



## Consejo de Administración

309.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2010

GB.309/2/1

**PARA DECISIÓN**

SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

### Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo

#### Orden del día de la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia

#### Presentación resumida

##### Cuestiones abordadas

Se propone inscribir los siguientes puntos en el orden del día de la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia: i) el empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico (discusión general); ii) el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes (discusión general); iii) el posible seguimiento de la discusión recurrente sobre la seguridad social, a la luz del resultado de las discusiones y las conclusiones que se adopten en la reunión de junio de 2011 de la Conferencia; iv) una posible recomendación sobre la coherencia entre las políticas económica, financiera, social y de empleo (a raíz de la discusión recurrente sobre el empleo) (elaboración de normas); v) el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general); vi) la financiación con una finalidad social (discusión general); vii) la iniciativa empresarial de los jóvenes: transformar a los solicitantes de empleo en creadores de empleo (discusión general), y viii) el derecho a la información y la consulta en el contexto de la reestructuración económica (discusión general).

##### Repercusiones en materia de políticas

Dado que el Consejo de Administración decide sobre el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, las decisiones que se adopten sobre la base del presente documento determinarán el programa de la Conferencia en el año de que se trate.

##### Repercusiones financieras

Las repercusiones habituales respecto de los puntos inscritos en el orden del día de la Conferencia.

##### Decisión requerida

Párrafo 11.

##### Referencias a otros documentos del Consejo de Administración y a instrumentos de la OIT

GB.307/PV, dec-GB.308/5, GB.309/WP/SDG/1, GB.309/3/1, GB.304/PV, GB.298/PV, GB.298/2.

OIT: Resolución relativa a la discusión recurrente sobre el empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010.

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008.

## Introducción

1. En su 307.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2010), el Consejo de Administración inició una discusión sobre el orden del día de la 101.<sup>a</sup> reunión (2012) de la Conferencia, en el que figurarán los siguientes puntos inscritos de oficio:
  - Informe del Presidente del Consejo de Administración y Memoria del Director General;
  - Programa y Presupuesto y otras cuestiones financieras, y
  - Información y memorias presentadas sobre la aplicación de los convenios y las recomendaciones.
2. La Conferencia trata habitualmente tres puntos técnicos. En marzo de 2010, el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la reunión de 2012 de la Conferencia una discusión recurrente sobre el objetivo estratégico relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo que abarcase las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales, de conformidad con el seguimiento de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 2008; y aplazar el examen de los dos puntos que completarían este orden del día <sup>1</sup>. La discusión se aplazó de nuevo en junio de 2010 <sup>2</sup>.
3. En marzo y junio de 2010, se presentaron los siguientes puntos en el marco de las discusiones relativas al orden del día de las reuniones de 2011 y 2012 de la Conferencia: una propuesta relativa al establecimiento de normas (a raíz de las discusiones celebradas en la reunión de 2009 de la Conferencia sobre las respuestas de la OIT ante la crisis); el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general); la financiación con una finalidad social (discusión general); la iniciativa empresarial de los jóvenes: transformar a los solicitantes de empleo en creadores de empleo (discusión general); y el derecho a la información y la consulta en el contexto de la reestructuración económica (discusión general). Además, en junio de 2010 se propuso llevar a cabo una discusión general sobre la administración e inspección del trabajo. Con este punto, el Consejo de Administración completó el orden del día de la reunión de 2011 de la Conferencia.

## Seguimiento de las discusiones recurrentes

### La discusión recurrente sobre el empleo

4. La primera discusión recurrente tuvo lugar durante la 99.<sup>a</sup> reunión (junio de 2010) de la Conferencia y versó sobre el objetivo estratégico del empleo. En sus conclusiones, la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo adoptadas por la Conferencia incluyó una solicitud al Consejo de Administración para reprogramar tan pronto como

<sup>1</sup> Documento GB.307/PV, párrafo 13, c).

<sup>2</sup> dec-GB.308/5.

fuera posible la discusión de la Conferencia sobre las consecuencias del nuevo contexto demográfico<sup>3</sup> en el empleo y la protección social.

5. Además, en el párrafo 50 de dichas Conclusiones se invitaba al Director General a que:

... presente al Consejo de Administración, en su reunión de noviembre de 2010, un documento con la descripción de los elementos y las posibles modalidades de un marco para promover la coherencia entre esas políticas. Ese documento debería proporcionar un marco coherente para prestar el mejor asesoramiento posible a los gobiernos y los interlocutores sociales con objeto de conferir al empleo pleno y productivo y al trabajo decente un lugar central en las políticas económicas y sociales, mejorando al mismo tiempo la cooperación y el intercambio de experiencias entre ellos.

6. En la presente reunión se somete al Consejo de Administración un documento sobre la cuestión de la coherencia de las políticas al Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización<sup>4</sup>, así como un documento sobre el seguimiento de la discusión recurrente sobre el empleo<sup>5</sup>. Entre los miembros de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo, el Grupo de los Trabajadores y algunos gobiernos se mostraron a favor de examinar la posibilidad de elaborar una recomendación sobre la coherencia de las políticas.

7. Cabe recordar que, tras las discusiones de la reunión de 2009 de la Conferencia sobre las respuestas de la OIT ante la crisis, se propuso al Consejo de Administración elaborar una recomendación a fin de ofrecer pautas de orientación a los gobiernos y a la comunidad internacional para la creación de un marco de políticas destinado a brindar protección frente a graves crisis económicas y financieras, así como a sus consecuencias sociales<sup>6</sup>. Esta propuesta se ha reexaminado y ahora se titula «Posible recomendación sobre la coherencia entre las políticas económica, financiera, social y de empleo (a raíz de la discusión recurrente sobre el empleo)» (véase el anexo, sección III). Asimismo, dicha propuesta se podría enriquecer con las discusiones que se espera que tengan lugar durante la presente reunión en el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización y en el Consejo de Administración.

## **La discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social)**

8. El Consejo de Administración decidió en su 304.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2009) que la segunda discusión recurrente, que se celebrará en junio de 2011, trataría sobre el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social)<sup>7</sup>. Tal y como se expone en la propuesta contenida en la sección III del anexo, en la reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social, celebrada en septiembre de 2009, hubo consenso respecto de que la OIT debería complementar el *corpus* de convenios y recomendaciones actualizados de que dispone en la actualidad con un mecanismo que promueva un régimen básico de protección social. La Comisión para la

<sup>3</sup> OIT: *Resolución relativa a la discusión recurrente sobre el empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2010, Conclusiones, párrafo 51.

<sup>4</sup> Documento GB.309/WP/SDG/1.

<sup>5</sup> Documento GB.309/3/1.

<sup>6</sup> Documento GB.307/2, anexo I, párrafos 1-6.

<sup>7</sup> Documento GB.304/PV, párrafo 52, b).

Discusión Recurrente sobre la Seguridad Social debería debatir sobre dicha cuestión durante la reunión de junio de 2011 de la Conferencia. Se prevé que, a resultas de esta discusión, se formule una propuesta relativa a dicho mecanismo que se inscribiría en el orden del día de la reunión de 2012 de la Conferencia.

## Propuestas

9. Actualmente, se han formulado ocho propuestas de inscripción de puntos en el orden del día de la reunión de 2012 de la Conferencia (véase el anexo):

- tal y como solicitó la Conferencia en su última reunión, una propuesta para una discusión general sobre el empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico, que previamente se había inscrito en el orden del día de la reunión de 2009 de la Conferencia<sup>8</sup> y que se ha actualizado;
- la Oficina ha elaborado una nueva propuesta para una discusión general sobre el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes, por ser una cuestión de actualidad;
- un posible seguimiento de la discusión recurrente sobre la seguridad social que tendrá lugar en junio de 2011;
- una propuesta relativa a la elaboración de normas a raíz de la discusión recurrente sobre el empleo: posible recomendación sobre la coherencia entre las políticas económica, financiera, social y de empleo, y
- las cuatro propuestas anteriores para una discusión general, actualizadas según proceda: el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro; la financiación con una finalidad social, la iniciativa empresarial de los jóvenes: la transformación de los solicitantes de empleo en creadores de empleo; y el derecho a la información y la consulta en el contexto de la reestructuración económica.

10. Teniendo en cuenta el momento en que se adopte la decisión, si el Consejo de Administración seleccionara para 2012 la propuesta relativa a una recomendación sobre la coherencia entre las políticas, se tendría que aprobar una reducción de los plazos establecidos por el Reglamento de la Conferencia para la etapa preparatoria de las discusiones normativas, de conformidad con el artículo 38 (procedimiento de simple discusión) o el artículo 39 (procedimiento de doble discusión) de dicho Reglamento<sup>9</sup>. Se podría decidir adoptar el siguiente programa de plazos reducidos: los gobiernos deberían recibir un informe resumido y un cuestionario a más tardar 14 meses antes de la apertura de la reunión de la Conferencia, es decir, en abril de 2011; las respuestas de los gobiernos deberían llegar a poder de la Oficina al menos ocho meses antes de la apertura de la reunión de la Conferencia, esto es, en octubre de 2011; el informe requerido debería llegar a poder de los gobiernos al menos tres meses antes de la apertura de la reunión de la Conferencia, es decir, en marzo de 2012. En lo que respecta a un posible seguimiento de la discusión recurrente sobre la seguridad social, véase el párrafo 31 de la propuesta en la sección III del anexo.

<sup>8</sup> Documentos GB.298/PV, párrafo 57, i), y documento GB.298/2, párrafos 23-43.

<sup>9</sup> Para una información más detallada, véase, por ejemplo, el documento GB.308/5.

**11. En vista de lo anterior, y con miras a completar el orden del día de la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia, se invita al Consejo de Administración a:**

- a) elegir dos de las siguientes propuestas:**
- i) el empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico (discusión general);**
  - ii) el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes (discusión general);**
  - iii) un posible seguimiento de la discusión recurrente sobre la seguridad social;**
  - iv) una posible recomendación sobre la coherencia entre las políticas económica, financiera, social y de empleo (a raíz de la discusión recurrente sobre el empleo) (elaboración de normas), con arreglo al programa de plazos reducidos propuesto en el párrafo 10 supra;**
  - v) el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general);**
  - vi) la financiación con una finalidad social (discusión general);**
  - vii) la iniciativa empresarial de los jóvenes: transformación de los solicitantes de empleo en creadores de empleo (discusión general);**
  - viii) el derecho a la información y la consulta en el contexto de la reestructuración económica (discusión general); o**
- b) elegir una de las propuestas mencionadas y aplazar el examen de las demás <sup>10</sup>.**

Ginebra, 1.º de noviembre de 2010

*Punto que requiere decisión:* párrafo 11

<sup>10</sup> Si en una reunión futura se seleccionara una propuesta relativa a la elaboración de normas, se debería aprobar otro programa de plazos reducidos para ultimar los informes.

