



Quinto punto del orden del día: El ámbito de aplicación de la relación de trabajo
(discusión general)

Informe de la Comisión de la Relación de Trabajo

1. La Comisión de la Relación de Trabajo fue instituida por la Conferencia Internacional del Trabajo en su primera sesión, celebrada el 3 de junio 2003. La Comisión llevó a cabo su primera sesión el 4 de junio de 2003 y estuvo compuesta inicialmente por 220 miembros (96 miembros gubernamentales, 54 miembros empleadores y 70 miembros trabajadores). Para garantizar la igualdad de votos se atribuyeron 315 votos a cada miembro gubernamental, 560 votos a cada miembro empleador y 432 votos a cada miembro trabajador. En el transcurso de la reunión, la composición de la Comisión se modificó ... veces, de modo que varió también en consecuencia el número de votos atribuido a cada miembro ¹.

¹ Se hicieron las modificaciones siguientes:

- a) 5 de junio: 230 miembros (102 miembros gubernamentales con 84 votos para cada miembro con derecho a voto; 56 miembros empleadores con 153 votos cada uno, y 72 miembros trabajadores con 119 votos cada uno);
- b) 6 de junio: 216 miembros (105 miembros gubernamentales con 3.068 votos para cada miembro con derecho a voto; 59 miembros empleadores con 5.460 votos cada uno, y 52 miembros trabajadores con 6.195 votos cada uno);
- c) 7 de junio: 203 miembros (107 miembros gubernamentales con 2.183 votos para cada miembro con derecho a voto; 59 miembros empleadores con 3.959 votos cada uno, y 37 miembros trabajadores con 6.313 votos cada uno);
- d) 12 de junio: 162 miembros (109 miembros gubernamentales con 592 votos para cada miembro con derecho a voto; 37 miembros empleadores con 1.744 votos cada uno, y 16 miembros trabajadores con 4.033 votos cada uno);
- e) 13 de junio: 151 miembros (109 miembros gubernamentales con 60 votos para cada miembro con derecho a voto; 30 miembros empleadores con 218 votos cada uno, y 12 miembros trabajadores con 545 votos cada uno);
- f) 13 de junio (tarde): 141 miembros (109 miembros gubernamentales con 207 votos para cada miembro con derecho a voto; 23 miembros empleadores con 981 votos cada uno, y 9 miembros trabajadores con 2.507 votos cada uno);
- g) 17 de junio: 141 miembros (109 miembros gubernamentales con 207 votos para cada miembro con derecho a voto; 23 miembros empleadores con 981 votos cada uno, y 9 miembros trabajadores con 2.507 votos cada uno).

2. La Comisión constituyó la Mesa de la manera siguiente:

| | |
|-------------------------|---|
| <i>Presidenta:</i> | Sra. A. van Leur (miembro gubernamental, Países Bajos), designada en la primera sesión. |
| <i>Vicepresidentes:</i> | Sr. A. J. Finlay (miembro empleador, Canadá) y Sr. E. Patel (miembro trabajador, Sudáfrica), designados en la primera sesión. |
| <i>Ponente:</i> | Sra. I. Khazâl (miembro gubernamental, Líbano), designada en la séptima sesión. |

3. En su sexta y séptima sesiones, la Comisión constituyó un comité de redacción para que preparara un proyecto de conclusiones, basándose en la discusión plenaria, a fin de someterlas a consideración de la Comisión. El Comité de Redacción estuvo compuesto por los siguientes miembros:

| | |
|----------------------------------|--|
| <i>Miembros gubernamentales:</i> | Sr. A. Annakin (Nueva Zelanda) Sr. P. Benjamin (Sudáfrica) Sr. N. Bruun (Finlandia) Sr. M. Levin (Estados Unidos) y Sr. G. Maldonado (Guatemala) |
| <i>Miembros empleadores:</i> | Sr. P. Anderson (Australia) Sr. A. Finlay (Canadá) Sr. O. Magnussen (Noruega) Sr. G. Ricci Muadi (Guatemala) Sr. V. Van Vuuren (Sudáfrica) |
| <i>Miembros trabajadores:</i> | Sra. A. Debrulle (Bélgica) Sr. M. González (España) Sra. C. Passchier (Países Bajos) Sr. E. Patel (Sudáfrica) y Sr. H. Sandrasekere (Sri Lanka) |

4. La Comisión celebró 14 sesiones.

5. La Comisión tuvo ante sí el Informe V, cuyo título es «El ámbito de la relación de trabajo», y que fue preparado por la Oficina para la discusión del quinto punto del orden del día de la Conferencia.

Introducción

6. En su discurso de apertura, la Presidenta hizo hincapié en la importancia del tema que se había encomendado a la Comisión, e instó a que se realizara un franco y libre intercambio de opiniones. Recordó que la misión encomendada a la Comisión era celebrar una discusión general con objeto de acordar unas conclusiones que se someterían a consideración de la Conferencia. El grado de éxito de la labor de la Comisión dependería, en última instancia, del realismo y la visión de esas conclusiones, las cuales deberían proporcionar un análisis conciso del problema y constituir un plan para el futuro en relación con la función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los gobiernos y la Organización Internacional del Trabajo en esta área. Enumeró los cinco desafíos fundamentales que la Comisión tiene ante sí: i) lograr una comprensión común de los problemas y las cuestiones que se plantean; ii) arrojar luz sobre las diferentes preocupaciones e intereses y tratar de comprender las ideas de los demás; iii) evaluar honestamente el progreso realizado y determinar las áreas que aún se han de mejorar así

como los obstáculos para ello; iv) buscar un terreno común en materia de principios y valores, y v) lograr un consenso, no sólo sobre la idea que se tiene de las cuestiones relacionadas con la relación de trabajo, sino sobre lo que los interlocutores podrían hacer y harían bajo el manto de la OIT para garantizar que todos los trabajadores gocen de condiciones de dignidad y de respeto en el trabajo.

7. La representante del Secretario General de la Conferencia presentó el Informe V. Al esbozar un panorama de la evolución de la discusión que se llevó a cabo en la OIT, señaló que si bien en su 86.^a reunión, celebrada en 1988, la Conferencia Internacional del Trabajo no había logrado adoptar normas sobre el punto denominado «el trabajo en régimen de subcontratación», existía un claro reconocimiento de la importancia de los temas planteados entonces y de la necesidad de que la OIT continuara abordando la cuestión de los trabajadores que se encuentran en situaciones en las cuales necesitan protección. En consecuencia, en 1998, la Conferencia adoptó una resolución en la que invitaba «al Consejo de Administración de la OIT a introducir estos temas en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo». Como parte del seguimiento de la resolución, la Oficina encargó que se realizaran 39 estudios nacionales que tenían como finalidad ayudar a determinar y describir las principales situaciones en las que los trabajadores carecían de protección, así como los problemas ocasionados por la falta de protección. Los autores nacionales también debían proponer medidas para remediar este tipo de situaciones. En virtud del mandato de la resolución, en mayo de 2000, la Oficina organizó una reunión tripartita de expertos, que culminó con la adopción de una declaración conjunta (anexo II del Informe V).
8. Después de explicar resumidamente las principales secciones del Informe V, la representante del Secretario General recalcó que el mismo no adoptaba posición en relación con las informaciones que proporcionaba sobre: i) los distintos criterios para determinar la existencia de la relación de trabajo, y ii) el contenido sustantivo de la relación de trabajo. Hizo hincapié además en que el Informe no trata acerca de los contratos civiles o comerciales relacionados con el trabajo o la prestación de servicios. También destaca las formas de trabajo flexible disponibles tanto dentro como fuera del marco de la relación de trabajo. Por ejemplo, el trabajo por un plazo indefinido, por un plazo determinado, para la ejecución de una determinada tarea, a tiempo parcial o a distancia, son modalidades que pueden tener lugar dentro del marco de la relación de trabajo, mientras que los contratos en virtud de los cuales se procuraban los servicios de trabajadores independientes tenían lugar fuera de ese marco. La inclusión del ámbito de la relación de trabajo en el orden del día de la Conferencia tenía el propósito de abordar el fenómeno cada vez más frecuente de los trabajadores dependientes que carecen de protección laboral. Uno de los factores siguientes, o la combinación de los mismos, constituyen las causas subyacentes de este fenómeno: i) la legislación es muy restrictiva o es objeto de una interpretación restrictiva; ii) la legislación está mal formulada o es ambigua; iii) no se acatan o no se hacen cumplir las normas pertinentes; iv) la relación de trabajo tiene una ambigüedad objetiva; v) la relación de trabajo disfrazada o encubierta; vi) las relaciones de trabajo «triangulares». Se plantearon cuestiones clave sobre las relaciones de trabajo encubiertas y de ambigüedad objetiva, a saber, si existe una relación de trabajo, qué se entiende por empleado y qué se entiende por empleador. En relación con las relaciones de trabajo «triangulares», las cuestiones principales eran quién es el empleador, cuáles son los derechos de los trabajadores y quién es responsable de que esos derechos se hagan efectivos. La oradora señaló a la atención la variedad de iniciativas recientes, tanto legislativas como de otro tipo, detalladas en el Informe, destinadas a abordar esas cuestiones. Para concluir, la representante del Secretario General recalcó las perspectivas para la acción en la esfera nacional y en la internacional, y citó un extracto de la declaración conjunta de los participantes en la Reunión de expertos en situaciones en las cuales los trabajadores necesitan protección (mayo de 2000): «... la OIT puede jugar un

papel importante en asistir a los países para que desarrollen políticas tendientes a que la legislación que regula la relación de trabajo abarque a los trabajadores que necesitan protección.»

Declaraciones iniciales

- 9.** Al situar el quehacer de la Comisión en un contexto histórico, el Vicepresidente empleador planteó varios factores conceptuales, de definición y lingüísticos que, a juicio de su Grupo, habían impedido que en las reuniones de 1997 y 1998 de la Conferencia Internacional del Trabajo se lograra un consenso sobre la adopción de normas sobre el «trabajo en régimen de subcontratación». Agregó que era evidente que el trabajo «en régimen de subcontratación» no era un tema adecuado para la elaboración de normas. El orador advirtió que otro debate fallido afectaría la credibilidad de la Conferencia y de la Organización Internacional del Trabajo, y subrayó el riesgo particular al que se exponía la Organización si se orientaba hacia la elaboración de normas internacionales del trabajo en áreas que no eran aptas para este tipo de enfoque. Al afirmar que el Grupo de los Empleadores deseaba que esta discusión general fuera un éxito, y que la enfocaría de forma muy positiva y realista, hizo hincapié en que el punto de inicio de un debate constructivo debe ser una comprensión plena de la índole de los problemas en cuestión, sus causas y sus consecuencias. En relación con la naturaleza de los problemas, consideraba que la misma continuaba siendo poco clara y que no se contaba con datos suficientes. Solicitó que se aclararan los problemas antes de intentar encontrar soluciones. Subrayó además la necesidad de evaluar la potencial repercusión de cualquier solución propuesta, indicando, en particular, que una normativa que no se hubiese examinado a fondo provocaría consecuencias financieras y dificultaría la creación de empleo. Tampoco debía pasarse por alto que las relaciones de trabajo cambiantes servían para mejorar el nivel de vida y potenciar la capacidad de las personas, y que guardaban relación con el perfeccionamiento del nivel de capacitación y de educación. La discusión no debía girar en torno a la explotación, era preferible centrarse en crear puestos de trabajo y rescatar a las personas de la pobreza, lo que exigiría un enfoque dinámico que produjera cambios en lugar de buscar soluciones basadas en modelos obsoletos.
- 10.** El orador indicó que en el plano nacional se habían adoptado una variedad de respuestas de política, indicando que, a entender de su Grupo, las cuestiones eran propias de ese ámbito y que no se prestaban a un enfoque internacional común. Se propusieron tres temas principales como base para la discusión de la Comisión: i) cuál era la naturaleza de los problemas en cuestión, sus causas y consecuencias; ii) cuál era la mejor forma de abordarlos, y iii) quién debía tratarlos y en qué ámbito. Señaló entonces dos amplias áreas en relación con las cuales su Grupo consideraba que la Comisión podía lograr verdaderos avances: promover la claridad de las legislaciones nacionales, haciendo hincapié en el acatamiento y la aplicación de la legislación vigente; garantizar el derecho de las personas a conocer su situación en una relación de trabajo y a recurrir a procedimientos bien definidos para determinar su existencia. En relación con el ámbito de la acción internacional en este terreno, advirtió que, habida cuenta de que la relación de trabajo constituía un tema muy complejo y reflejaba diferentes realidades nacionales, la creación de reglamentaciones internacionales podría perturbar esta área de forma imprevista y no deliberada. Sería preferible dejar que las administraciones nacionales decidieran los criterios aplicables a las relaciones de trabajo.
- 11.** Al hacer alusión a la discusión celebrada en la Conferencia de 1998, el orador planteó la preocupación de que la posible creación de una tercera categoría de trabajadores cercenara las actividades comerciales, creara confusión sobre las mismas y limitara la libertad de elección en la relación de trabajo entre empresas y trabajadores. Debería respetarse la

decisión de los trabajadores de establecer relaciones comerciales para atender sus propias necesidades. Un trabajador es empleado o no lo es, y el Grupo de los Empleadores no respaldaría actividades fraudulentas con las que se pretendiera eludir obligaciones legítimas. Subrayó, no obstante, que la mundialización había hecho necesario que las empresas reestructuraran sus actividades comerciales y se centraran en las ventajas comparativas, incluidos los aspectos de la tercerización del proceso de producción, y su Grupo no estaba dispuesto a embarcarse en discusiones acerca de la viabilidad de hacer negocios de esta forma, o de las razones para hacerlo. Aconsejó prudencia a la hora de formular recomendaciones que podrían poner en peligro la acción gubernamental orientada a abordar el desempleo, en particular, facilitando la contratación de trabajadores y buscando más formas de permitir que las personas consiguiesen trabajo. Del mismo modo, las políticas no deberían poner en peligro las alianzas con empresas de países en desarrollo, lo que a su vez dificultaría que éstas accediesen a los mercados mundiales. Observando la situación de la economía informal, quiso saber si contar con más leyes que no se hacían cumplir o que eran inejecutables era la solución para mejorar la economía mundial. Era preferible que la respuesta de política apropiada fuese la aplicación efectiva de la legislación vigente, y se debería procurar que la discusión ayudara a que las administraciones nacionales aclararan la cuestión en el ámbito nacional, teniendo en cuenta las características y las dificultades locales. Concluyó haciendo hincapié en que la expansión del ámbito de la relación de trabajo entorpecería el crecimiento y las oportunidades.

- 12.** El Vicepresidente trabajador observó que el tema que tenía ante sí la Comisión constituía la esencia de la labor de la OIT. La relación de trabajo, y con ella, la protección que concede la legislación laboral, a diferencia de las relaciones comerciales habituales, era necesaria debido a la desigualdad inherente entre empleadores y trabajadores. Sin ella, prevalecería la ley de la selva, y los más fuertes impondrían su voluntad a los más débiles. Insistió en la universalidad del concepto de relación de trabajo, base esencial de todo ordenamiento jurídico laboral, con métodos y criterios para determinarla a partir de una serie limitada y coherente de hechos. Su Grupo no tenía la intención de condenar las prácticas comerciales de contratación y subcontratación legítimas. La discusión debería centrarse en a quién debería considerarse empleado y quién sería su empleador. Seguidamente, formuló seis preguntas. En primer lugar, ¿existía un problema?, y en caso afirmativo, ¿de qué problema se trataba? Respondió afirmativamente, y señaló que el problema consistía en que muchos millones de trabajadores dependientes que deberían estar protegidos por los derechos que proceden de la relación de trabajo no lo estaban ni por la ley ni en la práctica. Como resultado, podían no estar protegidos en cuanto a salario mínimo, horas de trabajo, pago de horas extraordinarias, licencias anuales, seguridad social, maternidad o indemnización por accidentes de trabajo, y podía privárseles del derecho a sindicarse o a la negociación colectiva. Al señalar la variedad de causas subyacentes del problema, destacó que también podrían existir muchas soluciones, e instó a la Comisión a presentar conclusiones sobre el modo de rectificar cada una de las causas subyacentes. Al poner de manifiesto la necesidad, reconocida desde hace tiempo, de abordar las relaciones ambiguas, recordó que en 1990 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución relativa a los «trabajadores por cuenta propia aparentes», que en realidad asumen relaciones de empleo dependientes más parecidas al empleo asalariado, y destacó la importancia de ayudar a estos trabajadores a convertirse en verdaderos trabajadores independientes o en trabajadores asalariados con todas las prestaciones correspondientes.
- 13.** La segunda pregunta formulada por el Vicepresidente trabajador fue si el problema estaba muy extendido. Observó que la cuestión de los trabajadores privados de protección laboral se había venido planteando en foros de la OIT desde los años cincuenta; durante los debates realizados en las reuniones de la Conferencia de 1997 y 1998, varios miembros

gubernamentales también habían dado cuenta de la magnitud del problema, y lo mismo había ocurrido durante la Reunión de expertos en situaciones en las cuales los trabajadores necesitan protección, celebrada en mayo de 2000. A través de un estudio realizado por el Grupo de los Trabajadores, se identificaron una serie de ocupaciones, sectores y ramas de actividad, en los cuales se había presentado el problema, también se identificaron otros mediante estudios nacionales o durante la reunión de expertos. El orador citó además una publicación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en la que se reconocía la débil diferenciación entre empleo independiente y empleo asalariado, haciendo especial hincapié en el creciente fenómeno del «falso» empleo independiente. La tercera pregunta fue si el problema revestía gravedad. El Vicepresidente trabajador sostuvo que el problema tenía muchas consecuencias graves e indeseables, como la explotación de los trabajadores y las desigualdades cada vez mayores, la discriminación de que son objeto las mujeres, los problemas en materia de salud y seguridad, la pérdida de ingresos fiscales y en concepto de seguridad social, el riesgo sistémico para el sistema de relaciones laborales y la competencia desleal que padecen los empleadores escrupulosos y que acataban las leyes. Destacó que si bien el problema podía adoptar distintas formas, el resultado era el mismo, a saber, que los trabajadores pobres y vulnerables sufrirían. El crecimiento del trabajo desprovisto de protección era una de las razones de las reacciones violentas en contra de la globalización. Planteó asimismo que la generalización del trabajo dependiente desprovisto de protección tenía importantes repercusiones negativas para la cohesión social y la inclusión en la sociedad, así como para la preservación de la seguridad pública, el desarrollo y la productividad de los recursos humanos.

14. La cuarta pregunta planteaba si el problema era común a los países, regiones y ordenamientos jurídicos, a lo que el Vicepresidente trabajador respondió afirmativamente. Señaló en particular el caso de los países, regiones y sistemas jurídicos objeto de los 39 estudios nacionales encargados por la Oficina, y el hecho de que todos los países sufrían algún aspecto del problema, y algunos, el problema desde todas sus perspectivas. Al pasar a la quinta pregunta, a saber, si el asunto podía abordarse, reconoció que se trataba de cuestiones complejas, pero que lo mismo ocurría con los problemas más graves que se planteaban en el mundo. Señaló a la atención numerosos ejemplos recogidos en estudios nacionales en los que la relación de trabajo se había reenfocado a través de reformas legislativas o jurisprudencia. A este respecto, citó la disposición legal del Reino Unido sobre la interpretación de la condición de determinadas personas como empleados, la presunción de empleo para determinado tipo de trabajadores a domicilio que aparece en el Código del Trabajo de Chile, el ejemplo sudafricano de responsabilidad mancomunada y solidaria entre dos empresas cuando se transfiere una empresa y el ejemplo de Filipinas, donde se suele considerar que el empleador principal, y no el subcontratista, es el empleador. Observó que la OIT había empezado a abordar aspectos del problema, en particular a través de normas sobre seguridad y salud en el trabajo así como mediante el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181). Al centrarse en la última pregunta, a saber, si esta cuestión podía beneficiarse de la acción de la OIT, rechazó la pretensión de que el problema pudiese dejarse con plena seguridad en manos de los países para que resolviesen cada caso según procediese, y se refirió a los comentarios formulados durante la reunión de expertos en relación con la importancia de disponer de un instrumento internacional sobre este particular. Los expertos gubernamentales habían respaldado la idea de elaborar un enfoque común y emprender acciones de alcance internacional, citando en particular la relación con la competitividad entre los países. El Vicepresidente trabajador destacó que la Organización Internacional del Trabajo había creado y adoptado instrumentos internacionales en relación con una amplia gama de cuestiones sociales complejas y cruciales, en ámbitos en los que la acción nacional ya estaba teniendo lugar, dado que se consideraba que tanto la acción nacional como la internacional eran convenientes y se reforzaban mutuamente. Instó a la Comisión a que siguiese persiguiendo los objetivos siguientes: i) reafirmar la importancia y pertinencia

constante de la relación de trabajo; ii) reconocer que los métodos para establecer la dependencia o subordinación definieran la relación de trabajo, proporcionar ejemplos de los factores que se han tomado en consideración, y establecer un método para actualizar el campo de aplicación, la definición y los criterios; iii) determinar formas para facilitar el establecimiento de una relación de trabajo; iv) poner freno a los intentos de disfrazar o encubrir la relación de trabajo o de eludir las obligaciones que dicha relación conlleva; v) promover la acción nacional por parte de los Estados Miembros, de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y vi) elaborar un programa de tareas específicas para la OIT, incluidas la divulgación de información, la promoción de prácticas idóneas, la cooperación técnica, la asistencia y el asesoramiento, y la adopción de normas internacionales relativas al trabajo. Observó que los problemas normativos con que se tropezaba en el mercado de trabajo no son privativos de ese ámbito, y estableció un paralelismo con la política fiscal, según la cual, tanto la evasión como la elusión de impuestos por parte de las empresas, como la respuesta de las autoridades fiscales ante las mismas, reflejaban los problemas que la Comisión tenía que abordar en relación con el ámbito de la relación de trabajo. Señaló que en la legislación laboral era preciso tratar tanto el problema de quienes evaden impuestos, como el de quienes eluden revelar la situación en el empleo, lo cual era perjudicial para la sociedad. Por último, el orador destacó que en el siglo XIX, la revolución industrial había causado una explotación laboral generalizada. En el siglo XX, la mayoría de los gobiernos había establecido marcos jurídicos e institucionales para proteger a los trabajadores. El desafío del siglo XXI era garantizar que no se retrocediera a la situación de explotación en el trabajo, la disparidad de ingresos y la inseguridad económica y política que habían caracterizado al siglo XIX.

15. En aras de aclarar algunos de los términos relacionados con el tema, la Presidenta presentó una declaración conjunta de la Comisión en nombre de los grupos de los trabajadores y de los empleadores, y explicó que a efectos de la discusión, el término «empleado» se refería a una persona que es parte de un cierto tipo de relación jurídica reconocida, generalmente denominada «relación de trabajo»; y que el término «trabajador» era más amplio y podía aplicarse a cualquier trabajador, independientemente de si era o no un empleado.
16. En la mayoría de las intervenciones iniciales de los miembros gubernamentales, incluidos los de Alemania, Canadá, Grecia, India, Japón, Kenya, Noruega, Papua Nueva Guinea, Sudáfrica, Trinidad y Tabago, Venezuela y Yemen, subrayaron la importancia, la pertinencia y la oportunidad del tema que la Comisión tenía ante sí. Algunos señalaron que el tema era parte esencial de la labor de la OIT y que constituía la base de las relaciones laborales. El miembro gubernamental de Alemania dijo que la relación de trabajo constituía uno de los temas más importantes de la legislación laboral y social. También se reconocía ampliamente la existencia y la magnitud del problema al que se enfrentaban los trabajadores dependientes que carecían de protección laboral; se hizo especial alusión a las características nacionales específicas de los casos del Canadá, India, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea, Trinidad y Tabago y Venezuela. No obstante, el miembro gubernamental de Australia afirmó que la relación de trabajo seguía prevaleciendo y teniendo carácter duradero, y recomendó a la Comisión que no exagerase el problema. Destacó que la opción en materia de relaciones de trabajo era clave: los trabajadores que optaran por ser empleados, disfrutarían de la plena protección que otorga la ley, mientras que los que se decantasen por una relación comercial obtendrían ciertas ventajas de independencia y flexibilidad. El miembro gubernamental del Yemen opinó que no debería asumirse que el empleado era la parte más débil en la relación de trabajo.
17. En relación con la índole del problema, la miembro gubernamental de México señaló la carencia de un marco adecuado para desarrollar la relación de trabajo, situación que perjudicaba a los trabajadores, los empleadores y los gobiernos. Los miembros gubernamentales de Dinamarca, República Dominicana, Kenya y Sudáfrica señalaron los

puntos débiles de la legislación laboral, que provocaba la exclusión de determinadas categorías de trabajadores con necesidad de protección. El miembro gubernamental de Sudáfrica agregó que la exclusión de los trabajadores dependientes de la protección laboral, ya fuese por decisión u omisión, llevaría a un deterioro grave de la situación. El miembro gubernamental de la India expuso las consecuencias concretas que padecen las mujeres. Los miembros gubernamentales de la República Dominicana y Papua Nueva Guinea plantearon cuestiones específicas en relación con la economía informal, al igual que hicieron el Movimiento Mundial de Trabajadores Cristianos y Juventud Obrera Cristiana Internacional. Varios miembros gubernamentales (Australia, Dinamarca, Kenya, Nueva Zelanda, Venezuela y Yemen) expusieron los problemas que se plantean a partir de relaciones encubiertas o ambiguas, así como las distintas cuestiones a las que se enfrentan las partes de una relación triangular (Dinamarca, Grecia, Kenya, Nueva Zelanda y Venezuela).

- 18.** Los miembros gubernamentales abordaron lo que sus gobiernos consideraban algunas de las causas subyacentes de los problemas a los que se enfrentan los trabajadores dependientes. Los miembros gubernamentales de Alemania, Dinamarca, Grecia, Kenya y Venezuela mencionaron la multiplicación de las nuevas formas de trabajo y los cambios en los procesos de producción. La cuestión de la profunda incidencia de la globalización en el mercado de trabajo y en la organización del mismo también fue planteada por los miembros gubernamentales de Alemania, Dinamarca, India, Kenya y Venezuela. El creciente desempleo también constituía un factor decisivo, según los miembros gubernamentales de Alemania y Trinidad y Tabago, puesto que aumentaba el riesgo de que se explotara a los trabajadores. Otros factores expuestos por el miembro gubernamental de Trinidad y Tabago fueron el desconocimiento por parte de los trabajadores de sus derechos y la de muchos trabajadores se sentían intimidados cuando intentaban ejercerlos. El Movimiento Mundial de Trabajadores Cristianos y Juventud Obrera Cristiana Internacional plantearon cuestiones similares.
- 19.** Aludiendo a la pregunta de cómo abordar las cuestiones relacionadas con la relación de trabajo, la miembro gubernamental de México señaló a la atención la diversidad de los enfoques nacionales, mientras que, a juicio del miembro gubernamental del Canadá existían muchos denominadores comunes. El miembro gubernamental de Grecia, que intervino en nombre de los miembros gubernamentales de los Estados miembros de la Unión Europea de la Comisión (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia), y los miembros gubernamentales de la India y Noruega, afirmaron que era necesario promover una comprensión general del problema. El miembro gubernamental del Canadá afirmó que, en general, para poder identificar y subsanar las deficiencias, los gobiernos necesitaban contar con una mejor visión de conjunto de la verdadera situación a la que hacían frente empleadores y empleados, y propuso que se hiciese especial hincapié en la protección de los trabajadores más vulnerables. El miembro gubernamental del Japón advirtió que un planteamiento uniforme del tema no sería adecuado. De manera análoga, si bien la miembro gubernamental de Dinamarca reconocía la universalidad de la relación de trabajo, también advirtió que no existía una solución universal fácil a los diversos problemas. Observó en particular que las relaciones encubiertas y ambiguas debían tratarse independientemente de las relaciones triangulares, dado que planteaban problemas distintos.
- 20.** Varios miembros gubernamentales destacaron la necesidad de lograr un equilibrio entre los diversos intereses que se presentaban en la búsqueda de una solución al problema. El miembro gubernamental de Alemania observó que la falta de protección laboral era un problema mundial y que para garantizar condiciones de trabajo humanas y una competencia justa, debían tomarse en consideración los intereses tanto de los empleadores

como de los trabajadores. Varios miembros gubernamentales (México, Trinidad y Tabago, Reino Unido y Yemen) estuvieron de acuerdo en que era necesario abordar los problemas a través del diálogo social a escala nacional, lo que proporcionaría un equilibrio entre los distintos intereses. Los miembros gubernamentales del Canadá, Nueva Zelandia y Papua Nueva Guinea preconizaron el diálogo social a escala internacional dirigido por la OIT. La necesidad de respuestas flexibles que tomaran en consideración las circunstancias específicas de cada país también recibió amplio apoyo (miembros gubernamentales de Dinamarca, Grecia, Japón, Noruega y Yemen). El miembro gubernamental de Venezuela advirtió que la Comisión debería ser prudente y no aceptar la creación de una tercera categoría de trabajadores, pero que debería proponer unos criterios comunes para que fuese más fácil determinar quién es empleado y quién no. El miembro gubernamental de Noruega recomendó que la Comisión no intentase adoptar una definición común de la relación de trabajo, sino que más bien se centrara en qué tipo de protección se necesitaba. También se planteó la necesidad de mejorar la aplicación de la ley (miembros gubernamentales del Japón, Kenya y Trinidad y Tabago).

