabwe, se adoptó una política nacional en esta materia para el mundo del trabajo.

113. La Oficina ha atendido varias peticiones de asistencia técnica en accidentes del trabajo de gran resonancia en el sector textil y del calzado, en el Pakistán y Bangladesh. Las causas profundas de estos casos no descansaban únicamente en la falta de una normativa en materia de SST, sino también en las deficiencias sistémicas en la gobernanza del mercado del trabajo y en la protección laboral en general. Por consiguiente, la Oficina tuvo que aplicar en ellos un método integrado que no se centrara únicamente en la SST (véase la sección 4.3.3).

114. En lo que se refiere a la aplicación de la estrategia global en materia de SST, una evaluación independiente del desempeño general de la Oficina durante el período 2008-2012 reconoció el impacto de la labor realizada por la OIT y aportó a la vez indicaciones que podrían reforzar algunos ámbitos: i) la estrategia operativa requería un enfoque más estratégico para responder a las demandas de los mandantes en cuanto a la ratificación, aplicación y control de la aplicación de los convenios pertinentes en materia de SST; ii) se debería definir una estrategia para las actividades de promoción y las alianzas de colaboración; iii) se debería dar apoyo a los mecanismos de medición y control de los países; iv) se deberían incorporar de forma más sistemática las consideraciones de género en la concepción y selección de las iniciativas y prioridades de programación; y v) se debería estrechar la colaboración entre la sede de la OIT, el personal en las oficinas exteriores y los mandantes tripartitos [9].

[8] Pueden consultarse estos manuales prácticos y guías (en inglés) en http://www.ilo.org/aids/Publications/WCMS_126714/lang--en/index.htm [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[9] OIT: *Independent evaluation of the ILO's strategy on occupational safety and health: Workers and enterprises benefit from improved safety and health conditions at work* (Ginebra, 2013).

4.1.2. Asegurar la remuneración del trabajo: ampliar la protección del salario mínimo

115. El Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) no establece un modelo determinado de sistema de salario mínimo ni el nivel al que éste debería fijarse; por el contrario, ofrece a los Estados Miembros cierta flexibilidad en la aplicación de sus principios y deja en manos de las autoridades nacionales, en consulta con los interlocutores sociales, las decisiones que hayan de tomar en esta materia. Formular la política de salario mínimo adecuada entraña algunas dificultades. En el Estudio General de 2014 sobre los sistemas de salarios mínimos [10] se pusieron de relieve algunas de las cuestiones relativas a esta política que podrían plantear dificultades a los mandantes nacionales, por ejemplo: i) la definición del concepto de salario y la determinación de los elementos de remuneración que se han de incluir en el salario mínimo, en particular, en lo que respecta a las prestaciones en especie (como el alojamiento y la alimentación), por ejemplo en el caso de los trabajadores domésticos; ii) la exclusión de determinadas categorías de trabajadores de la aplicación del Convenio núm. 131, en particular, cuando se practica a menudo para categorías tales como los trabajadores domésticos, los trabajadores agrícolas, los trabajadores jóvenes u otros grupos que pueden necesitar una especial protección frente a remuneraciones indebidamente bajas; iii) la aplicación del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de valor igual, especialmente cuando los salarios mínimos varían según el sector de actividad o la ocupación o por razones de edad, discapacidad o según la situación migratoria de los trabajadores; iv) el cumplimiento del requisito de que las organizaciones de empleadores y de trabajadores sean consultadas plenamente en todas las etapas de elaboración y aplicación de este sistema; v) el examen conjunto de las necesidades de los trabajadores y sus familias y de los factores económicos; y vi) la imposición de sanciones disuasorias y la asignación de recursos suficientes a los servicios de inspección del trabajo. Una gran parte de la labor de la Oficina ha consistido en crear una base de conocimientos para comprender estas cuestiones de política y darles respuesta, y en utilizar esta base para definir las agendas mundiales y nacionales en materia de política salarial y para ajustar los servicios técnicos de la OIT a las demandas de cada país.

116. En los últimos años, han aumentado las solicitudes de asistencia técnica de los mandantes sobre políticas salariales y, en particular, sobre fijación de los salarios mínimos, la mayoría de ellas por parte de economías en desarrollo y emergentes. En este sentido, la OIT ha prestado asistencia técnica en un número relativamente elevado de países y regiones en los últimos años con la intención de traducir la investigación y el conocimiento en asesoramiento práctico en materia de políticas a nivel nacional (véase el cuadro 4.1). Lo que los mandantes solicitan con más frecuencia son conocimientos especializados sobre buenas prácticas nacionales para la fijación de salarios y asistencia técnica para fijar el salario mínimo. La Oficina ha intercambiado conocimientos sobre buenas prácticas entre países por medio de actividades de formación, en particular, mediante cursos específicos a nivel nacional a solicitud de los mandantes y otras actividades de ámbito regional e internacional. En la mayor parte de los casos, estas actividades de formación van destinadas directamente a los mandantes tripartitos que participan en el proceso de fijación del salario mínimo en sus propios países (como las comisiones de salarios mínimos). Desde 2008, 400 mandantes de 44 Estados Miembros han participado en cursos de formación sobre políticas salariales a través del Centro

[10] OIT: *Sistemas de salarios mínimos: Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970*, Informe III (Parte 1B), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 103.ª reunión, 2014.

Internacional de Formación de la OIT en Turín (Centro de Turín). Los materiales de estos cursos de formación han sido traducidos al francés, español, árabe y ruso.

117. Las actividades de asistencia de la OIT a escala nacional han respondido a diversas solicitudes en materia de políticas, entre otras: i) el establecimiento de un salario mínimo por primera vez, como en Cabo Verde (2010-2011), donde la Oficina llevó a cabo un estudio sobre la búsqueda de posibles parámetros para establecer un salario mínimo, y varias reuniones de carácter técnico con el órgano tripartito consultivo; la modificación del método y los criterios para ajustar los salarios mínimos vigentes, como en Costa Rica (2009-2010), donde la Oficina emprendió un estudio que sentó las bases empíricas para generar un diálogo social constructivo, que propició un nuevo acuerdo tripartito en 2011; y iii) el perfeccionamiento de los métodos de recopilación de datos sobre salarios y la creación de mecanismos para analizar los efectos que surten los salarios mínimos, datos necesarios para la formulación y la coordinación de políticas, como en el caso de China (2012-2013), donde se tuvieron en cuenta las sugerencias de la Oficina al Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social en cuanto a la planificación de una encuesta sobre la remuneración para las empresas y un sistema de difusión pública de la información.

Cuadro 4.1. Asistencia técnica de la OIT sobre salarios mínimos y políticas salariales

Asia	Bangladesh, Camboya, China, Filipinas, Indonesia, Malasia, Mongolia, Myanmar, Pakistán, Viet Nam
África y Oriente Medio	Arabia Saudita, Botswana, Burundi, Cabo Verde, Egipto, Kenya, Líbano, Lesotho, Liberia, Mauricio, Namibia, Rwanda, Sudáfrica, territorio palestino ocupado, Zambia
América Latina y el Caribe	Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay
Europa	Albania, Armenia, Bulgaria, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia

118. Las actividades realizadas a escala nacional vienen respaldadas y complementadas por materiales de carácter científico e informativo de ámbito internacional. El *Informe Mundial sobre Salarios,* un informe emblemático de la OIT elaborado por especialistas que viene publicándose cada dos años desde 2008, es un recurso informativo de primer orden mediante el que la Oficina ha contribuido a los debates y agendas relacionados con las políticas salariales. Este informe, que desde su primera edición en 2008 ha suscitado un interés generalizado en todo el mundo [11], se nutre de la base de datos de ILOSTAT [12], específicamente de los datos que figuran en las estadísticas mundiales sobre salarios que van actualizándose poco a poco en colaboración con el Departamento de Estadística de la OIT y con los organismos nacionales de estadística de todo el mundo. La base de datos contiene estadísticas sobre los salarios medios y sobre los salarios mínimos en un número elevado de países y se puede consultar en línea, como complemento de la *Base de datos de la legislación sobre salarios mínimos,* que proporciona información sobre los aspectos legales relativos a los salarios mínimos en 140 países [13]. La OIT y la

[11] El *Informe Mundial sobre Salarios* se traduce a varios idiomas (incluyendo árabe, chino, francés, japonés, portugués, ruso y español) y goza de una amplia difusión.

[12] Los datos salariales de ámbito mundial pueden consultarse en la base de datos de ILOSTAT en www.ilo.org/ilostat/GWR [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[13] Base de datos de la legislación sobre salarios mínimos (en inglés) en http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.home [última consulta: 5 de febrero de 2015].

Comisión Europea han realizado también una investigación conjunta sobre políticas en esta materia que ha generado una serie de publicaciones de alto nivel [14]. Estos estudios se utilizaron en el *Informe sobre las relaciones laborales en Europa,* elaborado por la Unión Europea, que influye en los programas de la UE y favorece la coherencia de las políticas de la OIT y la Comisión Europea. Además, se está elaborando una serie de recursos en materia de políticas sobre la fijación de salarios mínimos en relación con la cobertura, los niveles, el ajuste, el cumplimiento y las repercusiones de los salarios mínimos, así como sobre aspectos relativos a los mecanismos de fijación del salario mínimo y el diálogo social. La Oficina ha elaborado asimismo herramientas no discriminatorias para fijar salarios mínimos y planificar las políticas salariales (véase la sección 4.1.3) y tiene previsto intensificar sus medidas de ayuda a los mandantes para que apliquen el principio de igualdad de remuneración. En otro ámbito, la Oficina ha empezado a incrementar también su capacidad de identificar maneras eficaces de poner en práctica un salario mínimo [15].

4.1.3. Asegurar la remuneración del trabajo tanto de los hombres como de las mujeres

119. El principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, según se establece en el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), es tal vez uno de los conceptos peor comprendidos en el ámbito de las medidas para luchar contra la discriminación. En algunos países, la legislación menciona únicamente la igualdad de remuneración por un trabajo «idéntico» o «similar» en vez de por un trabajo de «igual valor». En muchos países, la falta de datos fiables desglosados por sexo sobre los salarios oculta la existencia de una disparidad salarial entre hombres y mujeres, razón por la cual resulta difícil seguir de cerca la evolución de estas tendencias en cuanto a su magnitud y sus causas subyacentes. Los sesgos de género en las estructuras salariales y en las prácticas de remuneración pueden dar como resultado una infravaloración de los empleos de las mujeres.