## Anexo

### I. Propuesta anteriormente inscrita en el orden del día de la 98.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia

#### 1. Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

##### Resumen

La transición demográfica y sus repercusiones en el empleo y la protección social siguen ocupando un lugar prominente en el programa de políticas de un gran número de países desarrollados y de países en desarrollo. El orden del día de la 99.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia (2009) incluía inicialmente una discusión sobre el empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico. Esta discusión se aplazó a raíz de la crisis económica, que exigía un debate urgente sobre su impacto y las posibles respuestas para afrontarla. En las Conclusiones de 2010 relativas a la discusión recurrente sobre el empleo se proponía reprogramar esta discusión lo antes posible. Así pues, se propuso inscribir este punto en el orden del día de la 101.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia (2012) a fin de celebrar una discusión general al respecto.

Aunque el envejecimiento de la población es un hecho inevitable e irreversible, no tiene por qué ser catastrófico si se adoptan las medidas de política adecuadas. Los mecanismos para abordar esta situación deben buscarse en el mercado de trabajo y en los sistemas de transferencia social. Las políticas de empleo y protección social están forzosamente interrelacionadas y la necesidad de un enfoque global resulta más patente en el contexto del cambio demográfico que se está produciendo. Las consecuencias de la crisis económica y financiera mundial, al igual que las respuestas que se han puesto en práctica para promover la recuperación, han demostrado claramente la existencia de estas interrelaciones. La OIT puede desempeñar un papel fundamental en la elaboración de estrategias innovadoras e integradas que permitan responder a esos desafíos.

La celebración de esta discusión general en 2012 permitirá a la Conferencia tomar en consideración las Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo (2010) y a la discusión recurrente sobre la seguridad social (2011); asimismo, este calendario facilitará la elaboración de una perspectiva integrada sobre el trabajo decente, tal como lo exige la Declaración sobre la Justicia Social.

1. Desde su fundación, la OIT se ha interesado por el problema del cambio demográfico. El primer instrumento en que se aborda esta cuestión, que fue adoptado en el decenio de 1930 y revisado en 1967, tenía por objetivo proporcionar un seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte. En 1962, la Memoria del Director General a la Conferencia reconocía las importantes contribuciones que los trabajadores de edad podían aportar a las economías y a la sociedad<sup>1</sup>. El tema de los trabajadores de edad también fue objeto de discusión en la reunión de la Conferencia de 1979<sup>2</sup>, y en 1980 la Conferencia adoptó el instrumento más completo sobre la materia, la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162). Esta Recomendación, cuya finalidad consiste en proteger el derecho de los trabajadores de edad a la igualdad de trato, se centra en las medidas que deberían adoptarse para que estos trabajadores continúen ejerciendo un empleo en condiciones satisfactorias.
2. El orden del día de la reunión de 2009 de la Conferencia Internacional del Trabajo incluía inicialmente una discusión sobre el empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico. Sin embargo, a raíz de la crisis financiera y económica mundial que se inició en el tercer trimestre de 2008 se decidió posponer la discusión sobre el cambio

<sup>1</sup> OIT: *Trabajadores de edad. Problemas de empleo y de retiro*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 46.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 1962.

<sup>2</sup> OIT: *Trabajadores de edad madura: trabajo y jubilación*, Informe VI (2), Conferencia Internacional del Trabajo, 65.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 1979.

demográfico, pues la situación exigía un debate urgente sobre el impacto de la crisis y las posibles respuestas para superarla<sup>3</sup>.

3. La transición demográfica y sus repercusiones en el empleo y la protección social es un tema que reviste interés para los mandantes y que sigue ocupando un lugar prominente en el programa de políticas. En las Conclusiones de 2010 relativas a la discusión recurrente sobre el empleo se insistía sobre ello y se proponía reprogramar cuanto antes dicha discusión<sup>4</sup>. Así pues, se propuso inscribir este punto en el orden del día de la 101.ª reunión de la Conferencia (2012) a fin de celebrar una discusión general al respecto.
4. En 2012 habrán transcurrido 30 años desde que tuvo lugar la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en Viena en 1982, y diez años desde la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en Madrid en 2002. Esta discusión ofrecerá a los mandantes una visión global de los conocimientos, las cuestiones de política y los medios de intervención, y facilitará el desarrollo de una estrategia integrada y coherente de la Organización sobre la materia.
5. El informe preparado por la Oficina para la discusión de 2009 abordaba la cuestión relativa a las repercusiones de la transición demográfica (o «envejecimiento de la población») en las sociedades y en el mundo del trabajo en particular. El nuevo contexto demográfico va a afectar a todos los países en todas las regiones, tanto a los países industrializados como a los países en desarrollo, si bien a un ritmo distinto y en diferentes momentos. El envejecimiento es un fenómeno inevitable que en los países desarrollados se encuentra en una fase avanzada y en los países en desarrollo progresa rápidamente. En 2050, 2.000 millones de personas tendrán más de 60 años y el 80 por ciento de estas personas vivirán en los países en desarrollo.
6. Este fenómeno tiene numerosas repercusiones en los resultados económicos y en los mercados de trabajo y, en particular, en el empleo y la protección social en diferentes contextos de desarrollo. Se están elaborando y discutiendo soluciones en materia de políticas, sobre todo en los países industrializados, donde la transición demográfica se encuentra en una fase más avanzada. En los países que siguen registrando elevados niveles de pobreza e informalidad la transición demográfica plantea desafíos de gran envergadura. Hay datos que demuestran que la sensibilización a escala mundial sobre este fenómeno es cada vez mayor; por otra parte, existe una conciencia generalizada de que la evolución de la situación demográfica en una región tiene repercusiones en otras ya que ello incide en los desplazamientos de las poblaciones y la migración laboral.
7. Aunque el envejecimiento de la población es inevitable e irreversible, no llegará a representar una seria amenaza si se adoptan las medidas de política adecuadas. Los mecanismos para abordar esta situación deben buscarse en el mercado de trabajo y en los sistemas de transferencia social. Las soluciones en materia de políticas para abordar el cambio demográfico deberán adoptar una perspectiva mundial, tomando en consideración el ciclo de vida y el punto de vista intergeneracional. Para abordar el «desafío del envejecimiento» no basta con políticas relativas a la vejez, sino que se requieren también políticas que abarquen todo el ciclo de vida para todos los grupos de edad. Las políticas de empleo y protección social están forzosamente interrelacionadas y este enfoque global resulta más patente en el contexto del cambio demográfico que se está produciendo. Las consecuencias de la crisis económica y financiera mundial, al igual que las respuestas que se han puesto en práctica para promover la recuperación, han demostrado claramente la existencia de estas interrelaciones. Los segmentos más vulnerables de la población, es decir, los jóvenes y los trabajadores de edad, se han visto particularmente afectados por el

<sup>3</sup> Documento GB.304/PV, párrafo 291, c).

<sup>4</sup> Véase OIT: *Resolución relativa a la discusión recurrente sobre el empleo, op. cit.*, Conclusiones, párrafo 51.

aumento del desempleo y el subempleo; al mismo tiempo, los sistemas de seguridad social están experimentando una considerable presión financiera, pues su base fiscal y su base de cotización están disminuyendo precisamente cuando se prevé un aumento de sus gastos en prestaciones.

8. La celebración de esta discusión general en 2012 permitiría a la Conferencia tomar en consideración las Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo (2010) y a la discusión recurrente sobre la seguridad social (2011); asimismo, este calendario facilitaría la elaboración de una perspectiva integrada sobre el trabajo decente, tal como lo exige la Declaración sobre la Justicia Social.

## II. Nueva propuesta para discusión general

### *Empleo*

#### 2. *Desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes (discusión general)*

##### Resumen

El deterioro del medio ambiente natural, el cambio climático y la transición hacia pautas de desarrollo sostenible con bajas emisiones de carbono son factores que afectan cada vez más al mundo del trabajo, pues al mismo tiempo que generan oportunidades son fuentes de posibles amenazas. A nivel general y en muchos países, se están formulando importantes políticas. Para obtener resultados positivos en el ámbito del trabajo decente es indispensable contar con políticas coherentes. La discusión fomentará la participación activa de los mandantes mediante la identificación de las prioridades, las buenas prácticas en materia de políticas y los mecanismos institucionales más eficaces que hacen posible un proceso de transición equitativo, así como un desarrollo sostenible con creación de empleos decentes en empresas sostenibles.

### Fundamentos

9. La contaminación, la sobreexplotación de los recursos naturales, el cambio climático y los desastres que ello conlleva son fenómenos que ya están afectando la vida de millones de hombres y mujeres en todo el mundo, y que amenazan con neutralizar los progresos realizados en los últimos diez años para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los desafíos medioambientales, al igual que las políticas para abordarlos, repercuten cada vez más en las economías, las empresas y los mercados de trabajo.
10. En el Pacto Mundial para el Empleo se planteó la necesidad de emprender la transformación de la economía hacia un desarrollo sostenible con baja emisión de carbono, planteamiento que no sólo recibe un reconocimiento cada vez más amplio sino que gradualmente comienza a llevarse a la práctica. En el conjunto de medidas de estímulo económico adoptadas para superar la crisis muchos gobiernos incluyeron numerosos componentes ecológicos. Un número todavía mayor de países en todo el mundo está aplicando políticas y programas que tienen por objeto iniciar la transición hacia una economía más ecológica y con mayor capacidad de adaptación al cambio climático. Para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente al desafío del cambio climático se está creando un fondo importante cuyo monto se espera que alcance en 2020 los 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos anuales.
11. A escala internacional, se sigue atribuyendo un alto grado de prioridad al cambio climático y al desarrollo sostenible, como lo demuestran el acuerdo al que llegaron los países del G-20 para eliminar los subsidios contraproducentes a la energía y las continuas e intensas negociaciones que se celebran de conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Las economías verdes y la gobernanza ecológica para garantizar la sostenibilidad medioambiental constituirá el tema central de la Cumbre



Mundial para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (o Río +20) que acogerá Brasil en 2012.