21. En relación con la función de la OIT, algunos miembros gubernamentales pidieron que se realizaran más estudios sobre el tema de la relación de trabajo (Dinamarca y Yemen), otros reclamaron la asistencia técnica y el asesoramiento de la OIT (Dinamarca, India, Kenya, Papua Nueva Guinea y Sudáfrica). A propósito de la idoneidad de una norma internacional del trabajo en esta materia, los miembros gubernamentales de Dinamarca, República Dominicana, Nueva Zelandia y Venezuela apoyaron la adopción de una recomendación. El miembro gubernamental de Grecia, haciendo uso de la palabra en nombre de los Estados miembros de la Unión Europea de la Comisión, respaldó la elaboración de unas directrices para una acción efectiva destinada a proteger a los trabajadores.
22. En respuesta a las intervenciones iniciales, el Vicepresidente empleador señaló que las ideas habían evolucionado y eran más elaboradas que en debates anteriores. No obstante, su Grupo seguía poniendo en duda el carácter universal de las cuestiones tratadas, a juzgar por la diversidad evidente que se desprendía de las declaraciones de diversos miembros gubernamentales. Toda acción que se emprendiese en este ámbito debía caracterizarse por su flexibilidad y diversidad, de forma que se tuviesen en cuenta las diferencias nacionales. Asimismo, el orador manifestó su desacuerdo con el punto de vista expresado por el Vicepresidente trabajador, quien había achacado una pérdida considerable de ingresos fiscales al hecho de que los trabajadores se encontrasen excluidos de la relación de trabajo, y afirmó que esa pérdida fiscal se debía probablemente a una serie de factores ajenos a la falta de claridad en la relación de trabajo. Pidió que se precisara con mayor claridad cuáles eran las protecciones de las que se dejaba de disfrutar por la falta de una relación de trabajo, ya que las relativas a la salud y la seguridad, por ejemplo, no estaban vinculadas a la existencia de tal relación. Aunque en algunas jurisdicciones el seguro de enfermedad dependía de la relación de trabajo, el Grupo de los Empleadores consideraba que la respuesta apropiada no consistía en ampliar la relación de trabajo, sino en revisar y modificar el sistema de seguro de enfermedad. Tampoco consideraba que la protección en materia de horarios de trabajo constituyese una cuestión de primer orden en lo que respecta a trabajadores que optaban por una relación comercial en lugar de una relación de trabajo. Si bien admitió que, en efecto, había trabajadores a los que se explotaba, instó a la Comisión a que se ciñese a las necesidades concretas y a la búsqueda de una solución. El orador observó que ya se había suscitado en la discusión la cuestión de aplicar la ley, y relacionó esa situación con el desconocimiento de la legislación, así como con la falta de capacidad. En los casos en que no se aplicaba la ley y ello se debía a una falta de voluntad política, ampliar el ámbito de la relación de trabajo no mejoraría la situación. Reconoció que la OIT tenía un papel que desempeñar en materia de cooperación técnica y asistencia en el desarrollo de las capacidades. Asimismo, pidió a los gobiernos que invirtiesen medios suficientes en aplicar la ley.

23. El Vicepresidente trabajador se refirió a los aspectos comunes de muchas de las intervenciones iniciales, que en opinión de su Grupo contribuirían a que la discusión avanzara hacia una solución o un conjunto de soluciones. Afirmó que el debate había puesto de manifiesto el amplio reconocimiento del problema en cuestión y la variedad de enfoques posibles. En cuanto a los aspectos fiscales, hizo hincapié en la necesidad de aplicar la legislación fiscal y se refirió a los datos proporcionados por un subcomité gubernamental de los Estados Unidos relativos a una pérdida muy elevada de ingresos fiscales debido a que se realizaba una clasificación «equivocada» de la situación en el empleo. Habida cuenta de la eficacia del Servicio de Impuestos Interiores de los Estados Unidos, ese problema no se podía achacar a falta de capacidad. Con respecto a la seguridad y la salud en el trabajo, el representante del Grupo de los Trabajadores aseguró que en el ámbito más general de las relaciones de trabajo triangulares, sería conveniente prever establecer una responsabilidad mancomunada y solidaria entre dos empresas, tal como ocurre en este campo. Aclaró que el Grupo de los Trabajadores no estaba calificando de abusivas a todas las relaciones que se encontraban al margen de la relación de trabajo, y reconoció que muchos contratos comerciales estaban cubiertos por normas bien establecidas y se caracterizaban por la igualdad de poder de las partes. Sin embargo, en la relación habitual entre empleador y empleado, había una desigualdad de poder y se había constatado que los trabajadores dependientes eran objeto de abuso a gran escala, razón por la cual se habían establecido leyes e instituciones vinculadas a la relación de trabajo para protegerlos. En cuanto a la repercusión de las normas internacionales del trabajo en el empleo, el orador recordó que, a pesar de que se había producido una evidente mayor flexibilidad del mercado de trabajo, en general, a escala mundial también había aumentado el desempleo. El orador citó el ejemplo de los Estados Unidos, donde a pesar del elevado nivel de flexibilidad, se habían registrado niveles crecientes de desempleo. Hizo un llamamiento a lograr un equilibrio entre la protección y la flexibilidad en el mercado laboral, y afirmó que de hecho existía una gran flexibilidad en el ámbito de la relación de trabajo.

Punto 1. Causas y consecuencias generales de la desprotección

24. El primer punto propuesto para la discusión se refería a los factores relativos a la desprotección de los trabajadores a los que debería protegerse en el marco de una relación de trabajo, así como a las consecuencias que esta falta de protección implicaba para los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. El Vicepresidente empleador inició su intervención indicando que la protección del trabajador no sólo guardaba relación con la existencia de una relación de trabajo, como podía constatarse en el campo de la seguridad y la salud que se fundaba en la legislación relativa a la responsabilidad civil de quien ocupa a alguien. La legislación relativa a la indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se basaba en modelos de responsabilidad civil, e incluso la negociación colectiva se había originado fuera de la relación de trabajo, con la evolución que tuvo en el siglo XIX el sindicalismo. También la garantizaban otro tipo de instrumentos legislativos. Añadió que los intentos de definir una relación de trabajo normal o típica estaban fuera de lugar en el mundo empresarial moderno. Señaló que, gracias a los nuevos acontecimientos que iban teniendo lugar en el mercado laboral, las personas ahora podían elegir libremente desvincularse de los tipos tradicionales de contratos de trabajo.

25. El Vicepresidente empleador agregó que las relaciones de trabajo eran hoy en día tan complejas que no había ninguna definición con la cual abarcar todas las posibilidades. En el plano nacional, existían numerosos métodos y criterios para determinar quién era un empleado y quién no. Señaló que sería inadecuado sugerir que ciertos métodos o criterios debían aplicarse de forma universal. Su Grupo consideraba que el criterio de la

dependencia era inadecuado para definir la situación en el empleo, ya que la dependencia presentaba varias formas y podía ser más o menos significativa en función de circunstancias particulares. A pesar de que por lo general los sistemas jurídicos se centran en las características de la relación de trabajo para determinar la situación en el empleo, el representante del Grupo de los Empleadores consideraba que este método no respetaba la intención de las partes. A consecuencia de ello, a menudo se acababa tratando como a empleados a trabajadores que querían ser considerados autónomos.

- 26.** Con respecto a la cuestión de la verdadera amplitud del fenómeno de la desprotección, el Vicepresidente empleador afirmó que el Informe de la Oficina no aportaba respuestas claras al asunto y que los ejemplos citados indicaban que los sistemas jurídicos nacionales tenían las capacidades necesarias para resolver los problemas a los que se enfrentaban. Añadió que sería un error dar por hecho que todas aquellas personas que carecían de protección deseaban contar con ella. Era probable que algunos trabajadores hubiesen elegido ofrecer sus servicios al margen del ámbito de la relación de trabajo por una serie de razones, como la reducción de responsabilidades fiscales, la posibilidad de ver aumentados sus ingresos, así como una mayor flexibilidad y libertad personal. En cuanto a las consecuencias de la falta de protección, el Vicepresidente empleador consideró que la Oficina no había realizado una debida evaluación de las consecuencias sociales y económicas de una posible reglamentación. Indicó que temía que dicha reglamentación tuviese efectos inesperados, como la reducción de las posibilidades de empleo y la creación de una tercera categoría de trabajadores, que no gozaría de la flexibilidad de los trabajadores autónomos ni de las protecciones de los empleados.
- 27.** El Vicepresidente trabajador comenzó su intervención indicando que la falta de protección guardaba relación con un gran número de factores, muchos de los cuales aparecían enumerados en el Informe de la Oficina, aunque a esa lista podía añadirse otros. Era preciso recalcar que la desprotección no era un fenómeno nuevo para la OIT, ya que las discusiones a este respecto se remontaban a 1950. En cuanto a las consecuencias de la falta de protección, el Vicepresidente trabajador indicó que perjudicaba por igual a los empleadores, los gobiernos y los trabajadores. En lo concerniente a los empleadores, era negativa porque provocaba una competencia desleal. Las empresas se veían obligadas a reducir costes, modificando la forma de la relación de trabajo que entablaban con los trabajadores. Este tipo de competencia no producía una eficiencia dinámica, esto es, no creaba incentivos para aumentar la productividad y, por lo tanto, suponía repercusiones negativas para el conjunto de la sociedad.
- 28.** Manejarse con formas de trabajo que no proporcionan protección también repercutía de forma negativa en los gobiernos, pues ello solía inducir a riesgos profesionales y estaba relacionado con la evasión de impuestos y contribuciones a la seguridad social. Por otra parte, las empresas se mostraban menos dispuestas a invertir en el desarrollo de los recursos humanos. La consiguiente insuficiencia de calificaciones constituía igualmente una consecuencia nociva para la sociedad. Puesto que quienes pasaban de una relación de empleo a un empleo por cuenta propia no estaban necesariamente en una situación más acomodada, el hacer uso de formas de relación de trabajo desprovistas de protección solía provocar una mayor desigualdad de ingresos y, por tanto, reducía la cohesión social. Los perjuicios para los trabajadores eran bastante evidentes: se les negaba la protección a la que la legislación laboral nacional les daba derecho.
- 29.** El Vicepresidente trabajador no estaba de acuerdo con el Vicepresidente empleador, en cuanto a que una definición única de relación de trabajo fuese inadecuada o imposible de enmarcar. En opinión del Grupo de los Trabajadores, de los estudios por países a los que se refería el Informe V, se desprendían una serie de factores comunes que giraban en torno a los conceptos de subordinación y dependencia. En cuanto al alcance de los abusos, el

representante del Grupo de los Trabajadores indicó que, en discusiones anteriores, el Gobierno de la India, había señalado que en ese país se privaba a millones de trabajadores de la protección a la que tenían derecho, y mencionó datos de la OCDE relativos a un porcentaje considerable de personas que actualmente estaban clasificadas como trabajadores independientes, a pesar de que su situación reunía las características de una relación de trabajo. Concluyó indicando que las causas del problema eran múltiples, pero que la cuestión en sí (la falta de protección) constituía un único problema y que su alcance era mundial. No obstante, ello no quería decir que hubiese una sola solución. Por el contrario, era posible que se requiriese más de un instrumento de la OIT para abordar la cuestión de forma eficaz.

- 30.** A continuación, la Presidenta cedió la palabra a varios miembros gubernamentales para que abordasen el primer punto propuesto para la discusión. La miembro gubernamental de la República Unida de Tanzania afirmó que la falta de protección de los trabajadores tenía consecuencias muy perjudiciales, en particular para los países pobres, ya que acentuaba la pobreza y la exclusión social. En su opinión, uno de los aspectos que más contribuía a la desprotección era la falta de capacidad de las administraciones del trabajo para adaptarse al cambio socioeconómico e incorporar las características cambiantes del mercado laboral. Expresó su preferencia por los instrumentos generales, que permitían a los gobiernos y los interlocutores sociales la posibilidad de desarrollar soluciones propias dentro del marco de unas normas generales. Por último, advirtió del riesgo de aplicar un único modelo de protección a países que presentaban diversos niveles de desarrollo o que se caracterizaban por fuerzas de trabajo con diferentes grados de calificación. El miembro gubernamental de Guatemala estuvo de acuerdo en que algunos países carecían de capacidad para hacer respetar la ley. Añadió que dicha capacidad no aumentaría necesariamente mediante un nuevo instrumento internacional. Asimismo, resaltó la creciente tendencia a presentar a los trabajadores dependientes como si fuesen autónomos. Concluyó poniendo de manifiesto la importancia de que los gobiernos estableciesen criterios claros para distinguir entre ambas categorías. Del mismo modo, los miembros gubernamentales del Líbano y la República Árabe Siria hicieron hincapié en la importancia de que se aplicaran las leyes existentes. Indicaron que los aspectos relativos a los costes solían impedir desarrollar la capacidad para garantizar esa aplicación. Además, el miembro gubernamental de la República Árabe Siria señaló que se necesitaba un convenio o una recomendación para tratar el problema de la desprotección. Por último, el miembro gubernamental de la República Dominicana señaló que el crecimiento del desempleo llevaba a los trabajadores a aceptar condiciones laborales deficientes y, a menudo, ilegales.
- 31.** La Presidenta invitó al Vicepresidente empleador a que respondiese a las observaciones que se habían manifestado. En primer lugar y como respuesta a un comentario previo del Vicepresidente trabajador, señaló que el hecho de ampliar el ámbito de la relación de trabajo no solucionaría el problema, sino que proporcionaría a los empleadores sin escrúpulos una oportunidad más de eludir o incumplir la ley. En segundo lugar, puso en duda que las nuevas formas de trabajo, distintas de la relación de trabajo, guardaran relación con niveles inferiores de formación. Indicó que no se disponía de información suficiente al respecto. En tercer lugar y con respecto al ejemplo de la India mencionado por el Vicepresidente trabajador, consideró que este ejemplo ilustraba el hecho de que los países tenían una amplia capacidad para desarrollar sus propios criterios para distinguir los diversos tipos de relaciones de trabajo.
- 32.** El Vicepresidente trabajador procedió también a responder a los comentarios anteriores. La discusión revelaba que el problema de la desprotección era anterior a la mundialización, pero que ésta había contribuido a agravarlo; que las deficiencias que presentaban las administraciones del trabajo también agudizaban el problema, y que en los últimos años se había asistido al aumento de las formas de relación de trabajo encubiertas u objetivamente

ambiguas. Para finalizar, afirmó que no era el deseo del Grupo de los Trabajadores tratar de limitar o restringir las relaciones comerciales genuinas u honestas, sino privar a los empleadores sin escrúpulos de un elemento que les permitiera practicar la competencia desleal. Observó que la discusión ponía de manifiesto la necesidad de una acción internacional en los casos de países que se enfrentasen a los mismos problemas, y cuando las causas de dichos problemas fuesen de índole similar de una jurisdicción nacional a otra.

Punto 2. Razones específicas de la falta de protección

- 33.** El segundo punto propuesto para la discusión se refería a la medida en que los empleados no se beneficiaban de la protección que les correspondía en una relación de trabajo debido a alguno de los factores siguientes o a la combinación de varios de estos factores: la legislación era imprecisa, demasiado restrictiva o de algún otro modo inadecuada; la relación de trabajo era ambigua; la relación de trabajo estaba encubierta o disfrazada; a todas luces, existía una relación de trabajo, pero en ella no quedaba claro quién era el empleador, cuáles eran los derechos del trabajador y quién respondía por ellos. La Presidenta cedió la palabra al Vicepresidente trabajador, que centró su intervención en casos específicos.
- 34.** Uno de los casos al que hizo referencia se planteó en Sudáfrica en relación con la ley de 1995 sobre relaciones de trabajo. Dicha ley no incluía a los trabajadores por cuenta propia en la categoría de empleados y, por lo tanto, excluía a ese grupo de las protecciones relativas a una relación de trabajo. Algunos empleadores de varios sectores, y en especial de la industria del vestido, pidieron a sus empleados que firmasen un documento detallado en el que se declaraban trabajadores independientes. Estos trabajadores eran empleados y siguieron siéndolo. Con todo, varias de las cláusulas de los contratos tenían la finalidad de encubrir la existencia de una relación de trabajo. Ejemplo de ello era la cláusula según la cual dichos trabajadores tenían que pagar un «alquiler» mensual equivalente a 0,10 dólares de los Estados Unidos. El Vicepresidente trabajador añadió que este caso ilustra claramente cómo las lagunas existentes en los textos jurídicos permitían que ciertos empleadores ignoraran los derechos de protección de los empleados para beneficiarse de una reducción de costes desleal para con sus competidores más respetuosos con la ley. Agregó que esta situación no se limitaba a Sudáfrica, sino que en otros lugares del mundo también se registraban ejemplos similares. Para volver a la cuestión de la relación de trabajo ambigua, afirmó que el carácter objetivo de la relación de trabajo debía prevalecer frente a la preferencia subjetiva de las partes a la hora de determinar si un trabajador era autónomo o si se trataba de un empleado. Citó el ejemplo de una lata de frijoles, que no dejaban de serlo sólo por cambiar la etiqueta por una que dijese «Zumo de manzana». Del mismo modo, las características o elementos esenciales de una relación de trabajo eran manifestaciones objetivas y podían ayudar a determinar la existencia de una relación de trabajo.
- 35.** El Vicepresidente empleador indicó que la causa principal de la desprotección residía en que las leyes existentes no se aplicaban, y no en que no fuesen claras. A este respecto, señaló que era poco probable que una norma internacional del trabajo pudiese poner fin a esta situación. En cuanto a la ambigüedad, declaró que una persona podía ser empleado o no serlo. El empleado, a su vez, lo era si existía una relación de trabajo reconocida por la ley. Esta constatación jurídica venía determinada por la legislación y la práctica nacionales. Añadió que el criterio de la dependencia era erróneo porque aumentaba la ambigüedad. Los empleados que prestaban sus servicios a una empresa usuaria no debían considerarse empleados de dicha empresa. En cuanto al empleo encubierto, indicó que los empleadores no apoyaban los intentos deliberados de evadir obligaciones de orden legal, ya que esto propiciaba una situación de competencia desleal. Si bien los empleadores

estaban dispuestos a discutir el concepto de empleo encubierto, se manifestaban en contra de soluciones que interfiriesen con relaciones comerciales de buena fe o frustrasen el deseo de los trabajadores de ser independientes. Con respecto al ejemplo de Sudáfrica relativo a una ley poco clara al que el Vicepresidente trabajador se había referido, el orador subrayó que este caso ilustraba que, incluso si la ley no era clara, a nivel nacional existían mecanismos adecuados para subsanar esa situación.

- 36.** Varios miembros gubernamentales, entre otros los de Bahrein, Côte d'Ivoire, República Dominicana, Guatemala, Líbano y Namibia, así como un representante del Movimiento de Liberación de Palestina, dieron ejemplos basados en la experiencia de sus países, de situaciones en las que las relaciones de trabajo ambiguas, encubiertas o triangulares, así como otras circunstancias, provocaban la desprotección de los trabajadores. Otros miembros gubernamentales, como los de Italia y los Países Bajos, ejemplificaron la forma en que la legislación de su país sirve para mejorar la protección de los trabajadores en relaciones de trabajo ambiguas o triangulares. Algunos miembros gubernamentales, incluidos los de Australia, los Estados Unidos y México, expusieron brevemente los distintos criterios utilizados por sus jurisdicciones nacionales para determinar la condición jurídica de las distintas categorías de trabajadores. El miembro gubernamental de la República Árabe Siria describió los procedimientos de que se vale el sistema jurídico sirio para determinar la condición de empleado. Diversos miembros gubernamentales, incluidos los de Camerún, El Salvador, Namibia y Nigeria, destacaron que una aplicación inadecuada de la legislación existente reducía la protección del trabajador, e hicieron hincapié en que resultaba urgente fortalecer las capacidades en materia de vigilancia. A entender de los miembros gubernamentales de la República Dominicana y Trinidad y Tabago, en muchos casos, los trabajadores no podían beneficiarse de la protección a la que tenían derecho, porque se abstenían de recurrir a los tribunales. A este respecto, el miembro gubernamental de Venezuela destacó que la capacidad del poder judicial era un factor importante a tomar en consideración. Los miembros gubernamentales de Namibia y Yemen declararon que, a menudo, los trabajadores y los empleadores, especialmente de la economía informal, no estaban al corriente de sus derechos y obligaciones legales.
- 37.** Algunos miembros gubernamentales, incluidos los de Guatemala y Líbano, opinaron que se necesitaba una definición precisa de la relación de trabajo y de los conceptos conexos. Los miembros gubernamentales del Canadá y los Estados Unidos se mostraron a favor de que se elaboraran unas directrices de la OIT para esclarecer la situación en el empleo. El miembro gubernamental del Canadá señaló la importancia de disponer de procedimientos accesibles y transparentes para establecer la situación en el empleo del trabajador. El miembro gubernamental de Nueva Zelanda expresó el apoyo de su gobierno a un instrumento de la OIT que garantizase flexibilidad y diferenciaciones locales. El miembro gubernamental de los Países Bajos opinó que un enfoque internacional del problema de la falta de protección era necesario y posible, pero que en el mismo debía tenerse en cuenta la necesidad de flexibilidad.
- 38.** Otros miembros gubernamentales destacaron la importancia de la flexibilidad. El miembro gubernamental de Namibia afirmó que era sumamente importante. El miembro gubernamental de Nueva Zelanda advirtió que no había que interponer obstáculos que limitaran las alternativas, y agregó que la legislación podía resultar un instrumento muy contundente, capaz de provocar consecuencias no deseadas. El miembro gubernamental de Venezuela afirmó que una legislación demasiado rigurosa e inflexible podía llegar a ser perjudicial. La miembro gubernamental de Austria hizo alusión a la necesidad de reconciliar la protección con la flexibilidad y la autonomía del trabajador. A juicio del miembro gubernamental de Polonia, en la discusión sobre los niveles idóneos de protección debía examinarse la optimización de las oportunidades de trabajo.

-
39. Haciendo referencia a los distintos criterios utilizados para determinar la situación en el empleo de los trabajadores, el miembro gubernamental de Sudáfrica afirmó que, habida cuenta de que en general los métodos basados en factores únicos ya casi habían caído en desuso, la determinación de la situación en el empleo era entonces más ambigua que en el pasado y solía dejarse a juicio del empleador. Esta situación había aumentado la vulnerabilidad de los trabajadores. Con respecto a la conveniencia de reducir la ambigüedad a través de una definición legal más precisa, el miembro gubernamental de Australia alegó que los intentos de eliminar la ambigüedad estaban destinados al fracaso. Esta ambigüedad era una característica necesaria en las relaciones humanas, y propiciaba la muy deseable flexibilidad. El miembro gubernamental de Suiza expuso la experiencia de su país en la búsqueda de una definición más precisa de la relación de trabajo, a la que habían tenido que renunciar, al percatarse de que la precisión desde el punto de vista jurídico podía provocar complicaciones y aumentar la ambigüedad que se suponía debía reducir.
40. El Vicepresidente empleador dio su parecer acerca del debate, afirmando que la falta de previsibilidad no beneficiaba a ninguna de las partes, puesto que tenía una consecuencia negativa, los litigios. No obstante, en su opinión, una mayor previsibilidad no se lograba necesariamente a través de la claridad desde el punto de vista jurídico. De hecho, malas leyes formuladas con claridad ocasionaban inflexibilidades innecesarias, que a menudo suponían un obstáculo cuando se procuraba abordar la difícil situación de quienes deseaban trabajar y no podían debido a la escasez de oportunidades de trabajo. Observó la afinidad de puntos de vista sobre el hecho de que las relaciones de trabajo encubiertas eran, a todos los efectos, relaciones de trabajo. Continuó afirmando que la cuestión clave a este respecto era la aplicación de la legislación laboral existente. El problema de la aplicación era un problema nacional y la mejor forma de abordarlo era en el plano nacional. Para concluir, pidió se aclarasen los términos «directrices» y «orientaciones», que se habían utilizado durante el debate. Distinguió entre las esferas nacional e internacional y entre orientación y directrices. Las directrices podían suponer cierto grado de prescripción que no resultaría apropiado; las orientaciones proponían métodos alternativos, lo cual resultaba preferible pues dejaba lugar a diversas posibilidades.
41. El Vicepresidente trabajador también observó destacables coincidencias en varias cuestiones. Por un lado, la amplia aceptación de que era necesario establecer las correspondientes diferencias entre trabajadores dependientes y trabajadores independientes. Asimismo, muchas personas que participaron en el debate reconocieron que se solía asociar a las relaciones de empleo encubiertas con consecuencias sociales nocivas. Se mostró de acuerdo con los puntos de vista de los miembros gubernamentales de Líbano y Nigeria, según los cuales, no se trataba sólo de una cuestión de aplicación, sino también del alcance actual de la ley. El orador se hizo eco de un comentario formulado por el miembro gubernamental de Sudáfrica, y señaló que una tarea clave de la Comisión era decidir si la elección que hacían los trabajadores al participar en una relación distinta de una relación de trabajo era realmente una elección libre. Hizo suya la opinión del Vicepresidente empleador según la cual la distinción entre un empleado y otro tipo de trabajador constituía un excelente punto de partida, pero añadió que la condición de empleado quedaba definida por características objetivas. Citó varios estudios de casos, entre otros, de Argentina, Australia, Filipinas y Sudáfrica, para poner de manifiesto las omisiones de la ley y ambigüedades o consecuencias negativas de carácter social para los trabajadores. Volviendo a un comentario formulado por el Vicepresidente empleador sobre la situación del mercado de trabajo en Sudáfrica, el orador observó que el Vicepresidente empleador había estado de acuerdo en que, en ese caso, subsanar la ambigüedad legal exigía contar con mejores mecanismos de redacción. No obstante, esto también suponía una revisión de la legislación vigente a la luz de los problemas nuevos. Por último, aludiendo a un comentario formulado por el Vicepresidente empleador a propósito de la

grave situación de las personas que no tenían trabajo, agregó que la relación entre las normas, o entre las medidas de protección institucionales en general, y el crecimiento del empleo era compleja y que los datos empíricos distaban mucho de crear un concepto correlativo concluyente entre la flexibilidad del mercado de trabajo y la creación de empleo. Señaló que si, de hecho, los niveles de protección laboral y el ámbito de la relación de trabajo guardaban una relación tan inmediata con los niveles de empleo, tal y como sugería el Grupo de los Trabajadores, cabía deducir que Alemania y Suecia no contaban con una proporción tan elevada de personas con la condición de empleados, y que en Indonesia y Pakistán no era tan baja, tal y como se indicaba en el anexo 2 del Informe. Agregó que, antes de la introducción de una legislación relativa al salario mínimo en el Reino Unido, los catastrofistas auguraban una pérdida manifiesta de puestos de trabajo, y que, en realidad, en el período posterior, el empleo había aumentado.