120. La guía de la OIT, *Igualdad salarial: guía introductoria,* que analiza el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), proporciona orientaciones prácticas sobre la aplicación del principio de igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor en la legislación y la práctica nacionales [16]. La guía está concebida

[14] Véase D. Vaughan-Whitehead: *The European social model in times of economic crisis and austerity policies* (Ginebra, OIT, 2014); D. Vaughan-Whitehead: *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe* [resumen ejecutivo: Sacudida en el sector public: El impacto de los recortes en Europa] (Ginebra, OIT, 2013); D. Vaughan-Whitehead: *Work inequalities in the crisis. Evidence from Europe* [resumen ejecutivo: *Desigualdades en el trabajo durante la crisis. Testimonio de Europa*] (Ginebra, OIT, 2011); D. Vaughan-Whitehead: *The minimum wage revisited in the enlarged EU* [resumen ejecutivo: Vuelta al salario mínimo en la UE ampliada] (Ginebra, OIT, 2008).

[15] Véase A. Marinakis (director de la publicación): *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina: El peso de los factores económicos e institucionales* [Non-compliance with the mínimum wage in Latin America: The impact of economic and institutional factors] (Santiago, OIT, 2014). Este estudio analiza la incidencia de los factores económicos e institucionales en los niveles de cumplimiento del salario mínimo en América Latina en general, deteniéndose especialmente en Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay. El estudio analiza los niveles de cumplimiento, con independencia de los niveles relativos de salarios mínimos, en relación con las estructuras institucionales encargadas de garantizar dicho cumplimiento (tales como el número de inspectores de trabajo, la probabilidad de ser objeto de una inspección, la cuantía de las sanciones impuestas, la aplicación efectiva de las multas y la extensión del proceso en su conjunto) y concluye que es indispensable contar con servicios de inspección del trabajo más sólidos, y también con sanciones y campañas de información, para controlar más eficazmente la aplicación de los salarios mínimos.

[16] M. Oelz, S. Olney y M. Tomei: *Igualdad salarial: guía introductoria* (Ginebra, OIT, 2013). Publicada en 5 idiomas.

para ayudar a los organismos nacionales encargados de promover la igualdad, las instituciones que se ocupan de la fijación de salarios y los interlocutores sociales en sus negociaciones sobre las disposiciones de igualdad salarial en los convenios colectivos o para la formulación de políticas para el lugar de trabajo, en particular métodos de evaluación de los empleos. La guía *Promoción de la igualdad salarial por medio de la evaluación no sexista de los empleos: guía detallada*, que se centra en los métodos de evaluación de los puestos de trabajo, permite establecer el valor relativo de empleos que difieren en cuanto al contenido pero que pueden tener el mismo valor [17]. Esta guía ha sido utilizada en diversas reuniones de formación sobre igualdad de remuneración de ámbito nacional, en particular en talleres tripartitos a nivel nacional (celebrados en el Togo y Marruecos, en 2013; y en el Camerún y Mauritania, en 2010). Un proyecto de evaluación de puestos de trabajo, realizado en Portugal, financiado por la Comisión Europea, con asistencia técnica de la OIT, sirvió de base para la realización de la citada guía de evaluación, demostrando la utilidad y la influencia de esta herramienta para promover la igualdad de remuneración (véase el recuadro 4.2).

Recuadro 4.2
Igualdad de remuneración y evaluación de empleos en la práctica

En Portugal, un proyecto realizado entre 2005 y 2008, financiado por la Comisión Europea y con la asistencia técnica de la OIT trató de subsanar, mediante métodos de evaluación de los empleos sin sesgo de género, la escasa consideración de la que gozan las profesiones en las que predominan las mujeres, como en el sector de la restauración y las bebidas. En Portugal, los servicios de restauración, que estaban dominados por las pequeñas empresas y se caracterizaban por pagar bajos salarios, una baja productividad, una elevada tasa de rotación del personal y un alto grado de absentismo laboral, atraían sobre todo a mujeres jóvenes, migrantes (en su mayoría en situación irregular), procedentes del Brasil y de países africanos de habla portuguesa. La participación de los interlocutores sociales fue crucial para garantizar que, en la negociación colectiva, se tuvieran en cuenta las preocupaciones y prioridades de las dos partes y que ambas aceptaran los resultados. La experiencia y los instrumentos utilizados en este proyecto se aprovecharon como modelo para incluir un curso de formación de 25 horas sobre igualdad de remuneración en el catálogo nacional de cursos oficiales de formación al empleo destinados a diversos sectores, y para que una federación sindical portuguesa del sector del calzado elaborara una guía de formación sobre igualdad de remuneración para sus afiliados que participaran en la negociación colectiva para todo el sector.

121. El *Informe mundial sobre salarios 2014/2015* contribuye a la comprensión del fenómeno de la desigualdad salarial mediante un análisis empírico de la disparidad salarial que afecta a mujeres, migrantes y trabajadores de la economía informal, grupos a menudo discriminados y desfavorecidos en el mercado de trabajo [18]. Según las conclusiones de este informe, por término medio, en los países estudiados la disparidad salarial se atenuaría, sería nula o se invertiría, y los niveles salariales de las mujeres y los trabajadores migrantes serían más elevados, si se tomaran en consideración solamente las diferencias observables de los perfiles de los trabajadores del mercado del trabajo (como la experiencia, el nivel educativo y la categoría profesional). Estos grupos de trabajadores sufren a veces «penalizaciones salariales» por razones diversas y complejas que varían de unos países a otros, penalizaciones que se registran en varios lugares dentro de la distribución general de los ingresos.

[17] M.-T. Chicha: *Promoción de la igualdad salarial por medio de la evaluación no sexista de los empleos: guía detallada* (Ginebra, OIT, 2008). Disponible en albanés, árabe, chino, español, francés, inglés, portugués y ucraniano.

[18] OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos* (Ginebra, 2015).

122. El sector del trabajo doméstico, en el que las mujeres representan el 83 por ciento de los trabajadores a escala mundial y conforman uno de los grupos peor remunerados en cualquier mercado de trabajo, ilustra las dificultades que se plantean para ampliar, en condiciones de igualdad, la protección de un salario mínimo a trabajadores que en su mayoría están excluidos de protección jurídica y trabajan en el empleo informal [19]. Según análisis efectuados por la OIT sobre los salarios en Filipinas Sudáfrica y Uruguay, los trabajadores domésticos reciben remuneraciones mucho más bajas que las de otros asalariados con características idénticas en el mercado laboral [20]. El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) reconoce esta situación, y establece que «Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo» (artículo 11). En respuesta a las necesidades planteadas por los países en relación con este asunto, la Oficina ha estado trabajando en países como Cabo Verde, Costa Rica, Filipinas, India, Namibia y Zambia. Sobre la base de estas y de otras experiencias, se están elaborando conjuntos de medidas que se han de incorporar en otras actividades de asistencia en los países [21]. La Oficina ha promovido también la igualdad salarial en el marco de las reformas nacionales de política salarial mediante actividades de formación a nivel nacional (en las que han participado, por ejemplo, miembros de las comisiones tripartitas nacionales sobre la igualdad salarial en la Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) o en el Centro de Turín. Sin embargo, tal como ha revelado la evaluación del Programa de Trabajo Decente por País de Jordania, reducir la disparidad salarial por motivos de género requiere aplicar medidas globales: «… lograr de forma absoluta el objetivo de la igualdad de género supera la capacidad de influencia de la OIT. Crear el cambio necesario para superar la barrera de cultura y mentalidad que existe en esta materia supone un enorme desafío social que exigirá un esfuerzo de colaboración y tiempo. Las actividades para sensibilizar al público sobre las cuestiones de discriminación de género en el lugar de trabajo siguen siendo insuficientes, sobre todo entre las ONG y los interlocutores sociales, que tienen una capacidad limitada para promover un cambio social en ese sentido. En Jordania, hay una carencia general de servicios de apoyo para las mujeres que trabajan, por ejemplo, guarderías y transporte público» [22].

4.1.4. Reglamentación del tiempo de trabajo: conciliar las necesidades de los trabajadores y las empresas

123. El tiempo de trabajo no es solo una cuestión de términos y calidad de la relación de trabajo, tiene repercusiones directas y decisivas en la protección de la salud y el bienestar de los trabajadores, en la búsqueda de un equilibrio entre la vida personal y

[19] OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Ginebra, 2013).

[20] Para las cifras sobre Sudáfrica y Uruguay, véase D. Budlender: *Measuring the economic and social value of domestic work: Conceptual and methodological framework* (Ginebra, OIT, Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 30, 2011), págs. 22-26. Para las cifras sobre Filipinas, véase *Domestic workers in the Philippines: Profile and working conditions*, ficha informativa, OIT, 2011, en http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_167021/lang--en/index.htm [última consulta el 5 de febrero de 2015].

[21] M. Oelz: *Remuneración en el trabajo doméstico*, Trabajo doméstico, nota de información núm. 1 (Ginebra, OIT, 2011); OIT: *Protección eficaz de los trabajadores domésticos: Guía para diseñar leyes laborales* (Ginebra, OIT, 2012); country studies on minimum wage fixing in domestic work in Chile, Portugal, South Africa, Switzerland and United States (OIT, de próxima publicación).

[22] Al Jidara: *Decent Work Country Program Mid-Term Review*, Informe final, presentado a la Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes, 11 de agosto de 2014, pág. 24.

laboral, y en la protección de los salarios, incluida una remuneración equitativa de las horas extraordinarias.

124. Para dar seguimiento a la Reunión tripartita de expertos sobre la ordenación del tiempo de trabajo, de 2011, la Oficina ha venido centrándose en el fortalecimiento de la capacidad de la OIT para suministrar pautas a los mandantes en relación con la elaboración de reglamentaciones sobre el tiempo de trabajo que concilien eficazmente las necesidades de los trabajadores con los requisitos de rendimiento de las empresas.

125. En 2012-2013, la Oficina llevó a cabo investigaciones de fondo sobre políticas, entre otras, un compendio de normativas sobre la distribución de las horas de trabajo en los países desarrollados y en desarrollo [23], en el que se analizan los factores fundamentales que originan la diferencia en la distribución de las horas de trabajo entre los países desarrollados y los países en desarrollo; un documento sobre el empleo a tiempo parcial [24], que examina los obstáculos que encuentra este tipo de empleo y las condiciones del mismo, y en el cual se propone una serie de medidas para mejorar su calidad; un «proyecto de investigación sobre iniciativas prácticas», en Indonesia, con las empresas seleccionadas en el programa de Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (PECR); y una investigación sobre la organización del tiempo de trabajo y sus repercusiones en el bienestar de los trabajadores, en particular, en la conciliación entre la vida laboral y familiar, así como sus efectos sobre el funcionamiento organizativo en el sector de los servicios de salud [25]. La investigación sobre el empleo a tiempo parcial ha supuesto una valiosa aportación a una iniciativa del Gobierno de la República de Corea para fomentar el empleo a tiempo parcial de calidad. En el bienio actual, la Oficina está llevando a cabo investigaciones sobre las políticas y elaborando herramientas de política en otros ámbitos, por ejemplo, con respecto a las horas de trabajo de una selección de categorías de trabajadores (como los trabajadores domésticos y el personal de enfermería) que están excluidos del ámbito de aplicación de los principales convenios de la OIT sobre las horas de trabajo; la organización del tiempo de trabajo y el equilibrio entre la vida personal y la vida laboral; la situación de los trabajadores con horarios laborales sumamente variables y a veces impredecibles (como los trabajadores con contratos cero-horas y los trabajadores por pedido («on-call»); y las legislaciones y prácticas nacionales en relación con los períodos de descanso.

