



PARA DECISION

SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Fecha, lugar y orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo

Fecha, lugar y orden del día de la 100.^a reunión (2011) de la Conferencia Internacional del Trabajo

Fecha

1. Se presentará al Consejo de Administración, lo antes posible, una propuesta precisa sobre las fechas exactas de la 100.^a reunión (2011) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Lugar

2. *Se propone que la reunión se celebre en Ginebra.*

Orden del día

3. En su 100.^a reunión (2011), la Conferencia examinará los puntos inscritos de oficio en su orden del día, a saber:
 - el informe del Presidente del Consejo de Administración y la Memoria del Director General ¹;
 - el Programa y Presupuesto para el bienio 2012-2013 y otras cuestiones financieras;
 - la información e informes sobre la aplicación de los convenios y recomendaciones.
4. El orden del día de esa reunión de la Conferencia debería incluir asimismo una segunda discusión del punto titulado: «Trabajo decente para los trabajadores domésticos» con vistas

¹ Inclusive el Informe Global sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (sujeto a cualquier otra decisión que la Conferencia pueda adoptar durante el examen de aplicación de este seguimiento).

a una acción normativa, según una primera discusión de la 99.^a reunión (2010) de la Conferencia.

5. Por otra parte, en virtud del seguimiento de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (la Declaración sobre la Justicia Social) la OIT ha introducido un sistema de discusiones recurrentes por la Conferencia Internacional del Trabajo que empezará en 2010 con una discusión sobre el objetivo estratégico del empleo ². El objetivo de dichas discusiones es: i) comprender mejor las diversas situaciones y necesidades de sus Miembros con respecto a cada uno de los objetivos estratégicos y responder con más eficacia a las mismas, utilizando para ello todos los medios de acción de que dispone, a saber, la labor normativa, la cooperación técnica, y la capacidad técnica y de investigación de la Oficina, y ajustar sus prioridades y programas de acción en consecuencia, y ii) evaluar los resultados de las actividades de la OIT con objeto de respaldar las decisiones relativas al programa, al presupuesto y demás decisiones de gobernanza ³.
6. Todavía no se ha tomado ninguna decisión con respecto al ciclo de discusiones recurrentes, pero se observa que existe una preferencia porque en 2011 la segunda discusión, se refiera al objetivo estratégico de la protección social. Asimismo, se apoyó la idea de que, debido a la gran variedad de cuestiones tratadas, la protección social debería discutirse dos veces durante el ciclo, y dividirse en protección de los trabajadores (es decir, seguridad y salud en el trabajo y condiciones de trabajo y empleo) y seguridad social. En las propuestas presentadas al Consejo de Administración en su 303.^a reunión (noviembre de 2008), se incluyeron ambas opciones ⁴.
7. Durante las discusiones del Consejo de Administración en noviembre y las consultas tripartitas informales celebradas sobre el seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social que tuvieron lugar del 2 al 4 de febrero de 2009, una gran mayoría de los mandantes expresó su preferencia por considerar la seguridad social como tema de una discusión recurrente en 2011. Por consiguiente, esa opción fue la única que se desarrolló y se incluyó en el presente documento, quedando entendido que el tema de la protección de los trabajadores se tratará más adelante durante el ciclo de discusiones recurrentes de la Conferencia (véase el anexo, sección I).
8. En noviembre de 2008, el Consejo de Administración pidió asimismo que los cinco puntos que le habían sido presentados como propuestas para la reunión de 2011 de la Conferencia le sean presentados nuevamente para un examen más detenido. Esas cinco propuestas — que se han actualizado adecuadamente — son las siguientes (véase el anexo, sección II):
 - a) el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general);
 - b) la financiación con una finalidad social: la microfinanciación solidaria en pro del trabajo decente (discusión general) ⁵;
 - c) la flexiguridad como instrumento para facilitar la adaptación a los cambios en la economía globalizada (discusión general);

² Véase documento GB.303/3/1.

³ Declaración sobre la Justicia Social, Anexo, II, B).

⁴ Véase el documento GB.303/3/2, párrafo 12.

⁵ El título anterior — Las finanzas sociales: la microfinanciación en pro del trabajo decente — se modificó ligeramente.

- d) la iniciativa empresarial de los jóvenes: transformar a los demandantes de empleo en creadores de empleo (discusión general);
- e) el derecho a la información y a la consulta en el contexto de la reestructuración económica (discusión general).
9. *En este contexto y dado que, según la práctica establecida, la Conferencia examina en principio tres cuestiones técnicas cada año, se invita al Consejo de Administración a que:*
- a) *inscriba en el orden del día de la 100.^a reunión (2011) de la Conferencia Internacional del Trabajo el punto siguiente:*
- *una discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social), y*
- b) *complete este orden del día mediante la selección de una de las cinco propuestas siguientes:*
- i) *el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general);*
- ii) *la financiación con una finalidad social: la microfinanciación solidaria en pro del trabajo decente (discusión general);*
- iii) *la flexibilidad como instrumento para facilitar la adaptación a los cambios en la economía globalizada (discusión general);*
- iv) *la iniciativa empresarial de los jóvenes: transformar a los demandantes de empleo en creadores de empleo (discusión general);*
- v) *el derecho a la información y a la consulta en el contexto de la reestructuración económica (discusión general).*

Ginebra, 17 de febrero de 2009.

Puntos que requieren decisión: párrafo 2;
párrafo 9.

Anexo

Propuestas para el orden del día de la 100.^a reunión (2011) de la Conferencia

I. Propuesta para una discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social)

Resumen

La seguridad social es una poderosa herramienta para prevenir y reducir la pobreza. Es un derecho humano básico que constituye una parte esencial del Programa de Trabajo Decente. El mandato de la OIT relativo a la seguridad social, que se basa en la Declaración de Filadelfia, la Declaración de 2008 de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, el Programa de Trabajo Decente y otras normas pertinentes de la OIT en materia de seguridad social, exige la adopción de programas que permitan *inter alia*: «extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa». La Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos se inició en 2003 con objeto de lograr mejoras concretas de la cobertura de la seguridad social para dar a la seguridad social un lugar preeminente en la agenda internacional de política social. Sin embargo, las constantes lagunas relativas a la cobertura y la creciente inseguridad mundial, así como los cambios fundamentales del papel y la forma de los sistemas de seguridad social y su percepción en las políticas nacionales, requieren una evaluación en profundidad de los avances mundiales en materia de seguridad social. A la luz de esto, y en el contexto de la discusión recurrente, la Conferencia Internacional del Trabajo examinaría las experiencias y políticas existentes y elaboraría un plan de acción para apoyar a los países con miras a brindar seguridad social a quienes la necesiten como parte de un Programa de Trabajo Decente integrado.

Antecedentes

1. En 1944, la Declaración de Filadelfia reconoció «la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan», *inter alia*, «extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa»¹. Este mandato fue reconfirmado en la *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*², que insta a que se adopte un enfoque integrado de los objetivos estratégicos y, por lo tanto, una mejor integración de la protección y seguridad sociales con otros objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente: política del empleo, diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El papel principal de la OIT en materia de seguridad social fue explícitamente expuesto por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001 en el marco de una discusión general en la que se concluyó que «... cada país debería determinar una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos³» y se propuso «... iniciar una campaña importante para

¹ Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, Anexo (Declaración de Filadelfia).

² Declaración sobre la Justicia Social, Preámbulo y I, A, ii).

³ OIT: Conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.^a reunión, 2001, párrafo 16.

promover la extensión de la cobertura de la seguridad social⁴». En 2003, la Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos (la Campaña Mundial) fue lanzada con miras a lograr mejoras concretas de la cobertura de la seguridad social en el mayor número de países posible y dar a la seguridad social un lugar preeminente en la agenda internacional de política social.