Punto 3. Desarrollo de los sistemas de administración del trabajo

42. La Comisión pasó a examinar la cuestión de cómo deberían desarrollarse los sistemas de administración del trabajo y sus servicios para que respondan de forma más eficaz a los problemas que plantean el incumplimiento y la falta de aplicación de la ley. La Presidenta indicó que el tema de la aplicación de la ley se había resaltado varias veces a lo largo de la discusión, al igual que sus importantes consecuencias para los sistemas de administración del trabajo y el papel de la inspección laboral.
43. El Vicepresidente trabajador señaló que su Grupo se mostraba de acuerdo en que los sistemas de administración del trabajo se debían reforzar de forma considerable a fin de mejorar la observancia y la aplicación de la legislación laboral, añadió, no obstante, que si bien esa medida era necesaria, no era la única medida que se debía adoptar. Era preciso asimismo emprender acciones simultáneas en otros ámbitos, como la reforma legislativa. Por otra parte, su Grupo reconocía que al realizar las inspecciones del trabajo el personal tropezaba con grandes dificultades en el desempeño de sus funciones, como se indicaba en el Informe V, y afirmó que sería preciso actualizar de forma drástica los mecanismos de control de la aplicación de la legislación laboral en casi todos los países. Se mencionó el problema de los recursos humanos y financieros que se asignaban a las administraciones del trabajo (y en particular, a las inspecciones del trabajo), que eran escasos y se reducían continuamente. Su Grupo proponía una serie de medidas para reforzar la administración del trabajo, y en especial las inspecciones del trabajo: i) desarrollar parámetros internacionales de referencia relativos al nivel de recursos con que se debería contar para la inspección del trabajo, por ejemplo, un porcentaje del presupuesto laboral o del presupuesto general, que podría establecerse a partir del de un país que registrase un funcionamiento particularmente satisfactorio en materia de inspección del trabajo; ii) contar con la voluntad política y un auténtico compromiso por parte de los gobiernos de conceder a la inspección del trabajo la prioridad necesaria; iii) dado que, en particular en el caso de los gobiernos de los países en desarrollo, las obligaciones fiscales podían limitar la capacidad de ampliar estos servicios, instó a la comunidad internacional a consagrar al desarrollo una mayor proporción de la asistencia, con el fin de ayudar a que los gobiernos establecieran las instituciones necesarias para garantizar el acatamiento de la legislación laboral; iv) mejorar las capacidades mediante la formación, crear sistemas modernos y hacer un uso más adecuado de la tecnología; v) centrar la inspección en aquellas industrias y empresas de sectores más proclives a presentar problemas, como los de la construcción y el transporte; vi) mejorar la coordinación y compartir la información entre las diversas autoridades, como las responsables del trabajo, los impuestos y la seguridad social, y vii) aumentar la cooperación y la acción conjunta entre el movimiento sindical y la inspección del trabajo.

-
44. El Vicepresidente trabajador resaltó varias medidas novedosas introducidas en algunos países, y en particular la designación de inspectores del trabajo con el acuerdo de los tres interlocutores sociales, o nombrados por los sindicatos. Indicó que las organizaciones de empleadores tenían un importante papel que desempeñar en el fomento activo del respeto de la ley y el acatamiento de las normas del trabajo. Asimismo, se refirió al papel de la OIT en la elaboración de directrices sobre prácticas óptimas relativas a la inspección del trabajo y la identificación de relaciones triangulares, ambiguas o encubiertas, así como a la posibilidad de que el Consejo de Administración de la OIT examinase informes periódicos sobre administración del trabajo. Su Grupo proponía que se procediese a una revisión tripartita regular de la administración laboral a nivel nacional.
45. El Vicepresidente empleador hizo hincapié en la importancia primordial de que se formulara la ley con claridad, ya que así se reduciría considerablemente la necesidad de una intervención judicial o administrativa. Así pues, automáticamente la ley se aplicaría. Instó a los gobiernos a que se asegurasen de que la legislación nacional fuese clara y a que ideasen métodos para que la legislación ya existente también lo fuese y fuera comprensible. También sería conveniente proporcionar más y mejor información sobre los derechos y prestaciones que correspondían a cada categoría de trabajador. Alentó a los gobiernos a hacer participar a los interlocutores sociales en el cometido de garantizar que las leyes y los reglamentos fuesen apropiados y estuviesen adaptados al mundo laboral. En opinión del Grupo de los Empleadores, la formación del personal de la inspección laboral y la educación de los trabajadores y empleados contribuirían a lograr una comprensión y un acatamiento mayores de la ley. Asimismo, se debería formar a los funcionarios de la administración del trabajo a fin de proporcionarles un conocimiento básico de las leyes nacionales y la capacidad de distinguir entre un empleador y un trabajador de otra clase. Se recalcó la importancia de difundir la información y brindar orientación, lo cual podría realizarse mediante documentación escrita, por ejemplo, interpretaciones de tribunales, elaborada en colaboración con los interlocutores sociales. Indicó que varios miembros de la Comisión ya habían planteado cuestiones relativas a la inspección del trabajo, en particular con respecto a los recursos, la eficacia y la formación. Resaltó que la inspección laboral era sólo uno de los aspectos asociados a la aplicación de la ley y que era preciso aplicar un enfoque más amplio en este ámbito.
46. El Vicepresidente empleador propuso algunas medidas para la solución de conflictos en materia de relaciones de trabajo: i) se deberían estudiar diversas soluciones adaptadas a cada situación nacional, teniendo en cuenta las diferencias entre los sectores y la finalidad de cada forma de protección; ii) los mecanismos empleados para la solución de conflictos deberían ser baratos y asequibles, y contar con sistemas de control a fin de impedir los abusos; iii) se debería instar a los gobiernos a que examinasen la legislación nacional con objeto de garantizar que ésta fuese adecuada, previsor y efectiva; iv) debería velarse por ofrecer más y mejor información sobre los derechos y prestaciones que corresponden a cada categoría; v) sería preciso respetar el principio de intencionalidad de las partes al entablar una relación de trabajo; vi) algunas soluciones podrían centrarse en necesidades concretas de determinados trabajadores, y vii) las administraciones nacionales deberían llevar a cabo una revisión sistemática de los programas y procesos de aplicación de la ley.
47. Varios miembros gubernamentales subrayaron la importancia potencial del sistema de administración del trabajo en relación con el acatamiento y la aplicación de la ley, y algunos hicieron especial hincapié en la función de la inspección del trabajo. Los miembros gubernamentales de la República Árabe Siria y Yemen observaron que los inspectores del trabajo podían desempeñar un importante papel para que la aplicación fuese efectiva en todos los establecimientos de todos los sectores. El miembro gubernamental de Noruega afirmó, sin embargo, que en su país la inspección del trabajo sólo era aplicable en relación con el derecho de la administración pública, y que eran los

tribunales quienes se ocupaban de los litigios. Los miembros gubernamentales de República Dominicana, Nueva Zelandia y Sudáfrica respaldaron un mandato más amplio, que garantizara una inspección del trabajo eficaz, que además de abarcar la inspección y la imposición de sanciones, incluyera actividades de promoción encaminadas a la prevención y la observancia voluntaria. En relación con la cuestión de las sanciones, el miembro gubernamental de Sudáfrica planteó la pregunta de si las mismas deberían ser penales o civiles, y propuso, además, que no se permitiese la participación en licitaciones a quienes transgredían las normas del trabajo, propuesta que recibió el apoyo del miembro gubernamental de Trinidad y Tabago, quien también se pronunció a favor de las propuestas presentadas por el Grupo de los Trabajadores de establecer parámetros internacionales de referencia en cuanto a los recursos destinados a la inspección laboral, orientar la inspección hacia las industrias y las empresas con mayores posibilidades de presentar problemas y hacer participar a los sindicatos en el proceso de inspección. El miembro gubernamental de la República Dominicana planteó la pertinencia y la necesidad de que se acatará lo dispuesto en el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).

48. Algunos miembros gubernamentales, entre los que se encontraban Alemania, República Dominicana, Finlandia y Grecia, señalaron a la atención otros aspectos de la administración del trabajo, al margen de la inspección del trabajo. El miembro gubernamental de la República Dominicana planteó los aspectos estadísticos de la administración del trabajo. El miembro gubernamental de Alemania insistió sobre la variedad de órganos e instituciones que formaban parte de la administración del trabajo y que intervenían en la promoción, la vigilancia, el control y la aplicación, y señaló la importancia del Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), indicando que aludía específicamente a los trabajadores autónomos y el sector informal. El miembro gubernamental de Australia advirtió que un sistema de administración del trabajo activo no lograría eliminar la explotación. Algunos miembros gubernamentales (Alemania y Grecia) también subrayaron que las cuestiones de la aplicación y la protección no se limitaban a la administración del trabajo, y recordaron la importante función del Estado, en general, y del poder judicial, en particular. El miembro gubernamental de Francia señaló la función del Estado a la hora de congrega a los diferentes organismos oficiales y actores en acciones destinadas a la aplicación y la prevención. Algunos miembros gubernamentales indicaron que, antes de abordar cuestiones relativas a la aplicación, era preciso contar con una definición clara de la relación de trabajo (Finlandia, Grecia y Nueva Zelandia).
49. Varios miembros gubernamentales mencionaron los diversos problemas que arrostraba la administración del trabajo y que era preciso abordar. Los miembros gubernamentales de Alemania, la República Dominicana, Sudáfrica, Trinidad y Tabago y Yemen subrayaron la necesidad de contar con mayores recursos humanos y financieros. En relación con la cuestión de los recursos financieros, el miembro gubernamental del Yemen, si bien reconoció el problema de la falta de recursos, señaló que en los países en desarrollo era de máxima prioridad la cuestión del desvío de los limitados recursos destinados a educación e infraestructura hacia la agricultura y la industria. Los miembros gubernamentales de Australia y el Reino Unido pusieron en entredicho que un aumento de los recursos financieros fuese a dar lugar a una mejor observancia. El miembro gubernamental del Reino Unido subrayó, por el contrario, la idoneidad de las prácticas generales de promoción, y el miembro gubernamental de Australia instó a que se hiciera una utilización centrada e inteligente de los recursos, se difundiera la información entre los interlocutores, se impartiera educación en materia de derechos y obligaciones, y se utilizaran las nuevas tecnologías para que la información y el asesoramiento tuviesen un mayor alcance. El miembro gubernamental de Noruega hizo suyo el interés específico en la información y la educación, y se mostró favorable a fortalecer el diálogo social a fin de alentar a los interlocutores sociales a que aplicasen un criterio más dinámico. En opinión de los miembros gubernamentales de Alemania, República Dominicana y Trinidad y Tabago, así

como de un representante del Movimiento de Liberación de Palestina, la falta de capacidad y la necesidad de impartir una formación adecuada a los funcionarios de la administración del trabajo guardaba relación con la insuficiencia de recursos. Los miembros gubernamentales de Alemania y Trinidad y Tabago aludieron al problema particular de que, tras recibir la capacitación, el personal formado abandonaba la administración del trabajo por el sector privado.

50. Varios miembros gubernamentales, entre ellos, los de Finlandia, Noruega, el Reino Unido, República Arabe Siria, Trinidad y Tabago, Venezuela y Yemen reconocieron la función clave de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en lo que a observancia y aplicación de las prácticas óptimas se refería. Los miembros gubernamentales de Francia y Nueva Zelanda preconizaron la cooperación y la colaboración entre los diversos organismos públicos, basándose en su experiencia en el plano nacional. Varios gobiernos (Alemania, la República Dominicana, Sudáfrica y Venezuela) consideraron que la Oficina Internacional del Trabajo podía intervenir brindando su respaldo a los sistemas nacionales de administración del trabajo, la creación de capacidades, la formulación de una metodología sólida y la prestación de asistencia técnica.
51. El Vicepresidente trabajador indicó que los miembros gubernamentales habían proporcionado muchas ideas prácticas. Subrayó que el objeto del debate era la observancia de la legislación y no su esencia. Se debía aplicar la ley y observarla. Una administración del trabajo eficaz y eficiente era un factor decisivo de la observancia, sin embargo, era preciso acompañarla de otros elementos que abordaran aspectos del ámbito de la relación de trabajo. El Vicepresidente empleador opinó que la discusión había puesto de manifiesto que la observancia de la legislación vigente era fundamental para muchas de las cuestiones que la Comisión tenía ante sí, lo que, en consecuencia, situaba claramente al tema en la esfera nacional. Mencionó las formas originales y novedosas de tratar el tema del acatamiento que los miembros gubernamentales habían planteado, como la cooperación, la información y la educación, la utilización más eficaz de los recursos y una mayor actuación de los interlocutores sociales. Recalcó que era preciso encontrar soluciones locales para necesidades particulares, si bien su Grupo reconocía algunos elementos comunes en cuanto a la solución de conflictos: que el procedimiento debía ser expeditivo, accesible, neutral, y que no debía ser objeto de abusos. Los empleadores no estaban de acuerdo con la opinión del Vicepresidente trabajador, según la cual los sindicatos tenían que desempeñar una función en la inspección del trabajo, pues los inspectores del trabajo debían ser independientes, justos, flexibles y neutrales, y debían procurar servir a los intereses más amplios del mundo del trabajo.

Punto 4. Soluciones a los problemas, en particular los de género

52. Seguidamente, la Comisión pasó a examinar propuestas de soluciones para los problemas planteados a lo largo de la discusión, y en particular, las formas de abordar la dimensión de género de esos problemas. El Vicepresidente empleador hizo alusión a varios ámbitos en los que, a juicio de su Grupo, la actuación de la Comisión podía ser muy beneficiosa. En primer lugar, era necesario promover la previsibilidad y la flexibilidad de la legislación. Hizo la distinción entre previsibilidad y flexibilidad, y claridad, y señaló que si la claridad provocaba inflexibilidad, entonces no era necesariamente provechosa. La legislación debía mostrarse receptiva a las distintas condiciones locales y particularidades nacionales, que podían verse menguadas si se emprendían acciones de alcance mundial. En segundo lugar, las personas debían tener derecho a conocer su situación en el empleo y, en este sentido, a recurrir a procedimientos bien definidos, justos y expeditivos. El tercer aspecto en el que se podían lograr resultados positivos era el de la necesidad de que hubiese una aplicación y

un acatamiento efectivos de la legislación. El orador agregó que sería necesario que los trabajadores, los empleadores, los inspectores del trabajo, así como los empleados de otros organismos públicos pertinentes tuvieran una formación apropiada. Instó a la Comisión a centrarse en que se comprendieran mejor los temas, las oportunidades y los problemas desde los distintos puntos de vista, incluido el de los empleadores, lo que ayudaría a los Estados Miembros a decidir qué políticas y cambios convenía más adoptar. Un aspecto clave era analizar la aplicación y el acatamiento de la legislación vigente, y afirmó que las soluciones y los métodos nacionales en este ámbito a menudo habían demostrado ser suficientes para abordar muchos de los problemas.

- 53.** El Vicepresidente empleador destacó que cuanto mayor fuese el crecimiento económico, más seguras se sentirán las personas, y que la seguridad de los ingresos dependía del grado de crecimiento de los mercados y de la adecuación de las calificaciones a los mismos; por consiguiente, vincular la seguridad de los ingresos a la relación de trabajo no constituía una estrategia sostenible. Sostuvo que el crecimiento del empleo constituía la esencia del debate, y que se necesitaban soluciones para facilitar a los empleadores la contratación de trabajadores, así como la formulación de políticas que favoreciesen la generación de empleo. La legislación excesiva podía, a juicio de su Grupo, agravar la situación del desempleo, en particular en países con economías informales de gran dimensión. A la luz de la globalización, las empresas acometían reestructuraciones para lograr ser competitivas. Como resultado, la tercerización estaba propiciando la creación de un gran número de puestos de trabajo, lo que facilitaba el acceso de muchas empresas de países en desarrollo a los mercados mundiales. Advirtió que no se debía poner en peligro este tipo de modelo de comercio. Señaló que no resultaría adecuado elaborar normas internacionales del trabajo en relación con los asuntos que la Comisión tenía ante sí, dado que los ordenamientos jurídicos evolucionaban con el tiempo, y que correspondía a las legislaturas estudiar hasta qué punto era necesario introducir cambios, que se verían frenados por la inflexibilidad que caracteriza a cualquier principio aplicable internacionalmente. A juicio de su Grupo, el alcance y la índole real del problema eran nacionales. Habida cuenta de la diversidad de las cuestiones, los mecanismos desarrollados en el plano nacional para esclarecer las ambigüedades de la ley respondían a características nacionales específicas, y estaban impulsados por factores como las prioridades nacionales, la coyuntura económica de cada país y las instituciones existentes. Señaló que las normas internacionales del trabajo tenían el potencial de impedir el acceso de los trabajadores independientes a la protección de contratos comerciales, y que podían fomentar la creación de nuevos mecanismos para eludirlas. En opinión de su Grupo, las normas internacionales del trabajo debían ser mecanismos de «gran repercusión», destinados a abordar las cuestiones fundamentales del lugar de trabajo; crear instrumentos que no pudiesen ser o que no fuesen ratificados no haría sino minar la credibilidad de la OIT y sus procedimientos. En lo referente al aspecto de la igualdad de género de las cuestiones objeto de la discusión, el Vicepresidente empleador afirmó que en el Informe V elaborado por la Oficina, esta faceta no había quedado lo suficientemente clara, y que no se habían realizado suficientes análisis sobre el alcance de las cuestiones relativas a la igualdad entre los sexos. El efecto adverso del trabajo encubierto en las mujeres, o las consecuencias económicas, sociales y de género de la falta de claridad en la legislación laboral no quedaban claros. Así pues, consideraban que sería prematuro entablar una discusión sobre los aspectos basados en las diferencias de trato por razón de sexo.
- 54.** El Vicepresidente trabajador, basándose en las numerosas innovaciones introducidas con éxito en el plano nacional y a través de instrumentos de la OIT, describió varios métodos para encontrar soluciones. En primer lugar, la OIT debía elaborar directrices sobre medidas que podrían aplicarse de manera provechosa en el plano nacional, que constituirían un conjunto de consideraciones para poder determinar si un trabajador era en definitiva un empleado, y que también permitiesen reconocer las relaciones comerciales y las relaciones

de trabajo independientes legítimas. En este sentido señaló que era muy frecuente el empleo de «tests» y de métodos para determinar la existencia de una relación de trabajo, y que éstos se adaptaban extraordinariamente a los distintos ordenamientos jurídicos y jurisdicciones, y agregó que estas herramientas se habían confeccionado a partir de una selección de hechos coherentes vinculados con la relación de trabajo. Por lo común, ambos se basaban en el criterio de la subordinación o dependencia económica, o en una combinación de ambos, para determinar la naturaleza objetiva de la relación. Cada uno de estos métodos contenía una variedad limitada de parámetros más precisos, y en ambos se tenía en cuenta si el trabajador prestaba servicios al empleador a cambio de una remuneración. El orador citó algunos ejemplos de una serie de países que utilizaban tests y métodos similares, y señaló que ese conjunto de parámetros constituían una herramienta muy flexible y dinámica, y que en muchos países se los había adaptado a la nueva realidad de las relaciones de trabajo. En cuanto a las normas internacionales del trabajo relativas a la cuestión de cuándo se es y cuándo no se es un empleado, citó el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1966 (núm. 177), que establece que los trabajadores a domicilio deberían recibir protección laboral. Recordó que el Convenio establece dos criterios que definen la condición de trabajador independiente, a saber, la autonomía y la independencia económica. La segunda propuesta presentada por el Vicepresidente trabajador fue que la legislación nacional definiera el ámbito de la relación de trabajo partiendo de la base del reconocimiento de la necesidad de incluir a los trabajadores dependientes en el mismo. Esto podía hacerse haciendo referencia directamente a categorías específicas, por lo general excluidas, por ejemplo los trabajadores a domicilio, o implantando tests genéricos basados en la relación de trabajo. En este sentido, el orador hizo alusión a varias leyes nacionales y a la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), que estipula que las políticas nacionales deberían promover la aplicación de normas fundamentales del trabajo de la OIT y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, para el caso de todos los trabajadores de cooperativas, sin distinción alguna.

- 55.** La tercera propuesta del Grupo de los Trabajadores fue que se abordasen las relaciones de trabajo encubiertas, en algunos casos, mediante la aplicación del principio de presunción de la existencia de la relación de trabajo, y de multas o sanciones disuasorias en los casos de empresas declaradas culpables de ese tipo de conducta. Observó que el recurso a la vía judicial se podía utilizar para frustrar las reclamaciones de los trabajadores relativas a la situación en el empleo, y que constituían un elemento disuasorio clave para los trabajadores que habían entablado una reclamación de ese tipo. Para abordar este problema, varios países habían pasado la carga de la prueba del empleado obligado a probar su situación en el empleo, al empleador, quien tenía entonces que probar la inexistencia de dicha situación. Se propuso que la OIT interviniese en la selección de parámetros que constituyeran la base sobre la cual los tribunales podrían detectar la relación de trabajo encubierta. El orador también citó una disposición de la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas 2002 (núm.193), y señaló que las políticas nacionales deberían garantizar que las cooperativas no se creaban o utilizaban para incumplir las leyes del trabajo o se aprovechaban para establecer relaciones de trabajo encubiertas. Con respecto a la cuestión de las sanciones, destacó que si la única penalización impuesta ante una relación de trabajo encubierta era la aplicación de la obligación original, ello no haría sino estimular el engaño, por consiguiente, las sanciones debían ser importantes, a fin de que pusieran coto a la evasión y a las relaciones de trabajo encubiertas. La cuarta propuesta formulada por el orador fue que la legislación nacional aplicase un mecanismo, a efectos de la legislación laboral, que clasificase como empleados a una categoría de trabajadores. Subrayó que varios países habían adoptado este criterio para abordar el problema de las relaciones ambiguas o encubiertas y responder con diligencia a los cambios en las relaciones de trabajo. En otra propuesta, el Grupo de los Trabajadores preconizó la adopción de medidas legislativas nacionales relativas a las

relaciones triangulares para asignar responsabilidades entre más de una empresa en una serie de disposiciones de la legislación laboral. Tal y como ilustraron algunos ejemplos de los países, las disposiciones podían esclarecer quién era el empleador y cuáles eran las condiciones del contrato, asignar responsabilidades al usuario en lugar de a la empresa suministradora o hacer responsables de determinadas obligaciones conjunta o individualmente a un antiguo y a un nuevo empleador, exigir que una empresa usuaria garantizara que la empresa suministradora era legítima y cumplía con sus obligaciones legales, y estipular la no discriminación entre los trabajadores de la empresa suministradora y los de la empresa usuaria en relación con determinadas cuestiones. Señaló que varias normas internacionales del trabajo habían introducido alguna medida de responsabilidad mancomunada y solidaria, o establecido responsabilidades entre dos empresas, con inclusión de varias normas en materia de seguridad y salud, a saber, el Convenio de la OIT sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) y su Recomendación correspondiente (núm. 184), y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181). La propuesta final formulada por el Vicepresidente trabajador fue que se facilitase el acceso a la vía judicial a través de diversas formas, entre otras, mediante procedimientos sencillos y expeditivos, la combinación de sistemas de conciliación y arbitraje, un calendario ágil en el marco del cual se pudieran dar a conocer los casos de despido, revisiones judiciales parciales en lugar del derecho pleno de apelación, y que se restringiese la posibilidad de recurrir a letrados.

- 56.** En cuanto al aspecto de género de estos problemas, el Grupo de los Trabajadores admitió que una parte considerable de los trabajadores que se encontraban en relaciones de trabajo encubiertas o ambiguas eran mujeres, y que éstas representaban un amplio porcentaje de la fuerza de trabajo en sectores en los que los abusos eran especialmente frecuentes, como la construcción, la industria textil, los grandes almacenes y el trabajo a domicilio. A menudo, las mujeres recibían un salario inferior y eran víctima de discriminaciones especialmente graves. Instó a los Estados Miembros a que a la hora de ampliar el alcance de la relación de trabajo a escala nacional atendieran como prioridad máxima a las categorías de trabajo en las que predominaban las mujeres. Además, aplicar criterios que no limitasen la realización del trabajo a los locales del empleador, o que permitiesen un horario flexible, ayudaría a impedir que los trabajadores a domicilio dependientes pasasen a ser autónomos. Con respecto a la idoneidad de una norma internacional del trabajo en aquellos países que ya tenían en marcha acciones a nivel nacional, el Vicepresidente trabajador resaltó que a cada instrumento adoptado por la OIT lo habían precedido iniciativas que los Estados Miembros habían emprendido para erradicar algún problema, y con las cuales habían encontrado soluciones en el plano nacional, tras lo cual habían reconocido la necesidad de contar con una respuesta internacional coordinada y basada en las tendencias más recientes y en diversas experiencias y prácticas óptimas, lo que a su vez había dado lugar a un instrumento de carácter orientativo. Por último, indicó que las directrices de los instrumentos internacionales aportarían previsibilidad y flexibilidad.
- 57.** Varios miembros gubernamentales respaldaron diversas soluciones para los problemas relativos al ámbito de la relación de trabajo. Los miembros gubernamentales de Bahrein, Italia, Japón y Suecia insistieron en que se proporcionaran respuestas que tuviesen en cuenta las diferencias nacionales y regionales. Los miembros gubernamentales de Guatemala, Japón, Portugal, Reino Unido y Venezuela hicieron suya la idea de que se contara con una gama limitada y común de criterios para determinar si existía una relación de trabajo, y mencionaron los parámetros que a tal fin se aplicaban en sus respectivos países. Aludiendo a un tema conexo, los miembros gubernamentales de Bélgica, Guatemala, Italia, México, Namibia y Suecia destacaron la necesidad de que los textos legislativos fuesen claros. La miembro gubernamental de Namibia describió cómo se había abordado esta cuestión en su país. Explicó que se había procedido a una reforma de la legislación laboral en la que habían participado los interlocutores sociales, redactando el

proyecto en un lenguaje claro, traduciendo las partes clave a los dialectos locales y llevando a cabo campañas de educación y formación, y una amplia difusión de la legislación. Los miembros gubernamentales de Portugal y Venezuela también hicieron alusión a la importancia de promover la educación y la formación en materia de leyes y derechos relativos a la relación de trabajo.