126. A raíz de la crisis de 2008-2009, los ajustes en el tiempo de trabajo proporcionaron un mecanismo fundamental para limitar o impedir la pérdida de puestos de trabajo y para sostener a las empresas hasta la reactivación de la demanda. Se llevó a cabo una investigación en nueve países sobre los programas de trabajo compartido y las medidas de respuesta a la crisis relacionadas con el tiempo de trabajo [26]. Además, se prestó asesoramiento y asistencia técnica en materia de políticas sobre el diseño y aplicación de

[23] J. C. Messenger y N. Ray: *The distribution of hours of work in developed and developing countries: What are the main differences and why?* Informe de política núm. 5, TRAVAIL, OIT, Ginebra, 2013.

[24] Fagan C., *et al.: In search of good quality part-time employment* (Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 43, Ginebra, OIT, 2014). Este documento de trabajo fue traducido al coreano por la Fundación del Trabajo de Corea y debatido en un seminario nacional tripartito.

[25] J. C. Messenger y P. Vidal: *The organization of working time and its effects in the health services sector: A comparative analysis of Brazil, South Africa and the Republic of Korea* (Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 56, Ginebra, OIT, 2015).

[26] J. C. Messenger y N. Ghosheh: *Work sharing during the Great Recession: New developments and beyond* (Cheltenham, Reino Unido, E. Elgar, 2013); A. Kümmerling y S. Lehndorff: *The use of working time-related crisis response measures during the Great Recession* (Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 44, Ginebra, OIT, 2014).

programas de trabajo compartido durante la crisis a mandantes de la OIT en Bulgaria, República Checa, Chile, Croacia, Estados Unidos, Hungría, Serbia y Turquía.

127. En el plano nacional, la labor de la OIT se centra en la evaluación, elaboración y experimentación de modalidades innovadoras de tiempo de trabajo (como los horarios flexibles y las semanas laborales comprimidas) que permiten combinar eficazmente las necesidades de los trabajadores con las exigencias de las empresas [27]. Esta labor, que incluye la organización de talleres técnicos tripartitos y la prestación de asesoramiento sobre políticas, se llevó a cabo muy recientemente en la ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova y en Hong Kong, China. En la OIT, las solicitudes de asistencia relacionadas con el tiempo de trabajo presentadas por los países han ido en aumento en los últimos años, en particular las de países de medianos y altos ingresos.

4.2. Lograr una protección laboral incluyente

4.2.1. Medios para conciliar la vida laboral y la vida familiar de los padres que trabajan y de otros trabajadores

128. Las políticas para conciliar la vida laboral con la vida privada tienen por objeto garantizar que las obligaciones familiares y otras responsabilidades personales de los trabajadores no afecten negativamente su seguridad económica y en el empleo ni los exponga indebidamente a sufrir discriminación.

129. Ofrecer a los trabajadores la posibilidad de adaptar sus horarios de trabajo en función de sus necesidades particulares es un medio para ayudarles a compaginar la vida laboral con la vida familiar o privada. En una publicación reciente de la OIT se presenta una síntesis de diversas investigaciones que muestran el vínculo existente entre los diversos aspectos del tiempo de trabajo y sus efectos en el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada, y se examina en qué medida las diferentes modalidades de la ordenación del tiempo de trabajo pueden favorecer ese equilibrio y, a la vez, promover la igualdad de género [28]. La protección de la maternidad es un componente esencial de las políticas y medidas globales que permiten conciliar la vida laboral y la vida privada.

130. Con el fin de promover un enfoque coherente de la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar así como de la protección de la maternidad, la Oficina ha generado conocimientos y contribuido a comprender mejor las ventajas (para las trabajadoras y los trabajadores, las empresas y la economía) de las medidas destinadas a asegurar un equilibrio entre la vida profesional y la vida familiar y proteger la maternidad, así como las repercusiones y el costo que entraña la aplicación de esas medidas en los distintos contextos nacionales, y los medios para ponerlas en práctica. En el informe de la OIT titulado *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world* (La maternidad y la paternidad en el trabajo: La legislación y la práctica en el mundo) se examinan las legislaciones y las prácticas nacionales relativas a la maternidad y la paternidad en el trabajo en 185 países y territorios, particularmente en relación con las licencias, la protección del empleo, la protección de la salud, las disposiciones relativas a la lactancia y el cuidado de los hijos [29]; el documento de trabajo titulado

[27] L. Golden: *The effects of working time on productivity and firm performance: A research synthesis paper* (Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 33, Ginebra, OIT, 2012).

[28] C. Fagan *et al.: The influence of working time arrangements on work–life integration or "balance": A review of the international evidence* (Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 32, Ginebra, OIT, 2012).

[29] L. Addati, N. Cassirer y K. Gilchrist: *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world* (Ginebra, OIT, 2014).

Buenas prácticas y desafíos en relación con el Convenio sobre la protección de la maternidad, núm. 183 (2000) y con el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, núm. 156 (1981): Estudio comparativo, presenta estrategias eficaces en materia de promoción de la maternidad y de apoyo a los trabajadores con responsabilidades familiares extraídas de diez estudios de países [30] y el informe *Maternity protection in SMEs: An international review* (Protección de la maternidad en las PYME: examen internacional) trata de examinar cómo, en qué medida y en qué condiciones la protección de la maternidad puede proteger a las madres que trabajan y, al mismo tiempo, beneficiar a las PYME y a la sociedad en general [31].

131. Ciertas características de los trabajos y los lugares de trabajo (tales como los peligros biológicos, químicos o físicos, el estrés o la falta de higiene) pueden presentar riesgos particulares para la seguridad y salud de las mujeres durante el embarazo y la lactancia. Con el fin de ayudar y alentar a los empleadores y los trabajadores a evaluar los riesgos en materia de seguridad y salud en el trabajo, la Oficina ha elaborado un documento de formación titulado *Comienzos saludables: directrices para una maternidad segura en el trabajo,* que presenta medidas prácticas para proteger a las mujeres y a sus hijos cuando esas mujeres: *a)* trabajan durante el embarazo; *b)* han dado a luz recientemente; *c)* se reincorporan al trabajo después de haber dado a luz; o *d)* continúan, o tratan de continuar, la lactancia tras su reincorporación al trabajo [32].

132. La Oficina ha reforzado en diferentes países la capacidad de los interlocutores nacionales para evaluar sus respectivas situaciones nacionales y proyectar y poner en marcha reformas administrativas y de otro tipo, hayan o no ratificado el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) y el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156). En Costa Rica, un estudio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares sirvió de base para la organización, en 2010, de talleres tripartitos, una campaña y otras iniciativas nacionales que subrayaron la importancia de la licencia de paternidad y destacaron los beneficios de las medidas de protección de la maternidad [33]. Esas actividades contribuyeron a la concertación, en abril de 2013, de un convenio colectivo aplicable al personal docente del sector de la educación que preveía una licencia de paternidad de un mes. En Chile, la Oficina proporcionó apoyo para la redacción de textos jurídicos a la comisión nacional encargada de elaborar un proyecto de ley sobre licencia de maternidad; en 2011, se amplió el período de licencia de maternidad de 18 a 30 semanas y se contempló la posibilidad de traspasar al padre una parte (seis semanas como máximo) del permiso remunerado al que tiene derecho la madre. En numerosos Estados Miembros se han organizado campañas de sensibilización para promover la ratificación y aplicación de los Convenios núms. 156 y 183, a veces contando con el apoyo directo de la OIT. En el Senegal y Zambia, el Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales adoptaron en 2013 planes de acción tripartitos para alentar la ratificación del Convenio núm. 183, y en la Federación de Rusia, la Federación de Sindicatos Independientes de Rusia puso en marcha una campaña para promover la ratificación del Convenio núm. 183.

[30] A. Cruz: *Buenas prácticas y desafíos en relación con el Convenio sobre la protección de la maternidad, núm 183 (2000) y con el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, núm. 156 (1981): Estudio comparativo* (Ginebra, OIT, documento de trabajo núm. 2, 2012).

[31] S. Lewis *et al.: Maternity protection in SMEs: An international review* (Ginebra, OIT, 2014).

[32] J. Paul: *Healthy beginnings: Guidance on safe maternity at work* (Ginebra, OIT, 2004).

[33] OIT: *Costa Rica: Trabajo decente y corresponsabilidad social en el cuido: Retos en el camino hacia la igualdad* (San José, OIT, 2011).

133. La Oficina ha impulsado acciones a nivel de las empresas para dar respuesta a la necesidad de los trabajadores de conciliar la vida laboral con la vida familiar. En la República de Moldova, que ratificó el Convenio núm. 183 en 2006, la Oficina ayudó a la Confederación Nacional de Empleadores a impartir formación, en octubre de 2012, a 61 representantes de organizaciones de empleadores, empresas, autoridades locales, servicios de inspección del trabajo y sindicatos. La evaluación realizada tras la formación mostró que los participantes tenían un mayor conocimiento de los problemas y de las soluciones que podrían ponerse en práctica, entre ellas la mejora de la organización del tiempo de trabajo, y los empleadores expresaron su comprensión y disposición a responder más eficazmente a las necesidades de los empleados en materia de conciliación entre el trabajo y la vida familiar.

4.2.2. Promover lugares de trabajo seguros y acogedores para las personas con discapacidad

134. Los trabajadores con discapacidad física, sensorial, intelectual o psicosocial son extremadamente vulnerables a las situaciones de falta de protección y a las malas condiciones de trabajo. Las normas de la OIT relativas a la discapacidad y la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006, establecen las responsabilidades de los Estados y de los interlocutores sociales con respecto a la promoción de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

135. La Oficina ha proporcionado a los mandantes toda una gama de servicios de apoyo para que puedan cumplir esas responsabilidades. En varios países de África y Asia se ha encargado la realización de exámenes de la legislación para comprobar si se garantizan los derechos de las personas con discapacidad. Se ha diseñado un curso de formación sobre discapacidad e igualdad destinado a empleadores, trabajadores y otros interlocutores para sensibilizar sobre los obstáculos y los prejuicios a los que los hombres y mujeres con discapacidad se enfrentan en el lugar de trabajo y tratar de conseguir que éste sea más seguro e incluyente para ellos. Se han organizado cursos de formación en numerosos países y empresas, y también se ha impartido formación a representantes de sindicatos, empleadores y organizaciones no gubernamentales que ayudan a personas con discapacidad.