2. En 2002, el Consejo de Administración declaró que los ocho convenios sobre la seguridad social estaban actualizados, lo que significa que responden a las necesidades actuales. Sobre esa base, dichos convenios representan una de las herramientas más valiosas para lograr la extensión y el fortalecimiento de la seguridad social en todo el mundo en el marco de la Campaña Mundial. Esos convenios son: el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118); el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121); el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128); el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130); el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157); el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), así como también cierto número de recomendaciones (entre otras, la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67)).
3. Diez años después de la última discusión general sobre la seguridad social en la Conferencia Internacional del Trabajo, corresponde realizar una evaluación en profundidad de la evolución mundial en materia de seguridad social, su relación con el diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como su interacción con las políticas de empleo y las actividades de la OIT en este campo. El papel y el tipo de sistemas de seguridad social, la percepción de su papel en las políticas nacionales de desarrollo y su impacto en el rendimiento económico han cambiado fundamentalmente en las últimas décadas. Las cuestiones de gobernanza y administración y la gestión del cambio en los sistemas de seguridad social, junto con una financiación sostenible, se han convertido así en aspectos principales de sus procesos de reforma. Para poder disponer de políticas sociales creíbles, viables y justas se requiere la más amplia participación y responsabilización política posibles por parte de la gente y de sus organizaciones representativas.
4. En los países industrializados, las reformas han tenido por objeto lograr que los sistemas nacionales de seguridad social sean compatibles con los nuevos desafíos, como el envejecimiento de la población, el cambio de la situación social, los diferentes modelos de trabajo, la promoción de políticas activas de mercado de trabajo, la igualdad de género y los procesos de globalización. El surgimiento de un nuevo conjunto de regímenes y redistribución de las responsabilidades requiere — a la luz de la crisis financiera y económica mundial — un nuevo examen minucioso de las garantías y el nivel de protección ofrecidos.
5. En los países en desarrollo, la cuestión más urgente es la extensión de la cobertura de la seguridad social. Las organizaciones internacionales (como las Naciones Unidas, el UNICEF y la OMS) reconocen cada vez más que las inversiones en sistemas de seguridad social básicos con amplia cobertura en las primeras etapas del desarrollo nacional son una herramienta poderosa para luchar contra la pobreza y respaldar el logro de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* y el desarrollo económico y social en el plano nacional en su conjunto.

⁴ *Ibid.*, párrafo 17.

6. Las políticas en favor de la extensión de la seguridad social deben estar relacionadas con el empleo, la educación y unas políticas sociales más amplias. Al mismo tiempo, deberían incluir la nueva experiencia internacional de las transferencias en efectivo sujetas o no a condición y las prestaciones universales financiadas con impuestos. Una estrategia creíble para trabajar por una seguridad social universal debe centrarse, en primer lugar, en un conjunto básico de garantías en materia de seguridad social. Por consiguiente, esas garantías básicas son la plataforma para iniciar un proceso de desarrollo más completo que proporcione una mayor seguridad a medida que aumenta el «espacio fiscal» y se desarrollan las respectivas economías. Alrededor de 30 países en desarrollo, por ejemplo Brasil, Bolivia, Lesotho, México, Namibia y Sudáfrica, ya están estableciendo satisfactoriamente algunas garantías mínimas en materia de seguridad social a través de sistemas básicos de transferencia social financiados con impuestos.
7. La legitimidad de la acción de la OIT y, en particular, su Campaña Mundial, reside en las normas internacionales del trabajo que hacen efectivo su mandato constitucional. Uno de los principales interrogantes planteado en la Campaña Mundial consiste en determinar si la extensión de la seguridad social a través de un conjunto básico y modesto de garantías en materia de seguridad social cuenta con suficiente apoyo de los medios de acción existentes de la OIT. En 2007, la Oficina analizó la medida en que el actual marco de instrumentos actualizados de la OIT apoya el mandato de la Campaña Mundial y publicó un documento técnico ⁵. Las conclusiones se analizaron en el marco del examen del papel de las normas de la OIT y de las actividades de la Campaña por la Comisión de Empleo y Política Social en noviembre de 2008 ⁶. Las principales conclusiones fueron que los convenios relativos a la seguridad social actualizados han tenido un impacto positivo sobre la creación de regímenes de seguridad social en la mayoría de los países y sirven de modelo para los instrumentos regionales y las legislaciones nacionales. Sin embargo, tal vez sea necesario disponer de medios de acción complementarios que ayuden a los países a conseguir el conjunto básico de garantías en materia de seguridad social, y a avanzar poco a poco hacia unos niveles de protección de la seguridad social más elevados, tal y como se recoge en el Convenio núm. 102 y en otras normas actualizadas en materia de seguridad social.
8. La discusión recurrente sobre la seguridad social podrá beneficiarse — *inter alia* — de la información sobre la legislación y la práctica contenida en un estudio general basado en las memorias relativas a las normas de seguridad social presentadas en virtud de los artículos 19 y 22 ⁷. Este estudio general podría ser examinado en junio de 2011 por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. El estudio abarcará los instrumentos pertinentes seleccionados por el Consejo de Administración e informará sobre las novedades relativas a la legislación y la práctica en materia de seguridad social en los Estados Miembros, sobre la necesidad de apoyar a los países en la aplicación de las normas de la OIT, así como sobre los obstáculos con los que tropiecen los países al considerar la posibilidad de ratificar los convenios en materia de seguridad social. Sobre la base del estudio general, así como sobre las experiencias derivadas del análisis de la cooperación técnica de la OIT y otras actividades en materia de seguridad social, en el marco de la discusión recurrente propuesta para 2011 se podría elaborar un plan general de acción que fomente el mandato básico de la Organización de promover políticas para

⁵ OIT: *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global — Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo*. Documento de política de seguridad social, núm. 2 (Departamento de la Seguridad Social, Ginebra, 2008).

⁶ Véase documento GB.303/ESP/3.

⁷ Véase documento GB.304/LILS/5.

extender la seguridad social a todos y garantizar la buena gobernanza de los sistemas de seguridad social.

Objetivos

9. La discusión recurrente sobre la seguridad social de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2011 tendría los siguientes resultados:

- un intercambio de información, experiencias y lecciones aprendidas sobre varias políticas destinadas a gestionar el cambio en el ámbito de la seguridad social, ampliar la cobertura y crear sistemas de seguridad social universales, integrales y sostenibles desde el punto de vista fiscal que al mismo tiempo sirvan de apoyo al desarrollo económico y social; y
- la elaboración y adopción de un plan general de acción que lleve adelante el mandato de la Organización de promover una gobernanza adecuada de los sistemas de seguridad social y políticas apropiadas en la materia para poder extender a todos la cobertura de la seguridad social — *inter alia* — a través del diálogo social y, al mismo tiempo, propiciar políticas de pleno empleo. Esto podría implicar:
 - Identificar las lagunas en los medios de acción de la OIT en el ámbito de la seguridad social (a saber, intercambio de investigaciones y conocimientos, asesoramiento en materia de políticas, labor relativa a las normas y los derechos, cooperación técnica, promoción, etc...).
 - Identificar estrategias para promover un conjunto básico de garantías en materia de seguridad social que ayudé a los países a lograr gradualmente niveles más elevados de protección de conformidad con el mandato constitucional de la OIT y los instrumentos existentes de la OIT en materia de seguridad social.
 - Establecer un marco estratégico para las actividades de la OIT que:
 - esté basado en los principios de la Declaración de Filadelfia y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa;
 - procure fomentar la elaboración de un conjunto coherente de políticas, estrategias y herramientas;
 - configure el apoyo técnico que ha de prestarse a los mandantes fin de permitirles elaborar y gestionar sistemas nacionales integrados;
 - promueva la extensión de la seguridad social a todos aquellos que la necesiten y respalde el desarrollo social y económico en el marco de la Campaña Mundial;
 - asegure la responsabilización y la participación de las personas protegidas en la elaboración y aplicación de las políticas sociales.
 - Examinar la necesidad de disponer de medios de acción adicionales que servirían de ayuda a los países para:

- conseguir un conjunto básico de garantías en materia de seguridad social de acuerdo con el mandato constitucional de la OIT;
- y, sobre esa base, avanzar poco a poco hacia los niveles de seguridad social más elevados establecidos por el Convenio núm. 102 y otras normas actualizadas en materia de seguridad social.