- 58.** El miembro gubernamental de Venezuela se refirió a la necesidad de fomentar una cultura de la observancia de las normas, y el miembro gubernamental de Guatemala se mostró a favor de prever sanciones y multas para asegurar el respeto de la ley. Los miembros gubernamentales de Italia, Namibia, Túnez y Yemen se refirieron a la cuestión de garantizar la aplicación efectiva de la ley. La miembro gubernamental de Austria resaltó la importancia de centrarse en mejorar la administración del trabajo, y en particular, la inspección del trabajo, e hizo referencia a las relaciones de trabajo encubiertas que los propios inspectores secundaban. El miembro gubernamental de Guatemala señaló que era preciso evitar que relaciones de trabajo encubiertas fueran el resultado de una coerción, por lo que resultaba pertinente asegurar que hubiese acceso al sistema jurídico para aclarar el asunto. Los miembros gubernamentales de Namibia y Portugal señalaron la necesidad de facilitar el acceso a la justicia, a lo que la miembro gubernamental de Namibia añadió que eran de gran importancia las nociones de conciliación y arbitraje. Los miembros gubernamentales de Guatemala y Venezuela apoyaron la propuesta del Grupo de los Trabajadores de invertir la carga de la prueba o dar por hecha legalmente la existencia de una relación de trabajo, prácticas que estaban muy generalizadas en su región. Asimismo, respaldaron la solicitud de introducir el concepto de la responsabilidad en las relaciones triangulares o de ofrecer una responsabilidad compartida y diversificada. La miembro gubernamental de Austria señaló que todos los trabajadores deberían tener derecho a recibir un documento que estableciese sus derechos y responsabilidades, y la identidad del empleador. El miembro gubernamental de Suecia hizo hincapié en la importancia de aplicar el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), a todos los trabajadores, lo que contribuiría a solucionar varias de las cuestiones planteadas.
- 59.** El miembro gubernamental de Guatemala señaló la conveniencia de examinar diversas soluciones nacionales. Los miembros gubernamentales de Japón, Reino Unido, Sudáfrica y Suecia consideraron que era adecuado que se ideasen soluciones a medida para sectores o grupos de trabajadores específicos. En este sentido, el representante gubernamental del Reino Unido señaló la enorme diversidad existente en el mercado de trabajo de su país, e indicó que era preciso tener en cuenta las diversas necesidades y las diferentes ventajas comparativas de los distintos sectores e industrias, y añadió que sería conveniente que cada Estado Miembro examinase minuciosamente determinadas situaciones que se presentaban en materia de relaciones de trabajo. El miembro gubernamental del Japón observó que en su país ya se habían adoptado varias iniciativas a este respecto, como la adopción de directrices relativas al teletrabajo, el trabajo a domicilio y las agencias de empleo. El miembro gubernamental de Sudáfrica indicó que para garantizar la protección laboral, en su país se recurría a reglamentos sectoriales y añadió que dichos reglamentos cobraban una importancia especial en sectores en los que había una escasa representación sindical, que solían ser aquellos en los que predominaban las mujeres. Los miembros gubernamentales de Austria, Italia, México, Namibia, Reino Unido, Sudáfrica y Suecia resaltaron el papel esencial de los interlocutores sociales y el diálogo social a la hora de encontrar soluciones adecuadas. Se destacaron las reformas relativas a la situación en el empleo emprendidas en el Reino Unido, en las que intervenían gran variedad de partes interesadas. El miembro gubernamental de Sudáfrica señaló que se había encomendado al órgano responsable del diálogo social en su país la elaboración de un repertorio de recomendaciones idóneas, que contendría directrices encaminadas a determinar la situación en el empleo. El miembro gubernamental de Suecia resaltó que el diálogo social era un elemento esencial para

abordar todas las cuestiones que se habían suscitado, como la aplicación de la ley y la relación triangular, así como para determinar quién era empleado y quién era trabajador independiente.

- 60.** Varios miembros gubernamentales se mostraron a favor de que la OIT desempeñase una función en la solución de los problemas de los trabajadores dependientes que carecían de protección laboral, y algunos pidieron que se elaborara una norma internacional en este terreno. El miembro gubernamental de Túnez, que recibió el apoyo del miembro gubernamental de Guatemala, recalcó la necesidad de un instrumento que indicara claramente situaciones en las cuales los trabajadores se encontraban desprotegidos, y que estableciese la definición de las respectivas partes en una relación de trabajo, a fin de que los Estados Miembros pudiesen aplicar los conceptos de forma más eficaz. El representante gubernamental de Venezuela también se mostró a favor de la adopción de un instrumento, al igual que el miembro gubernamental de Nueva Zelanda, siempre y cuando no interfiriese con los verdaderos contratos civiles. El miembro gubernamental de Alemania pidió que se elaborase un instrumento que permitiese combatir la competencia desleal entre empresas y entre Estados. Sin embargo, el miembro gubernamental de Bahrein se opuso a la adopción de una norma internacional del trabajo, mientras que la miembro gubernamental de Namibia indicó que su Gobierno aún no sabía a ciencia cierta si se necesitaba un instrumento de este tipo. El miembro gubernamental del Canadá se mostró favorable a la adopción de orientaciones prácticas a este respecto, mientras que los miembros gubernamentales de Italia y el Reino Unido consideraron necesario elaborar un repertorio o guía de prácticas idóneas.
- 61.** Los miembros gubernamentales de Grecia, Namibia, Portugal, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia y Venezuela reconocieron los problemas de género del tema que la Comisión tenía ante sí. La miembro gubernamental de Namibia consideró que en el Informe V, estos problemas no se examinaban en profundidad y afirmó que la mayoría de los trabajadores que se encontraban en relaciones de trabajo encubiertas o ambiguas eran mujeres, muchas de las cuales trabajaban en la economía informal. El miembro gubernamental de Sudáfrica hizo hincapié en la necesidad de centrar la acción en los sectores en los que predominaban las mujeres. El miembro gubernamental de Portugal se refirió a la importancia de una legislación en materia de igualdad de género y no discriminación, así como de que, en general, se formularan leyes más sistemáticas y claras como medio de fomentar la igualdad de género.
- 62.** El Vicepresidente empleador no estuvo de acuerdo con la opinión expresada por el Grupo de los Trabajadores en que había una notable coherencia en el enfoque de este ámbito, ya que en realidad la discusión había puesto de manifiesto una enorme diversidad de opiniones. Afirmó que en lugar de contar con un enfoque disperso de las diversas respuestas, la OIT debía elaborar a largo plazo un análisis del fundamento de las diferencias en el campo de aplicación de las diversas legislaciones, el cual debía tener en cuenta la postura de los empleadores. Recordó que en 1996 el Grupo de los Empleadores no había apoyado la adopción del Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), debido en particular a la manera en la que se habían definido las relaciones de independencia. Habida cuenta de la baja tasa de ratificación de dicho Convenio, el Vicepresidente empleador afirmó que había quedado de manifiesto que la decisión de su Grupo de no apoyar el Convenio había sido acertada. En cuanto a la inversión de la carga de la prueba y la práctica de dar por hecho que los trabajadores eran empleados, alegó que esas medidas eran contrarias al principio de justicia natural y de equidad procesal. Puso en duda que la OIT pudiese de alguna manera plasmar en un documento las «prácticas óptimas» a este respecto, dada la gran variedad de prácticas, cuya conveniencia sólo podía determinar cada país. Afirmó que una norma internacional del trabajo en este ámbito no podría abordar cuestiones que se habían mencionado sobre la coerción, ni la gran

diversidad de cuestiones que se habían suscitado a lo largo de la discusión, y que cualquier intento de adoptar dicha norma socavaría la credibilidad de la Organización. Aunque reconoció que existían asuntos que merecían ser objeto de normas internacionales del trabajo, aseguró que el ámbito de la relación de trabajo no se contaba entre ellos. Sin embargo, su Grupo estaba dispuesto a brindar apoyo a un repertorio de prácticas elaborado por la OIT en esta materia, que comprendiese un análisis adecuado de la situación y sus consecuencias. Asimismo, la Oficina podría intervenir en las áreas de asistencia técnica, formación, desarrollo de capacidades, educación e información. Por último, el orador resaltó que el Grupo de los Empleadores no respaldaría ningún procedimiento que diera lugar a la adopción de una norma internacional del trabajo ni ningún otro enfoque preceptivo de este tema.

- 63.** En respuesta a la discusión sobre posibles soluciones, el Vicepresidente trabajador resaltó la importante contribución realizada por los miembros gubernamentales, que reveló cierta coincidencia en cuanto a la manifestación de los problemas y sus soluciones, independientemente de la región, la cultura o la tradición jurídica de la que se tratase. También existía una notable coherencia con respecto a los métodos aplicados para determinar la existencia de una relación de trabajo, y al recurso a las presunciones. En Perú, Portugal y Sudáfrica, países ubicados en diferentes continentes y que tienen niveles de desarrollo económico y ordenamientos jurídicos distintos, se aplicaba la presunción de empleo. Por lo que se refería a las soluciones, no podía haber, pues, mil situaciones excepcionales. En cuanto al asunto de la conveniencia y la repercusión de las normas internacionales del trabajo en los países en los que se habían adoptado medidas nacionales, afirmó que si un instrumento internacional no tendría repercusiones a nivel nacional, no había razones para temer su adopción. Si, por el contrario, fuese a incidir, su alcance variaría en función del tipo de instrumento por el que se optase, ya que en el caso de una recomendación y un convenio revestían obligaciones diferentes. Asimismo, señaló que las obligaciones que impondría un convenio dependerían de su ratificación. No obstante, algunos convenios, incluso sin haber sido ratificados, en muchos países habían servido de guía con respecto a diversos asuntos. Afirmó que una recomendación se adecuaría en mayor medida a las directrices u orientaciones que solicitaban varios miembros gubernamentales. Se trataría fundamentalmente de un resumen de prácticas recomendadas. El orador se refirió a la declaración conjunta de los expertos participantes en la Reunión de expertos en situaciones en las cuales los trabajadores necesitan protección (Ginebra, mayo de 2000), en la que se contemplaba la posibilidad de adoptar instrumentos, como un convenio y/o una recomendación complementaria. Agregó que, la Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998 invitaba al Consejo de Administración de la OIT a introducir estos temas en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo «con miras a la posible adopción de un convenio complementado por una recomendación» si la Conferencia consideraba necesaria tal adopción. El Vicepresidente trabajador expresó su preocupación por el hecho de que la opinión del Grupo de los Empleadores con respecto a la normas internacionales del trabajo equivaliese a un rechazo tajante de tales instrumentos, y supusiese un intento de cuestionar la validez de instrumentos adoptados con anterioridad. Pidió que se entablase un proceso de diálogo para abordar las inquietudes legítimas del Grupo de los Empleadores en lo referente al respeto del verdadero trabajo independiente y las relaciones comerciales auténticas. Para finalizar, recalcó que un instrumento redactado adecuadamente podía reflejar la considerable coherencia existente en este ámbito, las prácticas más recientes y los mecanismos novedosos para abordar la cuestión del acceso a la relación de trabajo.

Punto 5. La función de los gobiernos y los interlocutores sociales

- 64.** La discusión del punto 5 se centró en la función que podían desempeñar los gobiernos, los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones en la formulación y aplicación de soluciones al problema de la desprotección y, en particular, en el papel del diálogo social. El Vicepresidente trabajador recordó a la Comisión que la finalidad última de la discusión que se estaba llevando a cabo era promover la justicia social, la cual era fundamental para la estabilidad de la sociedad a largo plazo. Correspondía al gobierno desempeñar el papel principal en este ámbito. En la economía informal, la falta de reconocimiento o de condición jurídica privaba a los trabajadores de sus derechos fundamentales, problema que entraba dentro de las competencias del gobierno. El orador dijo estar persuadido de que reenfocar el ámbito de la relación de trabajo constituía uno de los pasos a dar al transformar el trabajo que tenía lugar en la economía informal en el trabajo digno propio de la economía formal.
- 65.** En opinión del orador, en numerosos países había una relación intrínseca entre el reconocimiento jurídico de la relación de trabajo y el goce de derechos fundamentales como el de libertad de asociación y de negociación colectiva. Aunque en principio todos los trabajadores, sin distinción, deberían beneficiarse de este tipo de derechos, los gobiernos debían velar por que dichos derechos se respetaran y que en efecto se disfrutara de ellos. En cuanto a la negociación colectiva y al diálogo social, la relación de trabajo era el marco más importante para determinar las respectivas partes y proteger los derechos de cada una.
- 66.** El Vicepresidente trabajador opinó que existía una estrecha relación entre determinar correctamente el ámbito de la relación de trabajo y fortalecer el diálogo social. Afirmó que los países cuya fuerza de trabajo contaran con un mayor porcentaje de empleados (y que éstos estuvieran organizados) estarían mejor capacitados para lograr el diálogo social que los países en los que sólo una pequeña parte de la fuerza de trabajo disfrutaba de la protección que brinda una relación de trabajo o en los que fuera más urgente determinar correctamente el ámbito de dicha relación, o en los que la aplicación de la ley fuera menos eficaz. Los empleadores debían fomentar el respeto de la ley e impedir que se violaran las obligaciones legales. Aludió al lado oculto de la subcontratación, situación en la que en complejas cadenas de suministros, eran trabajadores desprovistos de condición jurídica quienes realizaban el trabajo. El orador recordó que algunos de los mejores códigos de conducta de las empresas instaban a los empleadores a no eludir sus obligaciones. En cuanto a los sindicatos, indicó que tenían la obligación moral de hacer posible que los trabajadores que en ese momento no estaban sindicados pudieran gozar de los beneficios de la sindicación, pero que correspondía a los gobiernos velar por el respeto del derecho de sindicación y de negociación.
- 67.** El Vicepresidente empleador señaló la significativa importancia de la función que tenían los gobiernos de encontrar soluciones a los problemas que se presentaran. En particular, se invitaba a los gobiernos a crear o fortalecer instituciones que no fuesen costosas y que permitiesen un rápido acceso a todas las partes interesadas. Debían proporcionar mecanismos jurídicos eficaces para que se respetaran los contratos. Debían idear políticas orientadas a la creación de empleo, y garantizar que los sistemas tributarios fuesen justos y equitativos y reflejasen los cambios que se registraban en los mercados de trabajo. Agregó que debían promover estudios sobre las consecuencias económicas que acarrearía una reglamentación indebida de la relación de trabajo, y del valor de formas alternativas de organización del trabajo. Además, las administraciones nacionales debían procurar mejorar sus capacidades en materia de aplicación de la ley e intercambiar información sobre las diversas prácticas con otros estados que atravesaban problemas similares. Por último, los

gobiernos debían celebrar consultas y hacer participar en la formulación de políticas no sólo a los interlocutores sociales sino a todas las partes interesadas en determinados temas.

- 68.** El Vicepresidente empleador puntualizó una serie de tareas de las que podrían encargarse las organizaciones de empleadores, y dijo que podrían facilitar datos que aclararían situaciones que tuviesen lugar en la esfera nacional. Podrían ayudar a los otros interlocutores sociales a modificar los mecanismos de solución de controversias. Podrían colaborar en el proceso de revisión de la legislación nacional a fin de garantizar que fuese comprensible, previsible y justa. Podrían impartir formación y facilitar información a las empresas miembros, y ayudarlas a aplicar las leyes y las decisiones de jurisprudencia. Por último, esas organizaciones podrían participar con otros interlocutores sociales en procesos de examen de los problemas relativos a la aplicación y elaborar estrategias nacionales entre las que podrían incluirse directrices u otras formas de orientación.
- 69.** Gran parte del debate entre los miembros gubernamentales se centró en el diálogo social como herramienta idónea para abordar el problema de la desprotección. Muchos miembros gubernamentales, entre otros, los de Bélgica, República de Corea, Dinamarca, República Dominicana, India, Malawi, Nueva Zelandia, Noruega, República Arabe Siria, Venezuela y Yemen, subrayaron la importancia del diálogo social y facilitaron ejemplos sobre la forma en que éste era de utilidad en sus países para solucionar los problemas que se presentaban. El miembro gubernamental de la República de Corea, por ejemplo, describió los intentos que habían realizado los interlocutores sociales de su país para encontrar soluciones para los trabajadores cuyo trabajo era atípico. El miembro gubernamental de Nueva Zelandia afirmó que el diálogo social propiciaba una mayor observancia de la legislación al ejercer una presión moral en los actores económicos. El miembro gubernamental de la República Arabe Siria indicó que en su país, el diálogo social mejoraba la productividad y ayudaba a reducir los conflictos sociales. El miembro gubernamental de la India pensaba que el diálogo social constituía un elemento idóneo de la legislación, que solía ser ineficaz si no contaba con el respaldo de los interlocutores sociales.
- 70.** Algunos miembros gubernamentales, incluidos los de Dinamarca y Noruega, aludieron de forma específica a la función de la negociación colectiva como medio de arrojar luz sobre el ámbito de la relación de trabajo. El miembro gubernamental de Bélgica sostuvo que los acuerdos del ámbito sectorial habían sido de utilidad para abordar algunos de los problemas relativos al trabajo encubierto. El Gobierno de su país respaldaba esos acuerdos y los aplicaba mediante inspecciones laborales. Haciendo uso de la palabra en nombre de los miembros gubernamentales de los Estados Miembros de la Unión Europea de la Comisión, el miembro gubernamental de Grecia explicó que, dentro del marco de la estrategia europea de empleo, se invitaba a los interlocutores sociales a negociar la modernización del trabajo, con miras a lograr un equilibrio entre flexibilidad y competitividad.
- 71.** La miembro gubernamental de Namibia opinó que el Gobierno desempeñaba una importante función en la búsqueda de soluciones para el problema de la desprotección. En particular, se ocupaba de detectar brechas en la legislación y alentar el diálogo social, en el cual también debía incluirse a los trabajadores y los empleadores de la economía informal. El miembro gubernamental de Australia opinó que el gobierno no era el actor clave, por el contrario, eran los empleadores, los contratistas, los trabajadores y los sindicatos. La tarea principal de los gobiernos era crear un marco general y facilitar mecanismos de aplicación, y no una reglamentación sustancial. En este sentido, señaló que era mucho más probable que la reglamentación fuese eficaz si alentaba la observancia voluntaria. En opinión del miembro gubernamental de Bahrein, en la búsqueda de soluciones, correspondía a los sindicatos informar de sus derechos a los trabajadores.

72. El Vicepresidente trabajador formuló observaciones sobre la utilidad del intercambio de experiencias entre los países, y señaló que a pesar de la diversidad de perfiles institucionales, herencias culturales y niveles de desarrollo económico, los problemas con los que tropezaban los distintos países eran extraordinariamente similares. Destacó la experiencia de los países que habían utilizado el diálogo social, y en particular la negociación colectiva, con el fin de definir criterios para determinar la situación en el empleo de los trabajadores. Se refirió al dilema del «huevo y la gallina»: en muchos países, la negociación colectiva y el diálogo social suponían que existía una relación de trabajo. Por consiguiente, no constituían medios suficientes para resolver el problema. El Vicepresidente empleador reconoció la importancia de recoger y difundir información sobre la experiencia de los distintos países. No obstante, estimaba que los estudios comparados entre países no reflejaban uniformidad, sino por el contrario, una gran variedad.

Punto 6. Prioridades de las actividades de la OIT

73. El sexto punto propuesto para la discusión se centraba en las prioridades de política, investigación, actividad normativa y asistencia técnica de la OIT. El Vicepresidente empleador señaló que, a juicio de su Grupo, las principales prioridades de las actividades de la OIT correspondían al ámbito de la cooperación técnica y de la asistencia, en particular en relación con las inspecciones del trabajo y el refuerzo de la administración del trabajo en general. Proporcionó varios ejemplos de lo que podía hacer la OIT: facilitar información sobre modelos nacionales alternativos; fomentar la búsqueda de soluciones nacionales a través del diálogo social y promover más estudios sobre la situación particular de países específicos. Reiteró que los problemas a los que hacían frente los distintos países eran exclusivamente nacionales, por lo que las soluciones debían ser nacionales. Por esa razón, el Grupo de Empleadores no apoyaría ninguna acción de la OIT que diese lugar a la adopción de un instrumento. Destacó que su Grupo había expresado claramente su punto de vista a lo largo de los años, en particular en la Reunión de expertos en situaciones en las cuales los trabajadores necesitan protección (Ginebra, mayo de 2000). Indicó que su Grupo tenía previsto participar constructivamente en el Comité de Redacción, no obstante lo cual no participaría en la redacción de un texto encaminado a la adopción de un instrumento de la OIT.

74. El Vicepresidente empleador recalcó que a juicio de su Grupo la reglamentación de la relación de trabajo aumentaba la falta de flexibilidad del mercado de trabajo, constituía un freno a las inversiones y contribuía a agravar el desempleo. Recordó a la Comisión que no debían asociarse necesariamente todas las formas de protección a la relación de trabajo. Existían formas novedosas de proporcionar las mismas protecciones a los trabajadores a través de mecanismos alternativos, que no se encontraban en el marco de la relación de trabajo. Esos mecanismos merecían un mayor estudio. Opinó que los costos de protección vinculados a la relación de trabajo inducían a no acatar la ley. Observó que no todas las relaciones triangulares constituían un motivo de preocupación en relación con la protección del trabajador y que, con respecto a las relaciones de trabajo encubiertas o ambiguas, la principal fuente de problemas era la capacidad de acatamiento insuficiente. Añadió que una norma de la OIT, o incluso una directriz, no podía servir para aumentar la capacidad de acatamiento de los países, sino que por el contrario, limitaría la libertad de los trabajadores y empleadores y reduciría la eficacia económica.

75. El Vicepresidente empleador también consideró necesario responder a una cuestión planteada por el Vicepresidente trabajador en la discusión anterior, a saber, que las reservas formuladas por el Grupo de los Empleadores sobre la adopción de una norma internacional del trabajo (que tendría consecuencias económicas negativas, que la

experiencia en el plano nacional era demasiado divergente y la cuestión demasiado compleja para justificar un planteamiento uniforme, y que las autoridades nacionales ya estaban respondiendo adecuadamente al problema) podían aplicarse a cualquier norma de la OIT. El Vicepresidente empleador señaló que los Convenios eran distintos unos de otros y que no se podía generalizar y decir que ninguno era apropiado. De hecho, el Grupo de los Empleadores había secundado muchos Convenios, y seguía haciéndolo.

- 76.** El Vicepresidente trabajador indicó que en los debates de los días anteriores se había determinado el problema de los trabajadores dependientes que debían recibir protección en virtud de la legislación laboral pero que no estaban gozando de ese derecho. Se trataba de un problema grave y muy extendido, que afectaba a la mayoría de los países, independientemente de sus ordenamientos jurídicos. Observó con satisfacción que el Grupo de los Empleadores también reconocía que la relación de trabajo era un concepto universal y que todos los trabajadores necesitaban estar seguros de su situación en el empleo. Coincidió con el Grupo de los Empleadores en que las relaciones comerciales y el trabajo por cuenta propia legítimos no debían desvirtuarse o limitarse.
- 77.** El Vicepresidente trabajador expuso una serie de prioridades para las futuras actividades de la OIT: uno de los grupos de actividades guardaba relación con la investigación y la divulgación. La OIT debería encargarse de más estudios nacionales para así disponer de más datos. Debería realizar análisis comparativos de la información ya recopilada para determinar las tendencias comunes. Debería iniciar estudios sobre regiones y/o sectores específicos. Debería convocar reuniones, en particular a nivel regional y subregional, para promover el intercambio de ideas y divulgar la información. Debería celebrar reuniones de expertos a fin de examinar aspectos específicos del asunto, como las diversas experiencias nacionales para definir el límite entre trabajo dependiente y trabajo por cuenta propia o independiente. Debería incluir el tema del ámbito de la relación de trabajo en los programas de las reuniones sectoriales. En un segundo grupo de actividades, se prestaba atención especial a la cooperación técnica. La OIT debería proporcionar orientación a los Estados Miembros que intentasen esclarecer el ámbito de la relación de trabajo y asistirles en el desarrollo de la capacidad de las inspecciones de trabajo. A este respecto, debería solicitarse al Consejo de Administración que considerase la posibilidad de realizar estudios periódicos sobre la actuación de las administraciones del trabajo de los Estados Miembros, con miras a determinar en qué casos era necesario prestar asistencia.
- 78.** El Vicepresidente trabajador manifestó el respaldo de su Grupo a la adopción de una norma internacional del trabajo en la que se abordase el ámbito de la relación de trabajo. Agregó que su Grupo no planteaba que necesariamente los parámetros de determinación de la relación de trabajo fuesen los mismos para todos. Indicó que era conveniente que el instrumento en cuestión incluyese, sin especificar los detalles, indicaciones claras en relación con los elementos básicos de un método de determinación. El método también debía garantizar suficiente flexibilidad y capacidad para adaptarse al entorno económico, social y de relaciones laborales específico de cada país. Rechazó la idea de que las normas internacionales del trabajo no contemplasen los distintos contextos y de que provocasen una uniformidad excesiva en las prácticas laborales. Podía observarse una gran diversidad entre las prácticas laborales, incluso en países que habían ratificado las mismas normas internacionales del trabajo. También se opuso a la idea de que las normas internacionales del trabajo provocasen consecuencias económicas negativas. Hizo referencia a datos concluyentes procedentes de estudios del Banco Mundial y de la OCDE, así como a una publicación reciente de Werner Sengenberger, antiguo director del Departamento de Estrategias de Empleo de la OIT, que demostraban que las normas internacionales del trabajo aumentaban la eficacia económica gracias a diversos medios, entre otros, los incentivos a las empresas para una utilización más racional y eficaz de sus recursos. Por

último, citó una famosa frase que pronunció Winston Churchill en 1909, a saber, que el buen empleador se ve perjudicado por el mal empleador y el malo por el peor.

- 79.** Al tratar la cuestión de cuáles debían ser las prioridades en la política, estudios, actividad normativa y asistencia técnica de la OIT, los miembros gubernamentales hicieron especial hincapié en la asistencia técnica y la actividad normativa. Varios miembros gubernamentales situaron sus propuestas específicamente en el contexto del Programa de Trabajo Decente de la OIT (Côte d'Ivoire, República Dominicana, Indonesia, México, Nigeria, Nueva Zelandia, Venezuela, Yemen y Zimbabwe). El miembro gubernamental de la República Dominicana señaló que la existencia de una relación de trabajo clara era un elemento importante para la consecución del objetivo del trabajo digno. El miembro gubernamental de Côte d'Ivoire indicó que una norma internacional del trabajo relativa a la relación de trabajo promovería el trabajo en condiciones de dignidad, y el miembro gubernamental de Zimbabwe señaló la dificultad de promover el Programa de Trabajo Decente sin proteger adecuadamente a los trabajadores que eran parte de relaciones de trabajo encubiertas, ambiguas o triangulares.
- 80.** Muchos miembros gubernamentales secundaron la adopción de una norma internacional del trabajo en este ámbito (Alemania, Argentina, Austria, Botswana, Côte d'Ivoire, República Dominicana, Francia, Grecia, Guatemala, Malawi, Namibia, Nueva Zelandia, Países Bajos, Papua Nueva Guinea, Sudáfrica, República Unida de Tanzania, Trinidad y Tabago, Venezuela, Yemen y Zimbabwe), así como el representante del Movimiento de Liberación de Palestina; algunos aludieron específicamente a una Recomendación (Argentina, Botswana, Francia, Grecia, Malawi, Namibia, Papua Nueva Guinea, Sudáfrica y la República Unida de Tanzania,) y otros a un Convenio (Alemania, Guatemala y Sudáfrica). Para ilustrar la incidencia positiva potencial de los Convenios, el miembro gubernamental de Alemania observó que en su país la adopción de otros convenios había precedido a intentos de mejorar la situación de los trabajadores. También destacó la función de las normas internacionales del trabajo en la prevención de la competencia desleal, opinión de la que se hizo eco el miembro gubernamental de Francia. El miembro gubernamental de Trinidad y Tabago señaló la capacidad de respuesta y flexibilidad de las normas internacionales del trabajo. La miembro gubernamental de Namibia indicó que su Gobierno podía secundar la adopción de un Convenio, pero sólo si éste estuviese orientado a la promoción; el miembro gubernamental de Francia, por su parte, señaló que quizás se podía proponer un convenio más adelante. El miembro gubernamental de Suecia, hablando también en nombre de los miembros gubernamentales de Dinamarca, Finlandia, Islandia y Noruega, indicó que, debido a que las opiniones eran muy diferentes, no debería existir una definición de relación de trabajo vinculante en el plano internacional; sin embargo, indicó que en el futuro, podría adoptarse una Recomendación. Haciendo alusión también a la diversidad de opiniones entre los países, la miembro gubernamental de Austria observó que su gobierno no podía apoyar la adopción de un instrumento vinculante relativo al ámbito de la relación del trabajo. El miembro gubernamental de la República Árabe Siria señaló que en principio su Gobierno no se oponía a la adopción de una Recomendación, pero advirtió que podía no resultar una solución adecuada, habida cuenta del creciente desempleo. El miembro gubernamental de Australia expresó la oposición de su Gobierno a la adopción de un instrumento internacional relacionado con este tema, puesto que éste limitaría el crecimiento de las empresas y el empleo y crearía confusión, en lugar de disiparla. Afirmó que antes siquiera de considerar cualquier tipo de norma internacional, era preciso realizar estudios y análisis sobre los posibles efectos que pudiese tener dicho instrumento en el mercado de trabajo.
- 81.** Se formularon diversas propuestas sobre el posible contenido de una norma internacional del trabajo. Algunos miembros gubernamentales (Botswana, Francia, Grecia, Guatemala, Namibia, Papua Nueva Guinea, República Árabe Siria, Sudáfrica y República Unida de

Tanzanía) y el representante del Movimiento de Liberación de Palestina mencionaron la necesidad de que el instrumento contuviese un conjunto de directrices, un marco, principios generales o una serie de posibles factores y criterios que se pudieran tener en cuenta al tratar de definir la relación de trabajo y abordar los asuntos pertinentes en la materia. El miembro gubernamental de Trinidad y Tabago insistió en la necesidad de encontrar un equilibrio entre flexibilidad y protección, y de garantizar la protección, en especial de los trabajadores más vulnerables. El miembro gubernamental de los Países Bajos afirmó que un instrumento podría contribuir a que los empleadores no perdieran de vista la justicia social, lo que guardaría relación con un mercado de trabajo flexible y con el desarrollo económico. El miembro gubernamental de Grecia, haciendo uso de la palabra en nombre de los miembros gubernamentales de los Estados miembros de la Unión Europea de la Comisión (a excepción de Dinamarca, Finlandia, Reino Unido y Suecia), hizo un llamamiento para que se elaborasen unos principios generales que sirvieran como propuesta para la acción de los gobiernos y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Añadió además que el instrumento en cuestión debía proponer puntos específicos en las áreas que recibirían asistencia técnica, fomentar la formulación de políticas nacionales en materia de protección de los trabajadores dependientes a la luz de los avances recientes y en colaboración con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y complementarse con un repertorio de recomendaciones prácticas. El miembro gubernamental de Venezuela también resaltó la idoneidad de un repertorio de ese tipo. Los miembros gubernamentales de Francia y Venezuela coincidieron en la importancia de que todo instrumento aludiera a la función de los interlocutores sociales y el diálogo social. Por otra parte, el miembro gubernamental de Sudáfrica indicó la conveniencia de adoptar un convenio que estableciese el papel del diálogo social nacional cuando se evaluara el ámbito de la relación de trabajo.