136. La Red Mundial de Empresas y Discapacidad de la OIT — que es una red mundial de empresas multinacionales, organizaciones de empleadores y redes de empresas de todo el mundo que se ocupan de cuestiones relacionadas con la discapacidad — se creó con el objetivo de promover la integración de las personas con discapacidad en el lugar de trabajo y ayudar a las empresas a aplicar sus planes de acción estratégicos en ese ámbito mediante el intercambio de conocimientos, el diálogo entre empresas, el fortalecimiento de la capacidad y la elaboración de herramientas y guías para los empleadores. La Red ejerce influencia en las PYME a través de las organizaciones de empleadores a las que están afiliadas y trata de obtener el apoyo de representantes de las personas con discapacidad y de organizaciones de alcance mundial especializadas en cuestiones relativas a la discapacidad. Sus acciones tienen repercusión a nivel nacional, por ejemplo, gracias a los vínculos que establece entre sus miembros, las organizaciones de empleadores y las actividades de la OIT (como en Uganda, donde los empleados de una empresa supervisan la formación de jóvenes con discapacidad, o en Sri Lanka, donde se han organizado ferias de empleo para las personas con discapacidad). Además, los miembros de la Red y la OIT contribuyen a la creación de redes nacionales sobre empresas y discapacidad, como se ha hecho por ejemplo en el Brasil, Chile y Arabia Saudita.

137. Los sindicatos, cuando reciben formación para entender las necesidades de los trabajadores con discapacidad y las obligaciones que pudieran tener los empleadores en virtud de la legislación nacional, pueden elaborar métodos prácticos para promover eficazmente la integración de las personas con discapacidad en el lugar de trabajo. En Tailandia, se impartió formación sobre igualdad y discapacidad a 15 sindicalistas del Congreso del Trabajo de Tailandia, el Congreso Nacional de Trabajadores de la Industria Privada, la Confederación de Relaciones Laborales de las Empresas Estatales y el Congreso de Sindicatos Tailandeses, tras la cual los sindicatos crearon un pequeño grupo de coordinadores sobre la cuestión de la discapacidad encargado de promover medidas para favorecer la integración de las personas con discapacidad en el lugar de trabajo. En 2010, miembros de sindicatos presentaron propuestas para promover medidas sobre cuestiones que interesan a las personas con discapacidad, que incluían, entre otras, una encuesta sobre las preocupaciones y las necesidades de las personas con discapacidad, la formación de miembros de comités sindicales en materia de leyes nacionales sobre discapacidad y la organización de una campaña de sensibilización entre los sindicalistas sobre la discapacidad, centrada particularmente en las medidas para solucionar las barreras físicas y combatir la discriminación a la que se enfrentan las personas con discapacidad en el lugar de trabajo. El Congreso de Sindicatos Tailandeses y la Confederación de Relaciones Laborales de las Empresas Estatales colaboraron en los estudios realizados por la ONG Network of Music and Arts of Persons with Disabilities (Red de personas con discapacidad en el mundo de la música y el arte) para evaluar el grado de accesibilidad de las instalaciones de un grupo de empresas, entre ellas la Thai Nylon Company, la Autoridad portuaria de Tailandia y la Autoridad encargada del transporte público de Bangkok.

4.2.3. Ampliar la protección a los trabajadores migrantes

138. Los trabajadores migrantes, en particular las mujeres, los jóvenes o los miembros de minorías étnicas o raciales, pueden verse expuestos a abusos, explotación y discriminación, especialmente si desempeñan trabajos que requieren poca calificación (como los empleos en el sector de la construcción, el trabajo doméstico o la agricultura) o se encuentran en situación irregular [34]. En general, tienen un acceso limitado a la información y a los servicios de asistencia, sus condiciones de vida y de trabajo son deplorables e inseguras, no están sindicados y tienen muy poco poder para negociar con sus empleadores condiciones equitativas de empleo.

139. La globalización de los mercados de trabajo requiere nuevas formas de gobernanza internacional, basadas en el principio de igualdad de trato. Para llevar a la práctica este principio, se requieren mecanismos efectivos para controlar la aplicación de la legislación laboral antidiscriminación, y un modelo de relaciones laborales que permita a los trabajadores migrantes conocer y ejercer sus derechos laborales y poder defenderlos u obtener reparación, en el marco de procedimientos nacionales o internacionales. Si los trabajadores migrantes no disfrutan del mismo nivel de protección que los demás trabajadores, podrían verse expuestos a un trato injusto y a abusos, y podría crearse un mercado de trabajo paralelo que desatara una espiral descendente en las condiciones de trabajo de todos los trabajadores, tanto nacionales como migrantes.

140. La OIT tiene el mandato, en virtud de su Constitución, de proteger a los trabajadores y las trabajadoras migrantes. En 2013, la Reunión técnica tripartita sobre las

[34] Para consultar datos empíricos sobre desigualdad de remuneración, véase *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos, op. cit.*, pág. 51. Véase también OIT: *Labour migration and development: Setting a course for the future*, 2013, en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_222912.pdf [consultado el 5 de febrero de 2015].

migraciones laborales pidió a la Oficina que siguiera «promoviendo su enfoque de la migración laboral basado en los derechos, sin perder de vista las necesidades del mercado de trabajo» [35]. En los últimos años, la labor de la Oficina en este ámbito ha cobrado un nuevo impulso; además, las solicitudes de asistencia de la OIT se han multiplicado, y se refieren a cuestiones que abarcan desde las reformas legislativas y en materia de políticas a la creación de centros de recursos para los migrantes (hay más de 20 en Asia), el reforzamiento de la capacidad de los ministerios de trabajo, los inspectores del trabajo, los agregados laborales y los interlocutores sociales, y el establecimiento de mecanismos de reconocimiento de las competencias.

141. Uno de los problemas mencionados por los mandantes es el de los altos costos relacionados con la contratación, ya que, para reembolsar las deudas contraídas, los trabajadores migrantes pueden verse abocados a aceptar empleos irregulares y en malas condiciones. Para tratar de solucionar esa situación, la Oficina, a través del grupo de trabajo temático sobre migración de los trabajadores poco calificados, copresidido por la OIT, y que depende de la Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD), dirigida por el Banco Mundial, ha diseñado un proyecto que tiene un objetivo doble: elaborar estrategias para reducir los costos de la migración, en particular los costos de contratación, para los trabajadores migrantes; e identificar elementos de los acuerdos bilaterales y multilaterales que permitan maximizar los efectos positivos para los trabajadores, los empleadores y los países de origen y de destino. Desde 2013, se trabaja en el establecimiento de conjuntos de datos sobre los costos de la migración y en la elaboración de una medida estándar de esos costos que permita hacer comparaciones entre los países. De cara al futuro, una tarea prioritaria será la de abordar, por ejemplo, mediante la cooperación interestatal, determinados aspectos (como las elevadas tasas de los visados) que incrementan los costos medios de la migración.

142. Las conclusiones preliminares de un estudio de 151 acuerdos y memorandos de entendimiento bilaterales muestran que podrían extraerse algunas buenas prácticas de estos instrumentos para reducir los costos de la migración y, en algunos casos, mejorar la protección económica y social de los migrantes. Esos acuerdos resultan más eficaces si en los países signatarios existe un corpus legislativo amplio, garantías en materia de trabajo decente y una legislación laboral sólida. La segunda fase del proyecto de la KNOMAD consistirá en examinar cómo se aplican los acuerdos bilaterales en la práctica y cuáles son sus repercusiones, y en establecer indicadores de buenas prácticas.

143. Asimismo, la OIT ha adoptado medidas para la puesta en marcha de una iniciativa sobre contratación equitativa, en colaboración con la Confederación Sindical Internacional, la Organización Internacional de Empleadores y la Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas. Esta iniciativa se articula en torno a cuatro objetivos: enriquecer el acervo mundial de conocimientos sobre las prácticas nacionales e internacionales de contratación; reforzar las leyes, las políticas y los mecanismos de control del cumplimiento; promover normas y prácticas empresariales equitativas; y fomentar el diálogo social y las alianzas de cooperación.

144. Debe prestarse atención especial a los sectores en los que los trabajadores migrantes vulnerables son especialmente numerosos y corren un elevado riesgo de ser objeto de trata y explotación laboral. A este respecto, cabe mencionar la labor llevada a cabo por la Oficina en favor de los trabajadores domésticos migrantes, que se enfrentan a múltiples desventajas en comparación con los demás trabajadores migrantes por las

[35] OIT: *Informe de la discusión*, Reunión técnica tripartita sobre las migraciones laborales (Ginebra, 4-8 de noviembre de 2013), conclusiones, párrafo 4.

siguientes razones: se encuentran aislados en su lugar de trabajo; tienen una baja posición social; el trabajo que realizan está poco valorado; están excluidos de la protección que ofrece la legislación sobre trabajo y migración del país de acogida, o la protección de la que se benefician es inferior a la que reciben otros trabajadores; los procesos de contratación no están suficientemente regulados; y se enfrentan a obstáculos de tipo cultural. Desde 2011, la Oficina ha intensificado su labor en favor de los trabajadores domésticos migrantes internacionales, de conformidad con la estrategia mundial de la OIT relativa al trabajo doméstico, y ha llevado a cabo actividades en las diferentes esferas de políticas (por ejemplo, en materia de migración laboral, trata, condiciones de trabajo, trabajo forzoso y seguridad social). Gran parte de la labor de la Oficina se ha centrado en Oriente Medio y Asia, donde se encuentran los principales países de origen y de destino de los trabajadores migrantes, pero también se han realizado actividades a ese respecto en América Latina, Europa y África. Las principales actividades realizadas en esas regiones incluyen la organización de campañas de sensibilización y defensa de los derechos de los trabajadores migrantes, diálogos de políticas, intercambio de conocimientos sobre medidas alternativas y buenas prácticas en materia de protección de los trabajadores y fortalecimiento de las organizaciones de los trabajadores migrantes y sus alianzas.