II. Otras propuestas

Empleo

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

Resumen

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

10. Las cadenas de suministro influyen considerablemente en la estructura de los mercados de productos, de servicios y de trabajo de todo el mundo. La participación en las cadenas de suministro internacionales ha dado lugar a una importante creación y desarrollo de empresas y de empleo en algunos países en desarrollo, y es uno de los medios principales a través del cual muchos países en desarrollo están vinculados a la economía mundial. Ello ha traído consigo la expansión de los mercados de servicios y productos manufacturados y los mercados agrícolas, así como el aumento de la capacidad de producción de estos países.
11. El hecho de que hasta la fecha sólo algunos países en desarrollo hayan podido sacar provecho de estas oportunidades denota claramente que los países, en particular los países en desarrollo, afrontan oportunidades y desafíos en cuanto a la manera de apoyar el desarrollo, la diversificación y la mejora del nivel de su base empresarial para poder beneficiarse del crecimiento de las cadenas de suministro mundiales.
12. La mayor apertura de los mercados y el aumento de las inversiones extranjeras directas, junto con los cambios tecnológicos — incluidos los de los sistemas de transporte y comunicación — han tenido importantes repercusiones en la organización de la producción y en las relaciones empresariales. En muchos sectores, las empresas han decidido centrarse en las competencias básicas y subcontratar una serie de actividades relacionadas con la producción y los servicios. A su vez, esto ha dado lugar a la formación de cadenas de suministro internacionales cada vez más grandes y a menudo complejas, que están integradas por diversas empresas dedicadas al desarrollo, la producción y la distribución de productos y servicios.

13. Cada vez más, los sistemas de subcontratación reflejan una modificación de las relaciones empresariales provocada por estos cambios. En algunos sectores económicos importantes se observa un aumento del poder de las empresas que comercializan bienes o servicios en comparación con el de las empresas que los producen, cambio que ha tenido una importante incidencia en el mundo del trabajo. Anteriormente, la mayoría de las principales empresas de las cadenas mundiales de suministro se encontraban en los países desarrollados. Sin embargo, actualmente tiende a aumentar el número de empresas multinacionales basadas en los países en desarrollo.
14. Las decisiones de subcontratar la producción o los servicios implican a menudo la deslocalización de estas actividades al extranjero. Estas decisiones se basan normalmente en la consideración de una serie de factores, como los costos laborales, la capacidad de producción y de servicios, la calidad del producto, el tiempo de comercialización, la fiabilidad, el acceso a infraestructuras y otros factores. La elección de los proveedores puede suponer también la elección de un país. Entre los criterios de elección pueden figurar la estabilidad política y económica, la disponibilidad y la capacidad de los recursos humanos y las capacidades lingüísticas de los trabajadores, la calidad de la infraestructura (transporte, telecomunicaciones), la disponibilidad de servicios financieros eficaces, la solidez del Estado de derecho, en particular en lo que respecta a la protección y el cumplimiento de los derechos de propiedad, y la disponibilidad de mecanismos de solución de conflictos, entre otros factores. Así, pues, las oportunidades que tienen los países de integrarse en las cadenas de suministro mundiales y promover el empleo productivo y el trabajo decente dependen en gran medida de los marcos de política nacional.
15. Los países pueden utilizar toda una gama de estrategias para aprovechar mejor el potencial de las cadenas mundiales de suministro a fin de generar crecimiento económico y empleo productivo y reducir la pobreza. Entre las estrategias que permiten aprovechar las oportunidades de las cadenas mundiales de suministro cabe citar los programas especiales destinados a mejorar las calificaciones, la productividad y la competitividad de sectores especiales y grupos de empresas. El desarrollo de la infraestructura, el desarrollo de productos, las facilidades para efectuar pruebas, la transferencia de tecnología y los programas para el desarrollo de los proveedores pueden constituir medios eficaces (en particular en los países en desarrollo) para ayudar a las empresas a integrarse de manera provechosa y sostenible en las cadenas mundiales de suministro. Asimismo, los esfuerzos destinados a utilizar las cadenas de producción en el plano nacional e internacional para vincular a más de 1.300 millones de trabajadores pobres de la economía informal con más oportunidades de empleo productivo forman parte de una estrategia de reducción de la pobreza.
16. El desarrollo de las cadenas de suministro y el auge de la subcontratación plantean problemas en relación con la aplicación de las normas del trabajo. Por diversas razones, entre ellas la falta de recursos, los gobiernos de los países más pobres no siempre controlan adecuadamente las prácticas laborales ni el cumplimiento de las normas del trabajo. Las presiones competitivas intensas a las que están sometidas las empresas, en particular en el extremo inferior de la cadena, han influido en el desarrollo y la aplicación de la legislación. Como resultado, hay una creciente preocupación a raíz de que en muchos ámbitos de la actividad económica internacional no se cumplen las normas internacionales del trabajo ni los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
17. Por diversas razones, entre ellas, la creciente preocupación por las prácticas laborales y sociales en sus respectivas cadenas de producción y el deseo de mejorar las prácticas de gestión y la productividad, muchas empresas proveedoras han empezado a asumir parte de la responsabilidad con respecto a las prácticas laborales de sus propios proveedores. A menudo, estos esfuerzos entrañan la adopción de códigos de conducta aplicables a los proveedores y de diversos sistemas de aplicación y control. Estas iniciativas plantean

muchas dificultades, sobre todo en el caso de la empresa que asume ciertas responsabilidades respecto de las prácticas laborales de otra empresa que no posee ni controla.

18. Hay una falta de claridad en cuanto a la división de responsabilidades entre las empresas y los gobiernos, por ejemplo, en cuanto a los mecanismos que necesitan las empresas proveedoras para controlar eficazmente las prácticas laborales de sus propios proveedores y a la forma en que deberían abordar la falta de observancia; también hay incertidumbre en cuanto a la capacidad de las empresas para aplicar eficazmente los códigos, y a la forma de hacerlo, habida cuenta de que estos códigos se remiten a menudo a normas internacionales del trabajo, en situaciones en las que el gobierno no asume ni respeta sus obligaciones en relación con estas normas.
19. En particular, las organizaciones de trabajadores expresan preocupación porque las relaciones en condiciones de igualdad en la cadena de suministro pueden servir de pretexto a las empresas proveedoras para eludir sus obligaciones como empleadores en lo que respecta a la observancia de los derechos fundamentales en el trabajo. Las organizaciones de trabajadores sostienen que el poder relativo de las empresas proveedoras puede incidir negativamente en las posibilidades de proteger a los trabajadores a través de la negociación colectiva, al negar a los trabajadores situados a lo largo de la cadena de suministro el acceso a los verdaderos responsables de la adopción de decisiones que determinan efectivamente sus condiciones de trabajo. El derecho a la información y la consulta es especialmente importante en el contexto de la crisis financiera y económica actual. Por su parte, las organizaciones de empleadores expresan preocupación porque la proliferación de códigos y regímenes de control entrañan un costo añadido y provoca incertidumbre entre las empresas, sin aportar necesariamente una mejora de las condiciones de trabajo. Además, para los empleadores es motivo de preocupación que se pretenda que las empresas compartan responsabilidades que, a su juicio, deberían asumir los gobiernos correspondientes. Por su parte, algunos gobiernos, en particular en países en desarrollo, expresan su preocupación porque estos sistemas puedan constituir obstáculos no arancelarios a las exportaciones.
20. Las cadenas de suministro también pueden tener importantes repercusiones en la formulación de las políticas nacionales, por ejemplo, en el ámbito de la política fiscal nacional, las políticas de competencia o de inversión e incluso en el campo de las políticas sociales que abarcan, por ejemplo, los servicios de seguridad social y de bienestar.