- 82.** Varios miembros gubernamentales (Alemania, Austria, Francia, Guatemala, Sudáfrica y Zimbabwe) y el representante del Movimiento de Liberación de Palestina se mostraron a favor de que el instrumento contuviese una mención específica a las relaciones triangulares, encubiertas y ambiguas a fin de ayudar a los países a enfrentarse a estos problemas con más eficacia. Con respecto a las relaciones encubiertas y ambiguas, el miembro gubernamental de Sudáfrica propuso que el instrumento subrayara la necesidad de que la legislación nacional estableciese definiciones claras, permitiese un acceso real a los tribunales a fin de esclarecer la situación en el empleo, protegiese los derechos y previese sanciones adecuadas. En cuanto a la relación triangular, señaló que el instrumento debería destacar la importancia de estipular con claridad los derechos de los trabajadores asalariados y las obligaciones respectivas de los usuarios y los proveedores o suministradores. El miembro gubernamental de Argentina y el representante del Movimiento de Liberación de Palestina resaltaron que era preciso abordar el asunto de la seguridad social. Los miembros gubernamentales de Alemania, Côte d'Ivoire y Francia afirmaron que también se debía indicar la función de la administración del trabajo, y en particular, de la inspección del trabajo. El miembro gubernamental de Francia propuso que toda norma tratase además las cuestiones relativas al acceso a la justicia, la inversión de la carga de la prueba y la necesidad de procedimientos no contradictorios con miras a la solución de controversias en lo referente a la relación de trabajo.
- 83.** El papel de la asistencia técnica de la OIT en el marco del ámbito de la relación de trabajo fue objeto de una animada discusión y de una amplia gama de propuestas (intervinieron los miembros gubernamentales de Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Austria, Canadá, República Dominicana, Grecia, Guatemala, India, Indonesia, Japón, México, Namibia, Nigeria, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, República Arabe Siria, Suecia, República Unida de Tanzanía, Trinidad y Tabago, Venezuela y Zimbabwe, y el representante del Movimiento de Liberación de Palestina). Varios miembros gubernamentales (Alemania, República Dominicana, Indonesia, Japón, Nigeria, Nueva Zelanda, República Arabe Siria

y Trinidad y Tabago) y el representante del Movimiento de Liberación de Palestina destacaron que la asistencia técnica debía destinarse ante todo a mejorar los sistemas de administración del trabajo, y especialmente a la inspección del trabajo. El miembro gubernamental de Trinidad y Tabago indicó que era preciso establecer parámetros internacionales de referencia para la administración del trabajo, en lo relativo a recursos y formación. El miembro gubernamental de Argentina hizo hincapié en la necesidad de prestar asistencia para garantizar el cumplimiento efectivo de la ley, mientras que el miembro gubernamental de Suecia, que hablaba también en nombre de los miembros gubernamentales de Dinamarca, Finlandia, Islandia y Noruega, resaltó la importancia de que se hiciese respetar la ley. Los miembros gubernamentales de Alemania y República Dominicana instaron a la Oficina a adoptar un enfoque más coordinado e integrado de la administración y la inspección del trabajo, lo que llevaría a considerar estas dos cuestiones dentro de un mismo servicio técnico de la OIT. Varios miembros gubernamentales (Argentina, Canadá, Japón, Namibia y Suecia) destacaron que era fundamental revisar y modificar, con ayuda de la OIT, la legislación laboral en esta esfera.

- 84.** El miembro gubernamental de Indonesia señaló que era esencial que la OIT prestase asistencia técnica a los Estados Miembros a fin de permitirles trazar un plan de acción en lo que a relación de trabajo se refiere, y de promocionar el tripartismo, en especial mediante el fomento de la ratificación y la aplicación del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). El miembro gubernamental de Grecia, haciendo uso de la palabra en nombre de los miembros gubernamentales de los Estados miembros de la Unión Europea de la Comisión (a excepción de Dinamarca, Finlandia, Reino Unido y Suecia) recalcó asimismo la importancia de fomentar el tripartismo en el marco de la asistencia que la OIT prestaría en la formulación de políticas nacionales relativas al ámbito de la relación de trabajo. Varios Estados Miembros (Côte d'Ivoire, Grecia, Namibia, Países Bajos, Papua Nueva Guinea, República Arabe Siria, Suecia, Trinidad y Tabago y Yemen) se refirieron a la importancia de recurrir al diálogo social a fin de encontrar soluciones para los trabajadores dependientes que carecen de protección laboral, y muchos oradores hicieron alusión al mandato de la OIT en materia de protección del diálogo social. La miembro gubernamental de México indicó que se debería lograr que los Estados Miembros fuesen capaces de adoptar políticas nacionales adecuadas en este ámbito. Los miembros gubernamentales de la República Arabe Siria, la República Unida de Tanzania, Trinidad y Tabago y Zimbabwe, así como el representante del Movimiento de Liberación de Palestina, aludieron al papel que tenía la OIT en materia de ayuda al desarrollo de las capacidades de los gobiernos y sus dependencias, y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. El miembro gubernamental de Arabia Saudita pidió a la OIT que pusiese a disposición de los Estados Miembros sus conocimientos técnicos a fin de permitirles detectar y colmar las lagunas existentes en este campo, y buscar soluciones. De acuerdo con el miembro gubernamental de la India, la asistencia técnica de la OIT debería centrarse en la formación y el desarrollo de las calificaciones profesionales, en especial en la economía informal. El miembro gubernamental de Venezuela destacó la importancia de la asistencia de la OIT en la creación de indicadores que permitiesen prestar una ayuda específica a los sectores y los grupos de trabajadores más afectados. El miembro gubernamental del Yemen destacó la necesidad de centrar la asistencia en los sectores en los que predominaban las mujeres, incluida la economía informal.
- 85.** Varios miembros gubernamentales (Arabia Saudita, Argentina, Botswana, Canadá, Francia, Grecia, Guatemala, Japón, Nueva Zelanda, República Unida de Tanzania y Venezuela) consideraron asimismo que la OIT tenía una importante función que cumplir, por ejemplo, emprendiendo más estudios comparativos sobre el ámbito de la relación de trabajo y difundiendo información. El miembro gubernamental del Canadá indicó que sería necesario incluir datos estadísticos en los estudios sobre las prácticas nacionales. El

miembro gubernamental de Nueva Zelanda pidió que se estudiaran sectores específicos, los problemas de género y las cuestiones relacionadas con los trabajadores con discapacidad. La miembro gubernamental de Namibia recalcó la necesidad de investigar y analizar esos problemas en el ámbito de la relación de trabajo. El miembro gubernamental de Venezuela recomendó que se hicieran estudios sobre los aspectos éticos de la relación de trabajo. El miembro gubernamental de Argentina insistió en la necesidad de actualizar la metodología clásica empleada para definir una relación de dependencia. Según los miembros gubernamentales de Nueva Zelanda y República Unida de Tanzania, sería de gran utilidad que la OIT recopilase, analizase y difundiese información sobre prácticas idóneas. El miembro gubernamental de Guatemala aludió al papel de la integración regional para fomentar el respeto de los derechos, y sugirió que la OIT debería entablar contacto con otras organizaciones e instituciones interesadas. Otros miembros gubernamentales (Canadá y Grecia) también pidieron a la OIT que mejorase la coordinación y la cooperación con otras organizaciones e instituciones, como las instituciones internacionales financieras, cuyas políticas podían incidir en la relación de trabajo.

86. Para concluir, el Vicepresidente trabajador recordó a la Comisión que el tema que tenía ante sí, esto es, el ámbito de la relación de trabajo, constituía la esencia de la misión de la OIT. Lo animaba la coincidencia de pareceres entre los miembros gubernamentales en cuanto a la necesidad de contar con un instrumento internacional. Hizo notar que 30 miembros gubernamentales se habían manifestado a favor, fuese de un convenio o de algún instrumento internacional del trabajo, y que sólo uno o dos miembros gubernamentales habían rechazado explícitamente la posibilidad de elaborar normas internacionales del trabajo. Por último, el Vicepresidente trabajador señaló que el Comité de Redacción tenía a su disposición una amplia gama de ideas y soluciones prácticas que podían servir de base. Observó que las diversas experiencias nacionales que se habían expuesto en los días anteriores revelaban cuáles eran las necesidades y demostraban que existía una voluntad política de adoptar medidas adecuadas.

Examen del proyecto de conclusiones relativas a la relación de trabajo

87. En su octava sesión, la Comisión examinó el proyecto de conclusiones que había elaborado el Comité de Redacción. Al presentar esas propuestas, la Presidenta indicó que se habían recibido 73 enmiendas, y recordó a la Comisión que se iba a proceder a la discusión de las mismas, con miras a llegar a un acuerdo sobre las conclusiones que se presentarían a la sesión plenaria de la Conferencia. Expresó su agradecimiento a los miembros del Comité de Redacción por el trabajo realizado, de lo que se hicieron eco los miembros gubernamentales de Noruega, Reino Unido y Suecia. Reconoció que la discusión que había tenido lugar en el seno del Comité de Redacción había sido trabajosa y que seguía existiendo una amplia divergencia de pareceres y posturas respecto de algunas cuestiones, a pesar de lo cual la discusión había resultado constructiva y se había caracterizado por un ánimo de búsqueda de consenso.
88. El Vicepresidente trabajador señaló que el trabajo realizado en el seno del Comité de Redacción había puesto de manifiesto varias cuestiones y había hecho posible entender mejor los problemas con que los gobiernos habían tropezado. Mencionó que, puesto que se había logrado equilibrar el texto e incorporar opciones y compromisos en el mismo, éste constituía una base práctica a partir de la cual la Comisión podía trabajar. Su Grupo felicitaba a los miembros del Comité de Redacción por haber llevado a cabo su tarea con ánimo de participación y compromiso. Del mismo modo, el Vicepresidente empleador expresó su agradecimiento al Comité de Redacción y resaltó que los miembros

gubernamentales habían formulado propuestas especialmente prácticas y elaboradas. Aunque su Grupo consideraba que el texto elaborado por el Comité de Redacción presentaba defectos, admitió que se habían introducido algunas mejoras novedosas.

- 89.** Para responder a una pregunta formulada por todos los miembros gubernamentales a la Comisión, el Consejero Jurídico explicó cuál era la diferencia entre «instrumentos internacionales» y «normas internacionales del trabajo», basándose en el uso que se hace de estos conceptos en la OIT. El concepto de «instrumento» era descriptivo: se refería a un documento que reflejaba el resultado de una acción. El término «instrumento» no se refería al contenido ni al campo jurídico de aplicación, englobaba a convenios y recomendaciones (aunque sin limitarse a ellos) y abarcaba también otros textos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo o el Consejo de Administración, como las declaraciones, las resoluciones y los repertorios de recomendaciones prácticas. Por el contrario, las normas internacionales del trabajo constituían instrumentos específicos, a saber, convenios y recomendaciones, que se elaboraban de acuerdo con lo previsto por la Constitución de la OIT y los Reglamentos de la Conferencia. Por otra parte, las normas internacionales del trabajo se adoptaban si contaban con una mayoría de dos tercios de la Conferencia, mientras que otros instrumentos presentados a la Conferencia se adoptaban por mayoría simple. Los convenios eran acuerdos internacionales que se aplicaban en virtud del derecho internacional, y tras su ratificación creaban obligaciones a los Estados Miembros, mientras que las recomendaciones proponían proceder de una forma determinada.

Párrafo 1

- 90.** El miembro gubernamental de Côte d'Ivoire presentó una enmienda, que recibió el apoyo del miembro gubernamental de Suecia. Mediante esta enmienda, que no se aplicaba a la versión española, se proponía sustituir, en la primera oración del párrafo 1 de la versión francesa, las palabras «au cœur» por «au centre», de forma que se leyese: «la protection des travailleurs est au centre du mandat de l'OIT». Indicó que «cœur» era un término de uso literario, que no resultaba apropiado en un documento relativo a cuestiones jurídicas. El Vicepresidente empleador señaló que la enmienda presentada era innecesaria, opinión de la que se hizo eco el Vicepresidente trabajador, quien indicó que, en inglés, tanto el término «core» como «heart» indicaban lo mismo. El Vicepresidente trabajador agregó que el párrafo 1 había sido objeto de numerosas discusiones en el seno del Comité de Redacción. Asimismo, su Grupo quería evitar cualquier confusión posible con el uso específico que se hacía de la palabra «core» en la OIT para referirse a una categoría determinada de normas del trabajo. Se retiró la enmienda presentada, aunque el miembro gubernamental de Côte d'Ivoire advirtió que el uso de este vocablo seguiría planteando problemas, en especial en la versión francesa del texto.
- 91.** El miembro gubernamental de Suecia, que también representaba a los miembros gubernamentales de Austria, Dinamarca y Noruega, presentó una enmienda con miras a insertar las palabras «A efectos de este documento, se aplicarán las definiciones que figuran a continuación.», antes de las referencias a la terminología incluidas en el párrafo. Afirmó que, si bien se podía considerar que en el párrafo 1 se estipulaban algunos elementos para la definición, éste seguía siendo poco claro. Aunque tanto el Vicepresidente empleador como el Vicepresidente trabajador reconocían el mérito de la enmienda presentada, expresaron su temor de que se perturbase el delicado equilibrio logrado por el Comité de Redacción. El Vicepresidente trabajador preguntó si se había tomado nota de que el Comité de Redacción había pretendido claramente que los términos definidos se aplicasen únicamente a efectos de este documento; no obstante, el Vicepresidente empleador indicó que el Grupo de los Empleadores discrepaba a este respecto. Dado que el Vicepresidente trabajador aseguraba que la intención era limitar la aplicación de estos términos a las conclusiones, el miembro gubernamental de Suecia retiró

la enmienda presentada en nombre de los países antes mencionados. Sin embargo, señaló que tenían ciertas dudas con respecto a los comentarios del Grupo de los Empleadores. El miembro gubernamental de Côte d'Ivoire presentó una última enmienda al párrafo 1, proponiendo suprimir la última oración, en la que se hacía referencia al trabajo por cuenta propia y al trabajo independiente. La Comisión no examinó esta enmienda pues no contó con apoyo. De este modo, se adoptó el párrafo 1 sin modificaciones.

Párrafo 2

92. El miembro gubernamental del Reino Unido, a quien respaldó el miembro gubernamental de Noruega, presentó una enmienda con el fin de sustituir las palabras «el ámbito de aplicación [de las diversas leyes y reglamentaciones]» por las palabras «la situación en el empleo» y suprimir la parte final de la oración, a partir de las palabras «, y que estos ...». El miembro gubernamental del Reino Unido afirmó que cuando se hacía alusión a «la relación de trabajo», a lo que verdaderamente se deseaba hacer referencia y lo que habitualmente se entendía era «la situación en el empleo». Al señalar que esa enmienda sin duda hubiese esclarecido más el texto, el Vicepresidente empleador, mencionó la difícil situación que se había producido en el Comité de Redacción y las novedosas propuestas que en ese contexto habían presentado los miembros trabajadores, y agregó que su Grupo no podía secundar la enmienda presentada. El Vicepresidente trabajador sostuvo que la formulación propuesta por el Comité de Redacción era más clara que la enmienda presentada y que se la debía respaldar. Se retiró la enmienda. Al proponer una enmienda a la misma oración, con la que se suprimiría el texto «el ámbito de aplicación [de las diversas leyes y reglamentaciones]» y se sustituirían las palabras «, y que estos instrumentos abarquen a quienes se pretende abarcar, esto es, a quienes», por la palabra «quiénes», la miembro gubernamental del Líbano, a quien respaldaba el miembro gubernamental de la República Arabe Siria, explicó que su Gobierno creía que la referencia al «ámbito de aplicación» no agregaba nada al texto. Los Vicepresidentes empleador y trabajador rechazaron la enmienda y reiteraron la importancia de respetar el equilibrio logrado por el Comité de Redacción. El Vicepresidente empleador, sin embargo, felicitó a la miembro gubernamental del Líbano por esa enmienda, y lamentó que su Grupo no pudiese respaldarla, pues con ella se hubiesen evitado algunas cuestiones jurídicas difíciles. El Grupo de los Trabajadores agradeció la enmienda a la miembro gubernamental del Líbano, pero solicitó se mantuviese el texto del Comité de Redacción. Se retiró la enmienda. También se retiró una enmienda presentada por los miembros gubernamentales de Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Nueva Zelanda y Sudáfrica debido a que tras el *corrigendum* del proyecto de conclusiones, con el que en inglés y en francés se cambiaba «legislación nacional» por «diversas leyes», ya no era pertinente. Como no se presentaron otras enmiendas al párrafo 2, la Presidenta declaró que se adoptaba sin modificaciones.

Párrafo 3

93. Dado que no se habían presentado enmiendas al párrafo 3, éste se adoptó sin modificaciones.

Párrafo 4

94. Los miembros gubernamentales de Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Sudáfrica, por un lado, y los miembros empleadores, por otro, presentaron dos enmiendas con las que se aspiraba a sustituir el mismo párrafo y que se sometieron a votación una contra la otra. La enmienda presentada por los miembros gubernamentales de Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Sudáfrica estaba encaminada a sustituir el párrafo 4 del texto del Comité de Redacción por el siguiente texto:

Una de las consecuencias asociadas a los cambios de estructura del mercado de trabajo y de la organización del trabajo, y a la aplicación deficiente de la ley es el fenómeno cada vez más frecuente de trabajadores que en realidad son empleados, pero que carecen de la protección que ofrece una relación de trabajo. Esta modalidad de falso trabajo por cuenta propia es más habitual en economías menos estructuradas. No obstante, en muchos países con mercados de trabajo bien estructurados, dicho fenómeno también se está volviendo más frecuente.

Mediante la enmienda presentada por los miembros empleadores, se proponía sustituir el mismo párrafo por un texto distinto

Una de las consecuencias asociadas a los cambios de la estructura del mercado de trabajo, la organización del trabajo y la aplicación deficiente de la ley, es el fenómeno cada vez más frecuente de los trabajadores que se encuentran fuera del marco de una relación de trabajo. Algunas de estas situaciones son recientes, otras vienen sucediendo desde hace decenios. Existen distintos puntos de vista sobre el alcance y la índole de este fenómeno que se produce tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. En la actualidad, los trabajadores deciden libremente trabajar o prestar servicios en calidad de trabajadores independientes o autónomos debido a las ventajas específicas que encuentran en este tipo de arreglos. No obstante, dado que en muchos países la escasez de puestos de trabajo es cada vez mayor, también existen casos en los que los trabajadores no pueden elegir el tipo de trabajo al que se incorporan.

- 95.** Hablando en nombre de los miembros gubernamentales que habían propuesto la enmienda, el miembro gubernamental del Canadá explicó que su enmienda reflejaba con exactitud la intención del texto elaborado por el Comité de Redacción, pero que lo hacía empleando una terminología más clara, lo que suponía una ventaja. El Vicepresidente empleador afirmó que en la enmienda presentada por su grupo se reconocía que, en los países pobres, la escasez de puestos de trabajo creaba un contexto que limitaba las opciones de los trabajadores. A raíz de ello, los miembros gubernamentales creían que promover un entorno, normativo que fomentase un crecimiento firme de la economía y el empleo influiría de forma positiva en las opciones del trabajador. El Vicepresidente empleador también hizo alusión a la enmienda presentada por los miembros gubernamentales de Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Sudáfrica. Indudablemente, se mejoraba el texto original del Comité de Redacción, que no había logrado elaborar más el texto propuesto por la Oficina debido a la falta de consenso entre sus miembros. El texto original presentaba diversos problemas. En primer lugar, creaba la categoría de trabajador dependiente. El Grupo de los Empleadores consideraba que esa categoría era inadecuada, dado que implícitamente creaba otras, como por ejemplo, la de los trabajadores independientes, y que no era lo suficientemente claro. En segundo lugar, el texto original parecía señalar diversos factores como inequívocamente negativos (por ejemplo, la globalización, las inversiones extranjeras directas, la reestructuración de las empresas o la mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo).
- 96.** Al aludir a esas dos enmiendas que se habían presentado, el Vicepresidente trabajador señaló que las mismas introducirían cambios significativos al texto original del Comité de Redacción. Se mostró en desacuerdo con el Vicepresidente empleador en cuanto a que no fuese correcto hacer referencia al concepto de trabajador dependiente. Afirmó que, por el contrario, era muy frecuente emplear ese concepto, que reflejaba la realidad del mercado de trabajo e incorporaba terminología que la OIT ya había utilizado. Tampoco estuvo de acuerdo en que en el párrafo original del Comité de Redacción, se sugiriese que factores como la globalización o el cambio tecnológico eran fenómenos puramente negativos. En el párrafo original, sencillamente se reconocía que esos factores tenían consecuencias tanto intencionadas como no intencionadas, de las cuales algunas eran negativas. El Grupo de los Trabajadores rechazó la enmienda presentada por los miembros empleadores, pues se limitaba a repetir una serie de puntos de vista que no habían obtenido consenso en el

Comité de Redacción. Además, el Grupo de los Trabajadores tenía la sensación de que algunas partes del texto original del párrafo 4 eran más acordes con sus ideas que la enmienda presentada por los miembros gubernamentales de Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelandia y Sudáfrica. No obstante, con ánimo de cooperar, el Grupo de los Trabajadores aceptó la enmienda presentada por los miembros gubernamentales antes mencionados, ya que la consideraba clara y porque además, en ella se hacía referencia al falso empleo por cuenta propia.

97. Las dos enmiendas, la presentada por los miembros gubernamentales de Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelandia y Sudáfrica, y la de los miembros empleadores, se sometieron a votación una contra la otra, tras lo cual el Vicepresidente empleador decidió retirar la de su Grupo y prosiguió la discusión sobre la otra enmienda que había presentado. El Vicepresidente trabajador propuso una subenmienda a esta enmienda, que consistía en incluir la siguiente oración al final del párrafo: «Algunas de estas situaciones son recientes, otras vienen sucediendo desde hace decenios.». Observó que esta oración aparecía en la enmienda que los miembros empleadores acababan de retirar, así como en una enmienda presentada por separado por el Grupo de los Trabajadores. Los miembros gubernamentales de Argentina, Canadá y Finlandia secundaron esta subenmienda. El Vicepresidente empleador propuso una subenmienda más al texto, para suprimir las palabras «falso» y «por cuenta propia» de la segunda oración, que de este modo rezaría: «Esta modalidad de trabajo es más habitual en economías menos estructuradas.». El Vicepresidente trabajador indicó que esa subenmienda adicional debilitaría mucho el texto, que entonces no transmitiría el mensaje deseado. Añadió que la aplicación del concepto de falso trabajo por cuenta propia estaba muy generalizado y que la OCDE había puesto de relieve el aumento de su uso. Por esos motivos, el Grupo de los Trabajadores no respaldó la subenmienda. Se aceptó proceder a una votación indicativa sobre dicha subenmienda, tras la cual, el Vicepresidente empleador la retiró. El párrafo 4 se adoptó en su forma modificada.

Párrafo 5

98. Los miembros empleadores presentaron una enmienda por la cual en el primer punto de la enumeración, se suprimirían las palabras «su ámbito es demasiado limitado, o es inadecuada». A raíz de ello, el punto rezaría: «la legislación no es clara». El Vicepresidente empleador explicó que esta enmienda esclarecía el texto. En realidad, hacer referencia a lo limitado del ámbito suscitaba la cuestión de cuál era el ámbito correcto de la ley, cuestión que debía dejarse a criterio de las autoridades nacionales. Además, decir «o es inadecuada» no era lo suficientemente preciso y parecía indicar la existencia de una categoría residual. Este hecho no era muy útil, y hasta podía ser peligroso, tratándose de un texto legal que posiblemente serviría de material de consulta a tribunales nacionales y otros órganos legislativos. Al responder a estas observaciones, el Vicepresidente trabajador afirmó que suprimir las palabras «su ámbito es demasiado limitado, o es inadecuada» no esclarecería el texto. En opinión de su Grupo, esas palabras captaban acertadamente uno de los factores que actualmente socavaban la justa gestión del mercado de trabajo. Además, las palabras parecían reflejar la experiencia de varios países (lo que ya se había discutido en la Comisión) acerca de que las leyes cuyo ámbito era demasiado limitado tampoco podían proteger a categorías específicas de trabajadores (por ejemplo, los trabajadores a domicilio y los teletrabajadores). En cuanto a las palabras «o es inadecuada», el Vicepresidente trabajador afirmó que un ámbito limitado o la falta de claridad de la ley constituían dos defectos, pero que había otros. Por lo tanto, esa expresión completaba la frase.
99. El miembro gubernamental de Finlandia valoró que los miembros empleadores procuraran claridad, y propuso una subenmienda, tras la cual el texto rezaría: «la legislación no es clara o no cubre adecuadamente las relaciones de trabajo de hecho.». Esta subenmienda

recibió el respaldo del miembro gubernamental del Reino Unido y de los miembros gubernamentales del Líbano y la República Árabe Siria. No obstante, los miembros gubernamentales de Argentina, Bahrein, Chile y Sudáfrica se opusieron a la misma. El miembro gubernamental de Sudáfrica señaló que la subenmienda en cuestión no expresaba adecuadamente la idea de limitación en cuanto al ámbito, y que acababa causando un efecto contrario a los objetivos que perseguía, pues, lejos de aportar claridad, la reducía. A raíz de este debate, el miembro gubernamental de Finlandia retiró su subenmienda.