145. Recientemente, la Oficina ha examinado las características de los diversos corredores de migración (es decir, las rutas que siguen los migrantes desde los países de origen a los de destino, por ejemplo, las rutas entre Zimbabwe y Sudáfrica; el Paraguay y la Argentina; Nicaragua y República Dominicana; Indonesia y Malasia; el Nepal y el Líbano; y Ucrania y Polonia) con el fin de elaborar estrategias y marcos de cooperación transnacionales. Este ejercicio no siempre ha sido fácil, debido a las diferencias en materia de políticas y a las tensiones existentes entre algunos de esos países de origen y de destino, pero los resultados iniciales son positivos. Por ejemplo, con respecto al corredor migratorio entre Nicaragua y República Dominicana, la Oficina contribuyó al proceso de reforma legislativa de la política de migración en los dos países. En relación con el corredor entre el Paraguay y la Argentina, las comisiones tripartitas de ambos países firmaron en 2013 un acuerdo de cooperación en materia de formación, reconocimiento de las competencias y seguridad social (incluida la transferencia de los derechos de pensión). Los sindicatos de los dos países firmaron un acuerdo binacional con el fin de poner en marcha un plan de acción nacional que prevé, entre otras cosas, la creación de una red sindical en línea y de una estrategia de comunicación para promover los derechos de los trabajadores domésticos y los trabajadores migrantes, y la adopción de medidas para reforzar los sindicatos de trabajadores domésticos y afines, en coordinación con la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas y la Federación Internacional de los Trabajadores Domésticos.

146. Las orientaciones prácticas y los servicios de asesoramiento deben ir acompañados de investigaciones rigurosas y de datos. Hay una falta muy importante de estadísticas fiables sobre el número de trabajadores domésticos migrantes. La Oficina ha desarrollado una metodología para calcular el número de trabajadores domésticos migrantes, y pronto estará en condiciones de proporcionar estimaciones regionales y mundiales. Se han realizado o se están realizando investigaciones cualitativas sobre diversos temas, entre otros: los perfiles de los empleadores de trabajadores domésticos y sus prácticas de empleo (en Malasia en 2014, y en el Líbano próximamente), los trabajadores domésticos migrantes que regresan a los países de origen (Etiopía e Indonesia), y las trayectorias de los procesos de migración y de integración en los mercados laborales de los países de acogida (Bélgica, España, Francia e Italia).

4.2.4. Ampliar la protección a los trabajadores domésticos

147. Un número mucho mayor de trabajadores domésticos están empleados en sus países, pero también en sus propios países suelen quedar excluidos, *de jure* o *de facto,* de la protección laboral. Esto explica en gran medida la elevada incidencia del empleo informal, los bajos salarios y las malas condiciones de trabajo, así como la vulnerabilidad a las formas de abuso más grave en el sector del trabajo doméstico. Aunque la Oficina comenzó a abordar las cuestiones relativas al trabajo doméstico a principios de la década de 2000 (por ejemplo, proporcionando asesoramiento al Uruguay para la elaboración de una ley sobre trabajo doméstico, que fue aprobada en 2006), la labor de la OIT en ese ámbito se ha ampliado desde 2012 a raíz de la adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo de una resolución en la que se instaba a la Oficina a que promoviera la aplicación del Convenio núm. 189 y de la Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201). La Oficina ha puesto en marcha una estrategia de acción global e integrada a fin de hacer realidad el trabajo decente para los trabajadores domésticos en todo el mundo, que establece un marco unificado para las actividades que llevan a cabo los diversos departamentos técnicos y las oficinas exteriores de la OIT [36]. En 2012-2013, la Oficina prestó asistencia de distinto tipo a unos 36 países, tanto a los que tenían previsto ratificar el Convenio núm. 189 como a los que no preveían hacerlo [37]. Desde 2014, algunas actividades de la OIT están vinculadas a la labor que se realiza en las esferas de importancia decisiva relativas a la formalización de la economía informal (esfera de importancia decisiva – ACI 6) y protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo (ACI 8).

148. Muchos de los países que solicitan la asistencia de la OIT han expresado su interés por las medidas que podrían adoptarse para remediar la exclusión — parcial o total — de los trabajadores domésticos de la protección laboral y formalizar su relación de trabajo; otros han expresado preocupación por determinadas lagunas normativas sobre algunas cuestiones, como por ejemplo, la fijación del salario mínimo y la reglamentación del tiempo de trabajo, o por determinados grupos de trabajadores domésticos, como los trabajadores domésticos migrantes (véase la sección 4.2.3), los niños que trabajan en el servicio doméstico y los trabajadores domésticos sujetos a condiciones de trabajo forzoso. Por ejemplo, en el Brasil, la Oficina facilitó el diálogo entre los mandantes y otras partes interesadas, hecho que contribuyó a la aprobación, en marzo de 2013, de una reforma constitucional en virtud de la cual se establecía la igualdad en materia de derechos laborales para los trabajadores domésticos. En Filipinas, la Oficina, mediante el apoyo prestado a actividades de consulta con diversos actores interesados y de investigación y asesoramiento en materia de políticas, contribuyó a la ratificación del Convenio núm. 189 y a la promulgación de una ley integral relativa a los trabajadores domésticos, y actualmente está ayudando a los asociados nacionales a reforzar sus capacidades y los mecanismos para aplicar la ley y promover la observancia de sus disposiciones. En Zambia, la OIT participa en un examen de las normas nacionales sobre trabajo doméstico y en las consultas para la elaboración de un plan nacional destinado a reforzar la protección efectiva de los trabajadores domésticos. En la mayoría de los países, la Oficina ha ayudado a reforzar las organizaciones autónomas de trabajadores domésticos (como la Federación de los Sindicatos de Trabajadores Domésticos Asiáticos

[36] Véase http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_210412.pdf [consultado el 5 de febrero de 2015].

[37] Véase OIT: *Seguimiento de la resolución sobre medidas encaminadas a hacer realidad el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos en todo el mundo: Informe de los progresos realizados,* Consejo de Administración, 319.ª reunión, Ginebra, octubre de 2013, documento GB.319/POL/1; y OIT*: Snapshot: ILO in action, Domestic workers,* OIT, 2013.

(FADWU) de Hong Kong, China; el Sindicato de trabajadores de los sectores del mantenimiento, la hostelería, el trabajo doméstico y sectores afines (CHODAWU) de la República Unida de Tanzania; y la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar de Bolivia (FENATRAHOB) del Estado Plurinacional de Bolivia) así como de organizaciones autónomas de empleadores de trabajadores domésticos (como la Liga de Amas de Casa del Uruguay).

149. Aunque en muchas regiones se ha iniciado una dinámica de cambios, y a pesar de los importantes avances que han logrado la Oficina y los mandantes para reducir las desigualdades de trato de los trabajadores domésticos, aún queda mucho por hacer para reforzar la protección de esos trabajadores y formalizar el sector. Una vez establecidas las reformas normativas, queda por delante el proceso, largo y difícil, de la introducción de cambios en las instituciones, las relaciones de trabajo y las condiciones de trabajo, que requiere de una labor sostenida y constante. Para propiciar esos cambios ha sido necesario aumentar los conocimientos y difundir prácticas y experiencias entre los países, ya que el trabajo doméstico es un sector en el que por el momento existe poca reglamentación. Los mandantes han formulado preguntas sobre la manera de ampliar la protección a los trabajadores domésticos. En 2012-2013, la Oficina organizó foros regionales tripartitos de intercambio de conocimientos en las Américas, África, Asia, los Estados árabes y Europa [38]. Ha empezado a trabajar en una serie de recursos (tales como guías, manuales y reseñas de políticas) destinados a los mandantes nacionales, asociados y al personal de la OIT en los países. Los recursos existentes hasta el momento abordan, entre otros, los temas siguientes: la ampliación de la protección prevista por la ley; el cumplimiento y el control de la aplicación; el tiempo de trabajo; la remuneración; la sindicación de los trabajadores domésticos; las metodologías para calcular y evaluar el tamaño del sector del trabajo doméstico; y la evaluación de las condiciones de trabajo [39]. Actualmente se están elaborando recursos de política relativos a la ampliación de la seguridad social, modelos innovadores de acción y negociación colectiva y medición de los efectos de las reformas legislativas en el empleo informal y las condiciones de trabajo.

4.3. Rendimiento empresarial y protección de los trabajadores: un enfoque sostenible e integrado

150. La mayoría de los trabajadores de la economía formal están empleados en PYME, donde la productividad y los salarios suelen ser bajos, y hay poca capacidad para mejorar la SST. Muchos ven las medidas de protección de los trabajadores como un factor de gastos y de rigidez, y las pequeñas empresas en el extremo inferior de las cadenas de valor y en mercados de exportación competitivos pueden considerar estas medidas como una amenaza potencial para el rendimiento y la supervivencia de la empresa. Para la OIT, la vinculación de la productividad empresarial con la protección de los trabajadores puede crear un círculo virtuoso; y por ello ha trabajado para examinar y desarrollar las modalidades de este vínculo. Los trabajos de investigación muestran que la relación de

[38] Véase http://www.ilo.org/travail/areasofwork/domestic-workers/WCMS_211255/lang--en/index.htm [consultado el 5 de febrero de 2015].

[39] Puede consultarse un catálogo de recursos de la OIT sobre el trabajo doméstico en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_248947.pdf [consultado el 5 de febrero de 2015].

causalidad entre la productividad y las condiciones de trabajo, incluidos los salarios, no se manifiesta en un solo sentido, sino en los dos sentidos.

4.3.1. Mejorar el cumplimiento de las normas

151. El programa Better Work, que hasta la fecha se ha centrado en el sector de la confección, se basa en la premisa de que el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo y de la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo es compatible con el aumento de la productividad y las exportaciones, cuando no es un factor coadyuvante de este aumento. Una evaluación final independiente de un proyecto de 2000-2007 destinado a garantizar que las condiciones de trabajo en el sector textil y del vestido en Camboya se ajustaban a las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente y a la legislación laboral de Camboya (que posteriormente pasaría a denominarse Proyecto Mejores Fábricas para Camboya) señaló que se habían producido mejoras mensurables de las condiciones de trabajo y las normas de la industria, y que se prestaba una atención particular a las necesidades específicas de las mujeres y a la igualdad de género [40]. Una evaluación independiente de mitad de período del Proyecto Mejores Fábricas para Camboya realizada en 2012-2013 también puso de relieve la mejora de las condiciones de trabajo en las fábricas de prendas de vestir [41]. Otros estudios de investigación independientes realizados en Camboya han indicado que el cumplimiento de las normas del trabajo no redujo las perspectivas de supervivencia de las empresas durante la reciente recesión económica mundial [42]. Sin embargo, como han señalado algunas evaluaciones independientes, la participación y el apoyo de las marcas internacionales son factores decisivos para aumentar la productividad y las exportaciones, reforzar el cumplimiento de las normas del trabajo y mejorar las condiciones de trabajo. Los reglamentos y los mecanismos para controlar su aplicación no bastan por sí solos; los incentivos y las recompensas son igualmente necesarios.