Algunas cuestiones propuestas para la discusión

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

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

Resultados esperados

- 22.** Los resultados que se espera obtener de la discusión general de la Conferencia Internacional del Trabajo son los siguientes:
- realizar un balance del debate internacional sobre las repercusiones de los cambios estructurales en las cadenas de suministro mundiales en lo que respecta a la cantidad, la calidad y la distribución del empleo, en el contexto del Programa de Trabajo Decente de la OIT;
 - formular recomendaciones para que, en el desempeño de su labor, la OIT fomente la elaboración de políticas, estrategias y herramientas coherentes para prestar asistencia técnica a los mandantes que promueven el empleo productivo y el trabajo decente en las cadenas de suministro mundiales.

2. Financiación con una finalidad social: la microfinanciación en pro del trabajo decente ⁸(discusión general)

Resumen

La crisis financiera ha mejorado la comprensión de las estrategias financieras que prestan servicio a la economía real y responden a las necesidades de los trabajadores y los empleadores. La microfinanciación demuestra que la financiación con responsabilidad social es posible, viable y sostenible.

La microfinanciación es un poderoso motor para promover el trabajo decente. Abre oportunidades de empleo productivo, permite salir de la informalidad, ayuda a mejorar las condiciones de trabajo y proporciona seguridad contra los reveses que sufren los ingresos.

La microfinanciación es portadora del mensaje del trabajo decente a nuevos mercados y ámbitos políticos. Debido al gran número de personas interesadas y a la dinámica que la caracterizan, la microfinanciación posee un enorme efecto multiplicador que le permite extender el Programa de Trabajo Decente a 130 millones de trabajadores pobres de todo el mundo. La proximidad de los proveedores de microfinanciación a las personas que viven en condición de pobreza hace que sean aliados perfectos para las organizaciones de empleadores y de trabajadores, pues amplían profundamente su capacidad de acción en el sector informal.

En enero de 2008, 23 grandes instituciones mundiales de microfinanciación se comprometieron a experimentar innovaciones que abordan cuestiones inherentes al trabajo decente. Estas innovaciones dan lugar a resultados tangibles en materia de trabajo decente, que pueden verificarse.

Se examinarán los resultados de este experimento en el contexto de la crisis financiera, en el marco de la discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Será una buena oportunidad para definir la posición de la OIT en materia de financiación con responsabilidad social, plasmando así en la práctica la Declaración de Filadelfia y la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa.

Fundamentos

23. En los últimos años, varias resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo determinaron que el acceso al crédito y a la financiación es una de las limitaciones fundamentales para el trabajo decente y el empleo productivo, en el contexto de las discusiones sobre las empresas sostenibles, el desarrollo rural, el empleo de los jóvenes, el desarrollo de las cooperativas, la protección social, las cuestiones de género, la economía informal, y la migración. Por lo tanto, el Consejo de Administración, pidió a la Oficina que explorara distintas maneras de orientar la microfinanciación hacia el trabajo decente. Para profundizar el análisis y entender mejor los mecanismos de estos efectos y localizar puntos de partida para la formulación de políticas, la Oficina emprendió iniciativas piloto de nivel regional en el marco del resultado conjunto relativo a la microfinanciación en pro del trabajo decente. En asociación con 23 de las principales instituciones de microfinanciación del mundo, la Oficina está experimentando diversas técnicas financieras para hacer frente de forma concreta a las cuestiones relativas al trabajo decente, con la orientación de las organizaciones locales de empleadores y de trabajadores.
24. En la discusión de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se examinarían buenas prácticas de microfinanciación utilizadas para crear empleo productivo y trabajo decente y se definirían sus repercusiones sobre la formulación de políticas. Además, se procuraría definir oportunidades de cooperación con organizaciones de interlocutores sociales asociadas y considerar conjuntamente los convenios y recomendaciones que establecen relaciones entre la financiación y el trabajo decente. Por último, se examinarían ejemplos concretos de aplicaciones exitosas de la microfinanciación que apuntan al avance del trabajo decente.

⁸ «Una paz duradera no puede lograrse sin que una parte importante de la población encuentre los medios para ser libre de la pobreza... el microcrédito es uno de esos medios» (Discurso pronunciado por el Presidente del Comité del Premio Nobel de la Paz, Sr. Ole Danbolt, Mjøs, Oslo, diciembre de 2006, párrafo 1).

*Pertinencia para el trabajo decente***25.** La financiación social influye en diferentes aspectos clave del trabajo decente:

- La mejora del acceso a la financiación a través de las instituciones de microfinanciación estimula la demanda principalmente de mano de obra familiar, aprendices y jornaleros. Sin embargo, las instituciones de microfinanciación orientan cada vez más sus productos hacia las empresas más grandes que emplean más mano de obra asalariada.
- Varias instituciones de microfinanciación tratan de contrarrestar este riesgo proponiendo precios diferenciados para sus servicios con el propósito de inducir a los padres a mantener a sus hijos en la escuela. Una institución marroquí, por ejemplo, rebaja parte de los intereses a los padres si presentan un certificado de asistencia escolar de sus hijos.
- En Bangladesh un programa que abarca cerca de un millón de mujeres proporciona gratuitamente cereales alimentarios durante un período de 18 meses a los indigentes y a los hogares encabezados por mujeres que se encuentran más expuestas al riesgo de padecer hambre. El programa utiliza la asistencia de emergencia mediante el suministro de cereales alimentarios para atraer a los más pobres y atender a sus necesidades de consumo inmediatas; además comprende la formación profesional y los servicios de ahorro y crédito con el fin de ampliar su capacidad de desarrollo. Por lo tanto, cuando se termina el ciclo de los cereales alimentarios gratuitos, los participantes son capaces de emprender actividades generadoras de ingresos y convertirse en clientes regulares de los programas de microfinanciación.
- Varias instituciones de microfinanciación se ocupan directamente de la servidumbre por deudas, una violación fundamental de los derechos laborales. Por ejemplo, en Pakistán, un programa combina la movilización social, la formación profesional y el ahorro para asegurarse de que los «*haaris*», un grupo de trabajadores que estuvieron sometidos al trabajo en servidumbre, no vuelvan a caer en la servidumbre por deudas.
- La microfinanciación también facilita la formalización. Una asociación comercial de Egipto vincula el monto de los préstamos que concede a los esfuerzos del cliente por regularizar la documentación relativa a su actividad, lo cual lo alienta a ir apartándose gradualmente de la economía informal. Uno de los documentos exigidos está relacionado con la situación de la seguridad social de los asalariados.
- La mejora del acceso a la financiación puede cambiar la distribución del tiempo de trabajo de los hombres y las mujeres. Se ha determinado que la microfinanciación da más participación a la mujer en la toma de decisiones domésticas relacionadas con las actividades financiadas con créditos y en la gestión del conjunto del presupuesto familiar. Aun así, muchas mujeres, sobre todo en las zonas rurales, tienen dificultades para acceder a los servicios financieros debido a la discriminación de que son objeto a la hora de alfabetizarse o de ejercer derechos de propiedad y también debido a las actitudes sociales imperantes en su entorno.
- Las instituciones de microfinanciación abordan otras cuestiones de trabajo decente:
 - a) ayudan a los trabajadores afectados por el VIH/SIDA a ahorrar para el tratamiento médico;
 - b) diseñan productos de ahorro e inversión para que las familias de trabajadores migrantes puedan recibir remesas;

- c) ofrecen acceso a seguros de vida y enfermedad;
- d) organizan a los trabajadores a domicilio o subcontratados en clubes de ahorro y crédito;
- e) dan a los jóvenes que buscan un empleo la oportunidad de crear una empresa;
- f) integran a las personas con discapacidades en los servicios de microfinanciación generales;
- g) permiten que los empleadores de la economía informal proporcionen prestaciones a sus trabajadores, tales como el seguro de salud, etc.