12. Las limitaciones medioambientales, el cambio climático y la transición hacia una economía sostenible con baja emisión de carbono tendrán importantes repercusiones tanto en las pautas de producción y de consumo como en las empresas y los trabajadores. La única manera de lograr una transformación como ésta es haciendo un esfuerzo generalizado para lograr que todas las empresas de la economía sean más ecológicas. Además, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero está propiciando cambios en los sectores económicos, y entre las regiones. Se está produciendo un rápido aumento de la producción y el empleo en las industrias y servicios con bajas emisiones de carbono, en la gestión y el reciclaje de desechos y en la restauración del capital natural. Por otra parte, podría producirse un estancamiento e incluso una contracción en los sectores de gran consumo de energía y de recursos.
13. Aunque el cambio climático ya ha comenzado a perturbar la actividad económica, perjudicando — e incluso destruyendo — algunas empresas y empleos en muchos países, la adopción de medidas de adaptación adecuadas demuestra que el proceso de ajuste al cambio climático no es incompatible con la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Los empleos verdes pueden servir de puente entre el ODM 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre) y el ODM 7 (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente).
14. Según se desprende de un creciente número de investigaciones, la ecologización de las empresas y los empleos verdes que se han creado en este proceso compensan con creces las pérdidas ocasionadas por las actividades no sostenibles desde el punto de vista medioambiental. El proceso de transición hacia una economía con baja emisión de carbono debería dar lugar a aumentos del empleo que podrían ser moderados o elevados dependiendo de los países y las políticas.
15. La experiencia de algunos países muestra que esta transición puede reportar beneficios en términos de calidad del empleo. En algunos sectores como la gestión y reciclaje de desechos — que ya emplea a decenas de millones de trabajadores en todo el mundo (1 por ciento de la población urbana de los países en desarrollo, según estimaciones del Banco Mundial) y que no cesa de crecer — la formalización de las empresas y el empleo, así como las mejoras en la calidad del empleo, no sólo son objetivos factibles sino que en realidad constituyen un requisito previo para la creación de una industria del reciclaje eficaz y con efectos positivos para el medio ambiente.
16. A fin de que la transformación de la economía se lleve a cabo con éxito y reporte beneficios sociales será necesario adoptar políticas coherentes y disposiciones para garantizar un proceso de transición equitativo y sin contratiempos, en particular políticas activas de mercado de trabajo e inversiones importantes en el perfeccionamiento de las competencias profesionales.
17. En la Memoria del Director General presentada en la reunión de 2007 de la Conferencia Internacional del Trabajo se identificaron los retos que planteaban el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes<sup>5</sup>. Ello dio lugar a la puesta en marcha de la Iniciativa Empleos Verdes de la OIT en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI); asimismo, condujo a la creación en 2008 de un programa mundial de empleos verdes que ha ido ampliándose muy rápidamente. Este programa incorpora las cuatro dimensiones del trabajo decente y recoge, tanto en la sede como en las oficinas exteriores, el acervo de competencias y capacidades pertinentes de la OIT con que cuenta la Oficina. El Programa Mundial de Empleos Verdes de la OIT se está aplicando actualmente en 15 Estados Miembros.

<sup>5</sup> OIT: *El trabajo decente para un desarrollo sostenible*, Memoria del Director General, Informe I (A), Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

18. En las discusiones relativas al Pacto Mundial para el Empleo que tuvieron lugar en las reuniones del Consejo de Administración de 2007 y 2008, en la reunión de la Conferencia de 2009 y en la discusión recurrente sobre el empleo de 2010 se hizo hincapié en la creación de oportunidades de trabajo decente y en el crecimiento económico integrador, aunque también se insistió en la necesidad de que haya coherencia entre las políticas económicas, medioambientales, sociales y laborales a fin de obtener resultados positivos. Los empleos verdes no son un resultado automático de las inversiones. Para lograr esta transformación será indispensable contar con la participación activa de millones de empresarios y gestores, y de cientos de millones de trabajadores.
19. A fin de lograr una transición sin contratiempos y la participación activa de los actores del mundo del trabajo, así como la coherencia de las políticas se requiere el diálogo social en los procesos de formulación y aplicación de las políticas. Existen ejemplos irrefutables de la contribución que puede aportar el diálogo social en torno a las políticas internacionales en el proceso de transformación hacia una economía verde en todos los niveles.

### Cuestiones propuestas para la discusión

20. La discusión en la Conferencia podría incluir las siguientes cuestiones:
- ¿Cuáles son las repercusiones más importantes en el trabajo decente y el mundo del trabajo tanto del cambio climático y otros problemas medioambientales como de las políticas climáticas y medioambientales?
  - ¿Qué oportunidades y retos plantea la interacción entre los factores y políticas medioambientales y los resultados económicos y sociales?
  - ¿Qué políticas y programas son eficaces para impulsar la transición de la economía hacia actividades con bajos niveles de emisión de carbono y una utilización eficiente de los recursos y la energía, promoviendo al mismo tiempo un crecimiento integrador basado en el trabajo decente?
  - ¿De qué manera puede contribuir el diálogo social al logro de un desarrollo sostenible y una transición sin contratiempos?
  - ¿Cuáles son los mecanismos e instituciones que deben tenerse en cuenta a fin de garantizar la coherencia indispensable de las políticas a escala internacional, nacional y sectorial, y de qué manera puede contribuir la OIT a la formulación de políticas eficaces y coherentes?

### Resultados esperados

21. Los resultados que se espera obtener de la discusión de la Conferencia son los siguientes:
- Efectuar un balance y una síntesis de los conocimientos y la experiencia a nivel mundial sobre la interrelación entre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes.
  - Realizar un inventario de las enseñanzas en materia de políticas y buenas prácticas con el objeto de ayudar a los mandantes a abordar la dimensión social del cambio climático y el desarrollo sostenible.
  - Obtener orientación sobre la manera en que la OIT puede articular eficazmente el Programa de Trabajo Decente con las políticas nacionales e internacionales para abordar el cambio climático y garantizar un desarrollo sostenible.

### III. Propuestas relativas al seguimiento de las discusiones recurrentes

#### 3. Posible seguimiento de la discusión recurrente sobre protección social (seguridad social)

##### Resumen

En su 304.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2009), el Consejo de Administración decidió que la segunda discusión recurrente, en 2011, versara sobre el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social). Se espera que en las Conclusiones de la discusión recurrente de 2011 se haga hincapié en la necesidad de establecer un mecanismo marco para orientar las estrategias nacionales de ampliación de la seguridad social y se inste a un seguimiento a través de la Conferencia. De dichas Conclusiones dependerá también que ese mecanismo orientador se establezca mediante un procedimiento normativo, a cargo de la Conferencia o bien como un mecanismo no vinculante.

Teniendo en cuenta la importancia de un régimen básico de protección social para la ampliación de la cobertura de seguridad social con miras al logro de los ODM y la formulación de sus posibles mecanismos sucesores, así como su contribución para mitigar el impacto social de las crisis económicas, financieras y políticas y de los desastres naturales, parece conveniente programar ya para 2012 una discusión sobre el seguimiento de la discusión recurrente de 2011. El Consejo de Administración tal vez desee completar el orden del día de la 101.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia (2012) con un punto destinado a examinar un mecanismo de orientación de las políticas sobre la ampliación de la seguridad social.

#### Antecedentes

22. De conformidad con los fines y objetivos establecidos en el Preámbulo de su Constitución (1919), uno de los principales objetivos de la OIT es desde siempre la ampliación de la seguridad social en todo el mundo. Este mandato se reafirmó en 1944 en la Declaración de Filadelfia, que reconoce explícitamente «la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: (...) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa», así como «proteger a la infancia y a la maternidad (...)»<sup>6</sup>. En la reunión de 2001 de la Conferencia Internacional del Trabajo, los mandantes reafirmaron el papel fundamental de la OIT en la promoción y la ampliación de la seguridad social, así como sus obligaciones al respecto. En dicha ocasión, la Comisión de la Seguridad Social llegó a la conclusión de que «Hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes»<sup>7</sup>. Además subrayó la importancia de que todas las actividades de la OIT en materia de seguridad social se basaran en la Declaración de Filadelfia, el concepto de trabajo decente y las normas de la OIT sobre seguridad social pertinentes. A este respecto, se propuso, entre otras cosas, iniciar una gran campaña para promover la ampliación de la cobertura de la seguridad social<sup>8</sup>. La Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos se inició en 2003 con el fin de: lograr mejoras concretas de la cobertura de la seguridad social en el mayor número de países posible; reforzar los conocimientos prácticos, tanto de los individuos como de los interlocutores sociales en este ámbito; y dar la máxima prioridad a la seguridad social dentro de los objetivos de la agenda política internacional.

<sup>6</sup> OIT: *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 26.<sup>a</sup> reunión, Filadelfia, 10 de mayo de 1944, párrafo III, f) y h).

<sup>7</sup> OIT: *Resolución relativa a la seguridad social*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2001, conclusiones, párrafo 5.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, párrafo 17.

23. En su 97.<sup>a</sup> reunión (2008), la Conferencia adoptó la Declaración sobre la Justicia Social, que estableció un sistema de discusiones recurrentes por la Conferencia <sup>9</sup>. En su 304.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2009), el Consejo de Administración decidió que la segunda discusión recurrente, que se celebraría en 2011, versara sobre el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social) <sup>10</sup>. También decidió que el Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se dedicara a determinados instrumentos relativos a la seguridad social <sup>11</sup>. Durante el último decenio, la contribución capital de los regímenes de seguridad social a la reducción y la prevención de la pobreza, al logro de los ODM y al equilibrio de las estrategias nacionales de desarrollo social y económico les ha valido una aceptación internacional generalizada. La crisis actual ha reforzado la convicción del público de que los regímenes de seguridad social también desempeñan una función vital como estabilizadores sociales y económicos en tiempos de crisis.