152. Desde sus inicios en 2007, el programa Better Work ha establecido programas en siete países (Camboya, Haití, Indonesia, Jordania, Lesotho, Nicaragua y Viet Nam) y está planificando nuevas iniciativas en Bangladesh y Marruecos [43]. La evaluación de mitad de período del programa mundial reveló la continua pertinencia del enfoque del programa, como lo demuestra el hecho de que las marcas y las fábricas internacionales estén dispuestas a pagar por servicios que evalúen el cumplimiento de la legislación laboral y que algunos gobiernos hayan hecho un llamamiento para exigir la participación en el programa. A pesar de estos logros, el programa Better Work está confrontado a diversos desafíos, en particular la necesidad de adaptar el modelo actual utilizado para evaluar el cumplimiento y para los servicios de asesoramiento, muy intensivo en mano de obra, a grandes mercados como Bangladesh, Indonesia y Viet Nam, y de concebir un nuevo modelo para prestar estos servicios, y la necesidad de asignar más recursos para fortalecer las capacidades de las instituciones y los interlocutores sociales locales, en

[40] OIT: *Ensuring that working conditions in the textile and apparel sector in Cambodia comply with internationally-recognized core labour standards and the Cambodian labour law project,* resumen de evaluación, octubre de 2007.

[41] OIT: *ILO Better Factories Cambodia Programme: Midterm evaluation,* resumen de evaluación, diciembre de 2012 – marzo de 2013.

[42] OIT: *Better Work Global – Stage II Evaluation,* resumen de evaluación, abril de 2012.

[43] Para más información sobre el programa Better Work se puede consultar la página http://www.ilo.org/washington/areas/better-work/lang--en/index.htm [última consulta el 5 de febrero de 2015].

particular los representantes de los empleadores y los trabajadores locales, a fin de asegurar su participación efectiva en el proceso [44].

4.3.2. Crear un ciclo virtuoso entre productividad y condiciones de trabajo

153. En el marco de la Esfera de importancia decisiva sobre productividad y condiciones de trabajo en las pequeñas y medianas empresas (ACI 4), la Oficina está trabajando con los mandantes tripartitos en Indonesia y Kenya para formular políticas en materia de salarios y relaciones laborales que contribuyan a la creación de un ciclo virtuoso entre productividad y condiciones de trabajo. El proyecto piloto realizado en Jakarta sobre el tiempo de trabajo fue concebido para mostrar maneras de estructurar los horarios de trabajo de las PYME a fin de aumentar la productividad y el rendimiento de las empresas, la satisfacción de los trabajadores y conciliar mejor la vida profesional con la vida privada [45]. Una evaluación independiente de este proyecto piloto, efectuada en 2014, reveló que los empleadores y los trabajadores veían con más optimismo los posibles efectos positivos que les podían aportar los cambios en la ordenación del tiempo de trabajo. A partir de este proyecto piloto, la Oficina está elaborando una serie de herramientas prácticas destinadas a las PYME para mejorar la ordenación del tiempo de trabajo y concebir prácticas y políticas eficaces en materia de relaciones laborales con el fin de lograr una mejora sostenible de las condiciones de trabajo y de la productividad de estas empresas.

154. En el marco de la ACI 4, la Oficina está ayudando a las PYME de México a aplicar una nueva legislación laboral que prevé la creación de comités tripartitos y bipartitos para fomentar el diálogo en el lugar de trabajo acerca de la productividad, la formación, la SST, la distribución de los beneficios y las prácticas ambientales. Esta labor se basa en las enseñanzas extraídas del Sistema Integral de Medición y Avance de la Productividad (SIMAPRO), que se elaboró con el apoyo de la OIT en varios países de América Latina [46]. Su principio fundamental consiste en vincular los objetivos operativos con el aprendizaje, mediante la comunicación y el intercambio de conocimientos, el diálogo social y la voluntad de los trabajadores y de los directivos de lograr mejoras constantes de la producción y de la seguridad y salud. Los resultados positivos que se han obtenido en materia de SST, remuneración, formación, diálogo social y productividad han demostrado la viabilidad del enfoque [47]. Sin embargo, la obtención de estos resultados tomó tiempo y exigió una ingente creación de capacidad y una organización muy disciplinada.

4.3.3. Gobernanza y representación y protección de los trabajadores

155. Como se indicó anteriormente, los accidentes del trabajo en los sectores del vestido y el calzado en el Pakistán y Bangladesh sacaron a la luz problemas más fundamentales

[44] OIT: *Better Work Global – Stage II Evaluation, op. cit.*

[45] El proyecto piloto que toma como base el programa de la OIT Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (PECR), en particular en relación con la cooperación entre los trabajadores y la dirección.

[46] En Cuba, Chile y República Dominicana. Para más información sobre SIMAPRO se puede consultar la página http://www.oitcinterfor.org/en/productividad/simapro [última consulta el 5 de febrero de 2015]; véase también OIT: *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo,* Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008. Un proyecto piloto que comenzó en una azucarera en México en 1995 se amplió a otras empresas de la industria azucarera en México, y a otros países y sectores en América Latina.

[47] L. Mertens: *Evaluación del impacto de SIMAPRO en América Latina,* OIT, 2007; J. Lasida: *Modernización laboral de la industria azucarera en México,* resumen de la evaluación independiente, OIT, 2011.

que la falta de normas sobre SST; más bien, apuntaron a una gobernanza deficiente del mercado de trabajo y a la falta de representación colectiva de los trabajadores [48]. En el momento en que se produjo el accidente del Rana Plaza, la industria del vestido de Bangladesh — compuesta por más de 4 millones de trabajadores y 3 500 fábricas — compartía sólo 53 inspectores del trabajo con el resto de la economía. Los controles de los edificios y los demás sistemas para garantizar la integridad estructural y la seguridad de las fábricas eran ambiguos, se aplicaban de forma desigual y estaban afectados por la corrupción. Estas tragedias se hubieran podido evitar si los trabajadores hubieran tenido la facultad y mecanismos de organización o de otro tipo para poder expresar sus preocupaciones. Por esta razón, las respuestas de la OIT a las catástrofes del Pakistán y Bangladesh no solo han abordado las deficiencias de las normas en materia de SST, sino también algo aún más fundamental, la necesidad de superar las debilidades del marco reglamentario y la gobernanza a través de la reforma de la legislación laboral y del fortalecimiento del servicio de inspección, el diálogo social y la representación sindical (véase el recuadro 4.3).

Recuadro 4.3
Respuestas de la OIT al accidente de la fábrica Rana Plaza

En mayo de 2013, al término de una Misión de Alto Nivel de la OIT en Dhaka, los interlocutores tripartitos acordaron las prioridades para la reforma. Estas incluían reformar la legislación laboral, ampliar la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley, realizar inspecciones de seguridad urgentes de todas las fábricas de confección, proporcionar rehabilitación y apoyo a las víctimas de las catástrofes, y lograr mejoras mensurables de las condiciones de trabajo y de la seguridad en el lugar de trabajo.

La OIT elaboró un programa de asistencia técnica de 24 millones de dólares para apoyar la implantación de un plan de acción nacional tripartito. La Ley del Trabajo de Bangladesh fue enmendada en julio de 2013, lo que fortaleció las medidas relativas a la SST. Se facilitó ligeramente el proceso de registro de los sindicatos y, en consecuencia, el número de nuevos sindicatos a nivel de fábrica aumentó de forma considerable. Para finales de octubre de 2014 se habían inspeccionado más de 2 100 fábricas a fin de evaluar la seguridad estructural, la seguridad contra incendios y la seguridad de los sistemas eléctricos. Se están llevando a cabo iniciativas para mejorar el servicio de inspección del trabajo y los organismos pertinentes, a fin de reforzar la capacidad de los trabajadores y los empleadores para mantener relaciones laborales significativas y para establecer un mecanismo destinado a proteger los derechos laborales, y prevenir y solucionar los conflictos. Aún queda mucho por hacer y la OIT espera respaldar una nueva reforma de la legislación laboral, en particular en relación con las zonas francas de exportación.

156. Las violaciones de los principios y derechos fundamentales en el trabajo suelen ir asociadas a condiciones de trabajo deplorables. La experiencia de la OIT en el terreno, incluida la labor relativa a la ACI 8, ha demostrado que las acciones destinadas a promover y proteger estos derechos son más eficaces cuando se complementan con iniciativas que abordan también las condiciones materiales que ponen a los trabajadores en situaciones de indefensión y vulnerabilidad, como los salarios bajos o los atrasos en el pago de los salarios, el pago insuficiente o el impago de salarios, los problemas de salud derivados de los riesgos en materia de SST, la falta de competencias profesionales y una educación deficiente. Un buen ejemplo de ello es el sector pesquero de Tailandia, en el que la labor de la OIT combinó acciones destinadas a mejorar la gobernanza de la migración laboral con intervenciones dirigidas tanto a reforzar el respeto de los

[48] En septiembre y noviembre de 2012, 374 personas murieron y más de 800 resultaron heridas en tres incendios distintos en Karachi y Lahore, Pakistán, y en Dhaka, Bangladesh. En abril de 2013, el derrumbe del edificio Rana Plaza provocó 1 136 víctimas mortales y más de 2 500 trabajadores resultaron heridos.

principios fundamentales como a mejorar las condiciones de trabajo de los pescadores (en su mayoría migrantes en situación irregular). Una encuesta de la OIT realizada en el sector en 2013 reveló un panorama desolador: el 17 por ciento de los trabajadores trabajaba en contra de su voluntad y no podía abandonar su empleo, principalmente porque no recibían sus salarios; muchos trabajadores estaban amenazados con actos violentos y con ser denunciados a las autoridades (muchos eran migrantes en situación irregular); un tercio de los trabajadores trabajaba de 17 a 24 horas al día sin tener un descanso suficiente; se les hacían deducciones injustas de los salarios; una quinta parte de los trabajadores había sufrido accidentes de trabajo que requerían atención médica; y no había contratos de trabajo escritos. Esta situación se veía agravada por el limitado control que efectuaban los servicios de inspección del trabajo u otros órganos gubernamentales, y por la falta de un grupo que representara a los trabajadores. La respuesta de la OIT ha sido exhaustiva e integrada, y se ha focalizado en marcos reglamentarios, tales como las políticas de migración, las políticas y prácticas empresariales, y la organización y el empoderamiento de los trabajadores. Contribuyó a la adopción de un reglamento ministerial a finales de 2014 que prevé una serie de medidas de protección adicionales, entre otras elevar a 18 años la edad mínima para la admisión en el empleo, la introducción de horas de descanso con arreglo al Convenio núm. 188, la introducción del requisito de formalizar los contratos de trabajo por escrito, y la supresión de las limitaciones a fin de ampliar el ámbito de aplicación del reglamento a todos los buques comerciales. La Oficina también está ayudando a los Gobiernos de Camboya, Myanmar y Tailandia a elaborar procedimientos más eficaces que permitan a los pescadores migrantes entrar en Tailandia de forma segura y legal.