Objetivos

26. La discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo debería:

- promover la creación de conocimientos centrados en las buenas prácticas, que permitan determinar lo que resulta eficaz, cuándo y en qué circunstancias, a la hora de orientar la microfinanciación hacia el trabajo decente;
- permitir la identificación de opciones para establecer alianzas entre los interlocutores sociales, los gobiernos y las instituciones de microfinanciación. Debería permitir la determinación de las esferas en que hace falta aumentar la capacidad de las organizaciones de interlocutores sociales y de las instituciones de microfinanciación y proporcionar orientaciones para las políticas gubernamentales con el fin de apoyar estas iniciativas.

Puntos que han de discutirse

27. Los puntos que han de discutirse están basados en la declaración de política de la OIT sobre la microfinanciación en pro del trabajo decente⁹ y son los siguientes:

- ¿De qué manera los instrumentos utilizados en la financiación social pueden promover el empleo productivo y el trabajo decente?
- ¿De qué manera la microfinanciación puede ayudar a los operadores a pasar de la economía informal a la economía formal?
- ¿Qué pueden hacer las organizaciones de interlocutores sociales para proteger mejor a los trabajadores y a los productores independientes del endeudamiento excesivo?
- ¿Cuál es la mejor manera de ayudar a los ministros de trabajo a administrar los componentes de microfinanciación de los fondos sociales?
- ¿De qué manera las organizaciones de empleadores pueden:
 - a) ayudar a reducir los costos de inversión y promover los acuerdos de participación en el riesgo para las PYME;
 - b) facilitar la obtención de capitales para las empresas afiliadas;
 - c) fomentar el ahorro de los trabajadores, facilitar el envío de remesas, etc.?

⁹ Documento GB. 294/11 (Rev.), anexo.

- ¿De qué manera las organizaciones de trabajadores pueden:
- a) conceder subvenciones (a través de fondos de pensiones y de inversiones socialmente responsables) a las instituciones de microfinanciación que contribuyen al avance del trabajo decente;
 - b) asociarse con las instituciones de microfinanciación para garantizar a los trabajadores facilidades abordables y seguras en materia de ahorro y crédito;
 - c) mejorar la competencia financiera de los trabajadores para garantizar que tengan una mejor comprensión de los riesgos y oportunidades de los contratos financieros?

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

Resumen

Los principales elementos de la combinación de políticas coherentes que actualmente se ha dado en llamar «flexiseguridad» son las disposiciones contractuales flexibles y fiables, las estrategias integradas de aprendizaje permanente, las políticas eficaces de intervención en el mercado laboral y los sistemas de protección social modernos, adecuados y viables.

Las políticas en materia de flexiseguridad son instrumentos destinados a hacer frente a los cambios acaecidos en las economías debido al proceso de la globalización, cuyo diseño y aplicación debería llevarse a cabo a través del diálogo social y de la negociación colectiva entre los interlocutores sociales, así como adaptarse a las circunstancias concretas de la empresa, la rama de actividad o el país.

No obstante, si bien el establecimiento del marco institucional para mercados de trabajo que funcionen con adaptabilidad y seguridad, implica considerar cuestiones de largo plazo, también hay que considerar cuestiones de corto plazo como la de hacer frente a las consecuencias de la actual crisis mundial. Aunque prevalece el consenso en cuanto a los elementos comunes de las políticas de flexiseguridad, merece la pena celebrar un debate minucioso sobre su viabilidad en el marco del trabajo decente y del Programa Global de Empleo (PGE).

28. La flexiseguridad ha pasado de ser una palabra de moda a la categoría de asunto de política de primer orden. Si bien es cierto que fue concebida en el contexto de la Unión Europea, la flexiseguridad puede revestir un alcance universal, ya que parte del supuesto de la necesidad imperiosa de adaptación al cambio en las actuales economías mundializadas, lo que a su vez también exige seguridad en el mercado de trabajo. La flexibilidad y la seguridad en la adaptación son dos caras de una misma moneda, que deberían contribuir a que las empresas y los trabajadores puedan dar respuesta a las exigencias de la economía globalizada. La crisis actual lo ilustra muy claramente: la adaptación al cambio es necesaria, pero dolorosa y si bien la mayoría de los países de ingresos medios y altos toma nuevas medidas — o amplía las existentes — con el objeto de enfrentar las consecuencias de la crisis en el empleo, se observa que falta ese tipo de acción en la mayoría de los países en desarrollo.
29. En el contexto de globalización económica, en el que a pesar de los esfuerzos de adaptación interna de las empresas, éstas ya no pueden garantizar a sus trabajadores la seguridad de un empleo para toda la vida ni tampoco siquiera a largo plazo, son necesarios nuevos tipos de seguridad externa que complementen la seguridad interna ofrecida por la propia empresa.
30. Este cambio parcial de la seguridad del empleo hacia la noción más amplia de seguridad del mercado laboral puede observarse en los principios comunes de flexiseguridad para la modernización de los mercados de trabajo europeos que suscribió el Consejo de la Unión

Europea a finales de 2007. Estos principios son una combinación deliberada de «disposiciones contractuales flexibles y que inspiren confianza, estrategias de aprendizaje permanente globales, políticas eficaces de intervención en el mercado laboral y sistemas de protección social modernos, adecuados y viables»¹⁰. En las conclusiones del Consejo también se destaca que la concepción y aplicación de las políticas de flexiseguridad deberían llevarse a cabo a través del diálogo social y la negociación colectiva, y que las estrategias de flexiseguridad no deben plantearse desde la perspectiva de un modelo único de mercado de trabajo, sino que deben adaptarse a las circunstancias específicas de cada Estado Miembro. Estos principios también han sido respaldados por los interlocutores sociales europeos e impulsan ahora los programas de reforma del mercado de trabajo de los 27 países miembros de la UE.

- 31.** Sin embargo, pese a haber sido concebidas en la Unión Europea, las políticas y los procesos que sostienen la «flexiseguridad» también pueden tener pertinencia para los países en desarrollo. En efecto, existe la necesidad de extender la protección social y la exigencia concomitante de construir o reforzar el diálogo social. Si se añaden las políticas activas de mercado de trabajo como, por ejemplo, las disposiciones en materia de formación profesional, tendrán los elementos básicos de la «flexiseguridad». Y si bien estas políticas tienen un objetivo propio (proporcionar un ingreso mínimo, cierta formación profesional y aumentar la eficacia de la gobernanza del mercado de trabajo), también constituyen un estrato adicional de sostén de la seguridad del mercado de trabajo que puede aumentar las posibilidades de ajuste del mercado laboral con menos riesgos.
- 32.** En esencia, los principios de flexiseguridad son compatibles con los principios del trabajo decente y están integrados en el Programa Global de Empleo y el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), en la medida en que proponen políticas activas para la creación de mercados de trabajo integradores, poco fragmentados y con altos niveles de empleo. Sin embargo, quedan pendientes varios desafíos cruciales que podrían ser objeto de una discusión general:
- En el contexto de los países en desarrollo, el razonamiento en términos de flexiseguridad a menudo revela la falta de elementos importantes, como las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, actores representativos e instituciones de diálogo social sólidas. ¿Qué políticas son necesarias para crear un ambiente sostenible que permita un cierto nivel de seguridad fuera del lugar de trabajo, y ofrezca al mismo tiempo a las empresas y los trabajadores una mayor flexibilidad para realizar ajustes?
 - ¿Qué costos y ventajas ofrecen las políticas de flexiguridad a las empresas, los particulares y las autoridades públicas, y cómo repartirlos de una manera equitativa?
 - La flexiseguridad se refiere al ciclo de vida de las personas y a las necesidades de adaptación de las empresas. Para las personas, el equilibrio entre la vida personal y la vida laboral exige alternar entre empleos flexibles y estables a lo largo de toda su vida de trabajo¹¹. ¿Pueden las necesidades de las personas — y, sobre todo, de las madres y padres en general — en materia de flexibilidad, estabilidad y seguridad coincidir con las necesidades de flexibilidad de los empleadores?, y ¿qué políticas se deben