#### La OIT y el contexto de las Naciones Unidas

24. La Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos se ha convertido en el catalizador de las actividades de la OIT en este ámbito, que se examinaron en un informe presentado a la Comisión de Empleo y Política Social en noviembre de 2008 <sup>12</sup>. A petición de dicha Comisión, del 2 al 4 de septiembre de 2009 se celebró en Ginebra una reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social.

25. En el resumen del Presidente de dicha reunión se refrendó explícitamente la estrategia bidimensional ideada con espíritu pragmático por la Oficina para ampliar la cobertura de la seguridad social. La primera dimensión de la estrategia comprende la extensión de ciertas garantías de seguridad de los ingresos y el acceso a la atención de salud, aunque sea a un nivel muy básico, a toda la población. Esta dimensión podría denominarse extensión «horizontal». La segunda dimensión de la estrategia consiste en proporcionar un mayor grado de seguridad de los ingresos y de protección de la salud para preservar el nivel de vida de las personas cuando han de afrontar contingencias muy importantes como el desempleo, la enfermedad, la discapacidad, la pérdida del sostén de la familia o la vejez. Esta dimensión podría calificarse de aspecto «vertical» de la extensión de la cobertura. La dimensión horizontal es conceptualmente idéntica al componente relativo a las transferencias sociales de la iniciativa relativa a un régimen mínimo de protección social concebida por la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) en abril de 2009 como una de sus iniciativas conjuntas para luchar contra la crisis. Esta iniciativa, dirigida por la OIT y la Organización Mundial de la Salud, promueve un conjunto de derechos y transferencias sociales que permite a los particulares adquirir bienes y servicios esenciales o acceder a ellos, lo cual contribuye al logro de los ODM. La iniciativa relativa a un régimen mínimo de protección social se basa esencialmente en el establecimiento de una coalición de organismos y donantes internacionales que ayuden a los países a formular y aplicar planes sostenibles de transferencias sociales y servicios sociales esenciales. La iniciativa ha constituido un grupo asesor de alto nivel dirigido por la ex Presidenta de Chile, Sra. Michelle Bachelet. Se espera que este grupo asesor publique un informe de orientación para la coalición de las Naciones Unidas en la segunda mitad de 2011.

<sup>9</sup> *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, anexo, parte II, B).

<sup>10</sup> Documento GB.304/PV, párrafo 52, b).

<sup>11</sup> Documento GB.304/PV, párrafo 211.

<sup>12</sup> Documento GB.303/ESP/3.

26. La idea de un régimen básico de protección social también constituye un elemento esencial del Pacto Mundial para el Empleo que adoptó la Conferencia en junio de 2009<sup>13</sup>. Al incluir la idea del régimen básico de protección social en el contexto del Pacto Mundial para el Empleo, la OIT reafirma que sus cuatro objetivos estratégicos son indisolubles, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, principio en que hace hincapié la Declaración sobre la Justicia Social<sup>14</sup> y que brinda el marco analítico y conceptual para el informe destinado a la discusión recurrente de 2011. Este informe proporcionará la base conceptual para la discusión de la Conferencia sobre las políticas y sobre la función pasada y futura de la OIT en lo referente al apoyo a los mandantes para la aplicación de las políticas nacionales de seguridad social, mientras que en el Estudio General de 2011<sup>15</sup> se analizará la eficacia de las normas de la OIT como marcos para la orientación de las políticas y la legislación y la práctica nacionales en paralelo. Elaborado de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, el Estudio General aborda cuatro instrumentos sobre seguridad social (Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168); Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67); Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69) y proporcionará elementos esenciales sobre la eficacia potencial y los puntos fuertes y débiles, a nivel conceptual, de dichos instrumentos. La Comisión para la Discusión Recurrente sobre Protección Social (seguridad social) tendrá la oportunidad de extraer conclusiones que tengan en cuenta el resultado de la discusión de la Comisión de Aplicación de Normas sobre el Estudio General.

#### Posible seguimiento

27. En la reunión de expertos celebrada en septiembre de 2009 también hubo consenso sobre el hecho de que la OIT tendría que complementar su actual conjunto de convenios y de recomendaciones actualizados, que ya ofrecen orientación para la dimensión vertical de las estrategias nacionales de ampliación, con un mecanismo que promueva el régimen básico de protección social como medio para lograr la extensión horizontal de la cobertura de la seguridad social y dé orientación a los países para que éstos establezcan y desarrollen sus propios sistemas de seguridad social, de tal manera que se proporcione con carácter prioritario una seguridad social básica para todos aquellos que la necesiten.
28. Se espera que en las Conclusiones de la discusión recurrente de 2011 se haga hincapié en la necesidad de tal mecanismo marco para orientar las estrategias nacionales de ampliación y se solicite un seguimiento a través de la Conferencia. De dichas conclusiones dependerá también que dicho mecanismo de orientación revista la forma de una norma de la OIT o bien otra forma.
29. Teniendo en cuenta la importancia del régimen básico de protección social para la ampliación de la cobertura de seguridad social con miras al logro de los ODM y la formulación de sus posibles mecanismos sucesores, así como su contribución para mitigar el impacto social de las crisis económicas, financieras y políticas y de los desastres naturales, parece conveniente programar ya para 2012 una discusión sobre el seguimiento de la discusión recurrente de 2011.

<sup>13</sup> OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo, 2009*, párrafos 12, 1), ii) y 22, 9).

<sup>14</sup> *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, parte I, B).

<sup>15</sup> Estudio General sobre los instrumentos relativos a la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa.

## Conclusiones

30. Teniendo en cuenta estos antecedentes, el Consejo de Administración tal vez desee completar el orden del día de la 101.<sup>a</sup> reunión (2012) de la Conferencia con un punto relativo al resultado de la discusión recurrente de 2011 sobre seguridad social.
31. Dependiendo de dicho resultado, y si se decide que el seguimiento consista en un punto para el establecimiento de una norma, el Consejo de Administración quizás tenga que autorizar, en junio de 2011, una reducción del plazo establecido en el Reglamento de la Conferencia para la etapa preparatoria de las discusiones destinadas al establecimiento de normas, de conformidad con su artículo 38 (procedimiento de simple discusión) o su artículo 39 (procedimiento de doble discusión). En vista de los conocimientos reunidos sobre la legislación y la práctica nacionales a través de los análisis fácticos y en materia de políticas para elaborar el informe que servirá de base a la discusión recurrente y el Estudio General de 2011, y difundidos a través de esos documentos, la Oficina estaría en condiciones de preparar un procedimiento normativo acelerado.

#### **4. Posible recomendación sobre la coherencia entre las políticas económica, financiera, social y de empleo (a raíz de la discusión recurrente sobre el empleo) (elaboración de normas)**

##### Resumen

Tras la discusión recurrente sobre el empleo que tuvo lugar en la 99.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia (2010) se propone incluir en el orden del día de la reunión de 2012 de la Conferencia la elaboración de una recomendación que sirva de guía para mejorar la coherencia a nivel nacional entre las políticas económica, financiera, social y de empleo con miras a promover el pleno empleo, decente y libremente elegido. Esta propuesta tal vez pueda enriquecerse con los debates relativos a la coherencia de las políticas y el seguimiento de la discusión recurrente sobre el empleo que está previsto celebrar en la presente reunión del Consejo de Administración.

32. Desde hace tiempo, es bien sabido que la cantidad y la calidad de los empleos en cualquier país dependerán de las diversas políticas económicas y sociales. Por consiguiente, el logro del trabajo decente exige la cooperación y la coherencia entre las diversas esferas políticas.
33. La OIT tiene el mandato inequívoco de promover la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente tanto en el ámbito nacional como internacional. Este mandato se explicita en diversos documentos fundamentales.
34. Por ejemplo, la Declaración de Filadelfia (1944) encomienda a la OIT la responsabilidad de examinar y considerar todas las políticas económicas y financieras internacionales teniendo en cuenta el objetivo fundamental de la justicia social.
35. En 2004, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización puso de relieve la necesidad de coherencia entre las políticas nacionales e internacionales. En sus conclusiones señaló:

La garantía de una mayor coherencia entre las políticas no sólo incumbe a las organizaciones del sistema multilateral, sino también a los gobiernos y parlamentos que supervisan su trabajo. En concreto, para que la coherencia de política sea mayor, es preciso conferir a las organizaciones internacionales un mandato político claro <sup>16</sup>.

36. Más recientemente, en la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* (Declaración sobre la Justicia Social) se instaba a que los Miembros y la Organización pusieran en práctica el mandato constitucional de la OIT, en

<sup>16</sup> OIT: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Ginebra, 2004, párrafo 605.

particular mediante las normas internacionales del trabajo, y situaran el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales»<sup>17</sup>.

37. En la Declaración sobre la Justicia Social también se afirma lo siguiente:

Otras organizaciones internacionales y regionales cuyos mandatos abarcan ámbitos conexos tienen un papel importante que desempeñar en la puesta en práctica del enfoque integrado. La OIT debería invitarles a promover el trabajo decente, teniendo presente que cada organismo mantendrá pleno control respecto de su mandato. Dado que la política comercial y la política de los mercados financieros repercuten en el empleo, la función de la OIT es evaluar esos efectos con miras a que el empleo pase a ser un elemento fundamental de las políticas económicas<sup>18</sup>.

38. Desde 2008, la crisis financiera mundial y las dramáticas consecuencias sociales y laborales de la recesión dejan patente que, a pesar de los compromisos mencionados respecto de la coherencia de las políticas, este objetivo no se ha podido alcanzar. Por consiguiente, existe una clara necesidad de proporcionar una mayor orientación sobre las implicaciones prácticas de la coherencia de las políticas tanto a escala nacional como internacional. En la reunión de 2010 de la Conferencia Internacional del Trabajo, los mandantes de la OIT expresaron la necesidad de disponer de orientaciones más prácticas y detalladas sobre cómo lograr la coherencia de las políticas. En las Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo adoptadas por la Conferencia, se acuerda:

Pedir al Director General que inicie rápidamente conversaciones con las principales instituciones financieras y económicas internacionales y otros organismos internacionales competentes con el objetivo de lograr una mayor coherencia entre las políticas económicas, financieras, sociales y de empleo en el plano internacional. Invitar al Director General a que presente al Consejo de Administración, en su reunión de noviembre de 2010, un documento con la descripción de los elementos y las posibles modalidades de un marco para promover la coherencia entre esas políticas. Ese documento debería proporcionar un marco coherente para prestar el mejor asesoramiento posible a los gobiernos y los interlocutores sociales con objeto de conferir al empleo pleno y productivo y al trabajo decente un lugar central en las políticas económicas y sociales, mejorando al mismo tiempo la cooperación y el intercambio de experiencias entre ellos. Al preparar los elementos de dicho marco, la Oficina debería consultar a las principales instituciones económicas y financieras internacionales a fin de lograr una mayor coherencia entre las políticas económicas, financieras, sociales y de empleo en el plano internacional, teniendo presente que ello también podría propiciar la coherencia entre las políticas gubernamentales a escala nacional y su promoción en el ámbito internacional<sup>19</sup>.