100. Tras una votación indicativa a mano alzada, el Vicepresidente empleador decidió retirar la enmienda de los miembros de su Grupo. La discusión pasó entonces a versar sobre otra enmienda presentada por ese mismo Grupo, con la cual se pretendía suprimir las siguientes palabras del segundo punto de la enumeración: «y se presenta como un acuerdo civil o comercial», tras lo cual el texto rezaría: «la relación de trabajo está disfrazada o encubierta». El Vicepresidente empleador explicó que esta enmienda tenía como objetivo disipar la impresión de que las relaciones civiles y comerciales se consideraban inequívocamente negativas. El Vicepresidente trabajador respondió a estas observaciones alegando que la frase que se intentaba suprimir era importante, pues indicaba la forma exacta en que se llevaba a cabo el acto de encubrimiento. Por esta razón, su Grupo no apoyaba esa enmienda. El miembro gubernamental de Suiza secundó la enmienda de los miembros empleadores, y señaló que las relaciones de trabajo encubiertas adoptaban distintas formas, no sólo las de arreglos civiles y comerciales. El miembro gubernamental de Nueva Zelanda observó que, por lo menos en su jurisdicción, la manera más común de encubrir una relación de trabajo era a través de relaciones comerciales y/o civiles. El miembro gubernamental de Argentina afirmó que el texto propuesto por el Comité de Redacción era preferible al de la enmienda de los miembros empleadores. Conviniendo en la necesidad de reconocer que las relaciones civiles y comerciales no eran el único modo de encubrir una relación de trabajo, el miembro gubernamental de Venezuela propuso la siguiente subenmienda: «la relación de trabajo, que generalmente se encubre con un arreglo civil o comercial». Esta subenmienda fue secundada por los miembros gubernamentales de Bahrein, Chile, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y México, y por el Grupo de los Trabajadores. No obstante, tras un planteamiento formulado por el Vicepresidente empleador, según el cual la subenmienda tenía un marcado contraste con el espíritu de la enmienda original presentada por el Grupo de los Empleadores, la Presidenta la declaró nula. La miembro gubernamental del Líbano propuso la siguiente subenmienda: «la relación de trabajo se encubre tras la forma de distintos tipos de contrato.». Esta subenmienda se desestimó pues no contó con respaldo. La discusión volvió a centrarse entonces en la enmienda original de los miembros empleadores. Tras una votación indicativa, el Vicepresidente empleador decidió retirarla.

101. La discusión giró hacia la enmienda presentada por los miembros trabajadores, en la que se proponía añadir dos puntos suplementarios al final de la enumeración en el párrafo 5 del proyecto de conclusiones. El texto de los mismos rezaría así: «— la relación de trabajo es evidente, pero no queda claro quién es el empleador, cuáles son los derechos del trabajador y quién responde por ellos, y — no se respeta ni se hace aplicar la ley». El Vicepresidente trabajador explicó que este agregado introducía una referencia a las relaciones triangulares y al problema de la observancia de la ley; y que esto era importante en el contexto de un párrafo cuya finalidad era determinar las causas del problema de la desprotección. El Vicepresidente empleador expresó el apoyo de su Grupo a que se incluyese el segundo punto de la enmienda presentada, alusivo a la falta de respeto y aplicación de la ley, pero expresó sus reservas en relación con el primer punto relativo a la relación de trabajo triangular. Explicó que en los casos en los que claramente se trataba de una relación de trabajo, no había dudas sobre quién era el empleador y cuáles eran los derechos del empleado. A la luz de esas consideraciones, propuso subenmendar la enmienda de los miembros trabajadores, suprimiendo el primer punto. El miembro gubernamental de Nueva

Zelandia dijo que su Gobierno se oponía a esta subenmienda. A juicio del mismo, hacer referencia a las relaciones de trabajo triangulares servía para contar con una lista más completa de los factores que enturbiaban los marcos jurídicos. El Grupo de los Trabajadores no respaldó la subenmienda. Tras una votación indicativa, el Vicepresidente empleador retiró la subenmienda.

- 102.** El miembro gubernamental de Alemania señaló que si bien su Gobierno secundaba la enmienda presentada por los miembros trabajadores, le parecía que el texto no estaba formulado correctamente. En particular, la referencia a la responsabilidad por los derechos de los trabajadores inducía a confusión. Por ejemplo, había derechos del trabajador, de los que respondía el Estado, no el empleador. El Vicepresidente trabajador explicó que la enmienda presentada señalaba a la atención la falta de claridad en cuanto a de quién debía tratar de obtener reparación el trabajador. Esto era especialmente difícil de determinar en el caso de relaciones de trabajo triangulares. La enmienda indicaba que esos arreglos restaban claridad al marco jurídico. Los miembros gubernamentales de Argentina, Bahrein (que también hablaba en nombre de los miembros de Líbano y la República Arabe Siria y Emiratos Arabes Unidos) y Yemen dieron su apoyo a la enmienda presentada por los miembros trabajadores. El miembro trabajador de Francia también la secundó, pero instó a la Comisión a tener presente que existían relaciones de trabajo triangulares en las que participaban trabajadores por cuenta propia y no necesariamente sólo trabajadores que formaban parte de una relación de trabajo. El miembro gubernamental de Sudáfrica señaló que, aunque su Gobierno apoyaba la primera parte de la enmienda de los miembros trabajadores, la relativa a las relaciones triangulares, creía que el texto debía esclarecerse. Propuso subenmendar la enmienda, sustituyendo la expresión «la relación de trabajo es evidente», por las palabras: «queda claro que un trabajador es un empleado», y sustituyendo las palabras «quién responde por ellos» por las palabras «a quién se le reclama el respeto de esos derechos,». Esta subenmienda contó con el apoyo del miembro gubernamental de Nueva Zelandia y del Vicepresidente trabajador, que observó que la subenmienda guardaba coherencia con las que se perseguía en la enmienda original. En comparación con la enmienda original, también contribuía a determinar a quién debía reclamar el trabajador que sus derechos se respetasen. No obstante, el miembro gubernamental de Francia, insistió en que esta subenmienda no abordaba algunos de los tipos de relación de trabajo más fraudulentos, a saber los que combinaban el trabajo independiente con las relaciones triangulares. En respuesta a su observación, el miembro gubernamental de Sudáfrica propuso que se volviese a formular su subenmienda, sustituyendo «queda claro» por «es en realidad» e invirtiendo el orden de la frase, de modo que la primera parte de la subenmienda rezara así: «un trabajador es en realidad un empleado». El miembro gubernamental de Francia señaló que esta nueva subenmienda cubría el abanico de situaciones posibles y que su Gobierno estaba a favor de la misma. Los miembros gubernamentales de Nigeria y Yemen, así como el Grupo de los Trabajadores, también apoyaron la subenmienda presentada por el miembro gubernamental de Sudáfrica. El miembro gubernamental de Guatemala observó que la misma proporcionaría directrices para jueces y tribunales a la hora de interpretar textos jurídicos, y que resultaría de utilidad para que los empleadores redactasen contratos totalmente conformes a la ley. El Vicepresidente empleador señaló que la subenmienda en cuestión aportaba claridad, algo encomiable, pero que los miembros gubernamentales no compartían su propósito. La redacción de la misma creaba una situación según la cual un empleado podía reclamar que se respetasen sus derechos a alguien que no era su empleador. Este tipo de normativa imponía límites innecesarios. Tras una votación indicativa, se adoptó la subenmienda presentada por el miembro gubernamental de Sudáfrica. El párrafo 5 se adoptó en su forma modificada.

Párrafo 6

103. En relación con el párrafo 6, sólo se había presentado una enmienda ante la Comisión; provenía del miembro gubernamental del Japón, contaba con el apoyo del miembro gubernamental de Nueva Zelandia y estaba encaminada a introducir, en la tercera oración, una referencia a la interpretación de la ley, de forma que la parte sustancial de la tercera oración rezase así: «...elaborar proyectos de ley e interpretar leyes que se adaptaran ...», y a insertar, en la cuarta oración, detrás de la palabra «leyes» las palabras «y su interpretación». El miembro gubernamental del Japón explicó la importancia que revestían las directrices gubernamentales en materia de aplicación de la ley en algunas jurisdicciones. El Vicepresidente empleador presentó una subenmienda para suprimir la parte de la enmienda relativa a la tercera oración. El Grupo de los Trabajadores se mostró a favor de dicha subenmienda. Por lo tanto, se adoptó la enmienda en su forma subenmendada. A continuación, se adoptó el párrafo 6 en su forma modificada.

Párrafo 7

104. La discusión sobre el párrafo 7 comenzó con el examen de una enmienda presentada por los miembros empleadores, por la se sustituiría todo el texto que seguía a la primera oración, de forma que el párrafo rezase así: «El empleo encubierto se produce cuando un empleador considera a una persona que es un empleado como si no lo fuese, con el fin de ocultar su verdadera condición jurídica.». El Vicepresidente fundamentó la enmienda, e indicó que el párrafo no era suficientemente claro en lo que respectaba a una serie de conceptos. En primer lugar, aludió a la referencia a «la utilización inadecuada de acuerdos civiles o comerciales» e indicó que, mientras en la oración anterior quedaba claro lo que se quería decir con «jurídica», no ocurría lo mismo con la palabra «inadecuada» en esta oración; así, su inclusión dejaría la puerta abierta a la elaboración de una nueva lista de criterios relativos a los contratos civiles y comerciales. A continuación, pasó a tratar la oración que comenzaba por las palabras «Perjudica los intereses...» preguntándose qué o quién era el sujeto de «perjudica». En cuanto al término «pseudocooperativas», comentó que no se trataba de una palabra habitual. En lo que respecta a las referencias al «falso trabajo por cuenta propia», al «falso suministro de servicios» y a la «falsa reestructuración empresarial», señaló que el término «falso» o «falsa» era problemático ya que no se podía deducir qué normas se necesitarían para probar que algo fuese «verdadero» en lugar de «falso», o en qué momento se debía probarlo. Indicó que los problemas que plantearían esos términos a los empleadores, también afectarían a los gobiernos, en su calidad de empleadores. Añadió que se compadecía en especial de los redactores de textos jurídicos que tuviesen que enfrentarse a la tarea de definir «falso» en términos jurídicos en el plano nacional. Su Grupo también estaba preocupado por el hecho de que, si las conclusiones daban lugar a una norma internacional del trabajo, se estaría intentando normalizar la noción de falsedad. Sin embargo, en opinión del Grupo de los Empleadores, la primera oración era sencilla y clara, e introducía los conceptos de intención y mala fe.

105. El Vicepresidente trabajador se opuso a la enmienda, ya que las partes del párrafo que se proponía suprimir contribuían a aclarar diversos aspectos del trabajo encubierto, enumerando las posibilidades de encubrimiento y algunas de sus consecuencias, y pidiendo que se adoptasen medidas efectivas cuando se produjese. Se mostró sorprendido de que el Grupo de los Empleadores hubiese presentado la enmienda, ya que el Comité de Redacción había acordado el texto del párrafo 7 a partir de un texto propuesto por los miembros empleadores, formulado precisamente en los términos que el Vicepresidente empleador estaba criticando. Resaltó que el párrafo no reflejaba la opinión que los miembros trabajadores hubieran preferido ver expresada, pero que aun así lo consideraban un compromiso aceptable propuesto por los miembros empleadores. En cuanto al uso de la palabra «falso» o «falsa», remitió a las definiciones de varios diccionarios y concluyó que

la definición no dejaba lugar a dudas. Con respecto al término «pseudocooperativas», señaló que se había empleado en la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), cuya adopción había sido apoyada unánimemente por el Grupo de los Empleadores. Recordó los comentarios anteriores del miembro gubernamental de Francia sobre el hecho de que una gran parte de los trabajadores desprovistos de protección laboral eran quienes estaban inmersos en una combinación de relación encubierta y triangular. En respuesta a las opiniones expresadas por el Grupo de los Trabajadores, el Vicepresidente empleador explicó que se sobreentendía que los miembros empleadores, que no formaban parte del Comité de Redacción, debían examinar todo acuerdo al que éste hubiese llegado; el Grupo se había dado cuenta de las deficiencias inherentes al párrafo en ese momento. Con respecto a la referencia a las «pseudocooperativas» que figuraba en la Recomendación núm. 193, indicó que un término tan anticuado debía haberse pasado por alto intencionadamente en aquella ocasión a fin de llegar a un compromiso, ya que en general el Grupo de los Empleadores había secundado las cuestiones que se abordaban en dicha Recomendación, al contrario de lo que ocurría con las conclusiones de esta Comisión.

- 106.** El miembro gubernamental de los Estados Unidos también rechazó la enmienda presentada, ya que había resultado difícil, explicó, encontrar una redacción del texto que permitiese llegar a un consenso sobre ese párrafo en el seno del Comité de Redacción. Observó que el Grupo de los Empleadores había empleado el mismo razonamiento para convencer a los miembros gubernamentales de que retirasen las enmiendas al párrafo 1. Como respuesta, el Vicepresidente empleador afirmó que cuando aludía al respeto del acuerdo logrado por el Comité de Redacción se refería al acuerdo al que se había llegado una vez que el Grupo de los Empleadores hubo examinado el texto. El miembro gubernamental de Alemania secundó en parte la intención de la enmienda de los miembros empleadores y propuso que dicha enmienda se subenmendase, reintroduciendo las oraciones cuarta y quinta, y la segunda mitad de la última oración. La Presidenta dijo que esa propuesta no podía considerarse una subenmienda válida. La miembro gubernamental del Líbano, haciendo uso de la palabra también en nombre de Bahrein y la República Árabe Siria, respaldó la enmienda, aunque propuso que se volviese a introducir esa parte de la última oración de forma que rezase así: «Los gobiernos, empleadores y trabajadores deberían tomar medidas efectivas para prevenir las prácticas de este tipo allí donde se produzcan.». El Vicepresidente empleador indicó que su Grupo estaba a favor de esa propuesta, iniciativa a la que se sumó el miembro gubernamental de Alemania. Los miembros gubernamentales de Venezuela y Sudáfrica, hablando en nombre también de los miembros gubernamentales de Estados Unidos y Nueva Zelandia, expresaron su preferencia por el texto original del párrafo 7. La miembro gubernamental del Líbano retiró la subenmienda.
- 107.** El Vicepresidente empleador advirtió que debido a la forma en que se había adoptado el párrafo 5, y a la luz del posible rechazo de la enmienda, se estaba elaborando un conjunto de conclusiones que no hacía sino confirmar lo que su Grupo pensaba acerca de este tema, es decir, que no se prestaba para aplicar un único criterio, y que esas conclusiones entorpecerían muchísimo las iniciativas futuras en esta materia hasta que los asuntos pudiesen encauzarse y contener correctamente. A solicitud del Vicepresidente empleador, esta enmienda se sometió a una votación indicativa a mano alzada, y el resultado fue el siguiente: 6.600 votos a favor, 9.240 votos en contra y 120 abstenciones (el quórum era de 7.848). Se rechazó la enmienda destinada a suprimir todo el texto de la primera oración.
- 108.** Los miembros gubernamentales de Australia y Reino Unido presentaron otra enmienda al párrafo 7. Al fundamentar esa enmienda, según la cual se suprimiría la primera oración, y en la segunda, se sustituiría la palabra «Esto» por las palabras «El encubrimiento del empleo», el miembro gubernamental del Reino Unido afirmó que, en realidad, no sólo los

empleadores podían prestarse a encubrir el empleo y que también los trabajadores podían hacerlo; en ese sentido, la primera oración inducía a error. El Vicepresidente trabajador, si bien coincidía en que tanto uno como el otro podían establecer relaciones de trabajo encubiertas, señaló que su Grupo no podía prestar apoyo a la enmienda, pues el texto que se pretendía suprimir en realidad no hacía alusión a quién establece la relación de trabajo encubierta y que, por lo tanto, la cuestión que motivaba la enmienda era inexistente. El Vicepresidente empleador estuvo de acuerdo con la lógica que impulsaba la enmienda y reconoció que abordaba un problema concreto del texto, sin embargo, su Grupo creía que como básicamente el párrafo tenía imperfecciones, no podían darle su respaldo y, por ende, tampoco a la enmienda. A la luz de la discusión, el miembro gubernamental del Reino Unido retiró la enmienda.

- 109.** El miembro gubernamental de Côte d'Ivoire presentó una enmienda que contaba con el apoyo del miembro gubernamental de Guatemala, a fin de que en la penúltima oración se sustituyesen las palabras «tipos de arreglos» por las palabras «clases de prácticas», frase que su Gobierno consideraba más adecuada. La enmienda también tenía la finalidad de agregar, al final de la oración, la frase «y las cargas de seguridad social», ya que, tratándose de relaciones de trabajo encubiertas, no sólo solían evadirse los impuestos, sino los aportes en concepto de seguridad social. El Grupo de los Empleadores se mantuvo al margen de la discusión sobre esta enmienda debido a que eran partidarios de suprimir todo el párrafo. El Vicepresidente trabajador opinó que el término «prácticas» era más exacto que «arreglos», y que la referencia a las cargas de seguridad social reflejaba con exactitud otra de las causas que habitualmente inducían a disfrazar el empleo. Se adoptó la enmienda presentada por los miembros gubernamentales, tras realizar una votación indicativa a mano alzada, que reveló un fuerte apoyo a la misma.
- 110.** Se examinó entonces la última enmienda presentada al párrafo 7, presentada por los miembros gubernamentales de Australia y Reino Unido. El miembro gubernamental de Australia fundamentó la enmienda mediante la cual se sustituirían las palabras «se niega la protección laboral al trabajador y se evitan», por «puede suponer que se priva de protección laboral al trabajador y se evitan», y subrayó que no todos los casos de encubrimiento necesariamente provocaban la evasión de impuestos o la negación de la protección laboral. El Vicepresidente empleador, si bien expresó su reconocimiento al enfoque lógico y práctico al que aspiraban los miembros gubernamentales, señaló nuevamente que su Grupo se abstendría de participar en el debate relativo al párrafo 7. El Grupo de los Trabajadores dio su apoyo a la enmienda. Tras realizar una votación indicativa a mano alzada, la enmienda se adoptó. Por consiguiente, se adoptó el párrafo 7 en su forma modificada.

Párrafo 8

- 111.** Dos enmiendas, una presentada por el miembro gubernamental de Côte d'Ivoire, y la otra por los miembros empleadores, con las que se aspiraba a sustituir el mismo párrafo, se sometieron a votación una contra la otra. Con esta enmienda, que presentaba el miembro gubernamental de Côte d'Ivoire, y que secundaba el miembro gubernamental de Guinea, se proponía que se sustituyese el párrafo 8 del proyecto de conclusiones elaboradas por el Comité de Redacción por el siguiente texto:

Se considera que una relación es ambigua cuando se realiza el trabajo o se prestan los servicios en circunstancias que suscitan una duda genuina y razonable a propósito de si existe o no una relación de trabajo. Así pues, en un número cada vez mayor de casos es muy difícil distinguir entre trabajo dependiente y trabajo independiente, incluso sin que medie intención de encubrir la relación de trabajo. A este respecto, se reconoce que la distinción entre trabajador asalariado y trabajador por cuenta propia ha perdido precisión en muchas áreas. De

hecho, una de las principales tendencias de las nuevas modalidades de trabajo es la mayor autonomía o independencia del empleado.

La enmienda presentada por los miembros empleadores proponía sustituir el mismo párrafo por el siguiente texto: «Cuando se realice un trabajo o se presten servicios en circunstancias que suscitan dudas acerca de la existencia o no de una relación de trabajo, ésta podrá definirse como ambigua.». El miembro gubernamental de Côte d'Ivoire explicó que la enmienda presentada por su Gobierno tenía la finalidad de aportar claridad y coherencia. En cuanto al párrafo 7, el texto debía empezar con una definición y seguidamente añadir más explicaciones. El Vicepresidente empleador manifestó que la enmienda propuesta por los miembros empleadores tenía como objetivo esclarecer la noción de relación de trabajo ambigua. En alusión a la enmienda presentada por el miembro gubernamental de Côte d'Ivoire, señaló que su Grupo consideraba que las nociones de trabajo dependiente y trabajo independiente, que aparecían tanto en la enmienda propuesta como en el texto del Comité de Redacción, eran problemáticas. Su Grupo reconocía que, en algunas jurisdicciones, la dependencia constituía un factor importante para determinar la situación en el empleo, pero no en todas. Afirmó que la cuestión de la dependencia era de importancia clave para los miembros empleadores. Contrariamente a lo que reflejaba el texto de la enmienda presentada, su Grupo consideraba que en los párrafos 1 y 2 se habían abordado las nociones de empleador y de trabajador de un modo más equilibrado y constructivo. El Vicepresidente trabajador opinó que iniciar el párrafo con una definición aportaba mayor claridad al texto. Por consiguiente, el Grupo de los Trabajadores secundó la enmienda presentada por el miembro gubernamental de Côte d'Ivoire, y se opuso a la enmienda presentada por los miembros empleadores.

- 112.** Las dos enmiendas presentadas se sometieron a votación una contra la otra por medio de un voto a mano alzada. Basándose en los resultados de la votación, se debatió la enmienda presentada por el miembro gubernamental de Côte d'Ivoire. El miembro gubernamental de Sudáfrica presentó una subenmienda para que en el texto en inglés se sustituyera, en la segunda oración, la palabra «employment» por la palabra «work», que no era aplicable a la versión española. El Vicepresidente trabajador secundó la subenmienda, que no era aplicable a la versión española, y presentó otra subenmienda destinada a modificar la redacción de la última oración, que quedaría del siguiente modo: «Una de las características de algunas modalidades de trabajo nuevas es la autonomía o mayor independencia de los empleados.». No todas las modalidades de trabajo nuevas, señaló, se caracterizaban por proporcionar autonomía y una mayor independencia. El Vicepresidente empleador reiteró que su Grupo tenía un problema fundamental con el texto propuesto para el párrafo 8 y que, por esa razón, se abstendría de votar enmiendas relacionadas con dicho párrafo. Se aceptó realizar una votación indicativa de las subenmiendas presentadas por el miembro gubernamental de Sudáfrica y por los miembros trabajadores. Habida cuenta de que ambas subenmiendas contaban con un amplio apoyo entre los miembros gubernamentales, la Presidenta declaró que se adoptaba el párrafo 8 en su forma modificada.

Párrafo 9

- 113.** En una enmienda presentada por el miembro gubernamental de Côte d'Ivoire se proponía sustituir las dos primeras oraciones del texto del Comité de Redacción por las siguientes: «Se considera que existe una relación triangular cuando un empleador (el empleador principal) suministra un trabajo o servicios a una tercera parte (el usuario). En esos casos, la cuestión consiste en determinar quién es el empleador, cuáles son los derechos del trabajador, quién responde por los mismos y hasta qué punto la relación puede provocar desprotección, perjudicando al empleado.». Esta enmienda se desestimó por no contar con

respaldo. La discusión pasó entonces a versar sobre una enmienda presentada por los miembros empleadores, en la que se proponía suprimir la segunda oración del texto del Comité de Redacción, y que decía lo siguiente: «En esos casos, se trata principalmente de determinar quién es el empleador, cuáles son los derechos del trabajador y quién responde por los mismos.». El Vicepresidente empleador manifestó que esa enmienda resultaba de utilidad para aclarar algunos malentendidos. En las relaciones de trabajo triangulares estaba claro quién era el empleador y cuáles eran sus obligaciones. No obstante, a la luz del texto del párrafo 5, que se había adoptado previamente, este intento de aclaración parecía casi una pérdida de tiempo y de energía. De hecho, la redacción del párrafo 5 reflejaba una situación según la cual los trabajadores podrían reclamar el respeto de sus derechos a alguien que no era su empleador. Afirmó que esta cuestión era clave para el Grupo de los Empleadores. El Vicepresidente trabajador indicó que su Grupo no secundaba la enmienda del Grupo de los Empleadores. De hecho, el párrafo 9 tenía una estructura similar a la de los párrafos 7 y 8, que empezaban formulando una categoría específica, empleo encubierto y relaciones ambiguas respectivamente, y seguidamente pasaban a discutir los problemas específicos que planteaba cada categoría. Si se aceptaba la enmienda presentada, se creaba un párrafo sin sentido. También dejó claro que el párrafo no abordaba la subcontratación *per se*. Se aceptó realizar una votación indicativa sobre dicha enmienda, tras la cual la Presidenta decidió que ésta no se adoptaba.

114. A continuación, se debatió la enmienda presentada por los miembros trabajadores. En la misma, se proponía añadir el siguiente texto después de la segunda oración: «Por consiguiente, se necesitan mecanismos que esclarezcan la relación entre las diversas partes con el fin de asignar responsabilidades entre las mismas.». El Vicepresidente trabajador explicó que la enmienda tenía por objeto complementar las dos primeras oraciones, en las que se recogía una definición y un planteamiento del problema, haciendo referencia a formas de solucionarlo, en particular, se aludía a mecanismos para determinar las relaciones y asignar responsabilidades. También informó de que, si se aceptaba la enmienda que se estaba discutiendo, el Grupo de los Trabajadores estaba dispuesto a retirar otra enmienda, en la que se proponía que, en el caso de todas las relaciones de trabajo triangulares, se tomasen en cuenta las disposiciones sustantivas pertinentes del Convenio sobre las agencia de empleo privadas, 1997 (núm.181). El Vicepresidente empleador alegó que la enmienda presentada por los miembros trabajadores implicaba que cualquier relación civil o comercial podía dar lugar a algún tipo de responsabilidad con respecto al empleado de otra persona. Señaló que esta situación crearía un entorno nada propicio para las empresas ya que les sería imposible saber qué obligaciones, riesgos y responsabilidades tienen que asumir. Añadió que la ampliación potencial de las responsabilidades de los empleadores hacia los no empleados, junto con la noción de dependencia y la posible adopción de un instrumento, constituía una cuestión fundamental para los miembros empleadores. Por todo ello, el Grupo de los Empleadores no votaría a favor de ninguna enmienda de ese tipo.

115. El miembro gubernamental de Australia señaló que la enmienda presentada por los miembros trabajadores crearía confusión en la reglamentación de las relaciones triangulares. Recordó que en el párrafo 1 se afirmaba que las relaciones civiles o comerciales se encontraban fuera del ámbito de la relación de trabajo. En la enmienda actual, en cambio, se proponía que todas las relaciones civiles y comerciales debían revisarse para esclarecer la relación entre las distintas partes, lo cual era ajeno a la esfera del trabajo de la Comisión. Asimismo, se corría el riesgo de que la enmienda repercutiese negativamente en las relaciones de trabajo triangulares. El miembro gubernamental de los Estados Unidos observó que, mientras que los párrafos 7, 8 y 9 describían problemas que se planteaban en la determinación de la identidad del empleado, la enmienda iba más allá y proponía mecanismos que podían utilizarse para asignar responsabilidades. Señaló que esta referencia a mecanismos no resultaba adecuada en el párrafo 9. También le preocupaba la

palabra «asignar», con la que parecía asignarse la responsabilidad a más de una parte, y eso no siempre sería lo correcto. El miembro gubernamental de Guatemala manifestó su desacuerdo con los miembros gubernamentales de Australia y los Estados Unidos. En el caso de una relación triangular, era necesario determinar responsabilidades y establecer un mecanismo para definirlos. Así pues, su Gobierno respaldaba la enmienda. El miembro gubernamental de Nueva Zelanda también la secundó; puesto que se planteaba la necesidad de aclarar los derechos y responsabilidades, era necesario disponer de mecanismos. El miembro gubernamental del Canadá se manifestó de acuerdo con la enmienda presentada pero, haciéndose eco de las inquietudes planteadas por el miembro gubernamental de los Estados Unidos, señaló que sería indicado incluir el texto de la misma en el párrafo 14. El miembro gubernamental de Finlandia también estaba de acuerdo con esa enmienda, pues opinaba que era de utilidad al abordar cuestiones relacionadas con la responsabilidad. El miembro gubernamental de Bahrein, que intervino en nombre de su país, del Líbano y la República Arabe Siria, también secundó la enmienda, y señaló que no planteaba dudas sobre la buena fe de los empleadores. El miembro gubernamental de Sudáfrica preguntó a la Presidenta si era posible presentar una subenmienda para reconsiderar el lugar donde situar la enmienda. Los miembros gubernamentales de Argentina, Guatemala y Bahrein manifestaron que se inclinaban por la ubicación inicial. Luego de realizar una votación indicativa, y tras consultar con el Vicepresidente trabajador si los miembros trabajadores estarían dispuestos a considerar que la enmienda se introdujese en otro sitio, la Presidenta decidió que se adoptaba la enmienda, a condición de que la Oficina pudiera estudiar otro lugar en el texto donde situarla. El Vicepresidente empleador reiteró la firme oposición de los miembros empleadores a dicha enmienda.