¹⁰ Consejo de la Unión Europea, 15497/07. Consejo de la Unión Europea: Hacia unos principios comunes de flexiseguridad – Proyecto de conclusiones del Consejo (15497/07), Bruselas, 2007, anexo del Anexo, párrafo 2).

¹¹ «Observamos una mayor flexibilidad en los jóvenes y una mayor estabilidad en los trabajadores de más edad» (Auer, P.; Cazes, S.: *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from the industrialized countries*, OIT, 2003).

aplicar para lograr dicho equilibrio, teniendo en cuenta las exigencias de los diferentes sectores de la economía?

- ¿Qué aporte puede hacer la flexiseguridad en la situación actual de crisis financiera y económica?

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

Resumen

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

- 33.** Actualmente, hay en el mundo más de mil millones de hombres y mujeres jóvenes que tienen edades comprendidas entre los 15 y 24 años ¹². De acuerdo con las previsiones de las Naciones Unidas para 2007, la población de los 50 países más pobres del mundo crecerá más del doble, y pasará de 800 millones en 2007 a 1.700 millones en 2050. Además, se estima que cerca de 100 millones de jóvenes se incorporarán a la fuerza de trabajo mundial cada año durante los próximos diez años ¹³. En 2008, en el plano mundial, el número de jóvenes desempleados alcanzó 76 millones, y la tasa de desempleo de los jóvenes aumentó en 0,4 por ciento. Dada la recesión económica actual, la situación del mercado de trabajo de los jóvenes es aún más preocupante en vista de la falta de progresos en lo que atañe a las cuestiones relativas al mercado de trabajo juvenil durante los años más prósperos. Como se analiza en un informe reciente basado en datos del mercado de trabajo que van hasta 2007, las tendencias mundiales indican que se ha progresado poco respecto de la mejora de la situación de los jóvenes en los mercados de trabajo, los cuales son afectados de manera desproporcionada por un déficit de oportunidades de trabajo decente ¹⁴. Para lograr el objetivo de ofrecer oportunidades de trabajo decente a todos los hombres y las mujeres, será fundamental adoptar programas y políticas sólidos a fin de estimular una buena recuperación socioeconómica para las generaciones actuales y futuras.
- 34.** Según un estudio reciente de la OIT, los jóvenes tienen por lo general tres veces y media más probabilidades que los adultos de estar desempleados, ya que constituyen el 47 por ciento de los desempleados del mundo. La alta tasa de desempleo sólo es parte del problema, dado que el subempleo y las malas condiciones de trabajo también son importantes. Tanto los países en desarrollo como los países desarrollados han aportado pruebas empíricas fehacientes que indican que el empleo de los jóvenes contribuye a la estabilidad socioeconómica y que la persistencia del desempleo entre los jóvenes puede conducir a disturbios sociales y actividades de alto riesgo tales como el consumo de drogas y la delincuencia. La importancia de la absorción de esta oferta de mano de obra de rápido

¹² La definición de la juventud puede variar según los países. La definición estándar de las Naciones Unidas comprende el grupo de edad entre 15 y 24 años.

¹³ OIT, Información sobre el empleo de los jóvenes, Ginebra, junio de 2006.

¹⁴ OIT, Tendencias mundiales del empleo, Ginebra, enero de 2009.

crecimiento se refleja en el hecho de que el empleo de los jóvenes es un objetivo prioritario en más de 40 Programas de Trabajo Decente por País.

- 35.** Cuando, en su 93.^a reunión (2005), la Conferencia Internacional del Trabajo examinó el empleo de los jóvenes, la cuestión de la iniciativa empresarial de los jóvenes se analizó en relación con las políticas activas del mercado de trabajo. Cada vez más, el fomento de la iniciativa empresarial de los jóvenes se comprende, acepta y adopta como una estrategia destinada a liberar el potencial innovador y productivo de los jóvenes con el fin de que puedan participar activamente en las economías de sus países. Además, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa reconoce la importancia de las empresas sostenibles en materia de creación de mayores oportunidades de empleo e ingresos para todos.
- 36.** La promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes es un componente del programa de la OIT sobre el empleo de los jóvenes. Los Estados Miembros promueven cada vez más la iniciativa empresarial de los jóvenes mediante planes de acción nacionales o como parte de una estrategia nacional de empleo de los jóvenes. La promoción de la iniciativa empresarial es un medio de crear empleo y garantizar que los países puedan beneficiarse del potencial socioeconómico de su población joven. Sin embargo, los programas destinados a promover la iniciativa empresarial con perspectivas de carrera deben ser cuidadosamente planificados; la iniciativa empresarial es exigente e intrínsecamente arriesgada, especialmente para los jóvenes que atraviesan un período de transición que los hace frágiles y vulnerables, y en el que, por lo general, tienen experiencia empresarial limitada y pocos recursos materiales. Muchos de los jóvenes empresarios se encuentran en la economía informal y uno de cada cinco jóvenes trabajadores sigue viviendo en condiciones de pobreza extrema.
- 37.** La educación empresarial debe comenzar en una edad temprana; los jóvenes emprendedores deberían recibir el apoyo de una cultura empresarial favorable, un entorno empresarial propicio y herramientas de desarrollo de la capacidad empresarial eficaces a fin de desarrollar plenamente su potencial. Para ser exitosa, la promoción del espíritu empresarial de los jóvenes debe abordarse globalmente, poniéndose énfasis en los sectores con potencial de creación de empleo, y adoptándose asimismo un enfoque más amplio a fin de vincular a los jóvenes a oportunidades de trabajo decente. Mediante la educación empresarial y la formación para la creación de empresas — y programas de apoyo — que incluyan las incubadoras de empresas, las microempresas y las cooperativas de crédito — los jóvenes de ambos sexos pueden adquirir las actitudes, los conocimientos, las calificaciones, los comportamientos, las experiencias, los bienes y los servicios de apoyo necesarios para tener más posibilidades de obtener un trabajo decente al aumentar su empleabilidad o permitirles poner en marcha una empresa. El fortalecimiento de la representación de los jóvenes empresarios es fundamental para hacer frente a los obstáculos con que tropiezan, y puede facilitar el paso del empleo por cuenta propia en la economía informal a la iniciativa empresarial exitosa.
- 38.** La juventud no es un grupo homogéneo. Las estrategias de los programas deben adaptarse a las necesidades de los hombres y las mujeres jóvenes según las diferentes etapas de la educación y el trabajo. En los programas de promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes deberían adoptarse enfoques orientados a atender las necesidades de los jóvenes que se enfrentan a numerosos obstáculos, como el género, la pobreza, la discapacidad y el VIH/SIDA. El empleo por cuenta propia es a menudo la única opción inmediata al alcance de los jóvenes que salen de situaciones de crisis. Se necesitan programas de apoyo para evitar el fracaso masivo de las empresas. Además, las medidas adoptadas pueden variar según se trate de jóvenes que están escolarizados, se preparan para ingresar al trabajo o una profesión, o han dejado la escuela y ya se encuentran en el mercado de trabajo buscando un puesto de trabajo.