39. En el debate celebrado en la reunión de 2010 de la Conferencia, el Grupo de los Trabajadores propuso que el marco destinado a garantizar la coherencia de las políticas antes mencionado revistiera la forma de una recomendación. Diversos gobiernos respaldaron esta propuesta.

40. Un instrumento de esta índole podría brindar una orientación útil para mejorar la coherencia a escala nacional entre las políticas económica, financiera, social y de empleo con miras a promover el pleno empleo, decente y libremente elegido. Para ello, se podría promover la evaluación del impacto sobre el empleo de las políticas propuestas, así como mecanismos de coordinación de las políticas, incluidas las consultas tripartitas en materia de políticas y la coordinación interministerial.

<sup>17</sup> *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, 2008, parte I, A).

<sup>18</sup> *Ibíd.*, parte II, C).

<sup>19</sup> OIT: *Resolución relativa a la discusión recurrente sobre el empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, Conclusiones, párrafo 50.

41. Por consiguiente, la recomendación contribuiría a fortalecer las economías internas y favorecería un crecimiento económico sostenible.

#### IV. Cuatro propuestas para discusión general anteriormente presentadas

##### Empleo

##### 5. *El empleo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general)*

###### Resumen

El desarrollo de las cadenas de suministro, que a menudo se extienden por todo el mundo como consecuencia de la globalización creciente, suscita hoy muchos debates acerca de las repercusiones de este fenómeno en la cantidad, la calidad y la distribución del empleo en el mundo. Esto incluye temas como las oportunidades y retos que se plantean a los países y a las empresas para aprovechar el potencial de desarrollo económico de estas cadenas mundiales de suministro y mantener o elevar al mismo tiempo el nivel de las normas sociales. El punto propuesto para la discusión abarcaría las consecuencias que tienen en los ámbitos económico, social y del empleo los cambios estructurales registrados en sectores clave de la economía mundial, en particular la determinación de políticas, programas e instrumentos con miras a lograr resultados en materia de empleo productivo y trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Se prestaría especial atención a las posibles repercusiones que podrían tener en los ámbitos económico, social y del empleo las crisis económicas en las cadenas mundiales de suministro. A fin de sentar las bases y centrar los temas de la discusión, en el informe se utilizaría el marco de la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas nacionales y la política social* (Declaración sobre las EMN), se presentaría un panorama general y un análisis de las inversiones extranjeras directas y se podría hacer referencia a una selección de cadenas de suministro representativas e importantes que sirvan de hilo conductor de la discusión (por ejemplo, el equipamiento relacionado con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), o las cadenas mundiales de suministro de alimentos y servicios, como el diseño industrial, la creación de programas informáticos o el turismo).

42. Las cadenas de suministro influyen considerablemente en la estructura de los mercados de productos, de servicios y de trabajo en todo el mundo. La participación en las cadenas de suministro internacionales ha dado lugar a una creación y un desarrollo importantes de empresas y de empleo en algunos países en desarrollo, y es uno de los medios principales a través del cual muchos países en desarrollo están vinculados a la economía mundial. Ello ha dado lugar a la expansión de los mercados de servicios, productos manufacturados y productos agrícolas, así como el aumento de la capacidad de producción de estos países.
43. El hecho de que hasta la fecha sólo algunos países en desarrollo hayan podido sacar provecho de estas oportunidades denota claramente que los países, en particular los países en desarrollo, se hallan ante oportunidades y desafíos a la hora de apoyar el desarrollo, la diversificación y la mejora del nivel de su base empresarial.
44. La mayor apertura de los mercados y el aumento de las inversiones extranjeras directas, junto con los cambios tecnológicos — incluidos los de los sistemas de transporte y comunicaciones — han tenido importantes repercusiones en la organización de la producción y en las relaciones empresariales. En muchos sectores, las empresas han decidido centrarse en las competencias básicas y externalizar una serie de actividades relacionadas con la producción y los servicios. A su vez, esto ha dado lugar a la formación de cadenas de suministro internacionales cada vez más grandes y a menudo complejas, que están integradas por diversas empresas dedicadas al desarrollo, la producción y la distribución de productos y servicios.
45. Cada vez más, las modalidades de externalización reflejan una modificación de las relaciones empresariales provocada por estos cambios. En algunos sectores económicos importantes se observa un aumento del poder de las empresas que comercializan bienes o servicios en comparación con el de las empresas que los producen, cambio que ha tenido



una importante incidencia en el mundo del trabajo. Anteriormente, la mayoría de las principales empresas de las cadenas mundiales de suministro se encontraban en los países desarrollados. Actualmente, tiende a aumentar el número de empresas multinacionales basadas en los países en desarrollo.

46. Las decisiones de externalizar la producción o los servicios implican a menudo la deslocalización de estas actividades al extranjero. Estas decisiones se basan normalmente en la consideración de una serie de factores, como los costos laborales, la capacidad de producción y de servicios, la calidad del producto, el tiempo de comercialización, la fiabilidad y el acceso a infraestructuras. La elección de los proveedores influye en la elección del país. Entre los criterios de elección pueden figurar el conjunto de factores identificados en las *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles* de la reunión de 2007 de la Conferencia, esto es, la estabilidad política y económica, la disponibilidad y la capacidad de los recursos humanos y las capacidades lingüísticas de los trabajadores, la calidad de la infraestructura (transporte, telecomunicaciones), la disponibilidad de servicios financieros eficaces, la solidez del Estado de derecho, en particular en lo que respecta a la protección y el cumplimiento de los derechos de propiedad, y la disponibilidad de mecanismos de solución de conflictos, entre otros factores. Así pues, las oportunidades que tienen los países de integrarse en las cadenas de suministro mundiales y promover el empleo productivo y el trabajo decente dependen en gran medida de los marcos de política nacional.
47. Los países pueden utilizar toda una gama de estrategias para aprovechar mejor el potencial de las cadenas mundiales de suministro a fin de generar crecimiento económico y empleo productivo y reducir la pobreza. Entre las estrategias que permiten aprovechar las oportunidades de las cadenas mundiales de suministro cabe citar los programas especiales destinados a mejorar las calificaciones, la productividad y la competitividad de sectores y grupos de empresas determinados. El desarrollo de la infraestructura, el desarrollo de productos, las instalaciones de ensayo, la transferencia de tecnología y los programas para el desarrollo de los proveedores pueden constituir medios eficaces (en particular en los países en desarrollo) para ayudar a las empresas a integrarse de manera provechosa y sostenible en las cadenas mundiales de suministro. Asimismo, los esfuerzos destinados a utilizar las cadenas de valor en el plano nacional e internacional para vincular a los más de 1.300 millones de trabajadores pobres de la economía informal con más oportunidades de empleo productivo pueden formar parte de una estrategia de reducción de la pobreza.
48. El desarrollo de las cadenas de suministro y de la externalización plantea problemas en relación con la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Por diversas razones, entre ellas la falta de recursos, los gobiernos de los países en desarrollo no siempre supervisan adecuadamente las prácticas laborales ni el cumplimiento de las normas del trabajo. Las presiones competitivas intensas a las que están sometidas las empresas, en particular en el extremo inferior de la cadena, han influido en el desarrollo y la aplicación de la legislación. Como resultado, hay una creciente preocupación porque en muchos ámbitos de la actividad económica internacional no se cumplen las normas internacionales del trabajo ni los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
49. Por diversas razones, entre ellas, la creciente preocupación por las prácticas laborales y sociales en sus respectivas cadenas de suministro y el deseo de mejorar las prácticas de gestión y la productividad, muchas empresas proveedoras han empezado a ocuparse de las prácticas laborales de sus propios proveedores. A menudo, estos esfuerzos entrañan la adopción de códigos de conducta aplicables a los proveedores y de diversos sistemas de aplicación y control. Estas iniciativas plantean muchas dificultades, sobre todo en el caso de la empresa que asume ciertas responsabilidades respecto de las prácticas laborales de otra empresa de la cual no es propietaria y a la que tampoco controla.
50. Hay una falta de claridad en cuanto a la división de responsabilidades entre las empresas y los gobiernos, por ejemplo, en cuanto a los mecanismos que necesitan las empresas proveedoras para controlar eficazmente las prácticas laborales de sus propios proveedores

y a la forma en que deberían abordar la falta de observancia; también hay incertidumbre en cuanto a la capacidad de las empresas para aplicar eficazmente los códigos, y a la forma de hacerlo, habida cuenta de que estos códigos se remiten a menudo a normas internacionales del trabajo, en situaciones en las que el gobierno no asume ni respeta sus obligaciones en relación con estas normas.

51. Las organizaciones de trabajadores, en particular, han expresado su preocupación porque las relaciones entre partes independientes en la cadena de suministro pueden servir de pretexto a las empresas proveedoras para eludir sus obligaciones como empleadores en lo que respecta a la observancia de los principios y los derechos fundamentales en el trabajo. Las organizaciones de trabajadores sostienen que el poder relativo de las empresas proveedoras puede incidir negativamente en las posibilidades de proteger a los trabajadores a través de la negociación colectiva, al negar a los trabajadores situados en el extremo inferior de la cadena de suministro el acceso a los verdaderos responsables de la adopción de decisiones que determinan de hecho sus condiciones de trabajo. El derecho a la información y la consulta es especialmente importante en el contexto de la crisis financiera y económica actual. Por su parte, las organizaciones de empleadores han expresado su preocupación porque la proliferación de códigos y regímenes de control entraña un costo añadido y provoca incertidumbre entre las empresas, sin aportar necesariamente una mejora de las condiciones de trabajo. Además, para los empleadores es motivo de preocupación que se pretenda que las empresas compartan responsabilidades que, a su juicio, deberían asumir los gobiernos correspondientes. Por otra parte, algunos gobiernos, en particular en países en desarrollo, expresan su preocupación porque estos sistemas puedan constituir obstáculos no arancelarios a las exportaciones.
52. Las cadenas de suministro también pueden tener importantes repercusiones en la formulación de las políticas nacionales, por ejemplo, en el ámbito de la política fiscal nacional, las políticas en materia de competencia o de inversión e incluso en el campo de las políticas sociales que abarcan, por ejemplo, los servicios de seguridad social y de bienestar.
53. La decisión adoptada recientemente por la Conferencia (2010) de establecer un nuevo mecanismo de seguimiento para promover la Declaración sobre las EMN presenta también el potencial de ofrecer visibilidad y vías de acción en relación con el único marco internacional adoptado unánimemente sobre una base tripartita.
54. Los actuales programas de la OIT, como Better Work, PECR (Promoción de Empresas Competitivas y Responsables) y el desarrollo de la cadena de valor para las pequeñas y medianas empresas, también serán objeto de discusión, en particular la posible aplicación en otros sectores.