- 116.** A continuación, se pasó al examen de la enmienda presentada por los miembros empleadores encaminada a añadir, al final de la última oración del párrafo, las siguientes palabras: «, y que este tipo de relación no es el objeto de las presentes conclusiones.». La oración rezaría: «Cabe señalar a este respecto que el Convenio de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y la Recomendación correspondiente (núm. 181) ya examinaban un tipo específico de relación de trabajo triangular relacionado con la prestación de servicios a través de empresas de trabajo temporal, y que este tipo de relación no es el objeto de las presentes conclusiones.». El Vicepresidente empleador explicó que la enmienda tenía la finalidad de aclarar la referencia al Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y la Recomendación correspondiente (núm. 181), que figuraba en el texto propuesto por el Comité de Redacción, ya que en éste no quedaba claro por qué se hacía esa mención. Gracias a la enmienda, se especificaría que las disposiciones del presente documento en examen no se aplicaban a las relaciones que cubrían el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y la Recomendación correspondiente (núm. 181). Era preciso hacer esta aclaración, habida cuenta de la importancia de que las agencias de empleo privadas desempeñasen sus funciones en un marco normativo estable. El Vicepresidente trabajador expresó la oposición de su Grupo a la enmienda. A su juicio, la misma tendría el efecto de eximir a las agencias de empleo privadas de cualquier evaluación del ámbito de la relación de trabajo, lo que constituía un motivo de preocupación para todas las empresas. Al mismo tiempo, aclaró que el Grupo de los Trabajadores no pretendía ni deseaba volver a redactar un Convenio que ya había respaldado. El Vicepresidente empleador contestó que su Grupo creía que se estaba intentando revisar todas las situaciones en las cuales se realizaban trabajos para alguien distinto del empleador de un trabajador, con inclusión de las situaciones que ya contemplaban el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y la Recomendación correspondiente (núm. 181). Indicó que la enmienda presentada no afectaba únicamente al ámbito de la relación de trabajo, tal y como había afirmado el Vicepresidente trabajador, sino que también repercutía en la subcontratación, la externalización, el uso de vendedores, la estructuración de las empresas, la

uniformización de las definiciones relativas a la relación de trabajo y la ampliación de ésta al trabajo por cuenta propia. Con la enmienda en cuestión, se trataba de evitar que nuevas normas e instrumentos reemplazasen a iniciativas ya estudiadas y lógicas, y que se fijasen obstáculos innecesarios a la creación de empleo y las economías flexibles, y se refería también a las agencias de empleo privadas y otras agencias que ofrecían una prestación de servicios. Tras una votación indicativa, el Vicepresidente empleador pidió que se procediese a una votación nominal. Los resultados de la votación fueron los siguientes: 6.600 votos a favor, 9.540 votos en contra y 120 abstenciones (el quórum era de 7.848 votos). Se rechazó la enmienda presentada por los miembros empleadores². El párrafo 9 se adoptó en su forma modificada presentada por los miembros trabajadores.

Párrafo 10

- 117.** En nombre de los miembros gubernamentales de Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelandia y Reino Unido, el miembro gubernamental del Reino Unido presentó una enmienda para sustituir el final de la primera oración del párrafo 10 (suprimiendo las palabras «para que la ley se respete») y la totalidad de la segunda oración, por el siguiente texto: «para velar por el cumplimiento de la ley, prestando apoyo a todos aquellos mecanismos que lo hagan posible. Asimismo, debería promoverse la cooperación entre los diversos organismos gubernamentales.». Explicó que, en primer lugar, se procuraba reflejar el hecho de que asegurar el cumplimiento de la ley no se limitaba a la aplicación de la ley por parte de los gobiernos y, en segundo lugar, formular una oración más concisa, al tiempo que se reconocía la diversidad de organismos gubernamentales existente. Los Vicepresidentes empleador y trabajador reconocieron que la enmienda tenía algo de valor, no obstante no podían apoyarla. La miembro gubernamental de Dinamarca presentó una subenmienda encaminada a devolver su forma original a la segunda oración y modificar el final de la primera oración, de forma que rezase así: «un fuerte compromiso político por parte del Estado con la aplicación de la ley, prestando apoyo a todos aquellos mecanismos que lo hiciesen posible y contando con la participación de los interlocutores sociales». El miembro gubernamental de Bahrein secundó la subenmienda, que también apoyaban los Vicepresidentes trabajador y empleador y los miembros gubernamentales de Alemania y Namibia. A raíz de ello, se adoptó la enmienda en su forma subenmendada. Por consiguiente, no se examinaron las otras tres enmiendas presentadas a las mismas oraciones.

² Los miembros empleadores solicitaron que la votación nominal de los miembros gubernamentales constase en actas en forma detallada:

A favor: Australia.

En contra: Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Austria, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Botswana, Bulgaria, Canadá, Chile, Côte d'Ivoire, República Checa, Chipre, República de Corea, República Dominicana, El Salvador, Emiratos Arabes Unidos, Eslovaquia, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Grecia, Guatemala, Hungría, Italia, Japón, Kenya, Lesotho, Líbano, Luxemburgo, Malawi, Malí, Marruecos, México, Mozambique, Namibia, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Papua Nueva Guinea, Portugal, Qatar, Rumania, República Arabe Siria, Sudáfrica, Suiza, Trinidad y Tabago, Túnez y Turquía.

Abstenciones: Dinamarca y Reino Unido.

Ausentes: Albania, Angola, Barbados, Belarús, Benin, Brasil, Burkina Faso, Camerún, Congo, Costa Rica, Ecuador, Egipto, Eritrea, Eslovenia, España, Fiji, Filipinas, Gabón, Ghana, Guinea, Honduras, India, Indonesia, República Islámica del Irán, Irlanda, Israel, Jamaica, Jordania, Kiribati, Kuwait, Letonia, Jamahiriya Arabe Libia, Madagascar, Malasia, Malta, Mauritania, Myanmar, Nicaragua, Níger, Nigeria, Omán, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Federación de Rusia, Sri Lanka, Sudán, Suecia, República Unida de Tanzania, Uganda, Uruguay, Venezuela, Zambia y Zimbabwe.

118. A continuación, la Comisión examinó la última enmienda propuesta al párrafo 10, que había presentado el miembro gubernamental de Côte d'Ivoire y que secundaba el miembro gubernamental de Sudáfrica, con la que se proponía sustituir, en la última oración del párrafo, la frase «la promoción del acatamiento voluntario de la ley» por «el control de la aplicación de la ley», y añadir las palabras «, ambiguas y triangulares» después de la palabra «encubiertas». El miembro gubernamental de Côte d'Ivoire afirmó que las modificaciones propuestas aportarían una mayor precisión jurídica y técnica, y quitarían el acento al acatamiento voluntario, que en muchos países era prácticamente imposible de lograr. Aunque el Vicepresidente empleador subrayó que la mayoría de los empleadores acataban voluntariamente la ley, señaló también que tanto los miembros empleadores como los miembros trabajadores habían acordado apoyar la primera parte de la enmienda presentada, pero no la segunda parte, que se refería a añadir «, ambiguas y triangulares». El Grupo de los Empleadores presentó entonces una subenmienda a tales efectos. El Vicepresidente trabajador señaló que su Grupo estaba a favor de la subenmienda, e indicó que la mención a las relaciones triangulares se encontraba en un lugar equivocado de la oración, ya que ese tipo de relaciones podía incluir relaciones genuinas. Los miembros gubernamentales de los Emiratos Arabes Unidos y Noruega también se manifestaron a favor de la subenmienda. Se adoptó la enmienda en su forma subenmendada. A continuación, se adoptó el párrafo en su forma modificada.

Párrafo 11

119. Se presentaron dos enmiendas al párrafo 11, una de las cuales se retiró sin discusión. Con la otra, presentada por los miembros gubernamentales de Nueva Zelandia y Reino Unido, se pedía que se sustituyesen las palabras «es un factor bastante revelador de la razón por la cual» por las palabras «y la falta de observancia de la misma son importantes factores para explicarse por qué». Los Vicepresidentes empleador y trabajador expresaron su apoyo a la enmienda. La enmienda se adoptó por consenso. Así pues, se adoptó el párrafo 11 en su forma modificada.

Párrafo 12

120. El miembro gubernamental del Reino Unido, que contó con el apoyo del miembro gubernamental de Sudáfrica, presentó una enmienda al párrafo 12, que consistía en insertar, en la primera oración, las palabras «según corresponda» después de las palabras «inspección del trabajo,» y, en la última oración, insertar las palabras «la administración del trabajo y» antes de las palabras «las inspecciones del trabajo» y, a continuación, «, según corresponda,». Los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores respaldaron la enmienda. Se adoptó la enmienda por consenso y, por consiguiente, el párrafo 12 se adoptó en su forma modificada.

Párrafo 13

121. Habida cuenta de que no se habían presentado enmiendas al párrafo 13, éste se adoptó sin modificaciones.

Párrafo 14

122. El miembro gubernamental del Japón presentó una enmienda a fin de insertar, al comienzo de la primera oración, las siguientes palabras: «En aquellos casos en que no bastan los mecanismos fiables de la administración del trabajo para hacer aplicar la ley,». Los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores no podían apoyar la enmienda. El

Vicepresidente trabajador explicó que, incluso si se contase con mecanismos fiables para hacer aplicar la ley, seguirían surgiendo conflictos y que, por lo tanto, era mejor el texto original. Se rechazó la enmienda presentada. El párrafo 14 se adoptó sin modificaciones.

Párrafo 15

123. Se presentaron tres enmiendas al párrafo 15, una de ellas no se examinó pues no contó con apoyo, otra, se retiró sin que se sometiese a discusión. La Comisión examinó una enmienda con la que se proponía suprimir el párrafo 15 en su totalidad. Al fundamentarla, el Vicepresidente empleador indicó que su Grupo lamentaba que los problemas de género no se hubiesen examinado o reconocido adecuadamente ni en el Informe V ni a lo largo de la discusión de la Comisión. Afirmó que no se disponía de datos ni pruebas que demostrasen que la falta de protección laboral acentuaba la desigualdad entre sexos. También indicó que, puesto que las relaciones formales no existían en la economía informal, tampoco se producían relaciones ambiguas o encubiertas. A su Grupo le preocupaba especialmente que se hubiese señalado a ciertas ocupaciones y sectores, así como a las zonas francas industriales, dando a entender que, en esencia, se las administraba de forma incorrecta. El Vicepresidente trabajador expresó el rechazo de su Grupo a la enmienda, indicando que los problemas de género constituían una cuestión importante que sí se había tratado en el seno de la Comisión y en el Informe. En cuanto a la economía informal, afirmó que aunque existían divergencias en el plano nacional, en la economía informal podía suceder que hubiese trabajadores que formaban parte de una relación de trabajo. Con respecto a la referencia a ocupaciones y sectores específicos, en opinión de su Grupo, en ningún caso el texto pretendía sugerir que todo el sector estaba actuando de forma incorrecta. Los miembros gubernamentales de Bahrein, Emiratos Arabes Unidos, Líbano y República Árabe Siria manifestaron su apoyo a la enmienda propuesta, mientras que los miembros gubernamentales de Alemania, Canadá, Chile, Côte d'Ivoire, Finlandia, Guatemala, México, Namibia, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea y Reino Unido se manifestaron en contra. Aunque preferían el texto inicial del Comité de Redacción a que no hubiese texto alguno sobre el asunto, los miembros gubernamentales de Finlandia y México expresaron ciertas reservas con respecto al texto original. El miembro gubernamental de Finlandia se mostró especialmente preocupado por el predominio de las relaciones de empleo encubiertas en determinadas ocupaciones y sectores. Los miembros gubernamentales de Nueva Zelanda y Reino Unido indicaron también que era preciso trabajar más en el campo de los problemas de género, entre otras cosas, recopilando datos sobre el tema y reuniendo antecedentes. Los miembros empleadores retiraron su enmienda; no obstante, el Vicepresidente empleador señaló que su Grupo y numerosos miembros gubernamentales habían reconocido que este aspecto merecía una mayor atención y ser objeto de un estudio más exhaustivo, y que hasta la fecha no se le había dedicado trabajo suficiente. Hizo hincapié además en que su Grupo no consideraba correcto que en ese texto se señalara a tipos de ocupaciones específicos, y que otras personas opinaban lo mismo. A continuación, se adoptó el párrafo 15 sin modificaciones.

Párrafo 16

124. El miembro gubernamental de los Países Bajos, hablando en nombre de los miembros gubernamentales de los Estados Miembros de la Unión Europea de la Comisión, presentó una enmienda cuyo objetivo era incorporar una referencia específica al Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); señaló que se trataba de un convenio particularmente importante, que abordaba específicamente el problema de la discriminación. El Vicepresidente empleador observó que su Grupo tenía algunas reservas en relación con los Convenios que se mencionaban en el párrafo, dado que no quedaba claro por qué se mencionaban, y que este hecho podía resultar potencialmente restrictivo.

Por consiguiente, no podían secundar una enmienda que añadía una referencia a otro convenio. El Vicepresidente trabajador brindó su apoyo a la enmienda, al igual que los miembros gubernamentales de la República de Corea, Papua Nueva Guinea y Túnez. Tras una votación indicativa a mano alzada, se adoptó la enmienda.

- 125.** Seguidamente, el Vicepresidente trabajador presentó otra enmienda, que añadía referencias a tres Convenios más: el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156); el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial 1994 (núm. 175) y el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. No. 177), y observó que estos Convenios abordaban cuestiones que la Comisión había debatido. Los miembros gubernamentales de Guatemala, Namibia y la República Árabe Siria brindaron su apoyo a la enmienda presentada; no obstante, debido a que en la votación indicativa a mano alzada no hubo un claro consenso entre los miembros gubernamentales, los miembros trabajadores retiraron esa enmienda. A continuación, la Presidenta declaró que el párrafo 16 se adoptaba en su forma modificada.

Párrafo 17

- 126.** La discusión sobre el párrafo 17 se inició cuando el Vicepresidente empleador retiró la enmienda presentada por su Grupo, con la que se pretendía suprimir la totalidad del párrafo, el orador observó que la cita de la declaración conjunta de la Reunión de expertos en situaciones en las cuales los trabajadores necesitan protección (Ginebra, mayo de 2000) reflejaba opiniones que en el presente el Grupo de los Empleadores no compartía por completo. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental de la República Árabe Siria, que contaba con el respaldo del miembro gubernamental de Guatemala, tenía la finalidad de añadir una referencia al Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). El miembro gubernamental de la República Árabe Siria destacó la importancia de este Convenio en el contexto de la única organización internacional tripartita, y señaló que su inclusión en las conclusiones serviría para promover el diálogo social. Si bien comprendía el ánimo que impulsaba a la enmienda, el Vicepresidente trabajador se mostró preocupado ante la posibilidad de que el texto diese a entender que sólo los Estados que hubiesen ratificado el Convenio participarían en dichas consultas. Por consiguiente, su Grupo presentó una subenmienda para que se hiciese referencia a los «principios expuestos en» el Convenio. El Vicepresidente empleador expresó dudas acerca de si el Convenio abordaba las consultas en el ámbito de la relación de trabajo. El Vicepresidente trabajador reconoció que el Convenio no abordaba específicamente la relación de trabajo; no obstante, los principios expuestos en el Convenio relativos a las consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, y el hecho de que debían estar representadas por igual, eran aplicables en el presente contexto. El miembro gubernamental de Sudáfrica indicó que la referencia al Convenio núm. 144 estaba mal ubicada, y que podía provocar una interpretación demasiado limitada, dado que el Convenio hacía referencia específica a las consultas sobre cuestiones relacionadas con las distintas etapas de la actividad normativa de la OIT. Los miembros gubernamentales de Finlandia y Namibia estuvieron de acuerdo con el miembro gubernamental de Sudáfrica. Los miembros gubernamentales de la República de Corea y de la República Árabe Siria secundaron la subenmienda. Seguidamente, el miembro gubernamental de la República Árabe Siria reiteró la enmienda propuesta inicialmente. Por consiguiente, el párrafo 17 se adoptó sin modificaciones.

Párrafo 18

127. Los miembros gubernamentales de Nueva Zelanda y Reino Unido presentaron una enmienda para añadir, al final de la última oración, las palabras «y otros aspectos de la diversidad». De esa forma, el texto rezaría así: «Todos los datos recopilados deberían clasificarse por sexo, y la investigación y los estudios realizados a nivel nacional y sectorial deberían incluir explícitamente la dimensión de género de esta cuestión y otros aspectos de la diversidad». El miembro gubernamental del Reino Unido explicó que esa enmienda reflejaba la necesidad de tener en cuenta, además de los aspectos de género, otros aspectos de la diversidad, como la edad. Los Vicepresidentes empleador y trabajador estuvieron de acuerdo. Se adoptó la enmienda y se adoptó el párrafo 18 en su forma modificada.

Párrafo 19

128. Habida cuenta de que no se presentaron enmiendas al párrafo 19, éste se adoptó en su forma original.

Párrafo 20

129. La Presidenta decidió que la discusión sobre el párrafo 20 se realizará más avanzado el debate, tal y como lo habían propuesto los Vicepresidentes trabajadores y empleadores. Los miembros empleadores habían presentado una enmienda al texto del Comité de Redacción. En la misma se proponía la sustitución del párrafo por el texto siguiente:

Los gobiernos y los interlocutores sociales pueden ahora resolver las cuestiones que derivan de situaciones en las que los empleados no disfrutaban de protección relativa a la relación de trabajo debido a los problemas descritos en las presentes Conclusiones, mediante:

- a) la creación de un marco de política nacional que puede comprender, entre otros elementos prácticos, una estrategia general destinada a evaluar los problemas que se plantean en los países y sopesar posibles soluciones, teniendo en cuenta la necesidad de protección, los intereses de los trabajadores y cualquier matiz cultural, social, económico y jurídico específico de la situación nacional;
- b) la revisión de la legislación y la política pública a fin de mejorar la claridad y la previsibilidad, al tiempo que se garantiza flexibilidad para proteger a los trabajadores sin dejar de fomentar una actividad económica productiva;
- c) el acceso de los empleados y los empleadores a unos procedimientos de solución de conflictos poco costosos, accesibles, justos y que no se presten a abusos por ninguna de las partes;
- d) la implantación de procedimientos administrativos y mecanismos eficaces, poco costosos, expeditivos y justos destinados a solucionar los conflictos relativos a la situación en el empleo, e ideados sin perder de vista la relevancia de la protección de los derechos y las prestaciones asociados a la relación de trabajo;
- e) la revisión de las estructuras de la administración y de aplicación de la ley con objeto de garantizar su eficacia, haciendo el mejor uso posible de la tecnología y las estructuras nacionales existentes;
- f) el fomento de la investigación y la recopilación de datos destinadas a mejorar la comprensión de las cuestiones relativas a la protección laboral que afectan a los trabajadores asalariados que parecen encontrarse fuera de una relación de trabajo, en particular, a través de un uso adecuado de la información de la OIT y del mundo sobre

las diversas respuestas y estrategias que se aplican en otros países, prestando especial atención a sus necesidades y situaciones particulares;

- g) el suministro de información a los trabajadores y los empleadores sobre sus derechos en el lugar de trabajo;
- h) el fomento del diálogo social a fin de garantizar que en el plano nacional se examinan adecuadamente las inquietudes relativas a la relación de trabajo, centrándose en las necesidades regionales y sectoriales específicas y asegurándose de que dicho examen refleja todas las posturas, incluidas las de los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones;
- i) la presentación de una solicitud al Consejo de Administración para que, teniendo en cuenta la necesidad de equilibrar las prioridades de la OIT, invite al Director General a:
 - i) encomendar estudios nacionales sobre la cuestión de la relación de trabajo;
 - ii) llevar a cabo un análisis comparativo de los estudios existentes y los estudios recientes sobre cuestiones relativas a la relación de trabajo con objeto de proporcionar una recopilación valiosa de prácticas, que pudiera adaptarse y servir de base a las acciones nacionales que se emprendan para responder a las necesidades de cada país y para servir de guía a los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
 - iii) realizar estudios sobre las dimensiones regional, sectorial y relativa al género de esta cuestión;
 - iv) organizar reuniones en los planos regional, sectorial y subregional cuando los Estados Miembros lo soliciten y cuando proceda;
 - v) celebrar reuniones de expertos a fin de examinar aspectos específicos del asunto, cuando proceda y cuando los interlocutores sociales lo consideren conveniente;
 - vi) respaldar la creación de capacidades en los países que necesiten ayuda para garantizar protección a los trabajadores en el marco de una relación de trabajo;
 - vii) proporcionar asistencia técnica a los países que la soliciten, en especial en lo que respecta a la aplicación de la ley y el desarrollo de la administración del trabajo;
 - viii) brindar apoyo a los países que así lo soliciten con miras a la formación y la educación de las personas responsables de hacer respetar las medidas de protección del trabajador;
- j) el fomento de políticas que promuevan la creación de puestos de trabajo, con miras a que las personas tengan la posibilidad de trabajar en el marco de modalidades y relaciones de trabajo que se ajusten a sus necesidades y que sean gratificantes y productivas.

En el contexto de las discusiones sobre el párrafo 25, el Vicepresidente empleador informó de que los miembros empleadores optaban por retirar esa enmienda en aras de llegar a unas conclusiones. No obstante, observó que el propósito de su enmienda era proporcionar a los gobiernos la oportunidad de actuar de inmediato en relación con las cuestiones planteadas, previendo algunas acciones directas que podrían adoptarse con el pleno apoyo y aprobación de los interlocutores sociales y conseguir resultados inmediatos. Se adoptó el párrafo 20 sin modificaciones.

Párrafo 21

130. El miembro gubernamental del Reino Unido presentó una enmienda para insertar, en la segunda oración del texto propuesto por el Comité de Redacción, las palabras «, según corresponda,» después de «inspección del trabajo». Así pues, la oración rezaría así: «También debería [la Oficina] revisar su organización interna en relación con la administración del trabajo y la inspección del trabajo, según corresponda, con miras a garantizar que presta un servicio más coherente y eficaz a los mandantes en este ámbito.». El miembro gubernamental del Reino Unido explicó que la enmienda presentada era coherente con otras enmiendas adoptadas previamente. El Vicepresidente empleador y el Vicepresidente trabajador estuvieron a favor. Se adoptó la enmienda y, a continuación, se adoptó el párrafo 21 en su forma modificada.

Párrafo 22

131. Los miembros gubernamentales de Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Nueva Zelanda y Sudáfrica presentaron una enmienda para sustituir, en la segunda oración, la palabra «mediadores» por la palabra «árbitros», y para insertar, en la última oración, después de las palabras «con los jueces», las palabras «, los árbitros», e insertar, después de la palabra «funcionarios», la palabra «competentes». A fin de que hubiese tiempo para discutir otros temas, el miembro gubernamental de Nueva Zelanda retiró la enmienda con cierto pesar, pues su Gobierno consideraba que el texto propuesto por el Comité de Redacción era inadecuado, posiblemente debido a un problema de traducción. Se adoptó el párrafo 22 sin modificaciones.

Párrafo 23

132. Los miembros gubernamentales de Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Sudáfrica presentaron una enmienda para sustituir, en el tercer punto de la enumeración, la segunda ocurrencia de la palabra «por» por la palabra «con» a fin de que ese punto rezara así: «la fijación de criterios para determinar la relación de trabajo, por la ley, la jurisprudencia o un código de prácticas elaborados con los interlocutores sociales.». El miembro gubernamental de Sudáfrica precisó que los gobiernos no eran interlocutores sociales y que era más apropiado referirse a la fijación de criterios «con» los interlocutores sociales que «por» ellos. El Vicepresidente trabajador presentó una subenmienda para que se empleasen las palabras «por o con». Sostuvo que, en algunos casos, los interlocutores sociales fijaban criterios para determinar la relación de trabajo mediante convenios bilaterales. El miembro gubernamental de Sudáfrica y el Vicepresidente empleador estuvieron a favor de esta subenmienda. A continuación, se adoptó la enmienda en su forma modificada.

133. El miembro gubernamental del Japón presentó una enmienda, que contó con el respaldo del miembro gubernamental de Nueva Zelanda, para insertar, en el tercer punto de la enumeración, las palabras «, la interpretación de la ley» antes de las palabras «la jurisprudencia». El punto de la enumeración en cuestión rezaría así: «la fijación de criterios para determinar la relación de trabajo, por la ley, la jurisprudencia, la interpretación de la ley o un repertorio de recomendaciones prácticas elaborados por o con los interlocutores sociales.». Indicó que el texto del párrafo 6 se refería tanto a la ley como a la interpretación de la misma. La enmienda presentada tenía la finalidad de sugerir que la interpretación de la ley también podía dar lugar a establecer métodos para determinar una relación de empleo. Los Vicepresidentes empleador y trabajador señalaron que preferían el texto propuesto por el Comité de Redacción, a consecuencia de lo cual el miembro

gubernamental del Japón retiró su enmienda. Se adoptó el párrafo 23 en su forma modificada.

Párrafo 24

134. Habida cuenta de que no se presentaron enmiendas al párrafo 24, éste se adoptó sin modificaciones.

Párrafos 25 y 26

135. La Presidenta comunicó a la Comisión que varios miembros gubernamentales y los Grupos de Empleadores y de Trabajadores habían llegado al acuerdo de unir los párrafos 25 y 26 y presentar ante la Comisión un nuevo texto para el párrafo 25. Pidió a los Miembros que habían presentado enmiendas a los párrafos 25 y 26 que las retirasen a fin de llegar a un consenso. A lo largo de la discusión sobre el nuevo párrafo 25, varios miembros gubernamentales retiraron deliberadamente las enmiendas que habían presentado. El miembro gubernamental de Finlandia presentó el nuevo párrafo 25 ante la Comisión, que rezaba así:

25. La OIT debería prever la adopción de una respuesta internacional sobre este tema. La Comisión considera que una recomendación sería el instrumento correcto y que ésta debería centrarse en las relaciones de trabajo encubiertas y en la necesidad de contar con mecanismos para garantizar que las personas que son parte de una relación de trabajo tengan acceso a la protección que les corresponde en el plano nacional. Una recomendación de este tipo debería brindar orientación a los Estados Miembros, sin definir universalmente la esencia de la relación de trabajo. Debería ser lo suficientemente flexible para tener en cuenta las diferentes tradiciones económicas, sociales, jurídicas y de relaciones laborales, y abordar los problemas de género. Esta recomendación no debería interferir con los auténticos contratos comerciales y arreglos contractuales con trabajadores independientes. Debería promover la negociación colectiva y el diálogo social como vías para encontrar soluciones al problema en la esfera nacional y tomar en consideración la evolución reciente de las relaciones de trabajo y las presentes Conclusiones. Por consiguiente, se invita al Consejo de Administración a incorporar este punto en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. La cuestión de las relaciones de trabajo triangulares no se resolvió.

136. El Vicepresidente empleador recalcó que en el transcurso de los debates de la Comisión, se habían sacado a la luz una serie de ideas, intereses y preocupaciones. En opinión de su Grupo, el hecho de que la Comisión, a pesar de las numerosas diferencias sustanciales, fuese capaz de encontrar un ámbito de consenso constituía sin duda un gran reconocimiento al proceso del diálogo social. Asimismo, su Grupo consideraba que, si bien el nuevo párrafo 25 sería causa de preocupación para cada uno de los Grupos, pues no reflejaba la intensidad ni la amplitud de las inquietudes expresadas durante la discusión, ofrecía la posibilidad de avanzar de forma constructiva y positiva hacia logros concretos. Resaltó que el nuevo párrafo propuesto no podía considerarse de forma aislada, puesto que de ese modo no reflejaba debidamente la divergencia de ideas y de argumentos. Sin embargo, la lectura del conjunto de las Conclusiones junto con el Informe permitía captar el sentido de las cuestiones que se trataban. Reiteró la disposición de su Grupo a participar en un diálogo social constructivo en torno a los temas que se habían establecido, con miras a seguir evolucionando en ese terreno.

137. El Vicepresidente trabajador recordó que en 1998 la Comisión del Trabajo en Subcontratación de la Conferencia Internacional del Trabajo no había logrado un acuerdo sobre la esencia de su discusión. Por el contrario, gracias a los esfuerzos de todos los

Grupos, la actual Comisión tenía ante sí un texto consensuado que se había ido confeccionando a partir de diversas opiniones y de un valioso debate, que de forma específica apoyaba la elaboración de una recomendación. Subrayó que las Conclusiones sentarían una sólida base para la actuación futura de la OIT. En opinión de su Grupo, era importante que se hubiesen acordado unas Conclusiones que reconocían las preocupaciones legítimas de todas las partes porque, de esa forma, todas ellas participarían en las etapas posteriores, y el Consejo de Administración debía tener este hecho en cuenta al asignar los recursos solicitados.