- 39.** La OIT ha apoyado a los Estados Miembros en sus esfuerzos por promover la iniciativa empresarial de los jóvenes en una serie de áreas como la cultura empresarial, la educación empresarial en las escuelas técnicas y profesionales, la creación de empresas, los servicios de desarrollo empresarial, la creación de un entorno propicio y el apoyo a las cooperativas juveniles y la microfinanciación. Además, el vínculo entre los jóvenes y la iniciativa empresarial social, en cuyo contexto las empresas sostenibles equilibran los objetivos financieros y no financieros, es un área prometedora para estimular el desarrollo de la iniciativa empresarial entre los jóvenes desempleados y los sectores marginados de la sociedad.
- 40.** En los últimos cinco años, la Oficina ha publicado una serie de documentos de trabajo centrados en la iniciativa empresarial. Actualmente, se está realizando un estudio sobre el impacto de la educación empresarial en la enseñanza secundaria y en las escuelas de formación profesional que analiza la medida en que los diplomados en educación empresarial tienen más probabilidades que otros jóvenes de crear una empresa y, por tanto, de convertirse en creadores de empleo para ellos y para los demás. Sin embargo, todavía hay poca documentación sobre la iniciativa empresarial de los jóvenes, y poca orientación sobre la manera de promoverla efectiva y ampliamente. Sería importante profundizar esta área de vital importancia para aprovechar plenamente su potencial de creación de empleo, responsabilidad y capacidad empresarial como parte integrante del Programa Global de Empleo.
- 41.** El debate en la Conferencia Internacional del Trabajo podría centrarse en las cuestiones siguientes:
- ¿Cuál es la naturaleza, la dinámica y la magnitud del desempleo de los jóvenes y el papel potencial de la iniciativa empresarial de los jóvenes en relación con la creación de empleo?
 - ¿Cuáles son los obstáculos específicos a la iniciativa empresarial de los jóvenes, cómo se abordan mediante las políticas y programas en ejecución, y cuáles son las lecciones extraídas?
 - ¿Cuál debería ser la función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores?
 - ¿Cuál es la contribución singular de la OIT en este ámbito en comparación con otros donantes e instituciones bilaterales y multilaterales?
 - ¿Cómo podría un programa ampliado sobre la iniciativa empresarial de los jóvenes hacer una contribución importante a los desafíos actuales que enfrentan los Estados Miembros, habida cuenta de la crisis financiera mundial y el aumento previsto del desempleo de los jóvenes?
 - ¿Cuáles son las formas eficaces de promover el trabajo decente mediante la iniciativa empresarial de los jóvenes? ¿Cuál sería la estrategia más apropiada para la labor de la OIT a este respecto?
 - ¿Qué asociaciones existen con este fin y qué lugar ocupa la OIT en ellas?
- 42.** Los resultados de la discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo serían los siguientes:
- Hacer un balance de la discusión internacional sobre la iniciativa empresarial de los jóvenes y las políticas y programas puestos en práctica por los actores mundiales en esa esfera.

- Examinar la estrategia de la OIT sobre la iniciativa empresarial de los jóvenes.
- Dar orientaciones a la Oficina sobre políticas y programas eficaces en materia de iniciativa empresarial de los jóvenes.

Diálogo social

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

Resumen

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

- las cuestiones que es necesario abordar durante la reestructuración de una empresa;
- la manera en que las relaciones laborales armoniosas pueden facilitar la obtención de resultados de la reestructuración que permitan un equilibrio entre las preocupaciones en materia de flexibilidad y de seguridad;
- los cambios recientes de la legislación y la práctica nacionales e internacionales que proporcionan información y consultas sobre esas cuestiones;
- una evaluación de las repercusiones para la labor de la OIT.

Antecedentes

- 43.** Las presiones que obligan a las empresas a reestructurarse para responder a la evolución en los planos nacional e internacional están aumentando debido a factores tales como: los cambios en la situación de los distintos sectores (con inclusión del sector público) de las economías nacionales, el aumento de nuevas formas de organización de la producción (con inclusión de la rápida expansión de las cadenas de suministro mundiales tras el declive de la «producción en masa») y las repercusiones de la globalización. En este último caso, muchas empresas se enfrentan con una competencia mucho más reñida. Esto obliga a las empresas a adaptar sus lugares de trabajo a fin de igualar los niveles de eficiencia, producción y calidad de los líderes del mercado o, si no lo logran, a poner fin a sus actividades¹⁵. Independientemente de las causas que la motiven, la reestructuración de empresas puede implicar costos sociales de varios tipos, tales como la pérdida de empleos, un aumento del desempleo, desigualdades de trato entre los trabajadores, una mayor inseguridad en el lugar de trabajo y conflictos laborales y sociales.
- 44.** Hay muchos ejemplos de colaboración exitosa entre los interlocutores sociales para responder a cambios estructurales y de otro tipo y movilizar el pleno potencial de sus

¹⁵ OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*, Memoria del Director General, Informe I (C), 95.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

empresas. Cabe mencionar estos esfuerzos destinados a mejorar la adaptabilidad de las empresas sobre la base de un enfoque consultivo y dirigido hacia el logro de un equilibrio entre la «flexibilidad» y la «seguridad». Aunque la adopción de este enfoque no obvia la necesidad de que las empresas procedan a una reestructuración eficiente y eficaz, su utilización sí puede aumentar la competitividad de las empresas porque trata de obtener la comprensión y el apoyo de la fuerza laboral para aplicar los cambios propuestos. Con este enfoque, los trabajadores y sus representantes pueden seguir beneficiándose de salarios y condiciones de trabajo decentes, porque el hecho de hacer aportes a los cambios propuestos les da capacidad de influencia para obtener los mejores resultados posibles. En este contexto, se están produciendo cambios en la relación laboral tradicional. Los modelos de negociación están cambiando, así como su contenido y los enfoques utilizados por los actores pertinentes. A este respecto, los interlocutores sociales en todos los niveles están negociando muchas soluciones que, a menudo, conducen a la concertación de acuerdos basados en concesiones recíprocas sobre cuestiones tales como la seguridad en el empleo, los horarios de trabajo, los salarios, las posibilidades de educación permanente y/o la aplicación de nuevos métodos de organización del trabajo.