Capítulo 5

Conclusiones y el camino a seguir

157. En los últimos decenios, el mundo del trabajo se ha vuelto más complejo e imprevisible. La aparición de múltiples modalidades de empleo y relaciones de trabajo, que se ha dado en paralelo a la dispersión y aceleración de los procesos de producción, ha transformado los mercados de trabajo en todo el mundo. Las relaciones de trabajo convencionales coexisten con modalidades de trabajo más flexibles y situaciones de trabajo informal, aunque en distintos grados. La prevalencia de uno u otro tipo de relaciones de trabajo depende del contexto socioeconómico y del entorno normativo de cada país.

158. Ahora bien, las tendencias en el plano jurídico en lo que se refiere a la protección de los trabajadores muestran la continua determinación de los responsables mundiales de la formulación de políticas de establecer y aplicar normas del trabajo en relación con: la introducción de un salario mínimo estipulado por la ley o su extensión a determinadas categorías de trabajadores anteriormente excluidas; la duración del tiempo de trabajo semanal; la SST; y la duración y financiación de la licencia de maternidad.

159. Muchos gobiernos han utilizado las políticas de salario mínimo como una herramienta eficaz para luchar contra la pobreza y las desigualdades y contrarrestar el aumento de los trabajos mal retribuidos, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. El resurgimiento de las políticas de salario mínimo ha sido, en parte, una respuesta de política a la necesidad de proteger a los trabajadores mal remunerados contra la pobreza. Algunos países han ampliado o adaptado la negociación colectiva para que la protección de los trabajadores tenga un carácter más incluyente, por ejemplo por medio de acuerdos de trabajo compartido negociados por los interlocutores sociales para salvar empleos durante la crisis económica actual. En otros casos, se están probando nuevos enfoques de la negociación colectiva a fin de brindar protección a los grupos tradicionalmente no amparados. También ha habido iniciativas innovadoras encaminadas a lograr una mayor inclusión en toda la cadena de suministro.

160. En lo que respecta al tiempo de trabajo, el número medio de horas de trabajo sigue disminuyendo a nivel mundial. Ahora bien, demasiados trabajadores — ya sean trabajadores con un escaso control sobre sus trabajos o trabajadores más cualificados y mejor remunerados — siguen desempeñando una dura actividad durante largas jornadas y tienen que lidiar con problemas de fatiga crónica, alteraciones de la vida familiar y problemas de salud y seguridad en el trabajo. En algunos casos, estas personas trabajan durante muchas horas porque realizan actividades poco productivas; en otros casos, los horarios prolongados se deben a la expectativa de que los trabajadores tienen que estar disponibles en todo momento, cosa que han hecho posible las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. El presente informe ha mostrado cómo algunas empresas y gobiernos han adoptado medidas para limitar las horas de trabajo, por ejemplo poniendo freno a la comunicación fuera de las horas normales de trabajo o

permitiendo la reclamación del pago de las horas extraordinarias. Por otro lado, demasiadas personas trabajan menos horas de lo que desearían o tienen horarios de trabajo irregulares e imprevisibles. Habida cuenta de que la desaceleración del crecimiento puede ser uno de los motivos de la insuficiencia de horas de trabajo, siguen precisándose políticas orientadas a la creación de empleo y a la promoción de empresas sostenibles. Los horarios de trabajo reducidos o imprevisibles, a veces sin compensación alguna por las horas de trabajo perdidas, suponen un riesgo económico que recae de manera excesiva en los trabajadores. En algunos casos, los horarios reducidos son el resultado de una estrategia para eludir las obligaciones en materia de seguridad social asociadas a un determinado umbral de horas o de ingresos. La respuesta de varios gobiernos ha consistido en garantizar un número mínimo de horas de trabajo u ofrecer a los trabajadores alguna compensación por las horas no trabajadas. En varios países se ha respondido a las demandas de mayor flexibilidad formuladas por los trabajadores y las empresas con soluciones beneficiosas para ambas partes. La igualdad de trato con respecto a otros trabajadores, basada en el principio de la proporcionalidad, así como la posibilidad de elegir diferentes horarios o tiempo de trabajo, en función de las necesidades de los trabajadores, son elementos fundamentales para la creación de empleos a tiempo parcial de calidad, así como para lograr tasas más elevadas de participación en la fuerza de trabajo.

161. La SST es uno de los ámbitos de política en el que se han logrado algunos avances tanto desde el punto de vista de la legislación como de la mayor conciencia del enorme costo que entraña la inactividad para el propio trabajador, la empresa, los sistemas de salud y el conjunto de la sociedad. Aun así, siguen produciéndose trágicos accidentes laborales que ocupan los titulares de las noticias. En los últimos años, muchos países, incluidas economías emergentes, han reformado la legislación del trabajo con el fin de adoptar un enfoque más integral de la SST, centrado en los sistemas de prevención y gestión, y en el que se presta atención a todos los grupos de trabajadores o a todos los riesgos y peligros relacionados con el trabajo. Con todo, el nivel real de la cobertura y aplicación de la legislación en materia de SST sigue siendo insuficiente en la mayor parte de los países, especialmente en el caso de los trabajadores de la economía informal y los contratados en formas atípicas de empleo. Las deficiencias en los mecanismos de control del cumplimiento de las normas, debidas, entre otros motivos, a la incapacidad de los servicios de inspección de seguir el ritmo del crecimiento y fragmentación de la fuerza de trabajo y de los sistemas de organización cada vez más complejos, han dado lugar a accidentes catastróficos en el lugar de trabajo. Ello confirma la necesidad de adoptar estrategias en materia de cumplimiento que combinen unos servicios de inspección en el lugar de trabajo e instituciones judiciales dotados de mayores medios con enfoques complementarios, tales como comités paritarios de SST integrados por empleadores y sindicatos, seguros obligatorios de accidentes en el lugar de trabajo y la interacción con los gobiernos locales, la sociedad civil y los órganos de expertos. Las iniciativas para mejorar el cumplimiento, entre ellas las campañas de información y concienciación bien diseñadas y los enfoques con objetivos más precisos, han logrado buenos resultados en varios países. Asimismo, los acuerdos de responsabilidad del comprador y del proveedor en las cadenas de suministro también han supuesto una contribución positiva. Se han logrado algunos avances importantes en las regiones con respecto a la protección de la maternidad, como la prolongación de la duración media de la licencia de maternidad y el paso de sistemas financiados por los empleadores a prestaciones de maternidad financiadas mediante los impuestos generales o la seguridad social. Un enfoque social y mancomunado también puede presentar la ventaja añadida de acabar con la posible resistencia de los empleadores a contratar a mujeres. Ahora bien, la cobertura y el control de la aplicación siguen siendo problemas persistentes.

La denegación *de jure* o *de facto* de la protección de la maternidad también es un problema, especialmente para las mujeres que más necesitan esa protección.

162. El presente informe ha puesto de relieve que, en la actualidad, uno de los principales desafíos es lograr que las medidas de protección de los trabajadores tengan un carácter más incluyente. Las graves carencias en materia de protección de los trabajadores afectan a sectores enteros de la fuerza de trabajo mundial, cada vez más heterogénea. Ejemplo de ello son los trabajadores de los sectores en los que tradicionalmente los mecanismos de control del cumplimiento de las normas y la presencia de los sindicatos han sido insuficientes, así como los trabajadores empleados en algunas de las modalidades de trabajo atípicas. Muchos de estos trabajadores son mujeres, jóvenes, minorías étnicas y trabajadores migrantes.

163. En la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo de la OIT, celebrada en febrero de 2015, se llegó a la conclusión de que, cuando están bien diseñadas y se utilizan de manera adecuada, las formas atípicas de empleo pueden ayudar tanto a los trabajadores como a las empresas a adaptarse a sus necesidades y circunstancias cambiantes, además de facilitar el acceso de los grupos desfavorecidos al mercado de trabajo. Sin embargo, los trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo suelen estar menos protegidos, en la legislación o en la práctica, que los demás trabajadores. Los trabajadores contratados con arreglo a estas modalidades de empleo tienen menos posibilidades que los demás de ejercer sus derechos fundamentales, incluido el derecho a la libertad sindical y de negociación colectiva, ante el empleador o los empleadores correspondientes y, por este y otros motivos, se enfrentan a déficits más importantes de trabajo decente en términos de diferencias salariales, acceso a la seguridad social, condiciones de trabajo y seguridad y salud en el trabajo. En la Reunión de expertos también se subrayó que, de no hacerse nada al respecto, estos déficits de trabajo decente podrían aumentar la inseguridad y las desigualdades, y que se precisaban medidas para paliar los posibles déficits si se quería proteger a todos los trabajadores. Estas medidas deberían incluir: la promoción de la igualdad y la no discriminación de todos los trabajadores, con independencia de la modalidad contractual; la garantía, por medio del diálogo social y de enfoques innovadores, de que los trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo puedan ejercer el derecho de la libertad sindical y beneficiarse de la protección otorgada en virtud de los convenios colectivos aplicables; el diseño y adaptación de los sistemas nacionales de seguridad social de manera que los trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo gocen de condiciones equivalentes a las de los trabajadores contratados en modalidades de trabajo convencionales, incluso en los momentos de transición en el mercado de trabajo; la promoción de entornos de trabajo seguros y saludables para todos los trabajadores; la prevención y erradicación de las formas atípicas de empleo que no respeten los derechos fundamentales en el trabajo y no sean coherentes con los elementos del Programa de Trabajo Decente, incluso en lo que respecta a la garantía de un ingreso adecuado derivado del trabajo y de la seguridad de la protección social; la prestación de apoyo a los trabajadores en las transiciones entre empleos mediante la creación de empleo de calidad y políticas adecuadas de mercado de trabajo, y la adopción de enfoques estratégicos con respecto a la inspección del trabajo, centrándose por ejemplo en los sectores y ocupaciones en que se está registrando un aumento de las formas atípicas de empleo y un gran número de casos de incumplimiento [1]. Asimismo, se hizo hincapié en la importancia de contar con marcos de reglamentación apropiados, nacionales o internacionales, para lograr resultados que beneficiaran a los trabajadores, las empresas y el conjunto de la sociedad.

[1] OIT: *Informe de la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo*, Ginebra, 16-19 de febrero de 2015.