#### Algunas cuestiones propuestas para la discusión

55. La discusión debería centrarse en cómo promover empleo y trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Entre las cuestiones que se han de abordar figuran las siguientes:
  - ¿Cuáles son algunas de las tendencias y cambios estructurales fundamentales que se están produciendo en las cadenas mundiales de suministro?
  - ¿Cuáles son los principales impulsores de estas tendencias?
  - ¿De qué manera la crisis económica y financiera afecta estas tendencias?
  - ¿Qué repercusiones tienen estos cambios sobre la cantidad, la calidad y la distribución del empleo?
  - ¿Cuál podría ser la función de las políticas internacionales para abordar los cambios estructurales en las cadenas mundiales de suministro?
  - ¿Cuáles son las políticas más eficaces para mejorar la competitividad, la productividad y el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro?

- ¿Qué políticas y estrategias nacionales, locales y sectoriales podrían utilizarse para promover el empleo productivo, y para vincular a un gran número de trabajadores pobres con las cadenas de suministro nacionales y mundiales?
- ¿Qué reglamentos públicos y otros sistemas de control podrían abordar las cuestiones relacionadas con las cadenas mundiales de suministro y el trabajo decente?
- ¿Qué papel tienen y podrían tener programas como Better Work, PECR y otras iniciativas encaminadas a gestionar las cuestiones sociales en las cadenas mundiales de suministro?
- ¿Qué repercusiones tienen las cadenas mundiales de suministro sobre la negociación colectiva y el diálogo social?
- ¿Qué consecuencias tienen los cambios estructurales en las cadenas mundiales de suministro para los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores y cuál es su incidencia en el empleo productivo y el trabajo decente?
- ¿Qué servicios de asesoramiento, qué herramientas y qué medios de asistencia técnica podría desarrollar la OIT para apoyar la creación de empleo y la mejora empresarial en las cadenas mundiales de suministro, en consonancia con la Declaración sobre las EMN?
- ¿Cómo podrían promover las organizaciones de empleadores y de trabajadores el cumplimiento de los códigos de conducta y las normas internacionales del trabajo en las cadenas mundiales de suministro?

## Resultados esperados

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

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

## 6. **Financiación con una finalidad social** (discusión general)

### Resumen

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

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

## Fundamentos

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

## Pertinencia para el trabajo decente

59. Las instituciones financieras pueden promover el trabajo decente de varios modos:
- La mejora del acceso a la financiación impulsa la iniciativa empresarial, las inversiones y la productividad, y estimula la demanda de mano de obra; cuanto más estrechamente trabajen los intermediarios financieros con las pequeñas empresas, mayor será su capacidad de responder rápidamente a la demanda de financiación. Las instituciones financieras con una finalidad social específica, por ejemplo, las cooperativas de crédito, las cajas de ahorro municipales, los bancos de fomento, los bancos comunitarios y las instituciones de microfinanciación muestran distintas maneras en que la intermediación financiera puede seguir respondiendo plenamente a las necesidades de los hogares y de las empresas de la economía real, sin dejar por ello de aplicar los principios de mercado. Ello se aplica asimismo a la concepción de productos y servicios financieros individuales. Las ofertas de crédito pueden constituirse de tal manera que induzcan a los padres a mantener a sus hijos en la escuela en lugar de obligarles a trabajar. Una institución de Marruecos, por ejemplo, rebaja los intereses de los créditos que conceden a los padres que presenten un certificado de asistencia escolar de sus hijos.
  - En Bangladesh, un programa que cubre a casi un millón de mujeres proporciona gratuitamente cereales alimenticios durante un período de 18 meses a hogares indigentes encabezados por mujeres, que son los más expuestos al riesgo de padecer hambre. A través de la asistencia de emergencia mediante el suministro de cereales alimenticios, el programa logra atraer a los más pobres y atender a sus necesidades inmediatas de consumo, pero a ello se añade luego la formación profesional y los servicios de ahorro y crédito con el fin de ampliar su capacidad de desarrollo. De esta forma, cuando termina el ciclo de los cereales alimenticios gratuitos, los participantes son capaces de emprender actividades generadoras de ingresos y convertirse en

clientes de los programas permanentes de microfinanciación. Esta estrategia merecería darse a conocer mejor en una coyuntura de crisis alimentaria constante.

- La financiación también puede ser una herramienta eficaz para luchar contra la servidumbre por deudas, que constituye en sí misma una violación fundamental de los derechos laborales. En Pakistán, por ejemplo, una institución combina la movilización social, la formación y el ahorro para asegurarse de que los «haaris», un grupo de trabajadores anteriormente sometidos a servidumbre por deudas, no vuelvan a ser víctimas de esta práctica.
- Los contratos financieros representan una vía de salida de la economía informal. Son múltiples las razones por las cuales algunas instituciones financieras ofrecen incentivos a sus clientes para que se integren en la economía formal. Una asociación empresarial en Egipto, por ejemplo, vincula la concesión de préstamos a los esfuerzos que demuestra el cliente por obtener determinados documentos, lo cual alienta a los prestatarios a ir apartándose gradualmente de la economía informal. Uno de los documentos exigidos guarda relación con la situación de los asalariados en lo que respecta a la seguridad social.
- Mejorar el acceso a la financiación puede tener una incidencia en la distribución del tiempo de trabajo entre hombres y mujeres. Se ha determinado que la microfinanciación da más participación a la mujer en la toma de decisiones domésticas relacionadas con la actividad financiada mediante crédito, así como en la gestión de todo el presupuesto familiar. Aun así, muchas mujeres, sobre todo en las zonas rurales, tienen dificultades para acceder a los servicios financieros debido a la discriminación de que son víctimas en relación con el acceso a la alfabetización, los derechos de propiedad o las actitudes sociales.
- Las instituciones financieras con una finalidad social se ocupan de muchas otras cuestiones de trabajo decente:
  - a) facilitar el acceso a seguros y microcréditos para los trabajadores que viven con el VIH y el sida y sus familiares y personas a cargo, sin ninguna discriminación;
  - b) conciben productos de ahorro e inversión para las familias de trabajadores migrantes que reciben remesas;
  - c) ofrecen acceso a seguros de vida y de enfermedad;
  - d) organizan a los trabajadores a domicilio o subcontratados en asociaciones de ahorro y crédito;
  - e) dan a los jóvenes que buscan un empleo la oportunidad de crear una empresa;
  - f) integran a las personas con discapacidades en los servicios principales;
  - g) posibilitan que los empleadores de la economía informal proporcionen prestaciones a sus trabajadores, tales como un seguro de salud, etc.

## Objetivos

### 60. La discusión de la Conferencia:

- generaría conocimientos sobre buenas prácticas, es decir, qué soluciones resultan eficaces, en qué momento y circunstancias cuando se trata de orientar la financiación hacia el trabajo decente, y cómo se pueden aplicar mejor estos conocimientos en el contexto del Pacto Mundial para el Empleo;
- identificaría posibles alianzas de colaboración entre los interlocutores sociales, los gobiernos y las instituciones de financiación. El debate permitirá descubrir ámbitos en

los que cabría ampliar la capacidad de los interlocutores sociales y orientar las políticas gubernamentales en apoyo de tales iniciativas.

#### Puntos que han de examinarse

61. Los puntos que han de examinarse están basados en la declaración de política de la OIT en este ámbito de su labor<sup>20</sup> y podrían incluir los siguientes:
- ¿De qué manera los instrumentos e instituciones financieros promueven el empleo productivo y el trabajo decente?
  - ¿De qué manera la financiación puede ayudar a los agentes económicos a pasar de la economía informal a la economía formal?
  - ¿Qué pueden hacer las organizaciones de trabajadores y de empleadores para proteger mejor a los trabajadores y a los productores independientes de los abusos en el ámbito de la financiación y del endeudamiento excesivo, así como para garantizar la transparencia a la hora de fijar los precios y promover un comportamiento ético por parte del personal de los bancos?
  - ¿Cuál es la mejor manera de ayudar a los ministerios de trabajo a administrar los fondos establecidos para impulsar la creación de empleos para las personas despedidas como consecuencia de la crisis financiera y económica o excluidas de alguna otra manera del mercado de trabajo?
  - ¿De qué manera las organizaciones de empleadores pueden:
    - a) influir en la cartera de inversiones de las instituciones financieras para que orienten las inversiones hacia el desarrollo empresarial;
    - b) interactuar mejor con las instituciones financieras para tratar la cuestión de la contracción del crédito que afecta a las PYME, reducir los costos de la inversión y promover instrumentos de participación en el riesgo adaptados a las PYME;
    - c) hacer oír las necesidades de sus miembros en relación con un mejor acceso al capital;
    - d) fomentar el ahorro de los trabajadores y facilitar el envío de remesas?
  - ¿De qué manera las organizaciones de trabajadores pueden:
    - a) promover las instituciones de financiación social a través de fondos de pensiones y de inversiones socialmente responsables;
    - b) asociarse con las instituciones locales de financiación para garantizar que se ofrecen a los trabajadores mecanismos asequibles y fiables de ahorro, seguro y crédito;
    - c) mejorar las competencias financieras de los trabajadores para asegurarse de que comprenden mejor los riesgos y las oportunidades que comportan los contratos financieros, a fin de complementar los esfuerzos de negociación colectiva para proteger el poder adquisitivo real de los trabajadores?
  - ¿Cómo puede la Oficina ayudar en términos generales a sus mandantes para que interactúen mejor con los ministerios de finanzas y los bancos centrales, especialmente en lo que respecta a las consultas sobre políticas financieras que puedan afectar el empleo productivo y el trabajo decente?