45. Los procedimientos existentes para informar y consultar a los trabajadores y a sus representantes son esencialmente de naturaleza dual. En primer lugar, los propios interlocutores sociales pueden convenir normas informales en distintos niveles mediante un proceso de negociación; y, en segundo lugar, también pueden elaborarse marcos jurídicos, que prevén el intercambio de información y la celebración de consultas en los casos de despidos por reducción de personal o de amenazas de despido, el traspaso de empresas, la deslocalización y otras formas de reestructuración que afectan a las empresas. En muchos países, las disposiciones jurídicas suelen partir de un enfoque reactivo y no se reconoce debidamente la necesidad de un diálogo social continuo en el plano de la empresa, ni tampoco se presta la atención suficiente a las repercusiones que tienen las decisiones adoptadas sobre la economía y el empleo.
46. A raíz de la globalización creciente de los mercados de capitales, productos y trabajo, en muchos casos son las empresas multinacionales las que toman las decisiones que afectan a las empresas y a sus trabajadores. Las informaciones y consultas en este nivel aún no están muy desarrolladas, y esto a pesar de los intentos de algunas empresas multinacionales y agrupaciones de integración regional, sobre todo en Europa, donde la adopción de la Directiva sobre el comité de empresa europeo en 1994, ha conducido al establecimiento de una amplia variedad de prácticas en materia de consulta e intercambio de informaciones en las empresas europeas ¹⁶. Incluso en este caso, el principal objetivo de dar a los trabajadores una posibilidad real de expresarse en los procesos de toma de decisiones de las empresas se ha logrado en algunas ocasiones. Además, muchos de los procedimientos pertinentes de los comités de empresa europeos siguen dirigidos fundamentalmente al suministro de información, por lo que, con frecuencia, el requisito de dar informaciones mínimas está orientado hacia el pasado y no hacia la situación futura de las empresas ¹⁷. En este contexto, y con el fin de reforzar el papel de los comités de empresa europeos, la Comisión Europea adoptó, en julio de 2008, una propuesta legislativa para mejorar el papel de los comités de empresa europeos en materia de información y consulta de los trabajadores, en particular en el caso de cambios importantes en la estructura de las

¹⁶ Como se refleja en la Directiva 2002/14/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

¹⁷ A. Weiler: *Comités de empresas en la práctica*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Luxemburgo, 2004.

empresas ¹⁸. Los comités de empresa europeos operan actualmente en 820 grandes empresas de la Unión Europea y abarcan a cerca de 14,5 millones de trabajadores ¹⁹.

47. Sin embargo, los problemas que se plantean y los procedimientos de consulta e información adoptados no constituyen un fenómeno exclusivamente europeo. De los 71 países incluidos en la recopilación titulada *Termination of employment Digest*, 45 indicaron que preveían cierto grado de consulta con los representantes de los asalariados en el caso de despidos colectivos. Por ejemplo, la Ley de Relaciones Laborales de Sudáfrica prevé los requisitos necesarios para la participación en un «proceso conjunto útil para la búsqueda de consenso» con los asalariados y sus representantes, en el supuesto de que el empleador proponga despidos relacionados con las necesidades de funcionamiento de la empresa o con cambios en las condiciones de empleo. Este proceso permite que los representantes de los trabajadores y la dirección de las empresas traten de buscar un acuerdo sobre las medidas necesarias para evitar los despidos, minimizar su número, modificar su calendario o mitigar de algún modo sus repercusiones negativas. También dispone que ha de darse acceso a la información sobre las razones y la necesidad de aplicar esas medidas. En Botswana, los interlocutores sociales han llegado a un acuerdo respecto de un código de buenas prácticas sobre la terminación de la relación de trabajo (Ley de Conflictos Laborales), el cual que prevé la celebración de consultas similares respecto de cualquier propuesta de reorganización de las empresas que pueda dar lugar a la supresión de puestos de trabajo; dicho instrumento aún no tiene fuerza de ley.
48. Por último, en años recientes, los mercados mundiales han crecido con rapidez sin un desarrollo paralelo de las instituciones económicas y sociales necesario para que éstos funcionen de manera fluida y equitativa ²⁰, situación que prevalece tanto a escala nacional como empresarial. La inexistencia de esas instituciones y procedimientos de diálogo entre los gobiernos y entre los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones representativas, o las insuficiencias de tales instituciones y procedimientos, hacen difícil obtener un consenso sobre cuestiones importantes que afectan a las empresas que operan a escala nacional e internacional.

La respuesta de la OIT

Acción normativa de la OIT

49. En la Declaración de Filadelfia de 1944 quedaba patente la preocupación de la OIT por que los trabajadores de las empresas sean informados y consultados sobre las cuestiones que les afectan y, de manera más general, su preocupación por fomentar una cooperación permanente entre la dirección y los trabajadores en relación con el desarrollo de la empresa. En la Declaración se pedía a la Organización que desarrollara programas con vistas a promover el «reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción...» (sección III, apartado e)).
50. Esta obligación constitucional se refleja en varios instrumentos ulteriores, tales como la Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94), la

¹⁸ El texto refundido de la directiva, en su versión enmendada por el Parlamento Europeo, puede consultarse en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&refer>.

¹⁹ Para el texto completo de la propuesta de directiva, sírvase consultar el sitio web de la Comisión <http://ec.europa.eu/social>.

²⁰ *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (OIT, Ginebra, 2004).

Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), y las comunicaciones en el marco de la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129). En la Recomendación núm. 129 se dan orientaciones detalladas sobre cómo establecer una comprensión y confianza mutuas dentro de las empresas, y se indica que debería suministrarse información a los trabajadores y a sus representantes y que deberían celebrarse consultas con ellos antes de que la dirección adopte decisiones sobre asuntos de mayor interés (párrafo 2). En esta Recomendación se prevé que la dirección debería proporcionar a los trabajadores informaciones sobre una amplia gama de cuestiones, con inclusión, entre otras, de «la situación general de la empresa y perspectivas o planes de desarrollo futuro» y explicar las decisiones que probablemente tengan efectos directos o indirectos sobre la situación de los trabajadores en la empresa (párrafo 15, 2)). La Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143) (párrafo 6, 2), *f*), hace referencia de manera específica a la prioridad que ha de darse a los representantes de los trabajadores respecto de su continuación en el empleo en caso de reducción del personal. En estas recomendaciones se hace hincapié en que los procesos de información y consulta deberían coexistir con la institución de la negociación colectiva y complementarla. En otros instrumentos de la OIT se desarrollan disposiciones similares, algunas de las cuales se refieren a situaciones más específicas ²¹.

Cooperación técnica de la OIT

51. La OIT proporciona asesoramiento y asistencia técnicos en relación con el suministro de informaciones y la celebración de consultas con los trabajadores y sus representantes en el marco de actividades y proyectos relacionados con el diálogo social y con otras cuestiones conexas, tales como la legislación laboral, el empleo, las condiciones de trabajo. En el campo de la reforma de la legislación laboral, la Oficina ayuda a los mandantes a redactar leyes laborales, incluidas las relativas a las repercusiones de la reorganización económica.
52. Por ejemplo, en la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Oficina proporcionó apoyo técnico para la redacción de un modelo de legislación armonizada en materia de terminación de la relación de trabajo. Esta legislación modelo establece procedimientos de información y consulta durante toda reestructuración económica que entrañe posibles recortes de personal, de conformidad con las normas internacionales del trabajo pertinentes. La Oficina sigue proporcionando apoyo a CARICOM y a sus Estados Miembros para promover la armonización con la legislación modelo.

Discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo y resultados

53. Una discusión sobre este punto en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo podría abarcar, entre otras cosas, cuestiones tales como:
 - los acontecimientos económicos y sociales recientes que tienen repercusiones importantes sobre la competitividad, la seguridad en el empleo, las condiciones de empleo, los requisitos en materia de calificaciones, la organización del trabajo y la ubicación geográfica de las empresas;

²¹ Por ejemplo, véanse el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) y el Convenio sobre el bienestar de la gente de mar, 1987 (núm. 163). Véase también la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (por ejemplo, el párrafo 57).

- los acontecimientos recientes registrados en las relaciones laborales en el plano de las empresas, con inclusión de nuevas formas para lograr un consenso a través del intercambio de información y la celebración de consultas;
 - los acontecimientos conexos registrados en materia de diálogo social en los planos nacional y transnacional;
 - las modificaciones de los marcos legislativos nacionales y transnacionales y de otras disposiciones y medidas institucionales en materia de información y celebración de consultas;
 - las consecuencias para la labor de la OIT, con especial hincapié en el asesoramiento y la cooperación técnicos.
- 54.** En el contexto de una discusión general también podría examinarse la posible necesidad de revisar y actualizar las normas vigentes de la OIT relativas al intercambio de información, la celebración de consultas y la cooperación en el plano de las empresas.