164. La razón de ser de la OIT y su mandato desde su creación en 1919, a saber, proteger a los trabajadores contra las condiciones de trabajo inaceptables y mejorar el nivel de vida general, es más pertinente que nunca. Sin embargo, el hecho de que las trayectorias profesionales sean más erráticas y los límites de la relación de trabajo más difusos dificulta cada vez más la protección de los trabajadores. Es necesario ampliar los enfoques de la reglamentación del trabajo a fin de incluir a los trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo, así como asegurar la transición de los trabajadores empleados en el sector informal a modalidades de empleo formal. Para ello, es preciso reforzar y ampliar las actuales formas de protección de los trabajadores, mejorando su aplicación principalmente mediante el cumplimiento más estricto de la legislación, y desarrollar nuevas formas de protección. Ahora bien, unas formas de protección más completas, que tengan en cuenta las distintas etapas en las trayectorias de vida de los trabajadores y el ciclo vital de las empresas, no deberían menoscabar el principio de que el trabajo no es una mercancía ni eximir a los gobiernos de su responsabilidad de garantizar la equidad en el trabajo. Para llevar a la práctica estos principios, es esencial que el principio de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva se promuevan y cumplan plenamente.

5.1. Las medidas de respuesta actuales de la OIT

165. Además de las actividades que la Organización lleva a cabo desde hace años para mejorar la protección de los trabajadores, la OIT ha puesto en marcha recientemente una serie de nuevas iniciativas para responder a estos desafíos, entre las que cabe mencionar:

a) *Su labor en el marco de la ACI 6 sobre la formalización de la economía informal y las negociaciones en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo con miras a la adopción en 2015 de una posible recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal.* De adoptarse ésta y, en función del resultado de las negociaciones, la recomendación proporcionaría un marco integral para abordar el trabajo en la economía informal y orientaría las actividades en el plano nacional sobre los principios y políticas que facilitan la transición a la economía formal.

b) *Su labor en el marco de la ACI 8 sobre la protección de los trabajadores contra las formas inaceptables de trabajo.* Esta ACI trata de complementar y aumentar el impacto de la labor llevada a cabo por la OIT para promover el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo mediante la erradicación de las prácticas laborales nefastas y la transformación de las condiciones que generan y perpetúan dichas prácticas. Muchas veces, éstas son el resultado de deficiencias en diversas esferas de política, que están interrelacionadas, como la SST, el tiempo de trabajo y los salarios, además de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y que se producen tanto en entornos de trabajo formales como informales.

c) *Su labor en el marco de la ACI 7 sobre el reforzamiento del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo con el fin de integrar la SST en estrategias integrales que promuevan el cumplimiento de las normas a nivel nacional y en el lugar de trabajo.* Esta iniciativa combina la aplicación de la legislación del trabajo con sistemas eficaces de administración e inspección del trabajo con objeto de lograr mejoras en la SST y otras condiciones de trabajo.

5.2. El camino a seguir: hacia un enfoque más global e incluyente de la protección de los trabajadores

166. El mundo del trabajo y la OIT se enfrentan a un desafío fundamental, a saber, cómo garantizar una protección laboral efectiva a todos los trabajadores, en particular a aquellos que sufren los déficits de trabajo decente debido a la inadecuación de las leyes, su incumplimiento o el uso inapropiado de las modalidades contractuales atípicas. Sobre la base de las conclusiones adoptadas en la reunión de expertos sobre este tema y de sus medidas de respuesta actuales, la OIT debería promover un nuevo enfoque de la protección de los trabajadores, el cual incluiría a todos los trabajadores y sería global en cuanto a los elementos fundamentales e interdependientes que deberían examinarse conjuntamente a fin de mejorar la protección de los trabajadores. La adopción de este enfoque integrado no implica tener que abordar todos los elementos al mismo tiempo, sino ser conscientes de su interdependencia y de los efectos de estas interrelaciones en el bienestar y la seguridad de los trabajadores. Este nuevo enfoque de la protección de los trabajadores formaría parte de la respuesta más amplia de la OIT para combatir la pobreza y las desigualdades, en el contexto de la iniciativa del centenario para poner fin a la pobreza y como parte de la contribución de la Organización a la agenda para el desarrollo después de 2015, y podría incluir:

a) el establecimiento de los niveles necesarios de protección laboral y cobertura para todos los trabajadores, con independencia de su situación en lo que respecta a la relación de trabajo y de para quién trabajen;

b) una mayor complementariedad entre la protección de los trabajadores y la protección social;

c) la adopción posible de medidas adicionales, con inclusión de nuevas normas, que ofrezcan una protección adecuada a los trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo; y

d) una mayor vigilancia y capacidad de respuesta por parte de los actores e instituciones del mercado de trabajo ante la transformación del mundo del trabajo mediante el desarrollo de los conocimientos y la creación de capacidad.

167. Este enfoque integrado garantizaría a todos los trabajadores los niveles de protección necesarios. La consecución de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, junto con la adopción y aplicación efectiva de leyes y políticas adecuadas en relación con el tiempo de trabajo, la SST y los salarios, son elementos fundamentales para garantizar una protección integral de los trabajadores. La cobertura universal efectiva tendría la ventaja de aliviar la carga sobre los pisos de protección social, al evitar que los trabajadores cayeran en la pobreza o no fueran aptos para trabajar, así como las consiguientes presiones sobre los fondos de protección social. Efectivamente, la garantía de la protección universal de los trabajadores, junto con la extensión de los pisos de protección social, sería una valiosa contribución al objetivo de la erradicación de la pobreza y a la puesta en marcha de la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015. Al mismo tiempo, se evaluaría la necesidad y la conveniencia de nuevas formas de protección que se adecuen mejor a las nuevas realidades del mundo del trabajo, y se promoverían las innovaciones en los ámbitos de la negociación colectiva y el diálogo social, teniendo en cuenta los intereses y las necesidades de los empleadores y los trabajadores.

168. Con el fin de avanzar en la adopción de un enfoque más incluyente de la protección de los trabajadores, la Conferencia Internacional del Trabajo tal vez estime oportuno examinar enfoques innovadores que permitan abordar los desafíos actuales y futuros en este ámbito. Podría examinarse una parte o la totalidad de las cuestiones siguientes:

- *La promoción de un crecimiento más equitativo, incluyente y sostenible.* Iniciar una discusión sobre la manera de extender los niveles necesarios de protección a todos los trabajadores en los ámbitos de la SST, los salarios, el tiempo de trabajo y la protección de la maternidad reforzaría la implicación de la OIT en la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015 y los esfuerzos encaminados a poner fin a la pobreza.
- *La ratificación y el mejor uso de las normas internacionales del trabajo relacionadas con los salarios, el tiempo de trabajo, la SST y la protección de la maternidad, y la cobertura efectiva de los trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo*. Podría evaluarse si estas normas internacionales del trabajo ofrecen un marco suficiente para garantizar la protección laboral a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores contratados temporalmente y en otras formas atípicas de empleo, o cuando existan déficits en materia de protección que requieran orientaciones y normas adicionales.
- *Desarrollo de los conocimientos.* Las bases de datos existentes de la OIT sobre salarios, tiempo de trabajo, protección de la maternidad y SST proporcionan información valiosa y actualizada sobre las tendencias en el plano jurídico en un gran número de países de todas las regiones. La labor de la OIT se vería potenciada si estas bases de datos pudieran complementarse con: un examen más sistemático de las nuevas medidas nacionales en estos ámbitos de política; la documentación de las tendencias y el análisis de los efectos de las formas atípicas de empleo en los trabajadores, las empresas, los servicios públicos, los mercados de trabajo y los resultados económicos; las buenas prácticas y las iniciativas en materia de reglamentación u otras iniciativas que contribuyan a subsanar las lagunas en materia de representación de los trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo y, por último, la mejora del acopio de datos y de las estimaciones de accidentes y enfermedades profesionales. La Conferencia tal vez estime oportuno examinar la conveniencia de crear un observatorio de la protección de los trabajadores, por ejemplo a partir de las bases de datos existentes y de la labor analítica en curso. La colaboración con el sector académico, por ejemplo a través de la Red para la Reglamentación del Trabajo Decente, ha contribuido a ampliar y difundir la base de conocimientos de la OIT, además de brindar un mejor apoyo a los mandantes de la OIT, y debería seguir reforzándose en el marco de una estrategia de puesta en marcha que sea eficaz en función de los costos.
- *Cooperación técnica y movilización de fondos.* Las intervenciones en los países podrían ampliarse y adaptarse a las distintas circunstancias de los mandantes de todo el mundo, incluidos los países de ingresos medianos, donde está aumentando la demanda de asistencia de la OIT en este ámbito. Ello requeriría estrategias de financiación más innovadoras, combinar las actividades de cooperación técnica con cargo al presupuesto ordinario y con cargo a fondos extrapresupuestarios, y acuerdos de cooperación Sur-Sur.

5.3. Puntos propuestos para la discusión

169. A la luz del análisis realizado en el presente informe de las tendencias en el ámbito de la protección de los trabajadores, los desafíos conexos en materia de políticas y las respuestas aportadas por los mandantes de la OIT, así como de las respuestas de la Organización para mejorar la vida laboral de los trabajadores, los puntos enumerados a continuación pueden servir de punto de partida para la discusión en la Comisión de la Conferencia:

a) ¿Qué repercusiones y desafíos para el bienestar y la seguridad de los trabajadores y para el desempeño empresarial se han observado como resultado de las tendencias registradas en los cuatro ámbitos de protección de los trabajadores (políticas salariales, ordenación del tiempo de trabajo, SST y protección de la maternidad) examinadas en el presente informe? ¿Qué reformas en materia de políticas, incluidas las medidas de reglamentación, han introducido los Estados Miembros para hacer frente a estos desafíos?

b) ¿Cuáles son, en la legislación o en la práctica, los obstáculos que limitan la protección universal de los trabajadores? ¿Qué medidas pueden contribuir a mejorar la cobertura, los niveles de protección y el cumplimiento de las normas para que todos los trabajadores, con independencia de quién sea su empleador o de su situación contractual, disfruten de una protección adecuada?

c) ¿De qué manera las políticas y la asistencia técnica de la OIT han ayudado a los mandantes a hacer frente a estos desafíos?

d) ¿Qué medidas debe adoptar la Organización para cumplir mejor su mandato constitucional y los términos de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa con respecto a la protección social (protección de los trabajadores) en vista de la transformación del mundo del trabajo y de la necesidad de garantizar la protección universal de los trabajadores? ¿Ofrecen las normas internacionales del trabajo vigentes un marco suficiente para la protección de los trabajadores o existen déficits a este respecto que pueden subsanarse mediante orientaciones y normas adicionales?

170. Al examinar estas cuestiones, la Comisión de la Conferencia podrá brindar orientaciones sobre la manera en que la Organización y la Oficina pueden responder de manera más eficaz y eficiente al abordar las necesidades de los mandantes en cada uno de estos ámbitos.