<sup>20</sup> Documento GB.294/11 (Rev.), anexo.

## 7. **Iniciativa empresarial de los jóvenes: transformar a los solicitantes de empleo en creadores de empleo (discusión general)**

### Resumen

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

62. Actualmente, hay en el mundo más de 1.000 millones de jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años<sup>21</sup>, de los cuales el 85 por ciento vive en países en desarrollo. Según las proyecciones de las Naciones Unidas para 2007, la población de los 50 países más pobres del mundo crecerá más del doble, y pasará de 800 millones en 2007 a 1.700 millones en 2050. Actualmente, se estima que casi 100 millones de jóvenes se incorporan cada año a la fuerza de trabajo mundial<sup>22</sup>. En 2009, 81 millones de jóvenes de todo el mundo luchaban por conseguir un empleo<sup>23</sup>. Dada la recesión económica actual, la situación del mercado de trabajo de los jóvenes es aún más preocupante en vista de la falta de progresos en lo que atañe a las cuestiones relativas al mercado de trabajo de los jóvenes durante los años más prósperos. Como se analiza en un informe basado en datos del mercado de trabajo que van hasta 2007, las tendencias mundiales indican que se ha progresado poco respecto de la situación de los jóvenes en los mercados de trabajo, los cuales aún se ven afectados de manera desproporcionada por la falta de oportunidades de trabajo decente<sup>24</sup>. Para lograr el objetivo de ofrecer oportunidades de trabajo decente a todos los hombres y las mujeres, será fundamental adoptar programas y políticas sólidos, a fin de estimular una recuperación socioeconómica firme para las generaciones actuales y futuras.
63. Según ese mismo informe, los jóvenes tienen por lo general tres veces más probabilidades que los adultos de estar desempleados, ya que constituyen el 47 por ciento de los desempleados del mundo. La alta tasa de desempleo sólo es parte del problema, dado que también abundan el subempleo y las condiciones de trabajo precarias. Tanto los países en desarrollo como los países desarrollados han aportado pruebas empíricas fehacientes de que las altas tasas de empleo entre los jóvenes contribuyen a la estabilidad socioeconómica. Los jóvenes tienen mayores probabilidades de trabajar más horas con acuerdos de trabajo informales, intermitentes e inseguros, caracterizados por bajos niveles de productividad e ingresos y escasa protección social. Los trabajadores jóvenes están más expuestos a la pobreza que otros grupos de edad. En 2008, se estima que 152 millones de jóvenes trabajadores vivían con sus familias con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día, lo que representa más del 28 por ciento de todos los trabajadores jóvenes del

<sup>21</sup> La definición de jóvenes puede variar según los países. La definición estándar de las Naciones Unidas comprende el grupo de edad entre los 15 y los 24 años.

<sup>22</sup> OIT: *Información sobre el empleo de los jóvenes*, Ginebra, junio de 2006.

<sup>23</sup> OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, Ginebra, agosto de 2010.

<sup>24</sup> OIT: *Tendencias mundiales del empleo*, Ginebra, enero de 2009.

mundo <sup>25</sup>. La importancia de poder absorber esta oferta de mano de obra de rápido crecimiento se refleja en el hecho de que el empleo de los jóvenes es un objetivo prioritario en más de 40 Programas de Trabajo Decente por País. Asimismo, cabe destacar que las Naciones Unidas declaró un Año Internacional de los Jóvenes, que se inició en agosto de 2010.

64. Cuando, en su 93.<sup>a</sup> reunión (2005), la Conferencia Internacional del Trabajo examinó el empleo de los jóvenes, la cuestión de la iniciativa empresarial de los jóvenes se analizó en relación con las políticas activas del mercado de trabajo. El fomento de la iniciativa empresarial de los jóvenes se comprende, acepta y adopta, cada vez más, como una estrategia destinada a liberar el potencial innovador y productivo de los jóvenes con el fin de que puedan participar activamente en las economías de sus países. Además, la necesidad de brindar más apoyo a las personas vulnerables que han sido duramente golpeadas por la crisis, como los jóvenes, y de proporcionar actividades de desarrollo de las competencias empresariales, especialmente para los jóvenes desempleados, es uno de los principios fundamentales para promover la recuperación y el desarrollo en el Pacto Mundial para el Empleo. Por último, la Declaración sobre la Justicia Social reconoce la importancia de las empresas sostenibles para crear mayores oportunidades de empleo e ingresos para todos.
65. La promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes es un componente del programa de la OIT sobre el empleo de los jóvenes. Los Estados Miembros promueven cada vez más la iniciativa empresarial de los jóvenes mediante planes de acción nacionales o como parte de una estrategia nacional de empleo de los jóvenes. La promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes es un medio de crear empleo y garantizar que los países puedan beneficiarse del potencial socioeconómico de su población joven. Es necesario planificar cuidadosamente los programas de promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes como una salida profesional; la iniciativa empresarial es exigente e intrínsecamente arriesgada, especialmente para los jóvenes que atraviesan un período de transición delicado que los hace vulnerables, y que además suelen carecer de experiencia empresarial y de recursos materiales.
66. La educación empresarial debería comenzar a una edad temprana; los jóvenes emprendedores deberían recibir el apoyo de una cultura empresarial favorable, un entorno empresarial propicio y herramientas de desarrollo de la capacidad empresarial eficaces a fin de desarrollar plenamente su potencial. Para ser exitosa, la promoción del espíritu empresarial de los jóvenes debe abordarse globalmente, poniendo énfasis en los sectores con potencial de creación de empleo, y adoptando asimismo un enfoque más amplio a fin de vincular a los jóvenes a oportunidades de trabajo decente. Mediante la educación empresarial y la formación para la creación de empresas — y los programas de apoyo — incluidos los viveros de empresas, las cooperativas y el microcrédito, los jóvenes de ambos sexos pueden adquirir las actitudes, los conocimientos, las competencias profesionales, los comportamientos, las experiencias, los bienes y los servicios de apoyo necesarios para incrementar sus posibilidades de conseguir un trabajo decente al aumentar su empleabilidad y permitirles poner en marcha una empresa. El fortalecimiento de la representación de los jóvenes empresarios es fundamental para hacer frente a los obstáculos específicos con que tropiezan, y puede facilitar el paso del empleo por cuenta propia en la economía informal a la iniciativa empresarial exitosa.
67. La juventud no es un grupo homogéneo y las estrategias de los programas deben adaptarse a las necesidades de los hombres y mujeres jóvenes de diferentes niveles de educación y trabajo. En los programas de promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes deberían adoptarse enfoques específicos para atender las necesidades de los jóvenes que se enfrentan a numerosos obstáculos, como el género, la pobreza, la discapacidad y el VIH/SIDA. El empleo por cuenta propia es a menudo la única opción inmediata al alcance

<sup>25</sup> OIT: *Información sobre empleo juvenil*, Ginebra, agosto de 2010.



de los jóvenes que salen de situaciones de crisis; y se necesitan programas generales de apoyo para evitar los altos índices de quiebra de empresas. Además, las medidas adoptadas pueden variar según se trate de jóvenes que están escolarizados, que se preparan para acceder al mundo del trabajo o a la vida profesional, o que han dejado la escuela y ya se encuentran en el mercado de trabajo en busca de un empleo. Tal vez sean necesarios esfuerzos específicos para promover el desarrollo de la iniciativa empresarial de las mujeres jóvenes.

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

- ¿Qué medios son eficaces para promover el trabajo decente mediante la iniciativa empresarial de los jóvenes? ¿Cuál sería la estrategia más apropiada para la labor de la OIT a este respecto?
- ¿Qué alianzas de colaboración existen con este fin y qué lugar ocupa la OIT en ellas?
- ¿Qué parámetros existen para medir eficazmente la iniciativa empresarial de los jóvenes y su impacto en la creación de empleo y el desarrollo de las empresas sostenibles?

71. Los resultados esperados de la discusión de la Conferencia serían los siguientes:

- hacer un balance del debate internacional sobre la iniciativa empresarial de los jóvenes y las políticas y programas puestos en práctica por los actores mundiales en esa esfera;
- examinar la estrategia de la OIT sobre la iniciativa empresarial de los jóvenes;
- dar orientaciones a la Oficina sobre políticas y programas eficaces en relación con la iniciativa empresarial de los jóvenes;
- elaborar una definición de lo que entiende la OIT por iniciativa empresarial de los jóvenes;
- dar pautas de orientación a la Oficina sobre los parámetros de medición de la iniciativa empresarial de los jóvenes.