138. El miembro gubernamental de Guatemala transmitió el sentimiento de frustración de su Gobierno debido a la forma en que se había conducido el proceso de debate. Su Gobierno consideraba que la opinión de ciertos gobiernos no se había tenido en cuenta debidamente. Afirmó que si la Comisión adoptaba el nuevo párrafo 25 propuesto, la esperanza de los trabajadores de que se alcanzase una justicia social se vería hecha añicos. Al responder, la Presidenta reconoció que el proceso que había dado lugar a la elaboración del nuevo párrafo no había sido el ideal. Sin embargo, había permitido que la Comisión avanzara, lo que era digno de reconocimiento dada la complejidad del asunto y la diferencia de ideas inicial entre las partes. El miembro gubernamental de Nueva Zelandia opinó que la solución propuesta en el nuevo párrafo 25 presentaba algunas limitaciones. No obstante, su Gobierno valoraba el consenso que se había logrado en el seno de la Comisión y, por tanto, estaba a favor del nuevo párrafo. Los miembros gubernamentales de Alemania, Austria, República de Corea, Grecia, Kenya, Namibia, Noruega, Reino Unido, República Árabe Siria y Turquía expresaron su apoyo al nuevo párrafo. Muchos de estos miembros gubernamentales señalaron también que el nuevo párrafo reflejaba el espíritu de tripartismo, que constituía la esencia de la OIT. El miembro gubernamental de Argentina preguntó si el nuevo párrafo 25 propuesto zanjaba la discusión en el seno de la OIT acerca de las relaciones de trabajo triangulares. La Presidenta explicó que la Conclusión no formulaba decisión alguna con respecto al trabajo triangular. El miembro gubernamental de Chile, si bien era favorable al nuevo texto propuesto, indicó que su Gobierno no estaba totalmente satisfecho con el mismo, en particular en lo referente a las relaciones triangulares, y que consideraba que dicha Conclusión era provisional, e instaba a que en la OIT se siguiese discutiendo este tema. El miembro gubernamental de Turquía lamentó que en el párrafo propuesto no se hiciese referencia a las relaciones de trabajo ambiguas. El miembro gubernamental de Kenya preguntó si no existía conflicto entre el párrafo propuesto y el texto del párrafo 9. La representante del Secretario General precisó que en el párrafo 9 se definía el problema de las relaciones de trabajo triangulares y se indicaba la necesidad de contar con mecanismos para su solución, pero no se solicitaba la actuación de la OIT. Dado que el nuevo párrafo 25 se centraba en la acción de la OIT, no se planteaba conflicto alguno.

139. La Presidenta observó que, a la luz de los comentarios formulados, podía considerarse que se había logrado un consenso, y declaró que se adoptaba el nuevo párrafo 25 propuesto. Como consecuencia, se consideraban retiradas todas las enmiendas pendientes relativas a los párrafos 25 y 26. Destacó que las Conclusiones reflejaban el valioso contenido del debate, así como las cuestiones e inquietudes planteadas por todos los participantes, y que constituían un consenso que sentaría una sólida base para la acción futura, tanto dentro como fuera del marco de la OIT.

140. El Vicepresidente trabajador reconoció la frustración de quienes se sentían excluidos del proceso de redactar un texto consensuado sobre el párrafo 25, un sentimiento que en ocasiones también experimentaba el Grupo de los Trabajadores. Destacó, empero, que era la labor realizada a cabo en el seno de la Comisión la que había abierto la puerta a la acción normativa, y que para muchos miembros gubernamentales ésta era una cuestión decisiva. Con respecto al tema de las relaciones triangulares, a juicio de su Grupo, el nuevo

párrafo 25 de ninguna manera daba la espalda a esa cuestión. Señaló el hecho de que los párrafos 5 y 9, tal y como se habían adoptado, se abordaban las relaciones de trabajo triangulares, e hizo hincapié en que la OIT no podía dejar de tratar una cuestión tan importante. Habida cuenta del apoyo unánime que se había prestado en la Comisión a la elaboración de una Recomendación, expresó el deseo de que el Consejo de Administración adoptara medidas adecuadas para avanzar en la materia. Para concluir, afirmó que el párrafo 25, tal y como se había adoptado, sería esperanzador para millones de trabajadores desprovistos de protección laboral. Por su parte, el Vicepresidente empleador señaló que el Grupo de los Trabajadores había planteado muchas cuestiones valiosas, no obstante, al Grupo de los Empleadores seguía preocupándole la viabilidad de elaborar normas en la esfera que ocupaba a la Comisión.

Consideración y adopción del informe

141. En su decimocuarta sesión, la Comisión sometió a consideración su proyecto de informe. En la presentación del Informe, el Ponente destacó la riqueza del debate, que quedaba reflejada en el documento, y que había dado lugar a conclusiones importantes que orientarían la labor futura de la OIT y la acción futura en el seno de los Estados Miembros. La Comisión adoptó el Informe por unanimidad, a reserva de que se incorporaran pequeñas modificaciones solicitadas por algunos miembros, así como textos adicionales que los miembros trabajadores habían incorporado a varios párrafos.
142. El Secretario General de la Conferencia, Sr. Juan Somavia, señaló que, al adoptar sus conclusiones, la Comisión había demostrado que, mediante el diálogo social era posible avanzar y encontrar soluciones para un tema tan complejo y en relación con el cual había tantas y tan diversas situaciones en común. Dijo que apreciaba especialmente que en las conclusiones se hubiesen reconocido las cuestiones de género y la situación de las personas de la economía informal.
143. El Vicepresidente empleador indicó que su Grupo confiaba, aunque con prudencia, en que el resultado obtenido por la Comisión diese lugar a una acción constructiva. El Vicepresidente empleador, al igual que la Presidenta y el Vicepresidente trabajador, reconocieron que las aportaciones de los miembros gubernamentales habían resultado muy provechosas y relevantes. El Vicepresidente trabajador señaló que se había fraguado un consenso y pidió al Consejo de Administración que en la asignación de recursos se tuviese en cuenta, en particular, el apoyo unánime que la Comisión había prestado durante la discusión a los párrafos 20 a 25 de las Conclusiones. Al cerrar la sesión, la Presidenta hizo hincapié en la importancia que revestía el hecho de llegar a un consenso en el marco de la OIT. Elogió a la Comisión por el franco y libre intercambio de ideas, que había redundado en resultados muy positivos y en un plan de acción para los ámbitos nacional e internacional en materia de relación de trabajo, y que también había puesto de manifiesto la necesidad de celebrar más discusiones sobre la protección de los trabajadores en el empleo encubierto. Por último, pidió a todos los miembros que diesen los pasos necesarios para aplicar las Conclusiones, lo que constituiría un gran paso hacia la realidad del trabajo decente.

Ginebra, 17 de junio de 2003.

(Firmado) A. van Leur,
Presidenta.

I. Khazâl,
Ponente.

Resolución relativa a la relación de trabajo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 91.^a reunión, 2003,

Habiendo celebrado una discusión general sobre la base del Informe V, *El ámbito de la relación de trabajo*;

1. Adopta las conclusiones siguientes;

2. Invita al Consejo de Administración a que preste a estas conclusiones la consideración debida a la hora de planificar las futuras actividades relativas a la relación de trabajo y a que solicite al Director General que las tenga en cuenta tanto en la aplicación del Programa y Presupuesto para el bienio 2004-2005 como en la asignación de otros recursos que estén disponibles durante el bienio 2004-2005.

Conclusiones relativas a la relación de trabajo

1. La protección de los trabajadores constituye la esencia del mandato de la OIT. En el marco del Programa de Trabajo Decente, todo trabajador, independientemente de su situación en el empleo, debería desempeñar sus funciones en condiciones de dignidad y de respeto. Existen derechos y prestaciones contemplados en leyes, reglamentaciones y convenios colectivos que son propios de los trabajadores enmarcados en una relación de trabajo o que guardan relación con los mismos. El término «empleado» es un término jurídico que designa a una persona que es parte de cierta clase de relación jurídica, por lo general denominada relación de trabajo. El término «trabajador» es más amplio y puede aplicarse a cualquier trabajador, sea o no un empleado. El término «empleador» designa a la persona física o jurídica para la cual el empleado trabaja o a la cual presta sus servicios en el marco de una relación de trabajo. El concepto de relación de trabajo es aplicable a una situación en la que se ha establecido un vínculo jurídico entre una persona a la que se conoce como «empleado» y otra a la que se conoce como «empleador», para la cual aquélla trabaja o a la cual presta sus servicios en determinadas condiciones y a cambio de una remuneración. El trabajo independiente o por cuenta propia en el marco de un arreglo contractual comercial o civil por definición está fuera del ámbito de la relación de trabajo.
2. Entre otras cosas, en la legislación laboral se procura abordar una posible situación de desigualdad entre las partes en una relación de trabajo. El concepto de relación de trabajo es común a todas las tradiciones y sistemas jurídicos del mundo, sin embargo, las obligaciones y los derechos relativos a la misma varían de un país a otro. Del mismo modo, difieren los criterios para determinar si existe o no una relación de trabajo, pero en muchos países es posible encontrar nociones comunes, como las de dependencia y subordinación. Independientemente de los criterios que se tengan en cuenta, existe un interés común entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores de garantizar que dichos criterios sean suficientemente claros a fin de que el ámbito de aplicación de las diversas leyes y reglamentaciones se pueda establecer con mayor facilidad, y que estos instrumentos abarquen a quienes se pretende abarcar, esto es, a quienes son parte de una relación de trabajo.
3. Los cambios en la estructura del mercado de trabajo y en la organización del trabajo están dando lugar a modalidades de trabajo cambiantes, tanto dentro como fuera del marco de la relación de trabajo. En algunos casos, puede no ser claro si el trabajador es un empleado o un verdadero trabajador independiente.
4. Una de las consecuencias asociadas a los cambios de estructura del mercado de trabajo, la organización del trabajo y la aplicación deficiente de la ley, es el fenómeno cada vez más frecuente de trabajadores que en realidad son empleados, pero que no cuentan con la protección que ofrece una relación de trabajo. Esta modalidad de falso trabajo por cuenta propia es más habitual en economías menos estructuradas. No obstante, en muchos países con mercados de trabajo bien estructurados, dicho fenómeno también se está volviendo más frecuente. Algunas de estas situaciones son recientes, otras vienen sucediendo desde hace decenios.
5. Es en interés de todos los actores del mercado de trabajo garantizar que la amplia gama de acuerdos en virtud de los cuales un trabajador realiza trabajos o presta servicios se encuadren en un marco jurídico correcto. Para que se realice una administración justa del mercado de trabajo, es indispensable contar con reglas claras. En muchos países, esto resulta difícil debido a uno de los factores que se detallan a continuación, o a la combinación de los mismos:

-
- la legislación no es clara, su ámbito es demasiado limitado, o es inadecuada por otro motivo;
 - la relación de trabajo está disfrazada o encubierta, y se presenta como un acuerdo civil o comercial;
 - la relación de trabajo es ambigua;
 - el trabajador, de hecho, es empleado, pero no queda claro quién es el empleador, cuáles son los derechos del trabajador y a quién puede reclamar éste que esos derechos se respeten;
 - no se respeta ni se aplica la ley.
6. Existe consenso acerca de que la claridad y la previsibilidad de la ley resultan provechosas para todas las partes interesadas. Los empleadores y los trabajadores deberían conocer cuál es su situación y, en consecuencia, sus respectivos derechos y obligaciones en virtud de la legislación. Con este fin, se deberían elaborar proyectos de ley que se adaptaran al contexto de cada país y ofrecieran la seguridad y la flexibilidad necesarias para abordar las realidades del mercado de trabajo y beneficiarlo. Si bien no es posible que las leyes prevean por completo todas las situaciones que se presentan en el mercado de trabajo, sigue siendo importante no crear lagunas jurídicas ni dejar que perduren en el tiempo. Las leyes y su interpretación deberían ser compatibles con los objetivos del trabajo decente, a saber, mejorar la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo, ser lo suficientemente flexibles como para no obstaculizar formas novedosas de trabajo decente, y promover ese tipo de empleo y el crecimiento. El diálogo social con participación tripartita constituye un método clave para lograr que la reforma legislativa aporte claridad y previsibilidad, y sea suficientemente flexible.
7. El empleo encubierto se produce cuando un empleador considera a una persona que es un empleado como si no lo fuese, con el fin de ocultar su verdadera condición jurídica. Esto puede hacerse a través de la utilización inadecuada de acuerdos civiles o comerciales. Perjudica los intereses de los trabajadores y de los empleadores y constituye un abuso de efectos adversos para el trabajo decente, y no debería tolerarse. El falso trabajo por cuenta propia, la falsa subcontratación, la creación de pseudocooperativas, el falso suministro de servicios y la falsa reestructuración empresarial son algunos de los medios que más se utilizan para encubrir la relación de trabajo. Recurrir a esta clase de prácticas puede suponer que se priva de protección laboral al trabajador y se evitan costos, entre otros, el pago de impuestos y las cargas de seguridad social. Se ha constatado que el encubrimiento de la relación de trabajo es más común en algunas áreas de actividad económica, pero los gobiernos, los empleadores y los trabajadores deberían dedicarse activamente a prevenir las prácticas de este tipo allí donde se produzcan.
8. Se considera que una relación de trabajo es ambigua cuando se realiza un trabajo o se prestan servicios en circunstancias que suscitan una duda genuina y razonable a propósito de si existe o no una relación de trabajo. Así pues, en un número cada vez mayor de casos resulta muy difícil distinguir entre trabajo dependiente y trabajo independiente, incluso sin que medie intención de encubrir la relación de trabajo. A este respecto, se reconoce que la distinción entre trabajador asalariado y trabajador por cuenta propia ha perdido precisión en muchas áreas. De hecho, una de las características de algunas nuevas modalidades de trabajo es la autonomía o la mayor independencia del empleado.
9. En el caso de las llamadas relaciones de trabajo *triangulares*, en el marco de las cuales el trabajador realiza un trabajo o presta servicios en beneficio de una tercera parte (el usuario), es preciso que se las estudie para ver hasta qué punto pueden derivar en

desprotección, perjudicando al empleado. En esos casos, se trata principalmente de determinar quién es el empleador, cuáles son los derechos del trabajador y quién responde por los mismos. Por consiguiente, se necesitan mecanismos que esclarezcan la relación entre las diversas partes con el fin de establecer responsabilidades entre ellas. Cabe señalar a este respecto que el Convenio de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y la Recomendación correspondiente (núm. 188) ya examinaban un tipo específico de relación de trabajo triangular relacionado con la prestación de servicios a través de empresas de trabajo temporal.

- 10.** La observancia de la ley es un principio fundamental; debería existir un fuerte compromiso político por parte del Estado para garantizar la observancia de la ley y, a tal efecto, debería prestar apoyo a todos aquellos mecanismos que lo hiciesen posible, y hacer participar a los interlocutores sociales cuando proceda. Se debería promover la cooperación entre los diversos organismos gubernamentales encargados de la aplicación de la ley, en particular, la inspección del trabajo, la administración de la seguridad social y las autoridades fiscales, y también se debería velar por una mejor coordinación con la policía y los servicios de aduanas. De este modo, sería posible poner recursos en común y hacer un uso más racional de los mismos y de los datos disponibles para luchar contra los abusos que se derivan de arreglos de empleo encubiertos. Las administraciones del trabajo y sus servicios tienen una función primordial que desempeñar, a saber, velar por la aplicación de la ley, recopilar datos fiables sobre las tendencias del mercado de trabajo y las modalidades de trabajo y de empleo cambiantes, y luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas.
- 11.** Debe reconocerse que si bien muchos países tienen instituciones y mecanismos fiables para velar por el cumplimiento de la ley, en muchos otros no es este el caso. La aplicación deficiente de la ley y la inobservancia de la misma pueden ser importantes factores para explicarse por qué muchos trabajadores carecen de protección. En muchos países, el acatamiento y la aplicación efectivos de los derechos relacionados con el trabajo es deficiente debido a la insuficiencia de recursos, la falta de formación y marcos jurídicos inadecuados. El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) dispone que un sistema de inspección del trabajo debe velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión. También cabe recordar que en virtud de ese Convenio, el personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los mantengan al margen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.
- 12.** El problema de la aplicación de la ley no se limita a la cuestión de los recursos; también es imprescindible que el personal de la administración del trabajo, y en particular, de la inspección del trabajo, según corresponda, reciba una formación adecuada. Esta formación debería abarcar un sólido conocimiento de la legislación pertinente y de las decisiones judiciales relativas a la determinación de la existencia de una relación de trabajo. El material didáctico, que podría comprender directrices elaboradas por los interlocutores sociales, podría contribuir en gran medida a mejorar las calificaciones del personal y su capacidad de abordar de forma eficaz los problemas relativos a las relaciones de trabajo encubiertas o ambiguas. Además, se podrían intercambiar experiencias y métodos de trabajo entre países, por ejemplo, destinando a miembros del personal a otros países, en especial entre las administraciones del trabajo y las inspecciones del trabajo, según corresponda, de países desarrollados y países en desarrollo.
- 13.** La administración del trabajo también puede, según dispone el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), desempeñar un papel importante en las fases iniciales de la redacción de las leyes y los reglamentos que se ocupan de los problemas

relativos al ámbito de la relación de trabajo. Es muy aconsejable que tanto las organizaciones de empleadores como de trabajadores participen en el proceso y los mecanismos de elaboración de leyes y reglamentos de forma que la redacción de los proyectos de ley y de los reglamentos pueda enriquecerse con los conocimientos y la experiencia de los actores clave del mercado del trabajo. Si bien las leyes y los reglamentos deberían ser lo suficientemente claros y precisos para que sus resultados sean previsibles, también deberían evitarse rigideces e interferencias con verdaderos contratos comerciales o auténticos arreglos contractuales con trabajadores independientes.

- 14.** Los mecanismos de solución de conflictos y/o los procedimientos administrativos para determinar la situación de los trabajadores constituyen un importante servicio que debería prestar el organismo correspondiente. En función del sistema de relaciones laborales de cada país, dichos mecanismos pueden ser tripartitos o bipartitos. Del mismo modo, pueden tener competencias generales o limitarse a sectores específicos de la economía. Resulta esencial que los empleadores y los trabajadores puedan acceder fácilmente a mecanismos justos, expeditivos y transparentes, así como a procedimientos para resolver los conflictos sobre la situación en el empleo.
- 15.** Se ha constatado que la falta de protección laboral de los trabajadores dependientes agrava las desigualdades de género que se producen en el mercado del trabajo. Los datos de todo el mundo revelan una mayor participación de mujeres en la fuerza de trabajo, especialmente en la economía informal, donde hay una alta incidencia de relaciones de trabajo ambiguas o encubiertas. La dimensión de género del problema se ve reforzada por el hecho de que predominen las mujeres en ciertas ocupaciones y sectores en los que la proporción de relaciones de trabajo de ese tipo es relativamente frecuente, por ejemplo, en el trabajo doméstico, la industria textil y de la confección, los puestos de trabajo en el sector de ventas o en supermercados, la enfermería y los servicios de asistencia y el trabajo a domicilio. La exclusión o las restricciones de algunos derechos que se practican, por ejemplo, en algunas zonas francas industriales, afectan en mucha mayor medida a las mujeres.
- 16.** Para que la dimensión de género del problema pueda abordarse con eficacia, se necesitan políticas más claras en relación con la igualdad de género y una mejor aplicación de las leyes y reglamentos pertinentes en el plano nacional. A escala internacional, el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) se refieren claramente a todos los trabajadores, y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), especifica que «el presente Convenio se aplica a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente».
- 17.** Para evaluar y abordar mejor las diversas cuestiones relacionadas con el ámbito de la relación de trabajo, debería alentarse a los gobiernos a desarrollar una política nacional que contase con la participación de los interlocutores sociales. Tal y como especifica la Declaración conjunta adoptada por la Reunión de expertos en situaciones en las cuales los trabajadores necesitan protección (Ginebra, mayo de 2000), dicha política debería incluir los siguientes elementos, sin necesariamente limitarse a ellos:
 - una guía clara para los empleadores y los trabajadores acerca de las relaciones de trabajo y en particular sobre la distinción entre trabajadores dependientes e independientes;
 - una efectiva protección a los trabajadores;

-
- disposiciones para combatir el encubrimiento de la relación de trabajo, el cual produce el efecto de privar de protección legal adecuada a los trabajadores dependientes;
 - la no interferencia en las contrataciones genuinamente comerciales o de trabajo verdaderamente independiente;
 - el acceso a mecanismos adecuados de solución de conflictos para determinar la condición jurídica de los trabajadores.
- 18.** La recopilación de datos estadísticos y la realización de investigaciones y estudios periódicos de los cambios en la estructura y las modalidades de trabajo en los planos nacional y sectorial deberían ser parte integrante de este marco nacional de política. Sería preciso que la metodología para recopilar datos y realizar investigaciones y estudios se determinase tras un proceso de diálogo social. Todos los datos recopilados deberían clasificarse por sexo, y la investigación y los estudios realizados a nivel nacional y sectorial deberían incluir explícitamente la dimensión de género de esta cuestión y tener en cuenta otros aspectos de la diversidad.
- 19.** Las administraciones del trabajo nacionales y sus servicios deberían llevar a cabo controles sistemáticos de los programas y procedimientos de aplicación de la ley. En este proceso se deberían determinar aquellos sectores y grupos profesionales con niveles elevados de trabajo encubierto y adoptar planes estratégicos para lograr el acatamiento de la ley. Debería prestarse especial atención a aquellas ocupaciones y sectores con una proporción elevada de trabajadoras. Asimismo, deberían prepararse programas novedosos de información y educación y elaborarse estrategias y servicios de divulgación. Los interlocutores sociales deberían participar en el desarrollo y la aplicación de estas iniciativas.

Función de la OIT

- 20.** La OIT tiene una importante función que desempeñar en este ámbito, y está ampliamente reconocida la capacidad de la Oficina para recopilar datos y emprender estudios comparativos. Esta labor ayuda a los mandantes de la OIT a entender y evaluar mejor este fenómeno. La OIT debería ampliar su base de conocimientos y valerse de ello para fomentar prácticas idóneas. Entre otras cosas, se podría:
- encomendar estudios nacionales periódicos que recojan las reformas en curso de la legislación laboral en lo que al ámbito de la relación de trabajo se refiere;
 - realizar análisis comparativos de la información y los estudios con los que ya se cuenta, a fin de identificar las tendencias y los nuevos desarrollos políticos;
 - elaborar publicaciones sobre aspectos específicos de esta cuestión, de forma que comprendan tanto la descripción del fenómeno en los diversos países como la evaluación de las respuestas de política que se han ideado;
 - llevar a cabo estudios sobre las dimensiones regional, sectorial y relativa al género en esta materia;
 - trabajar en la elaboración de datos comparativos y útiles y de categorías de datos;

-
- organizar reuniones en los planos regional y subregional con objeto de compartir experiencias, difundir los resultados de los estudios por países y desarrollar las capacidades y el conocimiento de los mandantes de la OIT;
 - celebrar, según proceda, reuniones de expertos a fin de examinar los aspectos específicos del asunto;
 - proponer temas relacionados con el asunto para su evaluación en reuniones sectoriales.

La OIT debería asignar recursos para un programa de cooperación técnica, asistencia y orientación sobre el ámbito y la aplicación de la relación de trabajo destinadas a los Estados Miembros, que se ocupe de:

- el campo de aplicación de la ley;
- los aspectos generales de la relación de trabajo;
- el acceso a los tribunales;
- las directrices de política y la creación de capacidades destinadas a mejorar la acción administrativa y judicial encaminada a fomentar el cumplimiento de la ley.

Al tratar este tema, la OIT debería remitirse a las conclusiones de la Comisión de la Economía Informal, en especial en lo relativo a la importancia de la gobernanza y del marco jurídico e institucional.

- 21.** Partiendo de la base que el acatamiento y la aplicación de la ley constituyen un aspecto crucial de esta cuestión, la Oficina debería mejorar su asistencia a las administraciones nacionales del trabajo, y en particular a las inspecciones del trabajo. También debería revisar su organización interna en relación con la administración del trabajo y la inspección del trabajo, según corresponda, con miras a garantizar que presta un servicio más coherente y eficaz a los mandantes en este ámbito.
- 22.** En la mayoría de los países, los tribunales desempeñan una función clave en resolución de conflictos relativos a la situación en el empleo de los trabajadores. Es muy aconsejable que los jueces, mediadores y otros funcionarios encargados de esos litigios reciban formación sobre esta cuestión, entre otras cosas, sobre normas internacionales del trabajo, derecho comparado y jurisprudencia. Debería alentarse a la Oficina a consolidar más su programa de colaboración con los jueces y demás funcionarios de los tribunales.
- 23.** En general se reconoce que muchos países han introducido un número considerable de medidas novedosas para resolver los problemas relativos a la determinación de la situación en el empleo de los trabajadores. Los Estados Miembros, con la cooperación de los interlocutores sociales, deberían participar en la búsqueda de soluciones adecuadas y viables para esos problemas. Cada Estado debería emprender una revisión exhaustiva para detectar las falencias a fin de examinar soluciones idóneas y equilibradas que tomen en cuenta intereses diversos. Algunas medidas han adoptado la forma de nuevas leyes o de revisión de textos existentes, mientras que en otros casos se han extraído de la jurisprudencia. Entre las medidas que han adoptado los países, cabe señalar:
 - la definición legal de la relación de trabajo;

-
- el establecimiento de una presunción legal de la relación de trabajo, si el trabajo se realiza o los servicios se prestan en circunstancias específicas, a menos que se demuestre que las partes no habían aspirado a establecer una relación de trabajo;
 - la fijación de criterios para determinar la relación de trabajo, por la ley, la jurisprudencia o un repertorio de recomendaciones prácticas elaborados por o con los interlocutores sociales.

Otras medidas que se han adoptado han previsto que una autoridad competente declare que existe una relación de trabajo. Todas estas medidas novedosas merecen un detenido examen. El trabajo bipartito y tripartito, presentado, por ejemplo, en forma de directrices, códigos voluntarios y mecanismos y procedimientos de solución de controversias, también ha contribuido a la solución de estos problemas en el plano nacional. Se debería tratar de implantar todas estas medidas solicitando el asesoramiento técnico de la OIT cuando proceda.

24. Sería preciso que la OIT intensificase el diálogo con otras instituciones internacionales, incluidas las instituciones financieras internacionales, cuyas políticas podrían tener consecuencias sobre la relación de trabajo.
25. La OIT debería prever la adopción de una respuesta internacional sobre este tema. La Comisión considera que una recomendación sería el instrumento correcto y que ésta debería centrarse en las relaciones de trabajo encubiertas y en la necesidad de contar con mecanismos para garantizar que las personas que son parte de una relación de trabajo tengan acceso a la protección que les corresponde en el plano nacional. Dicha recomendación debería brindar orientación a los Estados Miembros, sin definir universalmente la esencia de la relación de trabajo. Debería ser lo suficientemente flexible para tener en cuenta las diferentes tradiciones económicas, sociales, jurídicas y de relaciones laborales, y abordar los problemas de género. Esta recomendación no debería interferir con los auténticos contratos comerciales y arreglos contractuales con trabajadores independientes. Debería promover la negociación colectiva y el diálogo social como vías para encontrar soluciones al problema en la esfera nacional y tomar en consideración la evolución reciente de las relaciones de trabajo y las presentes Conclusiones. Por consiguiente, se invita al Consejo de Administración a incorporar este punto en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. La cuestión de las relaciones de trabajo triangulares no se resolvió.

INDICE

| | |
|--|----|
| <i>Quinto punto del orden del día: El ámbito de aplicación de la relación de trabajo (discusión general)</i> | 1 |
| Informe de la Comisión de la Relación de Trabajo..... | 1 |
| Resolución relativa a la relación de trabajo | 56 |
| Conclusiones relativas a la relación de trabajo | 57 |