## **Diálogo social**

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

#### **Resumen**

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

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

## Antecedentes

72. Las presiones que obligan a las empresas a reestructurarse para responder a la evolución en los planos nacional e internacional están aumentando debido a factores tales como: los cambios en la situación de los distintos sectores (incluido el sector público) que componen las economías nacionales, el aumento de nuevas formas de organización de la producción (con inclusión de la rápida expansión de las cadenas mundiales de suministro tras el declive de la producción en masa) y las repercusiones de la globalización sumadas a las de la crisis financiera. Muchas empresas se enfrentan ahora con una competencia mucho más reñida que antes. Esto obliga a las empresas a adaptar sus lugares de trabajo a fin de igualar los niveles de eficiencia, producción y calidad de los líderes del mercado o, si no lo logran, a poner fin a sus actividades<sup>26</sup>. Independientemente de las causas que la motiven, la reestructuración de empresas puede implicar costos sociales de varias clases, tales como pérdida de empleos, aumento del desempleo, desigualdades de trato entre los trabajadores, mayor inseguridad en el lugar de trabajo y conflictos laborales y sociales.
73. Hay muchos ejemplos de colaboración exitosa entre los interlocutores sociales para responder a cambios estructurales y de otro tipo generados por la crisis actual y movilizar el pleno potencial de sus empresas<sup>27</sup>. Cabe mencionar los esfuerzos destinados a mejorar la adaptabilidad de las empresas basados en un enfoque consultivo y dirigido hacia el logro de un equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad. Aunque la adopción de este enfoque no obvia la necesidad de que las empresas procedan a una reestructuración eficiente y eficaz, su utilización sí puede aumentar la competitividad de las empresas porque trata de obtener la comprensión y el apoyo de la fuerza laboral para aplicar los cambios propuestos. Con este enfoque, los trabajadores pueden seguir beneficiándose de salarios y condiciones de trabajo decentes y, por el hecho de contribuir a los cambios propuestos, tienen capacidad para influir en la obtención de los mejores resultados posibles para la fuerza de trabajo. En este contexto, se están produciendo cambios en la relación laboral tradicional. Los modelos de negociación están cambiando, así como su contenido y los enfoques utilizados por los actores pertinentes. Los interlocutores sociales en todos los niveles están negociando diversas soluciones que, a menudo, conducen a la concertación de acuerdos basados en concesiones recíprocas sobre cuestiones tales como la seguridad en el empleo, los horarios de trabajo, los salarios, las posibilidades de educación permanente y/o la aplicación de nuevos métodos de organización del trabajo.
74. Los procedimientos existentes para informar y consultar a los trabajadores y a sus representantes son esencialmente de naturaleza dual. En primer lugar, los propios interlocutores sociales pueden convenir normas informales en distintos niveles mediante un proceso de negociación; y, en segundo lugar, también pueden elaborarse marcos jurídicos que prevén el intercambio de información y la celebración de consultas en los casos de despidos por reducción de personal o de amenazas de despido, el traspaso de empresas, la deslocalización y otras formas de reestructuración que afectan a las empresas. En muchos países, las disposiciones jurídicas suelen partir de un enfoque reactivo en lugar de reconocer debidamente la necesidad de un diálogo social continuo en el plano de la empresa, y de prestar la atención suficiente a las repercusiones que tienen las decisiones adoptadas sobre la economía y el empleo.
75. A raíz de la globalización creciente de los mercados de capitales, productos y trabajo, en muchos casos son las empresas multinacionales las que toman decisiones que afectan a las empresas y a sus trabajadores. Las informaciones y consultas en este nivel aún no están muy desarrolladas, a pesar de los intentos de algunas empresas multinacionales y de

---

<sup>26</sup> OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*, Memoria del Director General, Informe I (C), 95.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

<sup>27</sup> L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions* (Ginebra, OIT, DIALOGUE, documento de trabajo núm. 1, 2009).

agrupaciones de integración regional, sobre todo en Europa, donde la adopción de la *Directiva sobre el comité de empresa europeo* en 1994, ha conducido al establecimiento de una amplia variedad de prácticas en materia de consultas y de intercambio de informaciones en las empresas europeas. Sin embargo, incluso en este caso, el objetivo principal de dar a los trabajadores una posibilidad real de expresarse en los procesos de toma de decisiones de las empresas sólo se ha logrado en algunas ocasiones. Además, muchos de los procedimientos pertinentes de los comités de empresa europeos siguen utilizándose principalmente para el suministro de información y el requisito de proporcionar informaciones mínimas a menudo está orientado hacia el pasado y no hacia la situación futura de las empresas<sup>28</sup>. En este contexto, y con el fin de reforzar el papel de los comités de empresa europeos en materia de información y consulta de los trabajadores, en particular cuando se trata de cambios importantes en la estructura de las empresas, en 2009 se revisó la *Directiva sobre el comité de empresa europeo* de 1994<sup>29</sup>. Los Estados miembros disponen de plazo hasta el 5 de junio de 2011 para plasmar la Directiva revisada en la legislación nacional. Actualmente existen comités de empresa europeos en 820 grandes empresas de la Unión Europea y abarcan a cerca de 14,5 millones de trabajadores<sup>30</sup>.

76. Sin embargo, los problemas que se plantean y los procedimientos de consulta e información adoptados no constituyen un fenómeno exclusivamente europeo. De los 72 países incluidos en la base de datos de la OIT sobre la legislación de protección del empleo (EPLex), 51 indicaron que preveían cierto grado de consulta con los representantes de los asalariados en el caso de despidos colectivos<sup>31</sup>. Por ejemplo, la Ley de Relaciones Laborales de Sudáfrica prevé los requisitos necesarios para la participación en un «proceso conjunto útil para la búsqueda de consenso» con los asalariados y sus representantes, en el supuesto de que el empleador proponga despidos relacionados con las necesidades de funcionamiento de la empresa o con cambios en las condiciones de empleo. Este proceso permite que los representantes de los trabajadores y la dirección de las empresas traten de buscar un acuerdo sobre las medidas necesarias para evitar los despidos, minimizar su número, modificar su calendario o mitigar de algún modo sus repercusiones negativas. También dispone que ha de darse acceso a la información sobre las razones y la necesidad de aplicar esas medidas. En Botswana, los interlocutores sociales han llegado a un acuerdo respecto de un código de buenas prácticas sobre la terminación de la relación de trabajo (Ley de Conflictos Laborales), el cual prevé la celebración de consultas similares respecto de cualquier propuesta de reorganización de las empresas que pueda dar lugar a la supresión de puestos de trabajo; dicho instrumento aún no tiene fuerza de ley.
77. Por último, en años recientes, los mercados mundiales han crecido rápidamente y sin un desarrollo paralelo de las instituciones económicas y sociales necesarias que les permita funcionar de manera fluida y equitativa<sup>32</sup>, y esta situación prevalece tanto a escala nacional como empresarial. La inexistencia o la debilidad de esas instituciones y procedimientos de diálogo entre los gobiernos y entre los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones representativas hacen difícil obtener un consenso sobre cuestiones

<sup>28</sup> A. Weiler: *Comités de empresas en la práctica*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Luxemburgo, 2004.

<sup>29</sup> Véase el *Diario Oficial* de la Unión Europea de 16 de mayo de 2009 (L 122).

<sup>30</sup> Para el texto completo de la propuesta de directiva, sírvase consultar el sitio web de la Comisión <http://ec.europa.eu/social>.

<sup>31</sup> La base de datos sobre la legislación de protección del empleo, EPLex, puede consultarse en línea, en: <http://www.ilo.org/dyn/terminate/termmain.home>.

<sup>32</sup> OIT: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, op. cit.

importantes que afectan a las empresas que operan a escala nacional e internacional. Como se señala en un informe reciente sobre el diálogo social, la crisis actual ha obligado a muchos gobiernos a intensificar su llamamiento a los interlocutores sociales para que negocien o participen en consultas conjuntas. También ocurre lo mismo incluso en los países con administraciones menos orientadas hacia el diálogo, no sólo de Europa sino también de América Latina y Asia <sup>33</sup>.

## **La respuesta de la OIT**

### Acción normativa de la OIT

78. En la Declaración de Filadelfia de 1944 quedaba patente la preocupación de la OIT por que los trabajadores de las empresas sean informados y consultados sobre las cuestiones que los afectan pero también, en términos más generales, sobre los medios para fomentar una cooperación permanente entre la dirección y los trabajadores en relación con el desarrollo de la empresa. En la Declaración se pedía a la Organización que desarrollara programas con vistas a promover el «reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción...» (párrafo 3, e).
79. Esta obligación constitucional se refleja en varios instrumentos ulteriores, tales como la Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94), la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), y la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129). En la Recomendación núm. 129 se dan orientaciones detalladas sobre cómo establecer una comprensión y confianza mutuas dentro de las empresas, y se indica que debería suministrarse información a los trabajadores y a sus representantes y que deberían celebrarse consultas con ellos antes de que la dirección adopte decisiones sobre asuntos de mayor interés (párrafo 2). En esta Recomendación se prevé que la dirección debería proporcionar a los trabajadores informaciones sobre una amplia gama de cuestiones, con inclusión, entre otras, de «la situación general de la empresa y perspectivas o planes de desarrollo futuro» y explicar las decisiones que probablemente tengan efectos directos o indirectos sobre la situación de los trabajadores en la empresa (párrafo 15, 2)). La Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143) (párrafo 6, 2, f)), hace referencia de manera específica a la prioridad que ha de darse a los representantes de los trabajadores respecto de su continuación en el empleo en caso de reducción del personal. En estas recomendaciones se hace hincapié en que los procesos de información y consulta deberían coexistir con la institución de la negociación colectiva y complementarla. En otros instrumentos de la OIT se desarrollan disposiciones similares, algunas de las cuales se refieren a situaciones más específicas <sup>34</sup>.

### Cooperación técnica de la OIT

80. La OIT proporciona asesoramiento y asistencia técnicos en relación con el suministro de informaciones y la celebración de consultas con los trabajadores y sus representantes en el marco de actividades y proyectos relacionados con el diálogo social y con otras cuestiones conexas, tales como la legislación laboral, el empleo y las condiciones de trabajo. En el campo de la reforma de la legislación laboral, la Oficina ayuda a los mandantes a redactar leyes laborales, incluidas las relativas a las repercusiones de la reorganización económica.

<sup>33</sup> L. Rychly: *op. cit.*

<sup>34</sup> Por ejemplo, véanse el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), y el Convenio sobre el bienestar de la gente de mar, 1987 (núm. 163). Véase también la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* (por ejemplo, el párrafo 57).

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

### ***Discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo y sus resultados***

82. Una discusión de la Conferencia sobre este punto podría abarcar, entre otras cosas, cuestiones tales como:

- los acontecimientos económicos y sociales recientes que tienen repercusiones importantes sobre la competitividad, la seguridad en el empleo, las condiciones de empleo, los requisitos en materia de calificaciones, la organización del trabajo y la ubicación geográfica de las empresas;
- los acontecimientos recientes registrados en las relaciones laborales a nivel de la empresa, con inclusión de nuevas formas para lograr un consenso a través del intercambio de información y la celebración de consultas, que hayan resultado útiles para mitigar el impacto de la crisis;
- los acontecimientos conexos registrados en materia de diálogo social en los planos nacional y transnacional;
- las modificaciones de los marcos legislativos nacionales y transnacionales y de otras disposiciones y medidas institucionales en materia de información y consultas, y
- las consecuencias para la labor de la OIT, con especial hincapié en el asesoramiento y la cooperación técnicos.

83. En el contexto de una discusión general también podría examinarse la necesidad de revisar y actualizar las normas internacionales del trabajo vigentes relativas al intercambio de información, la celebración de consultas y la cooperación en el plano de las empresas.